

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par Mmes Françoise CARTRON, Françoise FÉRAT
et Brigitte GONTHIER-MAURIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 13) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : L'ABSENCE D'AMBITION ÉDUCATIVE	7
I. UNE POLITIQUE FINANCIÈRE DÉCORRÉLÉE DES ENJEUX ÉDUCATIFS	9
A. UN BUDGET SANS AMBITION ÉDUCATIVE DANS LE STRICT PROLONGEMENT DE LA LÉGISLATURE	9
1. <i>Une évolution des crédits en trompe-l'œil</i>	9
2. <i>Le poids du recours aux heures supplémentaires</i>	12
B. UN SCHÉMA D'EMPLOI INTENABLE APRÈS L'ÉPUISEMENT DES LEVIERS D'OPTIMISATION	15
1. <i>Une gestion des ressources humaines dépourvue d'objectif pédagogique</i>	16
2. <i>L'utilisation différenciée des différents leviers de suppressions de postes</i>	18
II. UN SYSTÈME ÉDUCATIF DÉBOUSSOLÉ	21
A. DES PERFORMANCES ÉDUCATIVES INSUFFISANTES ET DES PERSONNELS FRAGILISÉS	21
1. <i>Des évaluations des résultats des élèves préoccupantes</i>	21
2. <i>L'échec de la maîtrise</i>	27
3. <i>L'impératif de sauvegarde de la médecine scolaire</i>	31
B. L'ÉCHEC D'UNE POLITIQUE COUPÉE DE LA VIE DES TERRITOIRES	34
1. <i>Les leçons de géographie de l'école</i>	34
2. <i>Une mise à l'écart des élus intenable et inefficace</i>	36
DEUXIÈME PARTIE - L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL : UNE DÉSTABILISATION CONFIRMÉE	39
I. LA RÉFORME À L'ÉPREUVE DES FAITS, UNE LAME DE FOND	41
A. UNE STRUCTURATION DIFFICILE DE L'OFFRE DE FORMATION	41
1. <i>Le premier bilan d'une réforme bouleversant tous les aspects de la voie professionnelle</i>	41
2. <i>Le devenir des élèves de seconde professionnelle</i>	43
3. <i>L'équilibre de la carte des formations</i>	44
4. <i>La question de l'apprentissage</i>	46

B. DES PARCOURS PÉDAGOGIQUES PERTURBÉS.....	47
1. La nécessité de repenser la certification intermédiaire	47
2. La gestion complexe des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP)	49
3. Concilier la possibilité de poursuite d'études et la capacité d'insertion professionnelle, un pari difficile	51
II. DES CONTRAINTES AGGRAVANTES : UNE ORIENTATION À L'ARRÊT ET L'ÉCHEC DE LA MASTÉRISATION	53
A. LA PERPÉTUATION DES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES	53
1. Une logique de tri social.....	53
2. Le service public territorialisé d'orientation, un premier pas vers la régionalisation de l'enseignement professionnel ?	55
B. DE LOURDES INQUIÉTUDES SUR LA FORMATION ET LE RECRUTEMENT DES PERSONNELS QUI SE CONFIRMENT	58
1. Les conséquences de la mastérisation	58
2. La lente asphyxie du corps des conseillers d'orientation-psychologues	60
TROISIÈME PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE	63
I. UN ENSEIGNEMENT AGRICOLE RELATIVEMENT PRÉSERVÉ AU REGARD DE LA GRAVITÉ DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE...	65
A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS MARQUÉE PAR L'APPLICATION DES PROTOCOLES DE 2009	65
1. L'exécution de la loi de finances initiales pour 2011	65
2. L'évolution des crédits pour 2012	66
3. L'application des protocoles de 2009 avec les établissements privés	69
B. DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS COÏNCIDANT AVEC L'ACHÈVEMENT DE LA RÉNOVATION DE LA VOIE PROFESSIONNELLE	73
1. La construction du schéma d'emplois	73
2. Le déploiement du réseau : les effectifs d'élèves et les classes	74
II. ... QUI MAINTIENT LA QUALITÉ DE SES FORMATIONS ET DÉVELOPPE SES PARTENARIATS.....	79
A. DES CAPACITÉS D'INSERTION PROFESSIONNELLE INCONTESTABLES	79
B. UN RÉSEAU COMPLÉMENTAIRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	81
EXAMEN EN COMMISSION	83
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	96

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant global de 62,3 milliards d'euros, soit 45,5 milliards d'euros hors du compte d'affectation spéciale « Pensions », la mission « Enseignement scolaire », placée sous la double responsabilité du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'agriculture, en charge de l'enseignement technique agricole, est le premier budget de l'État.

Mais, 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 2012 selon trois thématiques complémentaires :

- **l'avis de Mme Françoise Cartron (première partie)** sur le budget de l'enseignement scolaire *stricto sensu*, retrace les grandes évolutions de crédits et d'emploi, ainsi que les effets des politiques éducatives, tels qu'ils ressortent de l'analyse des programmes relevant de l'éducation nationale ;

- **l'avis de Mme Brigitte Gonthier-Maurin (deuxième partie)** est consacré à l'enseignement professionnel relevant de l'éducation nationale, ainsi qu'à l'analyse des actions de la mission consacrées à l'information et l'orientation, à l'aide à l'insertion, à l'apprentissage, à la formation continue des adultes et la validation des acquis de l'expérience ;

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

PREMIÈRE PARTIE

**L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE :
L'ABSENCE D'AMBITION ÉDUCATIVE**

I. UNE POLITIQUE FINANCIÈRE DÉCORRÉLÉE DES ENJEUX ÉDUCATIFS

A. UN BUDGET SANS AMBITION ÉDUCATIVE DANS LE STRICT PROLONGEMENT DE LA LÉGISLATURE

1. Une évolution des crédits en trompe-l'œil

Dans le projet de loi de finances pour 2012, **les cinq programmes relevant de l'éducation nationale sont dotés d'un peu plus de 61 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression globale de 0,86 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Les mesures de périmètre, de l'ordre de 15 millions d'euros, demeurent marginales. Pour l'année 2007, à l'orée de la législature qui s'achèvera l'année prochaine, la mission « Enseignement scolaire » hors enseignement technique agricole avait été dotée de 57,7 milliards d'euros. L'augmentation en euros courants et à structure courante, hors mesures de périmètre, **entre le budget 2007 et le projet pour 2012**, ne représente que **6 %**, soit en réalité une baisse en euros constants puisqu'elle **ne compense pas l'inflation**. La même volonté claire de ne pas soulager la pression budgétaire qui contraint financièrement l'éducation nationale s'est manifestée chaque année de la législature. Le projet pour 2012 poursuit dans cette voie.

En ce qui concerne le détail des évolutions de chaque programme par rapport à la loi de finances pour 2011 :

- le premier degré public progresse à peine de 0,65 % à 18,1 milliards d'euros et le second degré public de 0,87 % à 29,6 milliards d'euros ;

- le programme « Vie de l'élève », qui regroupe notamment la santé scolaire et l'action sociale, est en hausse de 2,27 % à un peu moins de 4 milliards d'euros. On pourrait avoir lieu de se réjouir de cette hausse si elle n'était pas essentiellement due à une hausse d'un peu moins de 6 % du poids des pensions ;

- l'enseignement privé du premier et du second degrés augmente légèrement de 0,27 % pour un budget de 7,1 milliards d'euros ;

- le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » rassemblant l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et différents opérateurs comme l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) connaît une augmentation plus sensible de 1,89 % à un peu plus de 2,1 milliards d'euros.

L'augmentation en trompe-l'œil des crédits résulte essentiellement du glissement mécanique des dépenses de personnel. **Le montant de ces crédits dits de titre 2 représente 57,1 milliards d'euros, soit 94 % du total des crédits de la mission Enseignement scolaire inscrits.** L'essentiel de la légère augmentation des moyens constatée entre la LFI 2011 et le PLF 2012 est affecté à ces dépenses. L'évolution du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », l'évolution du point d'indice de la fonction publique et le

glissement-vieillesse-technicité (GVT) conditionnent largement l'augmentation automatique des dépenses de personnel. Ce sont ainsi très exactement, **548 millions d'euros supplémentaires** par rapport au budget 2011 qui **sont consacrés à l'augmentation** de 65,72 % à 68,92 % **de la participation du ministère de l'éducation nationale au CAS pensions**. La hausse est la plus spectaculaire dans l'enseignement privé (+ 7,13 %). Il ne s'agit donc pas de moyens supplémentaires affectés au service public de l'éducation, dont bénéficieraient les élèves et leurs apprentissages comme en témoigne au contraire la poursuite de la baisse du schéma d'emploi.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA LÉGISLATURE (STRUCTURE COURANTE)

Crédits de paiement (en millions d'€)	LFI 2007	LFI 2011	PLF 2012
1 ^{er} degré public (prg. 140)	16 129,662	18 041,378	18 158,281
2 nd degré public (prg. 141)	27 878,837	29 414,667	29 671,799
Vie de l'élève (prg. 230)	4 794, 608	3 884,625	3 972,723
Privé (prg. 139)	6 835,903	7 086,203	7 105,605
Soutien (prg. 214)	2 065,120	2 076,579	2 115,760
Total Mission (hors ens. agricole)	57 704,130	60 503,452	61 024,168

Source : PAP 2008, 2011 & 2012

La décomposition programme par programme de l'évolution des crédits traduit bien le dynamisme du poids des pensions et **révèle la baisse des crédits** répondant à des missions pédagogiques **hors titre 2 notamment dans le premier degré (- 18,14 % en un an)**, mais aussi dans le second degré (- 2,59 %). **Notre rapporteure s'inquiète de cet assèchement persistant des moyens matériels qui amplifie les effets de la restriction des ressources humaines et pèse directement sur la vie des classes**. Il ne peut que freiner la modernisation de la pédagogie, le développement des innovations et la personnalisation des parcours, dont le ministre de l'éducation nationale se fait pourtant l'avocat paradoxal.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PLF 2012/ LFI 2011

1^{er} degré public (prg.140)	+ 0,65 %
dont titre 2	+ 0,70 %
<u>CAS</u>	<u>+ 3,24 %</u>
dont hors titre 2	- 18,14 %
2nd degré public (prg. 141)	+ 0,87 %
dont titre 2	+ 0,89 %
<u>CAS</u>	<u>+ 3,35 %</u>
dont hors titre 2	- 2,59 %
Vie de l'élève (prg. 230)	+ 2,27 %
dont titre 2	+ 0,47 %
<u>CAS</u>	<u>+ 5,75 %</u>
dont hors titre 2	+ 3,78 %
Privé (prg. 139)	+ 0,27 %
dont titre 2	- 0,07 %
<u>CAS</u>	<u>+ 7,13 %</u>
dont hors titre 2	+ 3,23 %
Soutien (prg. 214)	+ 1,89 %
dont titre 2	+ 1,88 %
<u>CAS</u>	<u>+ 4,53 %</u>
dont hors titre 2	+ 1,91 %
TOTAL	+ 0,86 %

Source : MEN-DAF

Le budget de l'éducation nationale demeure enfermé dans un carcan extrêmement rigide, d'autant plus inadapté que le ministère de l'éducation nationale multiplie tous azimuts les annonces de réformes et d'expérimentations. **L'inflation des ambitions se substitue à l'adaptation des moyens humains aux besoins éducatifs.** À titre général, votre rapporteure met d'ailleurs en garde contre l'empilement de dispositifs nouveaux, potentiellement coûteux et qui ne seraient pas généralisables. Non seulement ils peuvent générer des inégalités de traitement injustifiées et des frustrations chez les élèves et les familles qui n'en bénéficient pas, mais de surcroît ils drainent inutilement des moyens qui font ensuite défaut dans les établissements ordinaires accueillant l'essentiel des élèves.

2. Le poids du recours aux heures supplémentaires

Dans la masse des crédits de personnel, votre rapporteure souhaite souligner l'importance prise par les heures supplémentaires et le coût des exonérations dues à la loi TEPA. Sur l'année scolaire 2010-2011 dans l'enseignement public, 511 637 heures supplémentaires-année (HSA) ont été effectuées par 232 615 enseignants du second degré. Plus d'un enseignant sur deux effectue des HSA (56 %) ; ces enseignants font 2,19 HSA en moyenne. Il faut, de plus, considérer qu'en 2010-2011 dans l'enseignement public, 5 844 827 heures supplémentaires effectives (HSE), hors dispositifs particuliers, ont été effectuées, ce qui représente en moyenne 1 heure et demie par mois et par enseignant.

Sur l'année 2010-2011, **au total 1,096 milliard d'euros dans l'enseignement public et 218,4 millions d'euros dans le privé ont été consacrés au financement de l'ensemble des heures supplémentaires**, soit au total plus de 1,3 milliard d'euros sur une année. Cela est du **même ordre de grandeur que le remplacement des enseignants dans le second degré ou le budget de l'ensemble de l'enseignement technique agricole**. Sans doute ces crédits auraient pu être mieux employés par exemple en revenant sur des suppressions de postes de titulaires sur zones de remplacement (TZR) qui ont rendu problématique le remplacement de longue durée des enseignants, comme le savent bien les fédérations de parents d'élèves, ou bien en freinant les suppressions de postes dans l'enseignement agricole public, ou encore en renforçant le taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire, ou enfin en consolidant l'accueil des très jeunes enfants à l'école maternelle. **Votre rapporteure est donc convaincue, que même dans un contexte budgétaire difficile en raison de la conjoncture internationale, les moyens sont là pour mener une autre politique avec des priorités éducatives plutôt que gestionnaires et financières.**

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS L'ÉDUCATION NATIONALE

a) Les Heures Supplémentaires Année (HSA)

Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service. Le taux annuel de cette indemnité se calcule en divisant le traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire par son maximum de service réglementaire, le résultat ainsi obtenu étant multiplié par la fraction $9/13^{\circ}$. Cette fraction correspond au ratio de $36/52^{\circ}$, qui exprime le rapport entre la durée effective de l'année scolaire (36 semaines) et la durée de l'année civile.

Depuis le 1^{er} septembre 1999, le montant de la 1^{re} HSA accomplie par les enseignants au-delà de leur ORS est majoré de 20 % (décret n°99-824 du 17 septembre 1999). Ainsi, à titre d'exemple, le taux annuel de la première heure HSA accomplie par un professeur certifié de classe normale au-delà de son maximum hebdomadaire de service (18 heures) s'élève à 1 291,21 euros, les heures supplémentaires suivantes sont rémunérées au taux annuel de 1 076,01 euros.

En parallèle, le nombre d'heures supplémentaires que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été ramené de deux à une (décret n° 99-880 du 13 octobre 1999).

En application de la **loi TEPA**, le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 prévoit que les heures supplémentaires bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu et d'une exonération de cotisations sociales à compter du 1^{er} octobre 2007.

À titre d'illustration, un **enseignant certifié** de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue **2 HSA** bénéficie ainsi, depuis l'application de ce dispositif, d'un **supplément de rémunération d'environ 326 euros** à ce titre.

b) Les Heures Supplémentaires Effectives (HSE)

Les HSE sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier. Il peut s'agir notamment des heures faites pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée. En effet, selon les dispositions du décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 qui fixe les conditions du remplacement des personnels enseignants du second degré absents pour une durée inférieure ou égale à deux semaines, à défaut d'enseignants volontaires, les chefs d'établissement peuvent désigner les personnels chargés d'assurer des enseignements complémentaires pour pallier une absence de courte durée.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, elles sont rétribuées à raison de 1/36^e d'HSA majoré de 25 % (décret n° 2008-199 du 27 février 2008) contre 15 % antérieurement. Le taux d'HSE d'un professeur certifié de classe normale dont le maximum hebdomadaire de service est fixé à 18 heures s'élève à 37,36 euros, à compter du 1^{er} juillet 2010.

Les HSE bénéficient également du dispositif d'**exonérations** mis en place par la loi « TEPA ».

À titre d'exemple, un **enseignant certifié** de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue **1,5 HSE** bénéficie depuis l'application ce dispositif d'un **supplément de rémunération d'environ 69 euros** à ce titre.

c) Les dispositifs particuliers

Un dispositif d'**accompagnement éducatif après les cours** existe depuis la rentrée 2007 dans tous les collèges publics et privés sous contrat, ainsi que dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire. Les personnels enseignants assurant l'aide aux devoirs et aux leçons au titre de l'accompagnement éducatif sont rémunérés sous forme d'HSE ou de vacations pour un montant total d'environ **96,2 millions euros** pour l'année scolaire 2010-2011, correspondant à **2,6 millions d'HSE**.

Depuis la rentrée 2010, dans le cadre de la réforme du lycée, des **stages de remise à niveau** et des **stages passerelles** ont été organisés dans les lycées publics et privés pendant les vacances scolaires ou en cours d'année. Ces stages sont assurés dans la plupart des cas par des enseignants volontaires rémunérés en HSE.

Par ailleurs, un dispositif a été mis en place pour renforcer les compétences des collégiens et des lycéens en langues vivantes. Mis en œuvre dès la rentrée 2008, ces **stages d'anglais** sont offerts pendant les vacances d'hiver, de printemps et d'été. Ils se déroulent sur une semaine, à raison de trois heures par jour pendant cinq jours. Les enseignants du second degré participant à ces dispositifs sont également rémunérés en HSE.

d) Les Heures d'interrogation (HI)

Les heures d'interrogation dans les **classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)** sont contingentées et proportionnelles à l'effectif des élèves inscrits dans ces classes. Elles évoluent donc en fonction des effectifs d'élèves. Seuls les enseignants effectuant tout leur service en CPGE peuvent bénéficier de l'exonération de cotisations salariales et de la défiscalisation prévues dans le dispositif « TEPA » au titre des heures d'interrogation.

En 2010-2011, dans l'enseignement public, les enseignants de CPGE ont effectué 1 229 167 heures d'interrogation soit environ 4 heures hebdomadaires par enseignant dont 54 % sont exonérées.

S'agissant des gains liés au dispositif d'exonérations prévu par la loi « TEPA », un professeur agrégé assurant tout son service en CPGE et effectuant 4 HI par semaine bénéficie d'un supplément de rémunération d'environ 953 euros au titre de ces heures d'interrogation.

Source : MEN-DGESCO-DAF

Sur l'ensemble des crédits justifiés dans le PLF 2012 par la reconduction à l'identique du contingent d'heures supplémentaires, **319 millions d'euros** devraient être consacrés comme l'an passé à la seule **exonération de cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu conformément aux dispositions de la loi TEPA**. À titre de comparaison, sont inscrits **seulement 128,5 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2012 pour financer **30 200 emplois de vie scolaire (EVS)** contre 133,8 millions d'euros consacrés en 2011 au financement de 38 000 de ces contrats aidés en moyenne annuelle. Or, les EVS sont des contrats d'insertion conclus pour une durée minimale de six mois et renouvelable pour une durée maximale de vingt-quatre mois. Ils s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi pour préparer leur réinsertion. D'une part, dans un contexte économique dégradé, marqué par un chômage élevé, restreindre le contingent d'EVS ne peut qu'avoir des effets procycliques dommageables et détériorer encore la situation générale de l'emploi. D'autre part, parmi les EVS, ceux qui servent d'assistants aux directeurs d'école pour les décharger de tâches administratives sont particulièrement concernés par les non-renouvellements. Le fonctionnement des écoles primaires, dans lesquelles on ne cesse d'appeler à plus de pilotage pédagogique et à un élargissement des missions des directeurs, en sera nécessairement dégradé. **Les choix financiers du Gouvernement se retournent ici directement à la fois contre la politique de l'emploi et contre l'accompagnement des élèves.**

Le schéma d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » pour 2012 résulte d'un arbitrage entre les heures supplémentaires et les postes, toujours plus défavorable aux seconds. La dépense au titre des heures supplémentaires est, en effet, très **dynamique** puisqu'elle a connu une **croissance de 3,1 % par rapport**

à 2009-2010, et de près de 10 % par rapport à 2008-2009. Les heures supplémentaires peuvent être utiles pour des ajustements à la marge et par définition temporaires et instables mais elles ne peuvent être l'instrument central de gestion des ressources humaines au sein de l'éducation nationale. Ce serait confondre les missions périphériques de l'éducation avec son cœur de métier. Il est probable, cependant, que l'on arrivera rapidement à un plafond d'utilisation, puisque le contingent n'est pas structurellement extensible à l'envi. Il s'agit donc d'un **artifice de gestion plutôt coûteux et déconnecté de l'objectif pédagogique primordial d'amélioration des résultats des élèves. Encore une fois, la construction du budget privilégie l'optimisation de la gestion et confond la performance financière avec la performance éducative.**

Plus profondément, le recours massif aux heures supplémentaires est aussi une façon de contourner insidieusement le cadre réglementaire définissant le service des enseignants, dont on découvre en passant qu'il est beaucoup plus souple que la caricature qui en est habituellement faite. Du constat que la moitié des enseignants certifiés font deux HSA en moyenne par an, il est trop facile de prévoir qu'on prépare l'extension du service sans concertation. L'ampleur du recours aux heures supplémentaires, au fur et à mesure de la poursuite des suppressions des postes, est pour votre rapporteure le **signe clair d'une tension grandissante entre les besoins et les moyens, entre les missions demandées aux personnels et les ressources humaines qui y sont consacrées.**

B. UN SCHEMA D'EMPLOI INTENABLE APRES L'ÉPUISEMENT DES LEVIERS D'OPTIMISATION

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS SUR LA LÉGISLATURE

Plafond d'emplois autorisé (en ETPT)	LFI 2007	LFI 2011	PLF 2012	Solde PLF 2012/ LFI 2007
1 ^{er} degré public (prg. 140)	334 024	326 271	318 626	- 15 398
2 nd degré public (prg. 141)	472 358	451 706	446 053	- 26 305
Vie de l'élève (prg. 230)	79 959	33 860	34 039	- 45 920 ¹
Privé (prg. 139)	131 291	132 205	130 772	- 519
Soutien (prg. 214)	27 348	24 142	23 866	- 3 482
Total Mission (hors ens. agricole)	1 044 980	968 184	953 356	- 91 624

Source : PAP 2008&2012 – hors rebasage

¹ L'essentiel de ce solde sur le programme « vie de l'élève » provient de la décentralisation des personnels TOS à partir de la LFI 2008.

1. Une gestion des ressources humaines dépourvue d'objectif pédagogique

Le schéma d'emploi de la mission « Enseignement scolaire » pour 2012 s'inscrit dans le respect de la règle du non-remplacement d'un départ sur deux en retraite. **Il prévoit donc la suppression à la rentrée 2012 de 14 000 emplois** selon la répartition suivante :

- **5 700 emplois d'enseignants du primaire**. L'an dernier, seules 3 367 suppressions nettes étaient prévues, si l'on exclut les 5 600 régularisations de surnombres dus à un calibrage défectueux des concours, soit un **alourdissement des suppressions nettes** de 2 333 postes dans le projet de budget 2012 ;

- **6 550 postes d'enseignants dans le secondaire**, soit **une hausse des suppressions** prévues de l'ordre de 1 750 postes par rapport à l'an dernier ;

- 1 350 enseignants dans le privé, qui bénéficient d'une mansuétude certaine de la part du Gouvernement puisque ce secteur bénéficie d'un allègement relatif de ses suppressions de postes représentant 183 emplois ;

- et 400 emplois administratifs, dont 165 en établissements et 235 en administration centrale et dans les services académiques, soit là aussi une détente relative des suppressions de postes équivalente à 200 postes.

Notre rapporteure condamne vivement cet affaiblissement supplémentaire du système éducatif, en particulier de ses premiers maillons qui conditionnent la suite des apprentissages. Elle veillera attentivement à ce qu'à tout le moins, le solde des ouvertures et des fermetures de classes dans le premier degré soit nul et que la prise en compte des évolutions démographiques ne soit pas un prétexte pour le Gouvernement de s'abstraire du moratoire déjà insuffisant promis par le Président de la République. À cette fragilisation du primaire, en particulier de l'école maternelle, qui ne pourra pas bénéficier des mesures de sauvegarde prévues dans la proposition de loi sur la scolarité obligatoire à 3 ans que votre rapporteure a dû retirer après une manœuvre procédurale du gouvernement, s'ajoutent d'importantes ponctions dans le second degré. Il est à craindre que les collèges paient un tribut dangereux à cette aggravation de la pression budgétaire, alors qu'ils ont historiquement toujours été défavorisés dans les arbitrages par rapport au lycée, comme le rappelait lors de son audition M. Alain Boissinot, recteur de l'académie de Versailles.

Le constat d'une politique de l'éducation nationale décorrélée de tout projet pédagogique global et concentrée sur la maîtrise incertaine de la croissance de la masse salariale de l'État ne concerne pas seulement l'exercice en cours, mais peut s'étendre facilement à l'action des ministres successifs depuis cinq ans. Voici ce que disait déjà le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le PLF 2008 : *« [les syndicats] ont également fait valoir que l'année 2008 serait sans doute la dernière où des réductions d'emplois pourraient être opérées sans impact significatif sur l'offre éducative. Notre rapporteur partage pour l'essentiel cette analyse : avec le schéma d'emplois du*

présent projet de budget, le ministère de l'éducation nationale a procédé à la quasi-totalité des gains de productivité qui pouvaient être opérés à politique éducative constante. » Pourtant, les suppressions de postes se sont accélérées depuis 2007 ; elles ne correspondent plus à de l'optimisation des ressources et à des gains de productivité ; elles touchent désormais à l'os et attaquent la substance de l'offre éducative.

SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PENDANT LA DERNIÈRE LÉGISLATURE (EN ETP)

	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	Cumul
1 ^{er} degré public (prg.140)	- 30	6 000	7 000	8 967 (3 367 nettes)	5 700	27 637
2 nd degré public (prg. 141)	8 830	6 500	7 000	4 800	6 550	33 680
Privé (prg. 139)	1 400	1 000	1 400	1 533	1 350	6 683
Soutien (prg. 214)	1 000	-	600	600	400	2 600
Total (hors ens. agricole)	11 200	13 500	16 000	15 900	14 000	70 600

Source : Commission de la culture - PAP successifs.

Dès le vote de la loi de finances pour 2008, tous les acteurs de l'éducation savaient que le système éducatif était mis en tension. Pourtant, la même politique a été poursuivie imperturbablement. **En cinq années d'exercice, si le projet de loi de finances pour 2012 est voté en l'état, 70 600 postes auront été supprimés dans l'éducation nationale, dont 68 000 enseignants.** Le premier degré public aura notamment connu 27 637 réductions de postes, dont l'objectif pédagogique aura sans doute été de supprimer les RASED et de restreindre drastiquement la préscolarisation dès deux ans, y compris dans les zones socialement défavorisées. L'apurement des finances publiques, souhaitable en lui-même, ne constitue pas et ne saurait se substituer à une politique éducative, qui aurait la même considération pour l'école que pour l'université, préservée elle dans les arbitrages budgétaires comme un investissement et non comme une charge. Il n'est plus possible d'enchaîner ainsi les unes après les autres les lois de finances entérinant des réductions de postes mais ne portant aucune ambition éducative.

Votre rapporteure rencontre sur ce point la mission commune d'information du Sénat sur l'organisation du système éducatif, qui affirmait en juin dernier qu'à maints égards, le budget de l'enseignement scolaire a pu apparaître *« comme l'instrument central d'une politique nullement corrélée à une stratégie éducative mais à un objectif d'assainissement des finances publiques. [...] les décisions de suppression de postes qui la traduisent ne sont pas suffisamment corrélées aux politiques éducatives. L'examen de la ventilation des suppressions de postes donne à penser qu'une certaine prime à la facilité existe : votre mission forme ici notamment l'hypothèse que les fermetures de*

*classes dans l'enseignement primaire, aujourd'hui fortement contestées, permettent de répondre plus rapidement à la contrainte [...] ».*¹

La politique financière du Gouvernement entre en contradiction avec les enjeux éducatifs essentiels de notre pays et avec les ambitions affichées par le ministre. **La maîtrise des ressources humaines se fait prioritairement non pas là où elle serait la plus pertinente, mais aux points de moindre résistance**, au moins jusqu'à ce que l'ampleur même des suppressions de poste ne suscite la contestation des parents et des élus.

2. L'utilisation différenciée des différents leviers de suppressions de postes

L'examen fin de la méthodologie et des leviers utilisés pour supprimer les postes est ainsi riche d'enseignements. En collaboration avec l'inspection générale des finances, le ministère de l'éducation nationale a identifié une série de « gisements d'efficience » qui pouvaient être exploités en actionnant des leviers dont les principaux sont la mise en réseau des établissements, l'augmentation de la taille des classes, la baisse de la préscolarisation à deux ans, une certaine « externalisation » du remplacement des enseignants absents *via* le recours à des contractuels et des vacataires, la réduction des moyens d'enseignement affectés hors classe et l'« internalisation » de l'enseignement des langues vivantes en primaire. Aux recteurs ensuite de choisir les modalités de suppressions effectives de postes pour remplir le quota qui leur a été notifié par l'administration centrale.

Même si votre rapporteure est sensible à l'intérêt d'une poursuite de la déconcentration de la gestion des moyens, elle s'interroge sur **l'articulation entre le rôle des recteurs et de l'administration centrale**. En effet, en réponse à son questionnaire budgétaire, le ministère de l'éducation nationale a tenu à préciser que « *les suppressions de postes sont effectuées par académie et la répartition au sein de l'académie et par levier relève d'une démarche locale, rendant ainsi difficile une identification précise, pour chaque levier et pour chaque académie de l'impact de telle ou telle mesure prise.* » Il paraît étonnant que l'administration centrale ne soit pas informée de l'utilisation de tel ou tel levier dans telle ou telle proportion dans chaque académie. Comment sans ces informations peut-elle améliorer le dialogue de gestion pour l'année prochaine ? Comment modifier en conséquence les quotas affectés à chaque académie ? Comment mesurer l'effet sur les résultats scolaires des élèves dans chaque académie ? À quoi sert alors de prétendre dans la même réponse que le dialogue a été « *fructueux* » ? Votre rapporteure voit là **un triple problème à la fois pour la transparence et l'efficacité de la gestion, pour la garantie de l'équité sur l'ensemble du territoire national et pour l'évaluation de l'impact sur les apprentissages des mesures décidées**.

¹ J.-C. Carle (rapporteur), De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, MCI sur l'organisation territoriale du système éducatif, Sénat, n°649, juin 2011, I, p. 22.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) a étudié l'utilisation dans chaque académie des différents leviers. Les correspondants académiques de l'inspection générale notent tout d'abord que « *les situations de sur-encadrement et de sous-encadrement relatifs demeureront, ce qui est lié à l'absence de véritable rééquilibrage entre académies et département* », que manifestement le nouveau de dialogue de gestion ne suffit pas à provoquer. En particulier, ils prévoient de grandes tensions « *dans les départements démographiquement dynamiques et ayant un taux d'encadrement faible, pour l'essentiel situés en banlieue parisienne et en Rhône-Alpes.* »¹

Dans le premier degré, il est à noter que pour la préparation de la rentrée 2011, la baisse de la **préscolarisation dès deux ans** est tellement nette depuis plusieurs années que ce gisement d'économies faciles est **presque asséché** « *à l'exception de quelques départements où cette question est en revanche très sensible* », comme dans le Nord ou le Finistère où environ 40 % des enfants de deux ans sont encore scolarisés. **En revanche, la taille des classes demeure le levier essentiel** et beaucoup d'inspecteurs d'académie se préparent à augmenter les seuils « *y compris en milieu rural et y compris dans les écoles de l'éducation prioritaire qui ne sont pas sanctuarisées mais traitées comme les autres* ». ² Il est prévu que pour la rentrée 2012, l'augmentation de la taille des classes soit utilisée pour fermer les petites écoles et ainsi provoquer l'activation d'un autre levier, celui du regroupement d'écoles en réseaux. Votre rapporteure souhaite qu'aucune décision discrétionnaire ne soit prise en ce domaine sans dialogue, concertation, accord et participation active des élus locaux.

Enfin, la **réduction des postes « hors classe » met en lumière certaines contradictions de la politique du ministère de l'éducation nationale**. 900 postes ont été retirés à ce titre dans le premier degré par le budget 2011. Il convient de noter que les postes « hors classe » peuvent être devant élèves comme les RASED par exemple. Cette catégorie est en fait très hétérogène puisqu'elle comprend aussi les postes de soutien dans les réseaux de réussite scolaire, les professeurs mis à disposition des IUFM, les itinérants de langue régionale, les décharges de directeurs d'écoles, de maîtres formateurs, pour l'animation culturelle, pour les TICE, etc. Tous ces postes identifiés désormais comme des gisements de réduction d'emploi ont été sciemment multipliés ces dernières années : « *La [direction générale de l'enseignement scolaire] DGESCO, le groupe Enseignement primaire de l'[inspection générale de l'éducation nationale] IGEN, la [direction générale des ressources humaines] DGRH continuent de demander toujours davantage de pilotage, d'animation, de partenariats divers et variés, au profit notamment des langues, du sport, de la culture et des TICE. Les recteurs font souvent de même, et certains postes paraissent intouchables, comme ceux consacrés aux langues régionales. Cette hypertrophie du discours sur le pilotage pédagogique et sur la diversification des enseignements a une incidence directe sur le nombre des emplois soustraits*

¹ IGAENR, *Suivi trimestriel des académies, Rapport n° 2011-033, avril 2011, p. 3.*

² *Ibid.*, p. 5.

de l'enseignement. » ¹ Aujourd'hui, l'éducation nationale risque de défaire ce qu'elle vient de construire au risque d'une désorganisation du premier degré. Or le besoin d'animation et de pilotage pédagogique au niveau local demeure, puisque le ministère de l'éducation nationale n'a pas su résoudre la question du statut de l'école et de son directeur. Dès lors, les postes « hors classe » doivent être abordés avec beaucoup de prudence et de discernement.

Ces constats pour la rentrée 2011 dans le premier degré préfigurent la réalisation l'année prochaine du schéma d'emplois présenté dans le projet de loi de finances pour 2012. Il est à prévoir que les autorités académiques poursuivront l'augmentation du nombre d'élèves par classe, pousseront aux regroupements d'écoles et diminueront encore le stock des postes « hors classes ».

Aucune de ces orientations ne peut être interprétée en soi comme favorisant les apprentissages des élèves, alors même que les évaluations nationales et internationales demeurent défavorables et que le poids des inégalités sociales tend à s'alourdir.

¹ *Ibid.*, p. 8.

II. UN SYSTÈME ÉDUCATIF DÉBOUSSOLÉ

A. DES PERFORMANCES ÉDUCATIVES INSUFFISANTES ET DES PERSONNELS FRAGILISÉS

1. Des évaluations des résultats des élèves préoccupantes

Le rapport annuel du Haut Conseil de l'éducation (HCE) porte en 2011 sur les indicateurs relatifs aux acquis des élèves. Ses conclusions sur la méthodologie et le contenu des indicateurs fournis au Parlement et des évaluations nationales en CE1 et en CME sont sans appel. Les **indicateurs** utilisés dans les projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances pour mesurer le degré d'acquisition des compétences de base en français et en mathématiques *« sont partiels, peu exigeants et donc trompeurs quant à la maîtrise du socle commun. »*¹ Le ministère de l'éducation nationale en est lui-même conscient, puisqu'il précise dans le PAP de la mission « Enseignement scolaire » que l'indicateur 1.1 est antérieur à l'adoption du socle commun de connaissances et de compétences et dès lors moins pertinent. Son maintien s'expliquerait par la nécessité de fiabiliser l'indicateur de mesure des résultats lors de l'évaluation de CM2.² Il demeure étonnant que depuis 2006 ce travail n'ait pas été achevé. **Les défauts de l'information transmise au Parlement ne peuvent que biaiser sa perception des performances scolaires et ne suffisent pas pour éclairer ses arbitrages budgétaires.**

Votre rapporteure approuve les conclusions du HCE lorsqu'il souligne combien l'indicateur 1.1 actuel demeure en attendant très insatisfaisant tant dans son extension, ses modalités de renseignement que dans son niveau d'exigence :

- **sur les sept compétences du socle commun, il n'en mesure qu'une et demie**, puisque dans la compétence de base n° 3, si les principaux éléments de mathématiques sont intégrés, l'autre moitié constituée par la culture scientifique et technologique est ignorée ;

- le choix du **questionnaire à choix multiples** comme modalité d'évaluation n'est pas adapté pour toutes les compétences. Il est notamment impropre pour évaluer l'expression écrite ou orale en français, qui est pourtant une des pierres angulaires de la scolarité dans le premier degré ;

- enfin, la maîtrise des compétences de base à la fin du CM2 mesurée dans l'indicateur du PAP est **moins exigeante que ce qu'exige la maîtrise réelle du socle commun**. Dès lors, le fait que d'après le PAP, 88 % des élèves en français et 90 % en mathématiques maîtrisent les compétences de base ne peut être véritablement un motif de satisfaction, puisqu'il ne reflète pas la réalité.³

L'incapacité à suivre la maîtrise du socle commun n'est pas cantonnée aux documents budgétaires. Elle **remet en cause également le bien-fondé des**

¹ HCE, *Les indicateurs relatifs aux acquis des élèves, Bilan des résultats de l'école, 2011, p.3.*

² PAP 2012, *mission Enseignement scolaire, p. 43.*

³ HCE, *Les indicateurs relatifs aux acquis des élèves, Bilan des résultats de l'école, 2011, p.4.*

évaluations en CE1 et en CM2, tant vantée par le ministre de l'éducation nationale. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteure, le ministère se félicite que depuis leur mise en place en 2009, ces évaluations marqueraient chaque année un glissement vers le haut des résultats tant en français qu'en mathématiques, la moitié des élèves présentant même des acquis très solides dès le CE1 et 75 % des acquis solides en CM2. Bien évidemment, le ministère en tire argument pour se féliciter des réformes qu'il a mises en place. **Cet optimisme et cette autosatisfaction paraissent pour le moins gratuits et infondés. En effet, il est difficile de tirer des enseignements de ces évaluations, ne serait-ce qu'en raison de leur mise en place chaotique, de l'opposition des enseignants et des parents d'élèves, de la pression à l'affichage de bons résultats et des modalités de correction laissées à l'appréciation de chaque professeur.** Au final, seules les inégalités territoriales constatées sont significatives : tant en CE1 qu'en CM2, on constate un écart de résultats de 1 à 3 points entre les académies et de 1 à 4 entre les départements.

Comme votre rapporteure, le HCE critique vigoureusement les évaluations en CE1 (palier 1 du socle commun), CM2 (palier 2 du socle) et en fin de collège (palier 3). En particulier au CE1, ce sont les enseignants qui font passer les évaluations à leurs élèves et les corrigent avant agrégation au niveau national. Il y a manifestement **confusion entre deux types d'évaluation**, celle qui se déroule normalement en classe et que les enseignants ont toujours utilisé pour adapter leurs cours et celle qui relève d'un test national ayant vocation à guider le pilotage global du système éducatif. Le hiatus entre les deux types ne peut être ignoré et rend illisibles les résultats. Une appréciation juste des performances scolaires demanderait une approche beaucoup plus normée, rigoureuse et scientifique. Ainsi, on ne peut que conclure que *« compte tenu de la diversité des pratiques observées (certains enseignants laissant par exemple à leurs élèves plus de temps que prévu pour faire les exercices) ou de la reprise à l'identique d'un certain nombre de questions d'une année sur l'autre (ce qui peut inciter les enseignants à préparer leurs élèves à y répondre), les évaluations de CE1 ne peuvent servir de support à l'élaboration rigoureuse d'un indicateur de pilotage du système éducatif relatif aux acquis. »*¹

En CM2 et en 3^e, la maîtrise du socle commun repose sur des attestations déclarées par les enseignants des élèves concernés d'un échantillon représentatif de 270 écoles et de 270 collèges. Cette méthode peut laisser perplexe, puisque **le renseignement et la délivrance des attestations de maîtrise du socle ne sont ni contrôlées, ni harmonisées**. Autant dire que d'un établissement à l'autre ou d'une classe à l'autre, les pratiques varient à tel point qu'il pourrait devenir difficile de continuer à parler d'un socle « commun ». Enfin, le HCE note qu'en fin de 3^e, contrairement aux dispositions du décret du 11 juillet 2006 exigeant la validation de toutes les compétences séparément pour valider la maîtrise globale du socle commun, 11 % des élèves se sont vu attribuer

¹ *Ibid.*, p. 5.

le socle sans validation de chacune des sept compétences mais par compensation entre les différents éléments.¹

En revanche, depuis 2003, le ministère a mis en place un dispositif beaucoup plus rigoureux, le **Cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE)**, qui cible la fin de l'école primaire et la fin du collège. Renouvelées tous les six ans pour chaque grand domaine de compétences (maîtrise de la langue, acquis en langues vivantes, histoire-géographie et éducation civique, sciences expérimentales, mathématiques, attitudes à l'égard de la vie en société), les évaluations CEDRE se déroulent selon des **modalités analogues à celles des enquêtes internationales comme PISA**. Elles permettent de caractériser des groupes d'élèves selon leur degré de maîtrise des compétences évaluées et constituent des instruments fiables non seulement pour évaluer les performances des élèves et leur évolution sur six ans, mais aussi pour mesurer les inégalités et le degré d'équité du système scolaire.

Les derniers résultats disponibles après traitement résultent de la reprise en 2009 de l'évaluation de 2003 portant sur la maîtrise de la langue française. **À six ans d'intervalle, les performances des élèves à la fin de l'école primaire sont marquées par une grande stabilité, ce qui indique notamment que l'école n'est pas parvenue à faire baisser significativement la proportion d'élèves fragiles.** Les élèves ont été répartis en six groupes selon le niveau de leurs performances. 29,1 % des élèves (groupes 4 et 5) ont des performances qui amènent à considérer qu'ils maîtrisent de façon satisfaisante les compétences attendues par les programmes en fin d'école primaire en compréhension de l'écrit. Ils sont capables d'atteindre une compréhension fine des textes lus, de justifier une argumentation, de hiérarchiser différents types d'information. 31,9 % des élèves (groupe 3) maîtrisent des compétences comme le prélèvement d'une information, qu'elle soit explicite ou implicite, mais sont moins à l'aise lorsqu'il s'agit de compétences comme la synthèse ou l'analyse. **Au total, à peine plus de 60 % des élèves ont acquis un niveau de maîtrise de la langue suffisant pour leur permettre de suivre un cursus au collège dans des conditions satisfaisantes.** 25,9 % des élèves (groupe 2) ne maîtrisent que très partiellement les différentes compétences retenues dans cette évaluation et l'on peut légitimement considérer qu'ils n'ont pas atteint les objectifs du programme de la fin d'école primaire et risquent de rencontrer de **sérieuses difficultés d'apprentissage au collège.** **13,1 % des élèves**, à l'extrémité basse de l'échelle (groupes 0 et 1) sont des élèves très fragiles **en grande difficulté dès la fin de l'école primaire.**

En outre, le fait d'être **en retard ou à l'heure dans sa scolarité** a un impact très important sur les scores moyens obtenus par les élèves. Parmi les élèves les plus gravement en difficulté (groupes 0 et 1) en 2009, 40 % ont pris du retard dans le déroulement de leur scolarité. Leur proportion est dix fois moindre dans les groupes d'élèves aux performances élevées (groupes 4 et 5). De même, les élèves de l'éducation prioritaire sont surreprésentés parmi les élèves les plus fragiles, confirmant une fois encore le **poids de l'origine sociale** dans les

¹ *Ibid.*, p. 8.

résultats scolaires. Les évaluations de 2008 sur l'évaluation des compétences en mathématiques conduisaient aux mêmes conclusions.

L'enquête CEDRE de 2009 portait également sur **l'évaluation des compétences générales à la fin du collège**. Elle s'appuyait sur les programmes du collège pour viser l'appréciation de trois compétences : savoir *prélever l'information*, ce qui comprend l'ensemble des moyens dont l'élève dispose pour accéder aux informations contenues dans des documents ; savoir *organiser l'information prélevée*, ce qui implique de pouvoir trier, choisir, transposer d'un support à un autre ou effectuer des inférences simples ; et enfin savoir *exploiter l'information de manière complexe*, comprenant le raisonnement déductif, la construction d'inférences complexes et la mise en œuvre d'une démarche expérimentale.

Alors que les résultats en fin de primaire restaient stables à six ans d'intervalle, le **score moyen des élèves en fin de collège baisse significativement** entre 2003 et 2009. Cette baisse se traduit par une **augmentation de la proportion des élèves les plus faibles de 15 % à 17,9 %** et une diminution de la proportion des élèves les plus performants de 10 % à 7,1 %. Cette tendance défavorable **touche particulièrement le secteur de l'éducation prioritaire** : ainsi, **la part des élèves en très grande difficulté y a plus que doublé entre 2003 et 2009**, passant de 3,9 % à 8,7 % des effectifs.

Comme pour les élèves de CM2, les élèves de troisième ont été répartis en six groupes selon le niveau de leurs performances. Les groupes 0 et 1 sont composés d'élèves en grande difficulté (17,9 %) dont les compétences se limitent au prélèvement d'informations, sans capacité de les exploiter. L'organisation des informations commence à s'observer chez les élèves de niveau 2 (29,5 %). **Au total, près d'un élève sur deux a des compétences fragiles et ne sait pas organiser correctement des informations prélevées dans des documents**. Seuls les élèves des groupes 4 (17,5 %) et 5 (7,1 %) savent exploiter l'information de manière complexe, cette compétence restant fragile chez les élèves du groupe 3 (29,6 %). Les élèves du groupe 5 sont les seuls capables de mettre en œuvre des démarches scientifiques, de saisir le sens implicite d'un texte et de mener des raisonnements complexes.

ÉVALUATION BILAN EN FIN D'ÉCOLE PRIMAIRE (2009)

Evaluations en 2003 et 2009 : répartition des élèves de CM2 selon l'échelle de compréhension de l'écrit			
Score seuil	% Population en 2003	% Population en 2009	échelle de compréhension de l'écrit
315	10.0 %	9.9 %	<p>Groupe 5</p> <p>Les élèves sont capables de choisir les informations les plus pertinentes du texte pour atteindre une compréhension fine de celui-ci; de hiérarchiser les différentes catégories d'informations pour reconstituer le sens explicite ou implicite d'un texte; de justifier une argumentation.</p>
276	19.2 %	19.2 %	<p>Groupe 4</p> <p>Les élèves sont capables de repérer les idées essentielles d'un texte pour le résumer.</p> <p>Les élèves sont capables de repérer et d'utiliser les principales règles des outils du langage.</p> <p>Les élèves montrent qu'ils connaissent le lexique spécifique utilisé à l'école dans les différents champs disciplinaires.</p>
238	29.3 %	31.9 %	<p>Groupe 3</p> <p>Les élèves sont capables d'identifier le thème, le sujet ou l'idée principale d'un texte.</p> <p>Les élèves sont capables de comprendre les informations implicites d'un texte.</p> <p>Les élèves sont capables de lier deux informations explicites dispersées dans le texte pour construire du sens.</p> <p>Les élèves sont capables de prélever des informations explicites quelle que soit la nature du support. Ils maîtrisent la compétence prélever dans des textes continus ou non-continus.</p> <p>Les élèves connaissent les règles d'accord (sujet/verbe - nom/adjectif) dans des exercices d'application.</p>
199	26.5 %	25.9 %	<p>Groupe 2</p> <p>Les élèves sont capables de prélever des informations explicites contenues dans des documents préalablement organisés sous forme de tableaux, graphiques, schémas (lecture). Ils sont capables de prélever des informations à partir d'un texte continu entendu (écoute).</p> <p>Ces élèves restent sur l'aspect global du texte qu'ils viennent de lire. Ils ne rentrent pas dans les détails et ne reviennent pas sur l'écrit pour confirmer leur première approche. Ils ont tendance à échouer sur les textes continus qu'ils ont à lire.</p> <p>Par ailleurs, lorsque la tâche se complexifie et que l'attention qui leur est demandée augmente, leurs performances diminuent.</p>
161	12.1 %	10.9 %	<p>Groupe 1</p> <p>Les élèves sont capables de prélever une information explicite d'une phrase ou rapidement disponible dans le texte (1er paragraphe). Ils n'entrent que très rarement dans la globalité d'un texte et se trouvent en difficulté sur tout support dépassant un court paragraphe.</p>
161	2.9 %	2.2 %	<p>Groupe 0</p> <p>Bien que capables de répondre ponctuellement à quelques questions, les élèves ne maîtrisent aucune des compétences attendues en fin d'école primaire.</p>

Lecture : L'échelle précise la description des compétences maîtrisées par les élèves de chaque groupe. La barre grisée symbolise l'étendue croissante de la maîtrise des compétences du groupe 0 au groupe 5. En 2009, les élèves du groupe 3 représentent 31,9 % de l'ensemble des élèves. Ils ont entre 238 et 276 points. Ils n'étaient que 29,3% dans ce groupe en 2003. Ils sont capables de réaliser les tâches du niveau des groupes 0, 1, 2 et 3. En revanche leur probabilité de réussir les tâches spécifiques aux groupes 4 et 5 est faible.

ÉVALUATION BILAN EN FIN DE COLLÈGE (2009)

Evaluations en 2003 et 2009 : répartition des élèves selon l'échelle de compétences générales			
Scores	% Population en 2003	% Population en 2009	échelle de compétences générales
316	<p>10,0 % 7,1 %</p>		<p>Les élèves sont capables d'exploiter l'information contenue dans des documents écrits, en mettant en œuvre à un degré élevé l'ensemble des aspects constitutifs des compétences générales qui s'acquièrent au cours des années de collège.</p> <p>Ils sont capables de juger de la pertinence d'une méthode pour la résolution d'un problème.</p>
278	<p>15,8 % 17,5 %</p>		<p>Les élèves sont capables de mettre en relation des informations issues de contextes hétérogènes, de classer et de comparer ces informations.</p> <p>Ils sont capables de comprendre le sens général et implicite d'un texte qu'ils peuvent interpréter avec finesse.</p> <p>Ils sont capables de résumer et de synthétiser un texte ou un document.</p> <p>Ils sont capables de choisir une argumentation, de décider d'une méthode et de l'utiliser pour résoudre un problème.</p> <p>Ils sont capables de comprendre et de mettre en œuvre une démarche expérimentale, de mener un raisonnement complexe, d'utiliser la pensée hypothéico-déductive.</p>
239	<p>29,6 % 28,0 %</p>		<p>Les élèves sont capables d'organiser une ou plusieurs informations après avoir effectué un traitement sur ces informations.</p> <p>Ils sont capables de justifier une réponse, en utilisant par exemple les marques anaphoriques leur permettant d'identifier les personnages d'un récit.</p> <p>Ils sont capables d'identifier les référents des substituts, d'identifier l'auteur ou le genre d'un texte.</p> <p>Ils montrent leur capacité à comprendre les relations de cause et de conséquence.</p> <p>Ils sont capables de choisir une conclusion en utilisant d'éléments contenus dans un texte littéraire ou présentés dans un texte relatant une expérience scientifique.</p>
201	<p>29,6 % 29,5 %</p>		<p>Les élèves sont capables de prélever des informations explicites contenues dans un document, qu'elles soient immédiatement repérables ou non.</p> <p>Ils sont capables de combiner plusieurs éléments prélevés dans un document, d'extraire une information pertinente selon plusieurs critères.</p> <p>Ils sont capables de prélever des informations dans un graphique, un schéma, un texte continu, de prélever des éléments, des mots, des chiffres dans un tableau.</p> <p>Ils sont en passe de maîtriser l'organisation de plusieurs informations pour effectuer un traitement.</p> <p>Ils sont au seuil de maîtrise de la compréhension spatial et temporel.</p>
162	<p>12,9 % 13,9 %</p>		<p>Les élèves sont capables de prélever une information explicite lorsque celle-ci est facilement repérable.</p> <p>Ils sont en difficulté devant un texte complexe ou comprenant un vocabulaire peu courant ou spécifique d'une discipline.</p>
162	<p>2,1 % 4,0 %</p>		<p>Bien que capables de répondre ponctuellement à quelques questions, les élèves ne maîtrisent aucune des compétences attendues en fin de collège.</p>
<p>Lecture : les élèves du groupe 3 ont entre 239 et 278 points. Ils sont capables de réaliser des tâches du niveau des groupes 0, 1, 2 et 3. Ils ont une probabilité faible de réussir les tâches spécifiques aux groupes 4 et 5.</p> <p>Les valeurs sont arrondies à la décimale la plus proche, et de manière à obtenir des sommes égales à 100 %.</p>			

Votre rapporteure ne peut que constater avec une vive inquiétude le net affaiblissement des résultats des collégiens, notamment des plus défavorisés d'entre eux, que révèlent les enquêtes CEDRE. Ces résultats sont, en outre, corroborés par les enquêtes PISA de l'OCDE. Sans qu'il soit nécessaire d'insister outre mesure sur ses derniers résultats largement publiés, il demeure utile de rappeler :

- qu'une part importante et malheureusement croissante des élèves français de 15 ans, autour de 20 % d'entre eux, a des performances très faibles tant en compréhension de l'écrit qu'en mathématiques et en culture scientifique ;

- et que l'influence de l'origine sociale sur les résultats scolaires est nettement plus forte en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Ces tendances de fond extrêmement préoccupantes que révèlent tant les enquêtes nationales qu'internationales ne pourront pas être contrecarrées par des dispositifs expérimentaux visant à masquer la raréfaction des moyens et les lacunes de la formation des enseignants, sans lesquelles l'autonomie pédagogique n'est qu'un vain mot. Il sera nécessaire de procéder à un **rééquilibrage décidé des ressources du second degré au profit du collègue et particulièrement de l'éducation prioritaire, mais aussi à une remise à plat rapide de la maîtrise dont l'échec est désormais patent.**

2. L'échec de la maîtrise

S'il est un levier essentiel d'amélioration du système éducatif qu'ont permis de mettre en évidence les enquêtes internationales, c'est bien celui de la formation des enseignants. La mission de la commission de la culture du Sénat en Finlande, à l'automne 2009, avait déjà mis l'accent sur la qualité de la formation initiale et de la préparation pédagogique à l'entrée dans le métier que recevaient dans ce pays les futurs enseignants. **Les réformes de structure ou de gestion du système éducatif ne peuvent pas, seules, avoir d'effet positif sur les apprentissages des élèves. Elles relèvent d'une vision trop administrative de l'école alors que c'est dans la classe et dans les rapports entre l'enseignant et ses élèves que tout se joue.**

Le centre d'analyse stratégique (CAS) a récemment publié une note analysant l'influence de l'enseignant sur les acquisitions des élèves. Il conclut qu'« à niveau initial et catégorie professionnelle des parents identiques, 10 à 15 % des écarts de résultats constatés en fin d'année entre élève s'expliquent par l'enseignant auquel l'enfant a été confié. »¹ À l'inverse, les effets « établissements » qui servent de justification aux projets d'extension de l'autonomie des collèges et des lycées sont beaucoup plus faibles, parfois même inobservables.² Autre résultat intéressant : les différences d'efficacité des enseignants ne dépendent que faiblement de leur niveau de formation initiale,

¹ CAS, *Que disent les recherches sur l'effet enseignant ?*, note d'analyse n° 232, juillet 2011, p.1.

² *Ibid.*, p. 5.

mais proviennent directement des modalités d'interaction avec les élèves dans les classes.¹

Votre rapporteure y voit confirmation de l'importance d'assurer une formation des enseignants, initiale et tout au long de leur carrière, axée sur la pratique de leur métier plutôt que sur leurs connaissances académiques et destinée à sécuriser et à accroître leurs capacités didactiques et pédagogiques. La transmission des connaissances et des compétences, en particulier auprès des plus jeunes et pour les savoirs les plus fondamentaux, nécessite de déployer des stratégies d'enseignement qui ne peuvent pas s'apprendre uniquement sur les bancs de l'université, mais répondent au contact prolongé avec le terrain. À cet égard et de l'aveu général, puisque quatre rapports successifs Filâtre, Marois, Groperrin et Jolion en ont pointé les défauts, la mastérisation a emprunté la mauvaise voie et demande une refonte complète avant qu'elle ne frappe dramatiquement les résultats des élèves.

Il convient de rappeler que le schéma d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » dans la loi de finances initiale pour 2010 était très largement issu de la mastérisation. Celle-ci prévoit en effet l'affectation des lauréats des concours rénovés directement devant les classes et a permis ainsi la **suppression d'emplois d'enseignants stagiaires** qui devaient auparavant réaliser une année de stage préalable en IUFM. **18 202 emplois au total ont été supprimés à ce titre** : 9 182 dans le premier degré public, 7 144 dans le secondaire public, dont 411 conseillers principaux d'éducation stagiaires, et 1 876 dans l'enseignement privé.

Cette réforme ne répondait donc pas au souci souhaitable d'améliorer le recrutement, la formation initiale et l'entrée dans le métier des enseignants, mais constituait simplement un artifice facile pour que le ministère de l'éducation nationale réalise les suppressions de postes qui lui avaient été demandée. Elle pouvait également répondre au souhait du ministère de l'enseignement supérieur de gonfler les chiffres d'étudiants titulaires d'un master et d'arguer ensuite d'une hausse de la qualification des étudiants français, alors même qu'était enclenché un mouvement de déprofessionnalisation des futurs enseignants reçus aux concours.

Les retours après une première année de mise en place sont très mauvais. Le rapport des inspections générales pointe, derrière des formules mesurées, de lourdes carences. Il pointe, en particulier, la très grande variété des ajustements locaux sur le terrain, que l'on retrouve aussi bien entre écoles ou établissements d'accueil des stagiaires, qu'entre universités ou qu'entre rectorats, pour en conclure que : *« ce fonctionnement a certes permis d'explorer les avantages et les inconvénients des diverses solutions retenues mais, outre les ruptures d'égalité de traitement que la pérennisation d'un tel fonctionnement ne manquerait pas d'entraîner, il s'est révélé insuffisant pour apporter des réponses durables aux différentes questions soulevées par une réforme de la*

¹ Ibid. p. 7.

formation aussi importante qui implique une coordination étroite entre l'institution universitaire et l'appareil scolaire. »¹

Votre rapporteure déplore la **faiblesse du cadrage national**, qui conduit à une **disparité préjudiciable** des actions des recteurs, des UFR, des chefs d'établissement et enseignants, sans réelle coordination. Le **défaut d'articulation** entre les politiques autonomes menées par les universités dans l'élaboration des masters d'une part, les besoins de l'éducation nationale et les contraintes du fonctionnement de ses écoles et de ses établissements, d'autre part, montre que les deux univers scolaires et universitaires s'ignorent encore trop alors que leur collaboration étroite est nécessaire. Le cumul de l'obtention du master et de la préparation au concours n'a clairement pas été suffisamment réfléchi et préparé. Les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont coresponsables de cet échec.

LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX STAGES EN RESPONSABILITÉ DES ÉTUDIANTS DE MASTER 2 (SECOND DEGRÉ)

a) Les politiques des universités

Parmi la grande diversité des politiques autonomes des universités, les inspections générales sont parvenues à distinguer :

- celles, nombreuses, qui tendent à limiter l'obligation du stage en responsabilité aux seuls admissibles ;

- celles qui font le choix d'inscrire dans leur maquette de M2 des stages en responsabilité et donc de les proposer à tous les étudiants, qu'ils soient admissibles ou pas comme dans les universités des académies de Grenoble, de Lyon et de Nantes, voire qui en font une condition de l'obtention de master ;

- celles qui refusent d'inscrire des stages en responsabilité dans leurs maquettes de master comme l'université Bordeaux 3 ou Toulouse 3 ;

- celles qui le rendent optionnel parmi d'autres types de stages possibles comme l'université Paris Est-Créteil ;

- celles qui au sein d'une même académie valorisent diversement le stage dans le master, par exemple le stage en responsabilité est valorisé par 15 ECTS par l'université de Poitiers et par 6 ECTS par celle de La Rochelle ;

- celles qui n'encouragent pas leurs étudiants à faire ces stages en considérant que leur durée, réduite à peau de chagrin, ne correspond pas aux standards de durée des stages dans les masters professionnalisants, comme à Nancy-Metz. La logique universitaire de diplomation l'emporte ici sur la préparation à l'entrée dans le métier ;

- celles qui dissuadent les étudiants, y compris les admissibles, de faire un stage en responsabilité sous le prétexte inverse que la préparation des épreuves du concours est beaucoup plus utile que la préparation de cours pour des classes prises en responsabilité. La logique de préparation au concours, sous forme de « bachotage » l'emporte ici encore sur la professionnalisation des futurs enseignants.

¹ IGEN-IGAENR, *Mise en œuvre de la réforme de la formation des enseignants, Rapport n° 2011-045, avril 2011, p. 30.*

b) Les politiques académiques

Les académies dans lesquelles les choix concertés des universités et du recteur conduisent à offrir les stages en responsabilité à tous les étudiants de M2 sont peu nombreuses : il s'agit des académies de Grenoble, de Lyon et de Montpellier.

La consommation des moyens délégués par les recteurs pour faire face aux stages en responsabilité s'annonce plus faible que prévue sous l'effet conjugué de la limitation de stages en responsabilité aux seuls étudiants admissibles, observée dans la plupart des académies, de la réduction des 6 semaines théoriques à 3 ou 4 semaines en responsabilité effective et des pratiques du service partagé par deux étudiants.

En revanche, les contraintes pesant sur l'organisation sur le terrain des stages sont fortes. D'après les inspections générales, toutes les académies mettent l'accent sur les réticences très fortes des professeurs à confier leurs classes à des étudiants pendant plusieurs semaines, notamment au cours du second trimestre de l'année scolaire. En outre, les demandes de stages en responsabilité se concentrent sur les établissements des villes possédant des centres universitaires, d'où la saturation des capacités d'accueil et de prise en charge dans les établissements concernés.

En outre, l'organisation du suivi des stages connaît un grand flou. Les fonctions spécifiques ainsi que les rôles respectifs du professeur « tuteur ou référent » en établissement et du « maître de stage » de l'université formatrice ne sont pas clairs. Ainsi, pour certains responsables de département, le « maître de stage » supervise mais n'émet pas comme tel d'avis formalisé sur le déroulement du stage ; pour d'autres, en revanche, il doit formuler un avis complémentaire de ceux du chef d'établissement et du professeur « tuteur ou référent ». Cet avis du professeur référent possède une fonction très flottante et, aussi bien du côté de l'IUFM que du côté de l'employeur, la confusion règne.

Source : IGEN-IGAENR – Commission de la culture

Les inspections générales demandent dès lors à l'ensemble des parties prenantes de « *passer de la gestion de l'urgence à l'exigence de la qualité* »¹, ce qui résume bien **l'impréparation de la réforme, ainsi que l'aggravation des problèmes de remplacement, la désorganisation de l'entrée en fonction et la fragilisation de la professionnalisation des futurs enseignants qu'elle a provoquées.**

Dans le second degré, **la situation physique et psychologique des stagiaires**, mis directement en responsabilité d'une classe et devant perpétuellement faire face à des urgences et à des difficultés que l'on ne leur a pas donné les moyens de convenablement anticiper et régler, **est très préoccupante**. Dans les académies de Poitiers et de Paris, en particulier, sont signalées des proportions très importantes, respectivement 11,5 % et 18,5 %, de cas lourds de stagiaires en très grande difficulté.²

Pour remettre à plat la réforme de la formation et du recrutement des enseignants, votre rapporteure approuve les orientations critiques du rapport Jolion remis en octobre 2011 aux ministres de l'enseignement supérieur et de

¹ *Ibid.*, p. 31.

² *Ibid.* p. 23.

l'éducation nationale.¹ De simples ajustements seront insuffisants devant l'ampleur des dysfonctionnements. Il conviendra donc d'agir en profondeur en :

- **repensant l'articulation dans le temps et dans les contenus entre l'obtention du diplôme de master, la préparation des concours et la professionnalisation pédagogique progressive des futurs enseignants ;**

- **favorisant une entrée progressive dans le métier sur un an, en s'appuyant sur les IUFM intégrés aux universités pour assurer un accompagnement au plus proche des besoins stagiaires et sous la responsabilité de professionnels de la formation de formateurs ;**

- **faisant plus globalement de la formation des enseignants « une vraie priorité partagée par le formateur et le recruteur »².**

Les difficultés des enseignants stagiaires participent à la **dégradation du climat social**³ dans les établissements repérée au cours de l'année 2011 par les correspondants académiques et s'ajoutent aux suppressions de postes, aux diminutions de dotations horaires, à la restriction des crédits de formation continue allouée ou encore à la perte de certaines décharges. L'épuisement des personnels soumis à une pression toujours grandissante et à la multiplication des réformes et des expérimentations doit être souligné.

3. L'impératif de sauvegarde de la médecine scolaire

Votre rapporteure s'est inquiétée de la **recrudescence des maladies infectieuses** dans certains territoires défavorisés, dont la presse s'est fait l'écho. Malheureusement, le recueil d'activité des médecins scolaires, tel qu'il ressort d'une enquête réalisée à l'initiative louable du syndicat majoritaire, confirme ses craintes. Les médecins scolaires sont de plus en plus sollicités pour des maladies transmissibles graves comme la méningite ou la tuberculose. Le **nombre de sollicitations a presque doublé sur un an**. Même si ce taux basé sur un recueil d'activités ne peut constituer une mesure exacte, l'évolution est nette et préoccupante. Parallèlement, la teigne et la gale réapparaissent dans certaines écoles, signe d'une grave dégradation des conditions de vie de la population environnante. **La médecine scolaire, pourtant en première ligne sur ces problèmes généraux de santé publique, n'a plus les moyens suffisants pour y faire face.**

Le corps des médecins de l'éducation nationale comptait 1 314 agents au 1^{er} avril 2011, dont 116 agents sur emploi de médecin conseiller-technique. Cet effectif représente un ratio d'environ 1 200 médecins pour 12 millions d'élèves, soit **1 médecin pour 10 000 élèves**. Cette proportion est manifestement dérisoire si on la confronte non seulement à l'ampleur des missions de prévention, de

¹ J.-M. Jolion, Mastérisation de la formation initiale des enseignants : enjeux et bilan, 10 octobre 2011.

² Ibid., p. 23.

³ IGAENR, Suivi trimestriel des académies, Rapport n°2011-033, avril 2011, pp. 15 et s. Les préfets commencent même à s'inquiéter de la situation dans certains départements, comme la Seine-Saint-Denis, la Manche ou en Lorraine.

veille et de soins qui incombent aux médecins scolaires, mais aussi à l'extension normale de la patientèle d'un généraliste qui s'occupe d'environ 1 000 personnes. Dans les académies rurales, la circonscription d'un médecin scolaire peut couvrir tout un département ce qui impose des trajets longs et fréquents, alors même que les frais de déplacement budgétés sont insuffisants.

Le corps des médecins scolaires est donc manifestement **sous-dimensionné**, ce qui, nonobstant la qualité et le dévouement incontestables des personnels, menace à terme de dégrader l'état de santé général des élèves. D'ores et déjà, **le bilan de santé à 6 ans ne peut être réalisé, faute de moyens, systématiquement sur l'ensemble des élèves**. En Seine-Saint-Denis, le bilan est réalisé par exemple sur 20 % des enfants. En bons professionnels, les médecins scolaires ont décidé de **cibler les enfants aux besoins prioritaires**, en se coordonnant avec les infirmiers, les psychologues scolaires et les assistants sociaux. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont été amenés à prendre la responsabilité de la reconfiguration de leur mission, en **l'absence de tout pilotage stratégique par le ministère de l'éducation nationale**.

Les réformes menées depuis 2006 par le ministère ont tendu à simplifier les modalités de recrutement et de formation des médecins de l'éducation nationale pour résoudre les problèmes de recrutement dans ce corps. Ainsi, à compter de la session 2009, en lieu et place de trois concours, un concours unique de recrutement sur titres et travaux est instauré, complété par une épreuve orale. Ce n'était pas une mesure à la hauteur du problème si bien que le nombre de postes restés vacants à l'issue des opérations d'affectation n'a cessé de croître pour atteindre 140 postes vacants à la rentrée 2010, essentiellement en raison de l'assèchement du vivier de candidats et du renoncement au bénéfice du concours.

RECRUTEMENT PAR CONCOURS DES MÉDECINS SCOLAIRES DEPUIS 2006

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre postes offerts	105	100	100	49	40	100
Nombre postes pourvus	105	68	54	26	25	-
% couverture	100 %	68 %	54 %	53 %	62 %	-

Source : MEN

En 2011, le syndicat national des médecins scolaires et universitaire, (SNMSU-UNSA), majoritaire, reçu en audition par votre rapporteure, estime à **200 postes les vacances sur l'ensemble du territoire national**, ce qui représenterait environ 17 % de l'effectif du corps. Par exemple, 19 postes sont vacants dans le seul département de Seine-Saint-Denis dans l'académie de Créteil alors que les difficultés sociales qui y sont concentrées se doublent fréquemment de problèmes sanitaires chez des populations souvent éloignées du soin.

Il faut considérer que, sur de nombreux points du territoire, la médecine scolaire répond aux besoins essentiels de santé de la population, qu'elle est **une médecine de proximité, de première intention et constitue un filet de sécurité sanitaire essentiel**. Beaucoup d'enfants ne disposent pas d'un suivi médical,

n'ont pas de médecin traitant et vont de service d'urgences en service d'urgences. La médecine scolaire agit comme un révélateur des problèmes parce qu'elle est parfois le seul contact de ces jeunes avec la santé et qu'elle joue un rôle crucial de diagnostic et d'accompagnement des familles vers le soin.

À ces vacances importantes, aux **inégalités territoriales** qui pénalisent les zones urbaines difficiles et les zones rurales isolées – elles aussi souvent coupées du soin et d'un accès facile à la santé – il faut encore ajouter un facteur aggravant : 42 % du corps pourrait être parti à la retraite d'ici 2019. L'avenir de la médecine scolaire s'est assombri.

Devant la gravité de l'enjeu, votre rapporteure est convaincue que la passivité n'est plus de mise et qu'**il faut renforcer l'attractivité de la profession en agissant simultanément sur l'élévation de la grille des rémunérations, la consolidation du statut et la clarification des missions de la médecine scolaire.**

La question salariale est la plus urgente, à la fois en termes de niveau absolu de la rémunération et de **différences de traitement avec les autres médecins, y compris ceux de la fonction publique.** Un médecin scolaire commence sa carrière avec un traitement mensuel brut de 1 754,88 euros, soit une somme inférieure à ce que reçoit un interne en 3^e année. En fin de carrière, un médecin scolaire reçoit 3 801,47 euros mensuels bruts, soit encore 174 euros de moins que les médecins de prévention chargés des personnels de l'éducation nationale. Les différences de rémunération ont été cruellement révélées lors des opérations de vaccination contre la grippe A. D'après les informations reçues par votre rapporteure, les heures de vaccination étaient rémunérées à environ 66 euros pour les médecins libéraux, 33 euros pour les médecins salariés et environ 15 euros par les médecins scolaires. Le geste était pourtant le même et tous avaient la qualité de médecin.

Si, parallèlement, la **rémunération des vacataires** n'est pas améliorée pour demeurer compétitive par rapport à ce que propose la protection maternelle et infantile (PMI) ou les centres de santé locaux, les ressources de la médecine scolaire sont condamnées à l'attrition et son vivier de recrutement à l'assèchement, sans aucun apport de sang neuf.

Les questions de grille doivent aussi être envisagées du point de vue de la progression au cours de la carrière. Or, les médecins scolaires parviennent rapidement en bout de grille sans possibilité de progression pour le reste de leur carrière : c'est le cas de 65 % des médecins de 1^{re} classe. Considérant l'accumulation de ces considérations de salaire et de carrière, on peut légitimement comprendre la **frustration** de médecins scolaires, qui sont de plus en plus nombreux à faire des demandes de détachements ou qui repassent d'autres concours pour être intégrés dans d'autres corps. L'utilisation par le ministère du levier de l'indemnité de sujétion spéciale n'est pas adéquate, ne serait-ce que parce que l'application du coefficient multiplicateur est laissée à l'initiative des recteurs. Il faut plutôt une politique nationale globale agissant sur la grille et le statut, si l'on cherche l'efficacité et l'équité.

Une solution devrait être explorée : **l'alignement des médecins scolaires sur les médecins-inspecteurs de santé publique (MISP)**, d'autant que ces professionnels faisaient tous partie du même corps avant 1991.

Rénover la médecine scolaire nécessitera également de réfléchir :

- à des dispositifs permettant aux médecins un **exercice mixte combinant sur une carrière des périodes libérales et des périodes salariées dans la fonction publique** ;

- à des voies de **collaboration plus étroite avec les agences régionales de santé (ARS) et avec les collectivités territoriales afin d'intégrer la médecine scolaire à une politique de santé globale et cohérente à l'échelle d'un bassin de population.**

B. L'ÉCHEC D'UNE POLITIQUE COUPÉE DE LA VIE DES TERRITOIRES

1. Les leçons de géographie de l'école

Au niveau de la population scolaire, des résultats des élèves, des moyens mis en œuvre, des politiques rectorales autonomes, des expérimentations ministérielles implantées, de l'intervention des collectivités, les académies ne se ressemblent pas. Ce constat paraîtrait presque banal et bénin, si ces inégalités étaient le résultat d'une différenciation des moyens et des dispositifs au service de la réussite de tous les élèves, qui accorderait plus à ceux qui en ont le plus besoin. En réalité, le déterminisme social si fort dans notre système scolaire, ainsi que l'ont montré les enquêtes nationales et internationales déjà rappelées par votre rapporteure, s'exprime malheureusement aussi sous forme d'une sorte de déterminisme géographique. **Les inégalités de traitement et la disparité des politiques ne contrecarrent pas les effets des difficultés socio-économiques des territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains, ruraux ou ultramarins mais elles tendent simplement à les refléter et les reproduire.**

Les difficultés de l'outre-mer, dont il fait reconnaître la grande diversité, sont bien connues, sans que l'on puisse discerner une action résolue du ministère pour adapter son action aux spécificités de ces territoires et s'y concentrer sur la lutte contre l'échec scolaire. Plus qu'ailleurs encore, l'école primaire y est un chaînon fondamental qui doit être renforcé. Bien souvent, le français n'est pas la langue maternelle parlée dans la famille. Les créoles sont notamment très vivants à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion et l'école est aussi le lieu du passage vers le français. La situation de la Guyane et désormais de Mayotte, nouveau département, nécessitent une attention toute particulière.

Plus généralement, votre rapporteure s'inquiète des effets de la désectorisation, en particulier du développement d'une concurrence perverse entre les établissements et de la constitution de ghettos scolaires dans l'éducation prioritaire. Rappelons l'enquête de la Cour des comptes sur les **conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire sur les effectifs des collèges des réseaux ambition réussite (RAR)**. Après l'augmentation de 28 % des dérogations en

2008, la Cour avait souligné que : « *les effectifs des collèges ont évolué de façon fortement différenciée selon les établissements : certains ont pu enregistrer des pertes d'effectifs allant jusqu'à 10 % alors que d'autres connaissent des progressions allant jusqu'à 23 %. Particulièrement, sur les 254 collèges « ambition réussite », 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire.* »¹

Interrogés par votre rapporteure, les services du ministère de l'éducation nationale lui ont transmis les éléments d'information suivants. Les demandes de dérogation en 6^e et en 2nde se sont élevées à 111 828 à la rentrée 2011, 67 864 d'entre elles ont été satisfaites. Le taux de satisfaction des demandes a baissé entre 2008 et 2011 passant de 77 % à 63 % en 6^e et de 73 % à 58 % en 2nde. Sans doute est là le signe de la volonté des autorités académiques déconcentrées de contenir des variations d'effectifs trop importantes dépeuplant les établissements les moins réputés pour en engorger d'autres. C'est bien le signe d'un **besoin évident de régulation des affectations pour assurer tant la mixité sociale qu'une gestion efficace des établissements** et *a contrario* des risques de stigmatisation, d'accroissement des inégalités et de désarticulation du système éducatif que produit la déssectorisation.

Dans l'éducation prioritaire, 25 % des élèves de CM2 devant aller dans un collège RAR ont fait une demande de dérogation pour l'éviter. Avec un taux de satisfaction de 60 %, ce sont environ **15 % des élèves qui évitent délibérément les collèges RAR**. L'impact sur les effectifs accueillis dans les collèges RAR est très important puisqu'ils enregistrent à la rentrée 2011 une **baisse de 10,5 % de leurs effectifs sur un an**. Cet effet est cumulatif d'année en année. Déjà à la rentrée 2009, on considérait que 32 collèges en RAR avaient perdu plus de 25 % de leurs effectifs en 6^e. Quant elle ne conduit pas une **concentration intenable des difficultés sociales et scolaires**, cette hémorragie peut amener la fermeture de l'établissement. Dans les deux cas, elle vide de sa substance même l'éducation prioritaire. C'est pourquoi **votre rapporteure s'étonne que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas mené une évaluation rigoureuse des impacts pédagogiques sur les apprentissages des élèves de la déssectorisation, notamment dans les RAR**.

Les mesures de carte scolaire et les suppressions de postes ne touchent pas seulement les zones urbaines. **Elles touchent aussi violemment les zones rurales où l'école constitue un service public de proximité essentielle pour la vitalité des territoires**. Toute la pratique de l'éducation nationale trahit la charte des services publics en milieu rural, signée en 2006, qui prévoit au moins une prévisibilité des suppressions de postes et des fermetures de classes à horizon de deux ans afin de laisser les collectivités s'organiser. L'Association des maires de France (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF), reçues par votre rapporteure, lui ont fait part de leur déception et de leur inquiétude, que le ministère ne semble pas entendre.

¹ *Cour des comptes, L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire dans les quartiers sensibles, Enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, septembre 2009, p. 21.*

En outre, une enquête réalisée conjointement par le SNUIPP, l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (Andev) et l'AMRF a mis en évidence les **très fortes disparités** naissant des interventions différenciées des communes en matière d'éducation. Les crédits scolaires varient de un à dix selon les communes. Les petites écoles des petites communes sont les plus faiblement dotées en moyenne, ce qui désavantage fortement leurs élèves. **L'État n'assure pas ici sa mission de garant de l'équité sur l'ensemble du territoire national.** Il ne propose comme solution, non pas la signature d'une charte nationale d'équipement ou une **remise à plat de la répartition des financements avec les collectivités, ainsi que le recommandait en 2008 la Cour des comptes**, mais une **poursuite de la désertification scolaire** par concentration des établissements.

Le désarroi des élus ruraux devant la fermeture de classes et d'écoles est compréhensible et les pousse parfois à des extrémités très regrettables comme l'embauche de professeurs sur des fonds communaux, qui assimile de fait l'école publique à une école privée hors contrat. **Les pressions pour la constitution de regroupements scolaires concentrés sont particulièrement inacceptables.** La concentration dans des établissements des effectifs des écoles rurales fermées tend toujours à se faire au profit du chef-lieu de canton, alors même que le numérique est l'outil adéquat pour mailler un réseau d'écoles dynamique et respectueux de la vie des territoires. **Notre rapporteure déplore à cet égard très vivement l'abandon du plan écoles numériques rurales**, qui a suscité beaucoup d'enthousiasme et de satisfaction auprès des élus, des enseignants, des parents et des élèves.

2. Une mise à l'écart des élus intenable et inefficace

Les pratiques décrites par les associations d'élus témoignent toutes d'un repli de l'éducation nationale sur elle-même, d'un refus du dialogue et de l'absence d'une réflexion sur les besoins et les spécificités des territoires, notamment du milieu rural, où l'enseignement ne peut se dérouler sur le même modèle que dans un grand centre urbain. Les difficultés, voire les impossibilités d'application du service minimum d'accueil, imposé aux élus, est une autre illustration de ce manque criant de concertation. De même, la suppression du samedi matin vient d'une décision discrétionnaire de l'administration centrale, sans considération pour les transformations des activités périscolaires qu'elle imposait aux collectivités.

Il faut changer de culture et de logique pour concilier l'équité sur l'ensemble des territoires et l'adaptation aux circonstances locales. Cela ne peut se faire sans l'appui des collectivités territoriales enfin reconnues comme des partenaires à part entière. M. Jardel, représentant l'AMF, a bien exprimé lors de son audition l'exaspération commune : *« les élus ne sont pas aux ordres de l'administration ; ils travaillent avec elle pour tirer la charrette à deux »*. Les commissions départementales de l'éducation nationale (CDEN) ne constituent pas des instances de concertation et de réflexion adaptées. Les réunions demeurent purement formelles et les avis rendus ne sont pas pris en compte par

les autorités académiques qui passent systématiquement outre. Ceci explique l'appel de l'AMRF en date du 9 octobre 2011 qui recommande aux élus de suspendre leur participation aux CDEN.

Sans doute une **rénovation des CDEN et de la procédure de construction de la carte scolaire** est-elle désormais nécessaire pour que la parole des élus puisse être entendue à la hauteur de leur participation effective à la vie des écoles. Il est également **paradoxal qu'au niveau national, les associations d'élus ne soient à aucun moment associées à la construction du budget de l'éducation**, alors même que les collectivités territoriales financent un quart de la dépense intérieure et que leurs interventions sont tributaires des décisions budgétaires de l'État.

Il est plus que temps de reconnaître que les interventions accrues des collectivités (communes, EPCI, départements et régions) appellent désormais une **reconnaissance de leur rôle de partenaires à part entière de l'éducation nationale**. Une clarification des compétences de chacun, tant en matière de financement que de champ d'intervention est souhaitable. Si l'éducation nationale doit conserver le contrôle du pédagogique *stricto sensu*, il ne peut plus être ignoré que les actions des collectivités tant dans le périscolaire que dans la prise en charge matérielle des établissements ont également un **contenu éducatif** et qu'elles peuvent **améliorer le climat de vie scolaire et les conditions d'apprentissage**.

Votre rapporteure souhaite illustrer ce point par un exemple récent : le **dispositif d'encadrement des élèves exclus mis en place par le conseil général de Seine-Saint-Denis**. Ce département connaît 1 000 exclusions définitives par an et entre 500 et 600 exclusions temporaires par jour. En général, l'exclusion est propice au décrochage et à la rupture définitive avec le monde scolaire. L'initiative du conseil général vise à en faire un temps utile pour l'élève, de réflexion sur soi lui permettant de réintégrer le collège dans de bonnes conditions pour lui et pour ses camarades. La moitié des collèges des départements sont concernés.

Une convention entre la ville, le conseil général et l'éducation nationale, ainsi qu'avec d'éventuelles associations intervenantes est signée. La commune fournit les locaux d'accueil des élèves exclus, le conseil général finance les intervenants et les activités, l'éducation nationale accompagne et cautionne le dispositif. Le coût s'élève à environ 9 000 euros en moyenne par collège, l'essentiel à la charge du département. Les élèves exclus sont pris en charge par des éducateurs spécialisés qui les aident à comprendre le sens de la faute et de la sanction. Ce métier spécifique n'existe pas aujourd'hui dans l'éducation nationale, ce qui peut diminuer les effets du travail réalisé pendant l'exclusion, faute de continuité suffisante après le retour au collège. Les premiers retours sont positifs. Même si l'évaluation du dispositif n'est pas encore achevée, il apparaît d'ores-et-déjà que **c'est là où la collaboration entre les collectivités, les associations et l'éducation nationale est la plus étroite que les résultats sont les meilleurs**.

Cet exemple parmi d'autre montre qu'il doit être possible de nouer à plus grande échelle des partenariats modernes et transparents entre l'éducation nationale et les collectivités, ce que votre rapporteure souhaite. Outre un changement de culture vers plus d'ouverture au monde extérieur, l'éducation nationale devra sans doute également repenser l'organisation déconcentrée de ses services. À cet égard, la **concentration des pouvoirs et des responsabilités au sein des académies dans les mains des recteurs** au détriment des inspections académiques pourrait être préjudiciable.

Un décret est en cours d'examen devant le Conseil d'État pour faire du recteur la seule autorité académique pleine et entière. C'est là une étape de plus dans la rationalisation budgétaire des services académiques mais **il est à craindre qu'elle n'éloigne un peu plus encore du terrain la prise de décision dans l'éducation nationale.**

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteure émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

DEUXIÈME PARTIE

L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL : UNE DÉSTABILISATION CONFIRMÉE

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL 2011-2012

Crédits de paiement – PLF 2012 <i>(en millions d'euros, hors FDC et ADP)</i>	Total	Variation 2011-2012
(1) Programme 141 (public)	29 671,799	+ 257,132 (+ 0,87 %)
Action 3 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 088,118	+ 34,017 (+ 0,84 %)
Action 4 : Apprentissage	7,793	+ 1,550 (+ 25,00 %)
Action 7 : Aide à l'insertion professionnelle	52,899	+ 0,480 (+ 0,74 %)
Action 8 : Information et orientation	296,432	+ 2,176 (+ 2,00 %)
Action 9 : Formation continue et VAE	116,050	+ 0,076 (+ 0,06 %)
Total public	4 561,292	+ 38,298 (+ 0,85 %)
(2) Programme 139 (privé)	7 105,605	+ 19,402 (+ 0,27 %)
Action 5 : Enseignement professionnel sous statut scolaire	760,025	- 0,303 (- 0,04 %)
TOTAL public - privé	5 321,317	+ 37,995 (+ 0,72 %)

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication à partir du projet annuel de performances de la mission

I. LA RÉFORME À L'ÉPREUVE DES FAITS, UNE LAME DE FOND

A. UNE STRUCTURATION DIFFICILE DE L'OFFRE DE FORMATION

1. Le premier bilan d'une réforme bouleversant tous les aspects de la voie professionnelle

La voie professionnelle a subi depuis 2008 une **refonte extrêmement profonde** qui n'a quasiment rien épargné de la carte des formations, de la construction des parcours et des modalités pédagogiques d'enseignement. Elle fut ainsi le premier laboratoire de la politique désormais générale du Gouvernement à l'égard du monde éducatif.

S'ouvre en premier lieu une phase présentée comme expérimentale qui n'est conclue par aucune véritable évaluation. Elle a surtout permis de contourner plus facilement les inquiétudes légitimes des personnels quant au bien-fondé des nouveaux dispositifs. Ensuite, le ministère procède à une **généralisation brutale** sans inflexion des mesures initiales et sans cadrage national fort. Les recteurs développent alors des politiques académiques très disparates, tandis que, seules la vigilance des personnels et la restriction des crédits, en elle-même préjudiciable, empêchent l'autonomie accrue des établissements de se transformer en une véritable concurrence néfaste pour les élèves. Il est fort à craindre que les **inégalités territoriales et sociales** s'en trouveront rapidement renforcées, alors même qu'elles constituent déjà le point noir du système scolaire, comme le révèlent toutes les études et notamment l'enquête PISA.

Le nouveau mode de gestion de l'éducation nationale, initié par la rénovation du lycée professionnel, se retrouve en particulier dans l'évolution de la politique d'éducation prioritaire où l'expérimentation CLAIR (Collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite), qui devait rester restreinte et soumise à une évaluation rigoureuse, est d'une année sur l'autre étendue aux écoles, puis généralisée à tous les établissements pour reconfigurer *de facto* les réseaux ambition réussite.

Il est même possible de faire une **lecture globale des deux réformes de l'éducation prioritaire et de l'enseignement professionnel**, comme deux moments d'une même volonté de mettre en tension les segments les plus fragiles du système scolaire, ceux où se concentrent beaucoup d'enfants de milieu défavorisé. Parallèlement, l'enseignement supérieur et le lycée général voient leurs moyens préservés, alors qu'ils s'adressent à des élèves qui connaissent moins de difficultés sociales.

La contrainte générale pesant sur les ressources de l'éducation aboutit ainsi à des arbitrages et à des transferts au détriment des plus faibles, qui sont en même temps stigmatisés au nom de la lutte contre la violence scolaire et le décrochage, ce qui permet symboliquement de « légitimer » tous les dispositifs qu'on leur impose.

Votre rapporteure en conclut que la signification et la portée de la réforme de la voie professionnelle dépassent largement leur seul objectif affiché et que les conclusions qui peuvent en être tirées valent pour l'ensemble de la politique du Gouvernement.

À titre personnel, votre rapporteure n'était pas opposée par principe à la réduction à trois ans de la durée du parcours menant au baccalauréat professionnel pour les meilleurs élèves. En revanche, elle a toujours plaidé pour le maintien en parallèle de l'ancienne voie *via* le BEP, parce qu'elle s'inquiétait du sort des élèves les plus fragiles et craignait l'accroissement des sorties sans qualification. Ses inquiétudes sur les effets de la réforme du lycée professionnel se sont malheureusement consolidées année après année au fur et à mesure de sa mise en œuvre concrète.

À l'épreuve des faits, malgré la mobilisation intacte de l'ensemble des personnels, enseignants, administratifs et chefs d'établissement, force est de constater que la réforme ne parvient pas à répondre aux nombreuses inquiétudes qu'elle a suscitées concernant :

- la structuration de l'offre de formation, en particulier l'équilibre entre CAP et baccalauréat professionnel ;
- le statut, les modalités d'obtention et la place dans le cursus des BEP renouvelés et rebaptisés « certifications intermédiaires »¹ ;
- l'effectivité des passerelles tant entre les différentes voies, qu'au sein de la filière professionnelle ;
- l'articulation entre la voie scolaire et la voie de l'alternance ;
- la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé ;
- l'accroissement de l'hétérogénéité des classes, du fait de l'accueil d'élèves plus jeunes et plus à l'aise dans les matières générales mais aussi en raison de la multiplication des lycées des métiers intégrant l'apprentissage et la formation continue ;
- la fragilisation du recrutement des enseignants intervenant en lycée professionnel due à la mastérisation ;
- l'organisation difficile des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) ;
- le risque de « déprofessionnalisation » de l'enseignement professionnel minant les possibilités d'insertion au niveau IV sur le marché du travail ;
- et les poursuites d'études incertaines dans l'enseignement supérieur, notamment en BTS.

¹ Le décret n° 2009-145 du 10 février 2009 prévoit que « tout jeune inscrit dans le cycle conduisant au baccalauréat professionnel [...] se présente au cours de ce cycle à un brevet d'études professionnelles ou un certificat d'aptitude professionnelle dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'éducation. »

2. Le devenir des élèves de seconde professionnelle

L'engouement des familles et des élèves, qui croient à la revalorisation de la voie professionnelle et qui sont portés par un espoir de promotion sociale, est réel. Mais cet espoir risque d'être déçu et de générer une grande frustration, si les promesses simultanées d'insertion professionnelle et de poursuite dans le supérieur ne sont pas tenues.

Dans son avis budgétaire précédent, votre rapporteure avait insisté sur le fait qu'il faudrait *in fine* juger la réforme sur pièces lorsque les nouveaux bacheliers arriveraient sur le marché du travail. Ce moment arrivera à l'été 2012, dans un contexte économique très difficile, alors que les entreprises ont peu de visibilité sur leurs perspectives d'embauche à court terme et sur les compétences et les métiers dont elles auront besoin pour se développer à moyen terme.

Mais il est d'ores-et-déjà possible de discerner de grandes tendances, ne serait-ce que sur la cohorte expérimentale qui avait anticipé la réforme en 2008 et sur le déroulement des deux premières années de formation pour les autres. À cet égard, et en laissant pour l'instant de côté les questions de la poursuite en BTS et de l'insertion professionnelle au niveau IV, votre rapporteure s'inquiète de la **tension qui se matérialise entre deux objectifs essentiels de la réforme : augmenter le nombre de bacheliers professionnels d'une part, réduire les sorties sans qualifications, d'autre part.**

Bien qu'il soit légitime de faire accéder un maximum de jeunes au baccalauréat, la réforme ne doit surtout pas fragiliser la scolarité des élèves les plus faibles qui n'ont plus le temps désormais de reprendre confiance en eux après des années de collège souvent difficiles. Dans son principe même, la réforme portait les germes d'un conflit entre deux priorités potentiellement antagonistes, la lutte contre le décrochage scolaire et l'élévation du niveau de qualification. Sa mise en œuvre pratique pourrait malheureusement conduire, éventuellement à augmenter le nombre de bacheliers, mais surtout à accroître les sorties du système éducatif.

Les inspections générales, dans leur dernier rapport de suivi de la réforme, se sont penchées sur le devenir des élèves de seconde professionnelle à la rentrée 2010. D'après leurs enquêtes, le taux d'accès en première se situait entre 75 % dans les académies de Lille et de Nancy-Metz et 82 % dans l'académie de Bordeaux, soit une légère dégradation par rapport à l'an passé mais sur des flux plus importants. Le ministère de l'éducation nationale a confirmé nationalement un **taux de passage d'environ 78 % en 1^{ère} professionnelle.**

En revanche, des **taux de redoublements significatifs** ont été enregistrés, jusqu'à 6 % dans les académies de Lille et de Versailles, soit plus que dans les anciens BEP.¹

En outre et plus gravement, le **nombre des sorties du système scolaire a augmenté de 3 points au niveau national et converge vers environ 14 %**. Derrière le terme de « sorties » peuvent se cacher plusieurs événements de portée plus ou moins sérieuse : exceptionnellement un emploi, beaucoup plus probablement un départ vers l'apprentissage, une prise en charge par la mission générale d'insertion, voire une rupture définitive avec tout système de formation.

Deux problèmes se croisent dans l'appréhension des sorties : l'appréciation des causes des sorties et la difficulté pour l'éducation nationale de suivre les parcours des élèves. Tant les lycées que les académies ne réalisent pas de suivi suffisant du devenir des élèves qui quittent la scolarité. Il est dès lors difficile de mesurer la gravité du phénomène. Néanmoins, la hausse des sorties, même vers d'autres types de formation, constitue clairement *« une alerte sur le fonctionnement de la seconde professionnelle. »*² Outre les effets délétères de l'orientation par défaut et par l'échec, que la réforme n'est pas parvenue à endiguer, il faut pointer notamment la **pression sur les élèves plus fragiles** et les **défaillances de l'accompagnement personnalisé**, pourtant leitmotiv pédagogique du ministère.

Si cette tendance se confirmait, la réforme se solderait par un accroissement sérieux des inégalités sociales et scolaires, qui signerait son échec et la nécessité d'en revoir profondément l'architecture.

3. L'équilibre de la carte des formations

La définition de la **carte des formations** est un enjeu crucial pour l'avenir de l'enseignement professionnel. Le calibrage de l'offre en CAP et en bac professionnel ne peut pas, en effet, être réglé de façon satisfaisante au niveau macroscopique. Ce ne sont pas ici les statistiques nationales qui sont parlantes et utiles mais bien plutôt l'examen minutieux du **maillage territorial** des parcours de formations.

Or, des auditions qu'elle a menées, votre rapporteure conclut qu'**il n'existe pas une topologie adéquate des formations professionnelles dans tous les bassins**. Les négociations en cours entre l'État, les conseils régionaux et les organisations professionnelles pour la conclusion, région par région, des contrats de plan de développement des formations (CPRDF) n'ont pas pour l'instant débouché sur des solutions concrètes.

¹ IGEN-IGAENR, *Suivi de la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle*, n° 2011-019, février 2011, p. 5.

² *Ibid.* p. 7.

Il convient d'insister sur la nécessité de **rejeter tout déterminisme géographique** qui aboutirait à ce que le choix d'orientation soit uniquement dicté par l'existence de telle spécialité à tel niveau de diplôme dans le lycée le plus proche. Ce sont les familles populaires modestes qui en pâtiraient le plus dans la mesure où elles n'ont pas une connaissance adéquate du système éducatif et surtout pas les ressources financières suffisantes pour assumer les poursuites d'études d'un adolescent qui logerait ailleurs. Il ne faut pas les contraindre à opter entre une formation initiale salariée en apprentissage ou l'enfermement géographique dans une formation subie et non choisie. Le déterminisme géographique **ne fait que renforcer le déterminisme social** déjà si prégnant dans l'enseignement professionnel.

C'est pourquoi votre rapporteure préconise que la **cohérence et la complémentarité des parcours** soient assurées dans chaque bassin de formation, afin qu'une offre à la fois de CAP et de bac professionnel dans des spécialités proches existe au niveau d'une même zone géographique. À défaut, les diverses passerelles censées garantir la fluidité des parcours pour s'adapter aux besoins de chaque élève ne resteront qu'une vaine promesse.

Au niveau quantitatif, depuis 2009, l'offre de CAP s'est accrue puis s'est stabilisée à l'initiative des recteurs. Les autorités académiques souhaitent maîtriser les flux vers le niveau V pour garantir la croissance des effectifs au niveau IV et éviter le maintien implicite d'un accès au baccalauréat en quatre ans, qui pourrait utiliser des passerelles vers la première après l'obtention du CAP.

Votre rapporteure considère, au contraire, qu'il pourrait être intéressant de **maintenir parallèlement à l'accès direct en trois ans une voie parallèle en deux fois deux ans par l'intermédiaire du CAP**. Cette solution aurait également l'avantage de régler la question aiguë de la certification intermédiaire et du contrôle en cours de formation.

Néanmoins, certaines académies où l'enseignement professionnel était traditionnellement fort ont poursuivi la montée en puissance du CAP vers lequel étaient dirigés, à la rentrée 2010, 5 % des élèves de 3^e à Besançon et 7 % à Lille.¹ **Globalement, environ un élève de lycée professionnel sur cinq poursuit un CAP**. Ces chiffres masquent cependant le poids de l'apprentissage qui n'est toujours pas pris en compte dans les académies, ce qui les empêche d'avoir une vision complète de l'offre de formation professionnelle dans leur ressort.²

Or, la question de l'apprentissage et de **l'adéquation de la réforme de la voie professionnelle à la formation en alternance préoccupe beaucoup les branches professionnelles et les organisations patronales**.

¹ *Ibid.* p. 3.

² *Si l'on prend en compte les apprentis, la proportion de CAP augmente. Elle dépasse 40 % des effectifs dans toutes les académies et se rapproche de 50 % à Grenoble, Poitiers et Rouen. (IGEN-IGAENR, Synthèse sur la préparation de la rentrée scolaire 2010, rapport n° 2010-095, juillet 2010, p. 37.)*

Même si l'apprentissage ne relève pas en tant que tel de la compétence de la commission de la culture et de l'éducation, il est impossible de faire complètement l'impasse sur un sujet qui a tant de répercussions sur l'enseignement professionnel sous statut scolaire.

4. La question de l'apprentissage

Unanimement, les représentants des entreprises considèrent que la réforme n'a pas été pensée en fonction des spécificités de l'apprentissage. Ils insistent notamment sur l'allongement, intenable selon eux, de la durée des contrats d'apprentissage jusqu'au bac. Ils s'inquiètent également, dans certaines branches, de la dissolution des BEP et de l'évanescence des certifications intermédiaires, qui risquent de conduire à un **affaiblissement des qualifications de niveau V**, qui peuvent être importantes dans certains métiers.

Pour sa part, **tout en rappelant son attachement à un enseignement professionnel sous statut scolaire fort et dynamique, votre rapporteure tient à souligner l'incohérence de la politique menée par le Gouvernement**. Il paraît en effet paradoxal d'un côté, de stimuler l'apprentissage par un engagement politique vigoureux et des incitations fiscales massives, de l'autre, de mettre en place une réforme qui perturbe les formations en CFA. La multiplication des sections d'apprentissage au sein des lycées ne règle certainement pas le problème.

En affaiblissant à la fois l'apprentissage et la voie scolaire, le Gouvernement ne peut qu'inciter les branches à utiliser les contrats de professionnalisation comme instrument de formation initiale, ce qui ne serait ni viable ni satisfaisant à long terme.

En tout état de cause, les moyens consacrés au lycée professionnel aussi bien par l'État que par les entreprises diminuent, notamment en raison d'un affaiblissement alarmant des subventions aux établissements *via* le **barème de la taxe d'apprentissage**. Pourtant, dans certains lycées, d'après le SNPDEN, un tiers des investissements ne peut être couvert que grâce à la dotation de taxe d'apprentissage.

En outre, la répartition du produit de la taxe d'apprentissage introduit des distorsions de financement injustifiées. Selon les derniers chiffres agrégés¹, sur 1,17 milliard d'euros reçus par les établissements, 615 millions ont été affectés aux CFA, 284 millions à l'enseignement supérieur, 147 millions au second degré public et 125 millions au second degré privé. Ces sommes représentent 1 740 euros par apprenti, 409 euros par étudiant et 192 euros par élève du second degré.

¹ Ministère de l'éducation nationale, RERS, p. 347. Le produit total de la taxe en 2009 est de 1,90 milliard d'euros (Annexe au PLF 2012 - Formation professionnelle, p.74).

Deux points notamment surprennent vivement votre rapporteure :

- **au sein du second degré, le public reçoit 12,5 % du produit de la taxe et le privé 10,7 %** alors que ce dernier scolarise cinq fois moins d'élèves ;

- **au sein du second degré public, les lycées généraux et technologiques reçoivent 4,8 % du produit de la taxe contre seulement 2,9 % pour les lycées professionnels** qui ont de gros besoins et accueillent des élèves plus fragiles.

Les dispositions du code du travail et du code général des impôts sont ainsi faites qu'elles permettent à un lycée coté de centre-ville d'ouvrir une section technologique pour bénéficier de la taxe d'apprentissage d'une part, à des formations du supérieur de niveau III de récupérer plus que leur part du barème en ponctionnant les formations du second degré, d'autre part.

La construction du barème de la taxe et l'affectation des fonds par les organismes collecteurs désavantagent donc très nettement les élèves de l'enseignement professionnel public, à qui ne sont pas données toutes les chances de réussite.

C'est pourquoi votre rapporteure demande la sanctuarisation d'une fraction infongible du barème de la taxe d'apprentissage au profit des lycées professionnels de l'éducation nationale. En outre, une modification du système de collecte de la taxe d'apprentissage devrait être étudiée pour en améliorer le rendement et l'équité.

B. DES PARCOURS PÉDAGOGIQUES PERTURBÉS

1. La nécessité de repenser la certification intermédiaire

La certification intermédiaire devait servir de filet de sécurité pour les élèves fragiles qui engagés dans un parcours en trois ans jusqu'au bac professionnel ne parviendraient finalement pas à obtenir de diplôme de niveau IV. En réalité, un échec à la certification intermédiaire décourage les élèves qui risquent alors de décrocher définitivement. En outre, le faible degré de professionnalisation et les doutes quant à la qualité du contrôle en cours de formation font perdre tout intérêt à cette certification pour les élèves qui l'obtiennent. La rénovation des BEP transformés en certifications intermédiaires s'apparente plutôt à leur dissolution, si bien que seul le bac professionnel paraît encore associé à une véritable qualification valable sur le marché du travail.

Le niveau V de formation paraît dès lors atteint via l'affaiblissement de la valeur de la certification intermédiaire remplaçant les anciens BEP, ce qui ne manquera pas de rejaillir ensuite sur les CAP qui accueillent un grand nombre d'enfants en difficulté et issus des milieux

populaires. Encore une fois, votre rapporteure ne peut que constater et déplorer vivement que la réforme provoque **l'aggravation des inégalités scolaires et sociales**. Seuls les meilleurs dans les lycées professionnels peuvent bénéficier de cette politique, tandis que les autres seraient laissés pour compte sans l'engagement de leurs enseignants.

L'incohérence et la complexité de la mise en œuvre pratique du dispositif de certification intermédiaire l'ont déjà vidé de sa substance, comme le soulignent unanimement les acteurs de terrain et comme votre rapporteure le craignait déjà l'an passé. Les inspections générales avaient elles-mêmes pointé pêle-mêle l'insuffisance du cadrage national, le manque de lisibilité du processus de certification, la complexité d'organisation et l'articulation incertaine avec le cursus du baccalauréat en redoutant « *une décrédibilisation d'une disposition, [...] dont l'intérêt pour les élèves est reconnu.* »¹

En 2011, le constat est encore plus sévère, à la hauteur des inquiétudes ressenties sur le terrain :

*« [...] le **diplôme intermédiaire et sa modalité principale, le contrôle en cours de formation, tels qu'ils sont conduits, fragilisent la réforme** : deux référentiels en partie concurrents en début de cycle, accaparement de l'accompagnement personnalisé pour préparer l'évaluation, blocage de passerelles vers la 1^{ère} professionnelle pour des élèves de seconde générale qui n'ont pas amorcé le contrôle en cours de formation, temps de formation réduit, suivi des périodes de formation en milieu professionnel alourdi . [...] Le **diplôme intermédiaire, par sa définition et l'extrême diversité des modalités d'évaluation**, ajoute de la complexité à une rénovation déjà multidimensionnelle.*

Il est nécessaire dans l'immédiat que des procédures d'harmonisation, et non d'uniformisation, soient mises en place par les corps d'inspection et que les familles soient mieux informées du déroulement des évaluations.

*[...] Au niveau national (DGESCO-IGEN), il est nécessaire de procéder à la simplification et à l'harmonisation du contrôle en cours de formation et **d'anticiper les moyens de garantie de sa qualité** [...]. »²*

Le diplôme intermédiaire et le contrôle en cours de formation cristallisent une grande partie des écueils de la réforme et en mettent en évidence simultanément toutes les failles. La progression pédagogique est perturbée, la charge de planification et d'organisation est démesurée, le processus de certification au cours de l'année est illisible pour les élèves³, la

¹ IGEN-IGAENR, Suivi de la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle, *rapport n° 2010-088, juillet 2010, p. 17.*

² IGEN-IGAENR, Suivi de la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle, *rapport n° 2011-019, février 2011, p. 25.*

³ D'après certains témoignages, des élèves ignoreraient l'existence d'une évaluation ponctuelle en lettres-histoire au printemps.

fiabilité des évaluations est parfaitement aléatoire, l'articulation avec les dispositifs d'accompagnement personnalisé et les périodes de formations en milieu professionnel (PFMP) est déficiente. Tout cela donne le sentiment de beaucoup d'énergie gaspillée vainement, sans que les élèves en profitent.

Les logiques organisationnelles et administratives l'emportent au détriment du pédagogique, ce que votre rapporteure regrette.

2. La gestion complexe des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP)

Le profil type de l'élève de lycée professionnel a évolué sous l'effet de la réforme, au fur et à mesure qu'entraient des élèves plus jeunes sans retard scolaire et d'un meilleur niveau dans les matières générales.

Votre rapporteure ne dispose pas de données au niveau national. Cependant, les chiffres de l'**académie de Montpellier** sont accessibles et permettent de comparer l'âge des élèves entrant en BEP/seconde professionnelle avant et après la réforme. Cela donne aussi indirectement une indication sur leur niveau scolaire, dans la mesure où c'est un indice de redoublement. À la rentrée 2007, en première année de la voie professionnelle¹ les 15 ans et moins représentaient 28 % et les 17 ans et plus, 21 %. **À la rentrée 2010, les 15 ans et moins représentaient 39 % des effectifs de seconde professionnelle** contre désormais 15 % pour les 17 ans et plus. Les inspections générales estiment globalement que le nombre d'élèves qui entament le nouveau cycle de trois ans à l'heure, sans aucun redoublement antérieur, a augmenté de 30 %.²

Les écarts d'âge et de niveau scolaire au sein des établissements et au sein des classes se sont incontestablement accrus. L'hétérogénéité croissante des publics auxquels ils s'adressent complique la tâche d'enseignants déjà très sollicités.

En outre, les élèves les plus jeunes posent fréquemment problème pour leur admission en entreprise dans le cadre des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP), dont la durée est désormais homogénéisée sur la totalité du cycle à hauteur de 22 semaines. **En seconde professionnelle, des élèves de 15 ans et moins, sortant du collège et sans aucune compétence professionnelle doivent déjà s'insérer dans une entreprise.** La contrainte réglementaire d'une durée minimale d'accueil de trois semaines consécutives peut paraître à cet égard excessive et devrait être relâchée, si l'on veut faciliter les premiers pas des jeunes.

Les difficultés d'organisation des PFMP sont néanmoins plus générales et concernent l'ensemble des établissements et des élèves, alors même que la mise en situation au sein d'une entreprise constitue un élément

¹ Hors CAP.

² *Ibid.*, p. 20.

important de rupture pédagogique avec le collège et peut renforcer la motivation des élèves. **La conjoncture économique très difficile restreint nécessairement les capacités d'accueil des entreprises, tout en contribuant à renforcer leur attentisme**, alors qu'elles ont perdu leurs repères avec une réforme qu'elles n'avaient pas souhaitée.

Pour autant, il n'a pas été signalé à votre rapporteure de cas d'élèves qui ne trouvaient pas d'entreprise d'accueil. La mobilisation des enseignants et des chefs d'établissement qui ont su tisser d'année en année des liens avec leur environnement économique se révèle payante.

Il conviendra dans les années à venir de généraliser les banques de stages académiques afin de soutenir les lycées dans leur recherche. Le site de l'Onisep *monstageenligne.fr* doté d'un instrument de géolocalisation pourrait également contribuer à faciliter les rapprochements entre les employeurs et les élèves.

Toutefois, il ne peut être ignoré que les difficultés pour trouver une entreprise d'accueil croissent fortement et que le **vivier traditionnel est d'ores-et-déjà saturé**. Le secteur tertiaire où s'engage le plus d'élèves, notamment les filles, mais qui ouvre nettement moins de débouchés que les filières industrielles en-dessous d'un niveau BTS, est le plus touché.

Ceci pourrait conduire petit à petit à abaisser le niveau d'exigence en matière de qualité de la formation dispensée dans l'entreprise, alors qu'il faut souligner que les lycéens n'effectuent pas à proprement parler des stages mais **doivent bénéficier d'une formation réelle en situation**. C'est pourquoi il faut veiller à ce que les tâches qui leur sont confiées correspondent bien à leur formation et que la succession des PFMP réponde idéalement à une progression pédagogique préparée en amont. **Les PFMP doivent être davantage intégrées au cursus** et le suivi de stage doit encore être amélioré.

Mais, les difficultés d'organisation de la formation, tant en entreprise qu'au lycée, sont telles que :

« les situations professionnelles vécues ou observées en entreprise sont peu exploitées et, dans la plupart des établissements, les élèves terminent l'année par plusieurs semaines de périodes de formation en milieu professionnel qui s'enchaînent directement avec les vacances d'été, la production d'un rapport de stage étant reportée à la rentrée suivante. De ce fait, la formation en entreprise se fait par imprégnation [...].

L'alternance formatrice n'est pas privilégiée. »¹

¹ Ibid. p. 20.

3. Concilier la possibilité de poursuite d'études et la capacité d'insertion professionnelle, un pari difficile

Votre rapporteure s'est très tôt inquiétée des **ambiguïtés du discours porté par le ministère de l'éducation nationale** qui pour rencontrer l'adhésion des parents et des élèves autour de la réforme a beaucoup insisté sur la perspective de poursuite d'études dans le supérieur après le bac professionnel.

La reconnaissance de l'égale dignité des filières de formation est un impératif et, de ce point de vue, tout ce qui contribue à revaloriser la voie professionnelle pour la mettre sur un pied d'égalité avec les études générales et technologiques est une bonne chose, à condition que sa spécificité soit préservée. C'est parce qu'elle propose à la fois un rapport original aux apprentissages et qu'elle ouvre des possibilités d'accès à l'emploi que la filière professionnelle peut répondre efficacement aux besoins et aux attentes de certains jeunes.

En conséquence, ce serait une erreur d'offrir la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur comme seul modèle de réussite aux élèves de lycée professionnel, comme c'est le cas pour leurs camarades des voies générale et technologique. L'égale dignité des filières doit certes être assurée mais pas au prix de l'uniformisation des formations au service d'un unique modèle de réussite.

Il faut donc **préserver la capacité d'insertion professionnelle des diplômés au niveau IV et au niveau V lorsque c'est pertinent dans le secteur d'activité concerné.**

Concrètement, le renforcement des formations généralistes au lycée professionnel dans l'espoir de faire accéder les meilleurs au BTS ne doit pas remettre en cause la capacité des jeunes bacheliers d'accéder à l'emploi. Si nous ne parvenions pas à **garantir à la fois la dignité et la particularité de l'enseignement professionnel**, nous perpétuerions implicitement la dévalorisation des savoirs techniques et de l'exercice d'un métier, ce qui se traduirait par une baisse de la qualification professionnelle des jeunes et du coup de leur capacité à trouver un emploi.

Ce ne serait pas le moindre paradoxe de la réforme en cours qu'elle participe symboliquement et pratiquement à une dévalorisation du baccalauréat professionnel tout en visant à accroître le nombre de bacheliers et à rehausser le statut de la filière.

Le lien noué dans l'esprit des familles et des élèves entre le bac professionnel et la poursuite en BTS conduira certainement à une forte poussée de demandes d'admission en STS à partir de 2013, alors que les flux actuels de bacheliers professionnels sont encore faibles. Or, pour réussir dans l'enseignement supérieur, les bacheliers professionnels souffrent d'un **net désavantage** par rapport à leurs camarades d'autres filières car leurs acquis

sont nettement plus fragiles dans les matières scolaires, en langues vivantes notamment mais aussi en mathématiques.

C'est pourquoi les taux de réussite des bacheliers professionnels en BTS sont aujourd'hui beaucoup plus faibles que ceux des bacheliers généraux ou technologiques. En 2010, 30 667 bacheliers professionnels se trouvaient en BTS, seuls 15 721 ont été admis, soit 51,3 % de réussite. En comparaison, le taux de réussite en BTS des bacheliers généraux est de 81,6 %, avec un pic à 82,8 % pour les titulaires d'un bac S, et celui des bacheliers technologiques est de 71,7 % avec un pic à 79,8 % pour la filière STI.¹

Plus précisément, deux tiers des bacheliers professionnels engagés dans un BTS venaient du domaine des services mais leur taux de réussite n'était que de 44,8 %. La moyenne est rehaussée par les performances des bacheliers professionnels issus de filières de production qui sont 63,9 % à obtenir leur diplôme.

Votre rapporteure ne peut que regretter ces chiffres alors que dans certaines spécialités du tertiaire - notamment secrétariat et comptabilité - dont les effectifs en lycée professionnel sont très importants, l'insertion professionnelle sans diplôme du supérieur est extrêmement difficile.

Insister sur la poursuite d'études en BTS des bacheliers professionnels et inciter ces derniers à se lancer dans cette formation comme alternative à l'entrée sur le marché du travail ne pourront réussir qu'à condition de mener **une politique volontariste d'accompagnement**. Les difficultés de l'accompagnement personnalisé, dont l'utilisation se concentre surtout sur la classe de seconde professionnelle, rendent pessimiste sur la capacité de ce dispositif à préparer en amont les futurs bacheliers aux études supérieures.

La charnière entre le second degré professionnel et l'université est encore beaucoup trop faible au regard des espoirs que l'on a fait naître. L'absence d'une politique ambitieuse de promotion sociale par les études et par le travail risque de se faire cruellement sentir dans les prochaines années.

¹ Ministère de l'enseignement supérieur, RERS 2011, p. 247.

II. DES CONTRAINTES AGGRAVANTES : UNE ORIENTATION À L'ARRÊT ET L'ÉCHEC DE LA MASTÉRISATION

A. LA PERPÉTUATION DES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES

1. Une logique de tri social

Les phénomènes de reproduction des inégalités sociales, désormais amplement documentés, ont largement survécu à la réforme de la voie professionnelle, qui n'en attaquait pas les racines. **Votre rapporteure craint même plutôt que ne se creusent encore les inégalités scolaires et sociales du fait d'une régionalisation des politiques éducatives qui ne dit pas son nom.** Le maintien d'un cadre national fort et de la compétence générale de l'État est essentiel pour contrer cette tendance redoutable.

Il faut surtout **éviter que le CAP ne devienne une voie de relégation pour les enfants des milieux populaires**, au capital socioculturel plus faible et dont la tendance à l'autocensure est plus marquée. Couplé avec l'affaiblissement définitif des BEP en raison de l'inadéquation de la certification intermédiaire, avec l'inefficacité des passerelles vers le bac professionnel et avec les lacunes de la carte des formations, un tel fléchage des CAP accentuerait encore la logique de tri social qui prévaut après le collège.

L'orientation à l'issue du collège connaît toujours de grandes disparités selon le milieu d'origine de l'enfant. En 2010, à l'issue de la Troisième, 60 % des élèves se sont orientés vers une seconde générale et technologique et **26 % d'entre eux ont intégré la voie professionnelle**, tandis que 5 % de la cohorte redoublait et **10 % quittaient le système scolaire**. Si le taux de redoublement a fléchi en dix ans, le taux de sorties est resté inchangé. Dans la mesure où l'on ne peut attribuer uniquement les sorties à des entrées massives dans l'apprentissage, il faut reconnaître que la politique de lutte contre le décrochage menée depuis des années ne produit aucun effet tangible et durable.

À la rentrée 2010, **18 % des élèves de 3^e ont rejoint une seconde professionnelle, 5 % des CAP** et 3 % les derniers BEP. En dix ans, les flux vers le CAP ont ainsi doublé.

**ORIENTATION EFFECTIVE DES ÉLÈVES APRÈS LA TROISIÈME (EN %)
FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM – PUBLIC ET PRIVÉ**

	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Seconde générale et technologique	56,7	56,4	56,6	56,5	56,7	57,2	58,8	59,9
Second cycle professionnel dont:	26,3	26,8	26,7	26,3	26,3	26,3	25,8	25,9
- Première année de BEP en 2 ans	23,7	23,2	23,0	22,4	22,2	15,4	3,3	3,0
- Première année de CAP en 2 ans	2,4	3,3	3,4	3,4	3,5	3,9	5,0	4,8
- 2 ^{de} professionnelle (Première année de BPRO en 3 ans) (1)	-	-	0,2	0,4	0,5	7,0	17,4	18,0
- Autres formations professionnelles (2)	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Redoublement de la troisième	6,6	6,5	6,1	6,2	5,8	5,4	5,0	4,9
Entrées en apprentissage, orientations hors éducation nationale et sorties du système éducatif	10,4	10,3	10,5	10,9	11,0	11,0	10,4	10,1

(1) Première année de baccalauréat professionnel en 3 ans à partir de la classe de 3^e.

(2) Première année de CAP en 3 ans ou CAP en 1 an.

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les enfants d'ouvriers, de chômeurs n'ayant jamais travaillé ou de personnes sans activité sont massivement surreprésentés dans le second cycle professionnel. **La moitié des élèves en voie professionnelle sont issus d'une famille d'ouvriers ou de personnes sans activité, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers de l'effectif global du second degré.**

En outre, ces élèves vont quasiment deux fois plus souvent en CAP qu'en bac professionnel. Parmi les catégories sociales orientées massivement vers la voie professionnelle, les enfants d'employés se distinguent des enfants d'ouvriers ou de chômeurs en ce qu'ils vont davantage vers le baccalauréat que vers le CAP. La voie professionnelle recrée ainsi en son sein **des hiérarchies et des stratifications sociales secondaires à partir de la dichotomie entre le CAP et le bac professionnel.**

À l'inverse, la part des enfants d'enseignants est proportionnellement plus élevée dans le second cycle général et beaucoup plus faible dans l'enseignement professionnel. Au sein même de la voie professionnelle, ces élèves se dirigent plus vers le bac professionnel que vers le CAP. Ainsi, ils représentent 3,3 % de l'effectif global dans le secondaire mais seulement 0,6 % des CAP. Il en est de même pour les enfants de parents exerçant une profession libérale ou d'encadrement : comptant pour 18,2 % des effectifs du secondaire, ils ne représentent que 6,9 % des baccalauréats professionnels et 4,2% des CAP contre plus d'un quart des lycéens de la voie générale et technologique.

**ÉLÈVES DU SECOND DEGRÉ SELON LA CATÉGORIE SOCIALE
DE LA PERSONNE RESPONSABLE DE L'ÉLÈVE EN 2010-2011 (EN %)**

	Agricul- teurs	Artisans, commerçants	Prof.lib., cadres	Prof. intermédi.	Enseignants	Employés	Ouvriers	Sans activité
Second cycle GT	2,1	10,8	25,4	15,3	4,7	15,8	18,8	4,7
CAP	1,1	7,1	4,2	8,1	0,6	16,9	38,6	19,8
BEP	2,0	8,6	5,9	12,2	0,9	20,5	37,2	10,0
Bac pro	1,5	9,4	7,2	11,4	1,0	18,8	35,5	11,3
Ensemble	2,0	10,4	18,2	13,2	3,3	16,8	26,3	7,7

Source : RERS 2011 – Ministère de l'éducation nationale

Votre rapporteure note qu'en un an, au cours de la montée en charge de la réforme de la voie professionnelle, **ces écarts se sont encore accrus**, comme si les catégories sociales au plus fort capital socioculturel ou économique fuyaient encore davantage l'enseignement professionnel que par le passé. Ce constat conforte malheureusement **l'impression générale d'une réforme non seulement incapable de renverser la logique de tri social mais qui s'en accommode et le consoliderait presque.**

La course à la performance scolaire a surtout eu pour effet de renforcer la pression sur les meilleurs élèves pour que leurs résultats tirent statistiquement vers le haut les évaluations globales. Pendant ce temps, les plus faibles, dont le nombre est grandissant d'année en année comme le révèlent les tests nationaux et internationaux les plus rigoureux, sont laissés à la dérive par un système qui ignore leurs besoins et cherche uniquement à les envoyer le plus tôt possible sur le marché du travail avec des perspectives de salaires et de carrière extrêmement restreintes.

Accroître l'équité du système scolaire ne peut plus être un objectif périphérique, mais doit devenir une priorité de toute future réforme, quel que soit le maillon éducatif concerné.

2. Le service public territorialisé d'orientation, un premier pas vers la régionalisation de l'enseignement professionnel ?

La loi du 24 novembre 2009 sur l'orientation et la formation professionnelle devait tailler dans le maquis touffu des 8 000 sites physiques d'accueil et les dizaines de portails Internet dépendant de l'État, des collectivités territoriales et des branches professionnelles, particulièrement impliquées dans l'apprentissage.

Placé auprès du Premier ministre, le nouveau délégué à l'information et à l'orientation (DIO) devait notamment présenter avant le 1^{er} juillet 2010 un **plan de coordination** au niveau national et régional de l'action des opérateurs nationaux sous tutelle de l'État en matière d'information et d'orientation. Il

s'agissait d'étudier le rapprochement, sous la tutelle du Premier ministre, de l'Onisep, du Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre Inffo) et du Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ). Force est de constater qu'un an et demi après l'expiration du délai fixé par le législateur, aucun plan concret n'a vu le jour. De ce point de vue, la loi de 2009 restée lettre morte est déjà un échec.

L'**inertie** du Gouvernement est patente et témoigne de son faible empressement à traiter la question de l'orientation. L'**Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), opérateur du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », n'est d'ailleurs pas épargné par les contraintes financières.** Il doit supporter en interne la norme générale du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et le rabot de 10 % sur les dépenses de fonctionnement courant, tandis que l'État lui demande en plus de rationaliser sa gestion immobilière.

En outre, la loi du 24 novembre 2009 devait également jeter les bases d'un service public territorialisé de l'orientation dont les contours n'étaient cependant pas clairement définis. C'est ce **flou global tant sur les objectifs que sur les modalités concrètes de mise en place** qui explique certainement que le dossier a pris un retard considérable.

C'est seulement par un **décret du 4 mai 2011 portant application de l'article L. 6111-5 du code du travail** qu'ont été fixées les conditions de mise en œuvre du service public de l'orientation tout au long de la vie et créé un label national des organismes qui doivent y concourir. Conformément aux dispositions législatives, peuvent être reconnus comme participant au service public de l'orientation, sur le fondement de normes de qualité élaborées par le DIO, après avis public du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), les organismes qui proposent un ensemble de services permettant à chacun :

- de disposer d'une information exhaustive et objective sur les métiers, les compétences et les qualifications nécessaires pour les exercer, les dispositifs de formation et de certification, ainsi que les organismes de formation et les labels de qualité dont ceux-ci bénéficient ;

- de bénéficier de conseils personnalisés afin de pouvoir choisir en connaissance de cause un métier, une formation ou une certification adaptés à ses aspirations, à ses aptitudes et aux perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire et, lorsque le métier, la formation ou la certification envisagé fait l'objet d'un service d'orientation ou d'accompagnement spécifique assuré par un autre organisme, d'être orienté de manière pertinente vers cet organisme.

Un **arrêté du 4 mai 2011** a fixé parallèlement le cahier des charges relatif au **label national « Orientation pour tous - pôle information et orientation sur les formations et les métiers »**. La durée de validité du label attribué est de cinq ans reconductibles. Les CIO et les autres structures

chargées de l'orientation et de l'insertion au sein de l'éducation nationale sont censés participer aux procédures de demande de labellisation. La responsabilité ultime de la labellisation incombe au **préfet de région**.

Si une meilleure coordination des différents réseaux d'information et d'orientation s'adressant aux jeunes est certainement souhaitable, l'intérêt du recours à une labellisation n'est jamais apparu évident à votre rapporteur. Ne pèse en effet aucune obligation sur les organismes d'orientation de solliciter et d'obtenir le label pour poursuivre leur activité. Rien ne garantit non plus le même niveau d'exigence de qualité partout sur le territoire pour la délivrance du label. On peut donc très légitimement s'interroger sur la capacité de la seule labellisation à rationaliser, simplifier et clarifier le système d'orientation professionnelle au bénéfice des usagers.

Votre rapporteure demeure réservée sur l'idée même d'un service public territorialisé de l'orientation pour les mêmes raisons de principe qui lui font repousser toute régionalisation de l'éducation nationale, dont on peut craindre que la territorialisation de la mission d'orientation ne soit que la première pierre.

Dans la mesure où la formation professionnelle continue appartient déjà au domaine de compétences des régions, de même que le fonctionnement matériel des lycées, **le scénario d'un transfert aux conseils régionaux de l'intégralité de la voie professionnelle relevant de l'éducation nationale, y compris les personnels enseignants et ainsi la responsabilité pédagogique, est crédible à moyen terme.**

Votre rapporteure y est très fermement et résolument hostile, cette poursuite de la décentralisation n'étant ni juste, ni efficace. Tant du point de vue des collectivités territoriales, dont les ressources financières sont minces et l'expertise pédagogique faible, que pour les élèves, très inégalement traités d'un endroit à l'autre et cantonnés certainement dans la spécialité correspondant au tissu économique local, la régionalisation de l'enseignement professionnel serait une lourde erreur.

Tout ce qui est de nature à renforcer les inégalités sociales et territoriales doit être combattu. Les conditions de mise en œuvre du service public territorialisé de l'orientation doivent donc être très étroitement surveillées pour qu'il ne puisse servir d'appui à la régionalisation complète des lycées. D'autant que d'autres indices convergents laissent à penser que la régionalisation est insidieusement préparée.

La transformation brutale, brouillonne et incohérente d'une région à l'autre des GRETA en groupements d'intérêt public prévue par la loi Warsmann II de simplification du droit n'en est-elle pas le signe avant-coureur ? Ne serait-ce pas là dans l'esprit des promoteurs *sotto voce* de la décentralisation des lycées professionnels le meilleur moyen d'obtenir les synergies tant rêvées avec l'apprentissage et la formation continue ?

Par ailleurs, le modèle de **lycées des métiers spécialisés sur une gamme étroite de métiers** doit-il vraiment s'étendre, alors qu'aucune évaluation rigoureuse du dispositif ne met en évidence ses vertus pédagogiques pour les publics qu'ils accueillent ? Les retours de professeurs de lycées des métiers sont pourtant beaucoup plus mitigés : comment faire classe en même temps pour des élèves de 15 ans sortis du collège, un apprenti de 18 ans en contrat de travail et un salarié de 50 ans en reconversion professionnelle ? Les attentes, les connaissances théoriques, l'expérience pratique et la maturité des publics sont tellement différentes qu'enseigner face à des classes aussi hétérogènes relève du tour de force.

B. DE LOURDES INQUIÉTUDES SUR LA FORMATION ET LE RECRUTEMENT DES PERSONNELS QUI SE CONFIRMENT

1. Les conséquences de la mastérisation

Pour mémoire, le décret du 28 juillet 2009 mettant en œuvre la mastérisation dans l'enseignement professionnel distingue trois catégories de candidats :

- les enseignants des disciplines générales ou des spécialités professionnelles pour lesquelles existe un diplôme de niveau I, qui doivent justifier de la détention d'un master ou d'un diplôme équivalent, en général pour les spécialités professionnelles un diplôme d'ingénieur ;

- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe qu'un diplôme de niveau III, qui doivent justifier, outre la possession de ce diplôme, de cinq années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique ;

- les enseignants des spécialités professionnelles pour lesquels il n'existe pas de diplôme supérieur au niveau IV, qui doivent alors justifier, en plus du diplôme, de sept années de pratique professionnelle ou d'enseignement de cette pratique.

La mastérisation a ouvert, de l'aveu général des acteurs de terrain, une **crise majeure de recrutement d'enseignants en lycée professionnel**. Les parcours appropriés de master dans les universités ont été mis en place très hâtivement et restent largement invisibles pour les candidats potentiels, ce qui a conduit à un tarissement sans précédent du vivier de candidats. Le rapport Jolion remis aux ministres de l'éducation et de l'enseignement supérieur en octobre 2011 est très explicite à ce sujet :

*« Les masters liés aux métiers de l'enseignement pour les filières technologiques et professionnelles ont connu une année très difficile avec une **baisse très importante d'effectifs** due tout autant à la très grande spécificité de ces filières qu'au flou trop important sur la mise en place de la réforme*

pour ces filières (décisions tardives de l'État, manque de communication auprès du public étudiant et professionnel,...). Ces filières sont incontestablement les grandes oubliées de cette réforme. »¹

Alors que le lycée professionnel connaît des bouleversements organisationnels et pédagogiques considérables, que les enseignants sont très largement mis à contribution pour trouver localement les solutions les plus adaptées devant l'insuffisance du cadrage national, **la mastérisation risque de perturber les fragiles équilibres qui permettent encore aux établissements et aux filières de fonctionner sans trop pénaliser les élèves.**

D'un entretien avec M. Vincent Troger, maître de conférences en sciences de l'éducation et chargé de mission école-entreprise à l'IUFM de Nantes², votre rapporteure retient également l'**inquiétude grandissante des PLP** devant ces élèves qui ne sont pas au niveau du bac, qui en souffrent et qui n'arrivent pas à suivre. Du fait de l'hétérogénéité des publics accueillis, les PLP, dont l'identité est traditionnellement marquée par la prise en charge et la remobilisation de tels élèves, se trouvent **pris dans un dilemme : à rebours de leur mission initiale, ils doivent désormais choisir entre pousser les meilleurs ou aider les plus en difficultés.**

Il est évident que les masters préparant au concours du CAPLP requièrent certains équipements spécifiques et peuvent donc être plus coûteux que d'autres. Un cercle vicieux peut alors s'initier. **Les universités fermeront d'abord des masters qui reçoivent peu d'étudiants et qui pèsent plus sur leur budget**, si bien que de plus en plus de spécialités ne disposeront d'aucun parcours universitaire approprié. Le défaut de PLP obligera alors les recteurs à multiplier les vacances, sans trop d'exigences sur le niveau de qualification.

Se prépare ainsi l'affaiblissement des formations dispensées dans les lycées professionnels par épuisement du recrutement de titulaires bien formés et recours massif à l'emploi précaire. À peu de choses près, la même logique est à l'œuvre pour les filières technologiques.

Alors que l'enseignement professionnel rassemble la plus grande proportion d'élèves fragiles et socialement défavorisés, votre rapporteure déplore avec la plus grande énergie l'indifférence apparente avec laquelle le ministère aborde le recrutement et la formation des enseignants qui y interviennent. Elle ne peut qu'approuver à nouveau les conclusions du professeur Jolion qui estime *« nécessaire que ces filières reçoivent une attention particulière de la part de l'État pour éviter qu'un processus erratique d'adaptation ne se mette en place, ce qui irrémédiablement*

¹ J.-M. Jolion, Mastérisation de la formation initiale des enseignants : enjeux et bilan, 10 octobre 2011, p. 9.

² M. Troger suit une cohorte d'élèves de lycées professionnels en Loire-Atlantique. Cf. P.-Y. Bernard & V. Troger, Le baccalauréat professionnel en trois ans : une nouvelle voie d'accès à l'enseignement supérieur ?, note du CREN n° 3, mai 2011.

conduirait à une désaffection encore plus grande de ces filières, notamment en provenance des milieux professionnels. »¹

Les difficultés sont accrues par les **obstacles mis à la reconversion de salariés**, dont la moitié du corps est actuellement issue. Le financement de leur reconversion n'est pas assuré. En effet, les dispositifs comme le congé individuel de formation (CIF) couvrent en général un an. Mais, lorsque le salarié candidat à une reconversion n'est pas exempté de la détention d'un master, il doit envisager une reprise d'études sur deux ans, si bien qu'il doit prendre à sa charge une année de formation alors même qu'il ne reçoit plus de rémunération. Dans les spécialités professionnelles pour lesquelles est levée la condition de master, les salariés concernés par une éventuelle reconversion sont très souvent éloignés de l'enseignement supérieur et leur préparation au concours semée d'embûches.

Au cours de son audition, le Medef a lui aussi manifesté ses craintes d'un assèchement du recrutement d'enseignants de spécialités professionnelles à cause des freins nouveaux à la reconversion de salariés. Il a souligné le risque que les liens noués entre les entreprises et les lycées que favorise la présence d'anciens salariés ne se distendent. Les branches professionnelles s'inquiètent également des conséquences futures sur le niveau de qualification des jeunes de la perte d'attractivité du métier de PLP.

Votre rapporteure souhaite que les dispositifs de formation continue et de validation des acquis de l'expérience soient adaptés rapidement par les partenaires sociaux et les universités afin de faciliter l'accompagnement de la reconversion de salariés vers une carrière d'enseignant. Un soutien exceptionnel de l'État sera sans doute nécessaire pour desserrer les contraintes financières qui pénalisent très spécifiquement le recrutement de PLP.

2. La lente asphyxie du corps des conseillers d'orientation-psychologues

Votre rapporteure estime qu'il faut agir en profondeur pour modifier les comportements ancrés dans notre pays qui favorisent la reproduction sociale des inégalités. **L'utilitarisme et l'adéquationnisme sont encore beaucoup trop prégnants, malgré les dénégations de rigueur.** Les attaques que subissent depuis des années les conseillers d'orientation-psychologues (COPSY) en témoignent. Ces professionnels compétents sont bien ceux qui sont en mesure de faire de l'orientation ce qu'elle doit être, un instrument de construction de parcours individuels permettant l'épanouissement personnel des élèves.

¹ *Ibid.*, p. 10.

Cette conception large de l'orientation, qui met le développement de l'adolescent au centre de ses préoccupations et les reconnaît comme des êtres autonomes maîtres de leur avenir, ne peut vivre sans les COPSYP, formés pour comprendre les freins et les aspirations des élèves.

Votre rapporteure s'était donc opposée à l'adoption de l'article 3 *bis* de la loi du 24 novembre 2009 qui modifiait les modalités de recrutement et de formation des COPSYP. La nouvelle rédaction de l'article L. 313-1 du code de l'éducation insiste inutilement sur la connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences qui sont nécessaires à leur exercice. Ce principe est décliné dans un **décret du 23 août 2011** modifiant le décret du 20 mars 1991 relatif au statut particulier des directeurs de centre d'information et d'orientation et conseillers d'orientation-psychologues.

S'il peut être intéressant qu'au cours de leur carrière, grâce à la formation continue, les COPSYP améliorent la connaissance qu'ils ont déjà des filières et des métiers, leur recrutement et leur formation initiale doivent conserver un volet psychologique dense. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires en préparent l'affaiblissement. Il faut pourtant **garantir que les conseillers nouvellement recrutés ne soient pas simplement affectés à la plateforme d'orientation dématérialisée qui résume quasiment à elle seule la politique du ministère de l'éducation nationale sur le sujet**. Comment assurer un suivi personnalisé et efficace des adolescents sans entretien en face à face et sans contact humain ? C'est pourquoi il faut impérativement s'assurer que les COPSYP pourront continuer d'apporter toute l'aide nécessaire aux élèves les plus fragiles cognitivement, émotionnellement et socialement et contribuer ainsi à la lutte contre l'échec scolaire dont on sous-estime trop facilement les racines psychologiques.

ÉVOLUTION DES RECRUTEMENTS DE CONSEILLERS D'ORIENTATION-PSYCHOLOGUES DEPUIS 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Concours externe	190	110	110	50	50	50	50	50
Concours interne	10	10	10	5	-	-	-	15
Concours réservé	40	15	10	-	-	-	-	-
Examen professionnel	19	24	9	-	-	-	-	-
Total	259	159	139	55	50	50	50	65

Source : Ministère de l'éducation nationale et Association des conseillers d'orientation-psychologues

La **faiblesse du recrutement des COPSYP** inquiète depuis plusieurs années votre rapporteure, dans la mesure où leur effectif est déjà trop restreint pour suivre adéquatement l'ensemble des élèves du secondaire. D'après le ministère de l'éducation nationale, les personnels d'orientation (COPSYP et

directeurs de CIO) représentent environ 4 300 emplois, affectés auprès des élèves, des jeunes en voie d'insertion professionnelle et des étudiants. Le schéma d'évolution des places offertes au concours depuis une dizaine d'années est éloquent : entre 2003 et 2009, leur nombre a été divisé par cinq. L'ouverture d'un concours interne en 2010, pour la première fois depuis 2006, est sans doute une bonne chose, mais cette mesure est très loin d'être suffisante pour enrayer l'extinction programmée du corps des COPSYS.

Comme les années précédentes, votre rapporteure propose de renverser la tendance actuelle et de conforter le rôle spécifique des COPSYS en créant une **direction de la psychologie pour l'éducation et l'orientation des élèves et étudiants couvrant la scolarité des jeunes de la maternelle à l'université**. Les psychologues scolaires du primaire et les COPSYS auraient ainsi l'infrastructure administrative nécessaire pour mener à bien la prise en charge des jeunes et le repérage précoce des difficultés cognitives de l'élève. Dotés d'effectifs et de moyens renforcés, ils seraient en mesure d'accompagner l'adolescent dans l'élaboration de son projet d'orientation scolaire et professionnelle en concertation étroite avec les familles, les enseignants et l'ensemble de l'équipe éducative.

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteure émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

TROISIÈME PARTIE
L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE 2011-2012

**Demandés pour 2012
(crédits de paiement en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	618,719			41,626	660,345
Action 2: Enseignement privé	213,203			342,370	555,573
Action 3: Aide sociale aux élèves				81,349	81,349
Action 4: Autres missions				3,837	3,837
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		5,436			5,436
Total	831,922	5,436		469,183	1 306,541

**Votés pour 2011
(crédits de paiement en millions d'euros)**

	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
Action 1: Enseignement public	606,070	0,617		43,790	650,477
Action 2: Enseignement privé	213,566			335,680	549,246
Action 3: Aide sociale aux élèves				81,732	81,732
Action 4: Autres missions				3,941	3,941
Action 5: Moyens communs à l'enseignement agricole		5,583			5,583
Total	819,636	6,200		465,143	1 290,980

Source : Ministère de l'agriculture – projet annuel de performances – mission enseignement scolaire - programme 143

I. UN ENSEIGNEMENT AGRICOLE RELATIVEMENT PRÉSERVÉ AU REGARD DE LA GRAVITÉ DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE...

A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS MARQUÉE PAR L'APPLICATION DES PROTOCOLES DE 2009

1. L'exécution de la loi de finances initiales pour 2011

L'exécution budgétaire du budget de l'enseignement agricole a fréquemment été, dans les dernières années, riche de reports, de gels et d'annulation des crédits votés par le Parlement. C'est pourquoi votre rapporteur s'est penché sur la mise à disposition des fonds au cours de l'année 2011. Comme chaque année, dans le cadre des procédures normales de gestion, les crédits votés en loi de finances initiale ont été soumis à l'application d'une réserve de précaution, dont le taux variait en fonction des actions et de la nature des crédits.

Comme en 2010, la réserve de précaution est élevée sur les dépenses hors titre 2, puisqu'elle correspondait à **4,57 % des crédits de paiement**, soit 21,5 millions d'euros, une somme comparable à l'année précédente. De même, dans le détail, la réserve de précaution sur les protocoles du privé s'est à nouveau élevée à 5 % des crédits votés. Une **demande de levée de la réserve de précaution** sur ces deux lignes a été portée par le ministère de l'agriculture à l'automne 2011 pour éviter les reports de charge.

En sens inverse, **des reports de crédits du budget 2010 ont été autorisés sur l'exercice 2011 par un arrêté du 31 mars 2011 à hauteur de 57,4 millions d'euros en autorisations d'engagement**, mais seulement 372 009 euros en crédits de paiement. En revanche, un mouvement de fongibilité asymétrique a permis de libérer **16,4 millions d'euros de crédits supplémentaires** afin de permettre conformément aux dispositions du code rural le **versement de la subvention « article 44 »¹ aux établissements privés**.

Selon le ministère de l'agriculture, hors abondement du programme en loi de finances rectificative et hors levée de la réserve de précaution, le montant des **reports de charges prévisibles fin 2011** sur le programme 143 serait de **19,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 17 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. La répartition de ces reports de charge serait la suivante :

- enseignement privé du temps plein : 8,2 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP ;

- enseignement privé du rythme approprié : 11,1 millions d'euros en AE et 14,7 millions d'euros en CP ;

- accidents du travail des étudiants : 300 000 euros en AE et 400 000 euros en CP.

¹ En référence à l'article 44 du décret du 14 septembre 1988 en application de la loi Rocard.

La levée de la réserve de précaution, demandée par le ministère de l'agriculture, est donc essentielle pour éviter ces reports de charges, qui pénaliseraient comme par le passé l'enseignement privé et sa capacité à répondre aux demandes des familles et des élèves.

Comme les années précédentes, votre rapporteur se montrera particulièrement vigilant sur l'exécution du budget au cours de l'année 2012 et sur le suivi du montant des reports de charge, qui, dans l'enseignement privé, affectent directement l'offre de formation et la scolarisation des élèves.

2. L'évolution des crédits pour 2012

Le programme 143 connaît comme seul changement de périmètre depuis le budget 2011 **le transfert des sous-actions dédiées à la formation continue en centrale et en services déconcentrés, vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**. Ce transfert est mené dans le cadre de la constitution d'un **budget unique de la formation** pour l'ensemble des agents du ministère de l'agriculture, ce qui permettra plus de souplesse dans sa gestion, sans préjudice pour l'enseignement agricole. À l'heure où tout le système éducatif se concentre sur la personnalisation des parcours et l'adaptation la plus fine possible aux besoins des élèves, évolutions que l'enseignement agricole a lui-même largement anticipées, la formation des enseignants aussi bien initiale que tout au long de leur carrière doit continuer à faire l'objet d'un soin tout particulier.

Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole connaissent une **hausse de 15,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 22,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, soit une **hausse de 1,2 % en CP et de 1,7 % en AE. Votre rapporteur se réjouit de cette augmentation globale pour la deuxième année consécutive.**

En outre, il faut souligner que **l'enseignement agricole n'est pas moins bien traité que l'éducation nationale**. Le budget de la mission enseignement scolaire hors programme 143 augmente en effet de 0,86 % dans le PLF 2012 par rapport à la LFI 2011. C'est la deuxième année consécutive que s'observe ce rééquilibrage au profit de l'enseignement agricole, qui commence à trouver pleinement sa place au sein du système éducatif.

Crédits de paiement (millions d'euros)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	819,636	831,922	+ 12,286	+ 1,5 %
Hors titre 2	471,343	474,618	+ 3,275	+ 0,7 %
Total	1 290,980	1 306,541	+ 15,561	+ 1,2 %

Source : Commission de la culture à partir du PAP et des données fournies par le ministère de l'agriculture

Autorisations d'engagement (millions d'euros)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	819,636	831,922	+ 12,286	+ 1,5 %
Hors titre 2	477,134	487,363	+ 10,229	+ 2,1 %
Total	1 296,771	1 319,285	+ 22,514	+ 1,7 %

Source : Commission de la culture à partir du PAP et des données fournies par le ministère de l'agriculture

Votre rapporteur note cependant que la croissance des crédits de titre 2 traduit surtout une augmentation des fonds versés au **compte d'affectation spéciale Pensions**, qui représente désormais 190 millions d'euros.

Plus globalement, votre rapporteur ne peut ignorer que, dans un contexte économique très difficile, **l'enseignement agricole ne peut s'abstraire des efforts financiers imposés à l'ensemble des services de l'État et du système éducatif en particulier**. L'enseignement agricole paie donc son écot à la RGPP et participe pleinement aux mesures de maîtrise de la dépense publique mises en œuvre par le gouvernement, notamment *via* l'optimisation de la gestion et la réduction de 10 % des crédits de fonctionnement à l'horizon 2013. Ceci explique les efforts réalisés sur :

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

- l'action 4 « évolution des compétences et dynamique territoriale » ;

- les moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé avec des économies sur l'organisation des examens et les diplômes, sur l'inspection de l'enseignement agricole et sur l'observatoire national de l'enseignement agricole, c'est-à-dire sur des activités hors de l'offre éducative.

Cependant, votre rapporteur note plusieurs **points positifs** dans la construction du PLF 2012. D'une part, les dotations pour les **assistants d'éducation et les auxiliaires de vie scolaire** et pour les accidents du travail ont été maintenues au niveau de 2011. D'autre part, la dotation pour le **fonds social lycéen** est en légère augmentation en 2012 pour tenir compte du nombre d'élèves en situation de handicap dans l'enseignement technique agricole.

MISSION	Enseignement scolaire	Titre	PLF 2011 en CP	PLF 2012 en CP (4)	TAUX
Programme 143	Enseignement technique agricole		1 290 992 179	1 306 580 486	1,21%
	Hors personnel (hors titre 2)		471 351 928	474 776 063	0,73%
	Personnel (titre 2)		819 636 251	831 804 401	1,48%
Action 1	Enseignement public		690 477 186	660 227 602	1,90%
10	Personnel permanent - Personnel MAD par le MAP	T2	619 897	0	-
11(1)	Personnel permanent - Personnel du MELTL (lycées maritimes)	T2	0	0	-
12	Personnel permanent -pensions des CFA, CFPPA	AT	9 900 000	9 000 000	-9,09%
13	Personnel permanent - Titulaires et stagiaires du public	T2	594 580 098	618 601 002	4,04%
14	Personnel permanent - Assistants d'éducation	AT	26 100 000	26 100 000	0,00%
15 (2)	Recrutement pour les lycées agricoles	AT	0	0	-
16 (3)	Formation continue des personnels des lycées - AC	AT	1 045 000	0	-100,00%
17	Actions pédagogiques et appareil de formation	AT	2 377 191	2 200 350	-7,44%
18	Lycées agricoles des COM - CPER	AT	200 000	200 000	0,00%
19	Lycées agricoles des COM - HCPER	AT	665 000	647 500	-2,63%
20	Vacations - Personnel enseignant	T2	4 416 475	0	-
21	Vacations - Personnel non enseignant	T2	3 133 775	0	-
22	Accidents du travail des étudiants	AT	2 600 000	2 600 000	0,00%
70	Vacations-moyens d'ajustements	T2	3 319 750	0	-
26 (3)	Formation continue des personnels des lycées - SD	AT	617 500	0	-100,00%
27	Personnel TOS décentralisé	T2	0	0	#DIV/0!
28	Visite médicale des élèves en stage	AT	760 000	740 000	-2,63%
29	Frais de déplacement des personnels enseignants	AT	142 500	138 750	-2,63%
Action 2	Enseignement privé		549 246 505	555 573 475	1,15%
30	Privé du temps plein - Personnel	T2	211 466 256	213 203 399	0,82%
32	Privé du rythme approprié - Hors personnel	AT	204 560 862	214 110 199	4,67%
33	Organisations fédératives et organismes de formation	AT	3 902 024	3 907 469	0,14%
34	Privé du temps plein - Personnel AC	T2	2 100 000	0	-
35	Protocoles du privé	AT	127 217 363	124 352 408	-2,25%
36	Subvention 44	AT	0	0	-
Action 3	Aide sociale aux élèves (public et privé)		81 744 092	81 346 845	-0,48%
40	Bourses sur critères sociaux	AT	79 010 000	78 141 337	-1,10%
41	Fonds social lycéen	AT	2 734 092	3 207 508	17,32%
Action 4	Compétences et dynamique territoriales		3 941 269	3 837 571	-2,63%
50	Apprentissage et formation continue en AC	AT	901 289	877 571	-2,63%
51	Apprentissage et formation continue en SD - CPER	AT	0	0	-
52	Apprentissage et formation continue en SD - HCPER	AT	332 500	323 750	-2,63%
54	Insertion et adaptation pédagogiques - AC	AT	1 235 000	1 202 500	-2,63%
56	Insertion et adaptation pédagogiques en SD - HCPER	AT	475 000	462 500	-2,63%
57	Bourses à l'étranger - CPER	AT	0	0	-
58	Bourses à l'étranger - HCPER	AT	712 500	693 750	-2,63%
59	Réseaux de la coopération et des échanges internationaux	AT	285 000	277 500	-2,63%
Action 5	Moyens communs (public et privé)		5 583 107	5 435 743	-2,64%
60	Inspection de l'enseignement agricole - AC	AT	874 955	841 490	-3,82%
61	Observatoire national de l'enseignement agricole	AT	161 500	157 250	-2,63%
62	Diplômes de l'enseignement agricole	AT	4 302 502	4 189 278	-2,63%
63	Inspection de l'enseignement agricole - SD	AT	54 150	62 725	15,84%
65	Organisation des examens - AC	AT	190 000	185 000	-2,63%

NB :

(1) Doté en cours de gestion 2011 et 2012 par transfert du Ministère en charge de l'écologie, courant 2ème semestre en principe.

(2) Sous-action transférée au programme 215 du MAAPRAT au 01/01/2011.

(3) Sous-actions transférées au programme 215 du MAAPRAT au 01/01/2012, dans le cadre de la constitution d'un budget unique de la formation continue au MAAPRAT.

(4) Le titre 2 du PLF 2012 n'est pas encore réparti à la sous-action. Il est donc porté sur les 2 principales sou-actions qui le portent pour le public et le privé.

3. L'application des protocoles de 2009 avec les établissements privés

LES PROTOCOLES SIGNÉS AVEC L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ EN 2009

Deux protocoles ont été signés en 2009 entre le ministère de l'agriculture et les fédérations de l'enseignement agricole privé afin de remettre à plat l'évolution des subventions versées par l'État.

a) Outre la prise en charge par l'État des rémunérations des enseignants, *les établissements privés du temps plein* sont financés par une subvention de fonctionnement qui doit couvrir, les rémunérations des personnels non-enseignants et les dépenses de fonctionnement proprement dites.

La subvention varie en fonction de deux paramètres :

- le nombre d'élèves répartis en externes, demi-pensionnaires et internes ;
- le taux de subvention à l'élève selon chaque régime de scolarisation, déterminé par référence au coût moyen d'un élève de l'enseignement agricole public. L'article R. 813-38 du code rural fait explicitement référence à une enquête quinquennale destinée à actualiser le coût moyen par élève constaté dans le public.

Le protocole d'accord du 5 mars 2009 entre l'État et les fédérations du temps plein a fixé l'évolution du taux de subvention entre 2009 et 2011 et prévoit **un réexamen en 2012** sur la base des résultats de l'enquête quinquennale.

b) Pour les *établissements privés du rythme approprié*, soit les Maisons familiales et rurales (MFR) et les structures affiliées à l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), la subvention couvre à la fois les dépenses de fonctionnement et la rémunération de l'ensemble des personnels, y compris les enseignants. Son calcul est le résultat du produit du nombre théorique de formateurs par le coût du poste de formateur.

Le nombre théorique de formateurs est lui-même obtenu en multipliant le taux d'encadrement, qui varie selon le niveau de formation, par le nombre dans l'effectif total de groupes de 18 élèves, soit la taille réglementaire d'un groupe. Le coût du formateur est déterminé par référence au coût moyen des formateurs intervenant dans les filières analogues dépendant des établissements privés du temps plein.

En outre, les effectifs financés par la subvention peuvent être inférieurs aux effectifs *maxima* fixés par le contrat d'association, la différence étant à la charge des établissements.

Le protocole d'accord du 17 avril 2009 entre les établissements du rythme approprié et l'État prévoit la stabilisation à la valeur de 2008 des taux d'encadrement sur 2009 et 2010, puis une augmentation progressive jusqu'en 2013. Les dispositions du code rural en matière de revalorisation du coût des formateurs sont réaffirmées et une procédure d'arbitrage sous l'autorité d'un magistrat de la Cour des comptes est prévue. Le montant de la revalorisation est contraint par le montant de **17 millions sur la période 2009-2013**, arbitré par le Premier ministre. Enfin, les effectifs financés sont plafonnés afin de limiter l'écart entre les effectifs financés et les effectifs *maxima* des contrats.

Votre rapporteur se félicite de la volonté affichée du ministère de l'agriculture d'appliquer les derniers protocoles d'accord de 2009, signés pour régler des problèmes récurrents de reports de charge et de contentieux.

L'augmentation des crédits hors titre 2, surtout valable pour les autorisations d'engagement résulte de l'évolution des subventions aux établissements de l'enseignement agricole privé. Les dotations du privé ont en effet été relevées afin de prendre en compte les obligations juridiques découlant de l'application du code rural et des protocoles signés avec les fédérations. Votre rapporteur rappelle que la LFI 2011 avait déjà procédé à une augmentation de 14,6 millions d'euros (+ 4,5 %) depuis le précédent budget pour couvrir les subventions à l'élève des établissements du temps plein et les subventions de fonctionnement pour les établissements du rythme approprié.

Le mouvement de réévaluation est plus modéré dans le PLF 2012 et se traduit par une augmentation de 6,3 millions d'euros (+ 1,1 %) en CP et de 12,8 millions d'euros en AE (+ 2,3 %). L'augmentation significative en AE bénéficie essentiellement au rythme approprié.

Votre rapporteur rappelle qu'elle est **attachée au développement équilibré de toutes les composantes de l'enseignement agricole, qu'il s'agisse du public, du privé temps plein ou du privé rythme approprié qui ont chacun leurs spécificités et répondent de façon diversifiée et adaptée aux besoins des élèves, des familles et des territoires. Ils font ensemble la force et la richesse de l'enseignement agricole.**

Dans le détail, en ce qui concerne les établissements du temps plein, la revalorisation de la subvention en 2009 avait porté uniquement sur la part de l'externat simple à hauteur de 170 euros, avec une reconduction à l'identique pour 2010. En 2011 et à nouveau pour 2012, sont intervenues des revalorisations différentielles portant sur les trois catégories d'élèves, externes, demi-pensionnaires et internes.

ÉVOLUTION DES TAUX DE SUBVENTION À L'ÉLÈVE DU PRIVÉ TEMPS PLEIN ENTRE 2008 ET 2012

	Taux 2008	Taux 2009	Taux 2010	Taux 2011	Taux 2012
Élève externe	1 340 €	1 510 €	1 510 €	1 562 €	1 619 €
Élève demi-pensionnaire	1 655 €	1 825 €	1 825 €	1 923 €	1 983 €
Élève interne	2 435 €	2 605 €	2 605 €	2 800 €	2 865 €

Source : Ministère de l'agriculture

Pour calculer la subvention 2012, le ministère a ensuite retenu une hypothèse de **baisse légère des effectifs** d'élèves accueillis, ce qui était crédible dans la mesure où un mouvement de décroissance avait été effectivement enregistré à la rentrée 2010. Malheureusement, cette **hypothèse était trop pessimiste**, puisque les responsables du CNEAP ont indiqué qu'ils connaissaient plutôt un afflux significatif d'élèves à la rentrée 2011. La subvention au privé du temps plein pour 2012 risque donc d'être insuffisante pour couvrir l'accueil des nouveaux élèves.

Votre rapporteur souhaite qu'en gestion, des marges de manœuvre puissent être dégagées pour éviter que la situation financière des établissements ne se tende dangereusement.

SUBVENTIONS AU PRIVÉ TEMPS PLEIN – PLF 2012

Régime de scolarisation	Effectifs prévisionnels 2011-2012	Taux 2012	Montant de la subvention prévisionnelle (en millions d'euros)
Élève externe	5 896	1 619 €	9,546
Élève demi-pensionnaire	27 558	1 983 €	54,647
Élève interne	20 998	2 865 €	60,159
TOTAL	54 452		124,352

Source : Ministère de l'agriculture – PAP mission enseignement scolaire 2011

En ce qui concerne le rythme approprié, dont tout le personnel y compris enseignant est rémunéré grâce à la subvention, votre rapporteur rappelle que dans le cadre du protocole d'accord d'avril 2009, il a été convenu de réduire l'écart entre l'effectif maximum d'élèves susceptibles d'être accueillis qui est défini par contrat avec l'État et l'effectif d'élèves effectivement financés. Pour cela, les effectifs financés ont été plafonnés à 49 300 pour les Maisons Familiales et Rurales (MFR) et 2 100 pour l'UNREP.

Votre rapporteur comprend la nécessité de maintenir une discipline financière stricte pour éviter une expansion incontrôlée des dépenses, mais le plafonnement des effectifs financés lui semble être une forme de **contingentement de l'offre de formation qui n'est pas à la hauteur du défi du développement de l'enseignement agricole**, souvent le mieux à même de répondre aux besoins spécifiques de certains jeunes et de leurs familles.

En tout état de cause, la convergence des effectifs réellement accueillis vers les plafonds doit tenir compte de la rénovation de la voie professionnelle et des doubles flux qu'elle engendre. La filière des services a été révisée avec un an de retard par rapport aux autres, ce qui devrait décaler d'autant l'atteinte des objectifs.

Le coût du poste de formateur retenu pour le PLF 2012 tient compte de la revalorisation de l'indice de rémunération moyen des enseignants et contractuels des établissements privés d'enseignement agricole du temps plein, ainsi que de l'évolution du point d'indice de la fonction publique. Cela se traduit par une **très légère augmentation de 0,19 % du coût pris en charge dans la subvention, tant pour les MFR que pour l'UNREP**. Le montant des subventions calculées sur cette base est tout à fait convenable et conforme aux accords passés.

	Taux de charge	Coût du formateur 2012	Variation 2012/2011
MFR	1,46	43 482 €	81 € (+ 0,19 %)
UNREP	1,55	46 162 €	86 € (+ 0,19 %)

Source : Ministère de l'agriculture

SUBVENTIONS AU PRIVÉ RYTHME APPROPRIÉ – PLF 2012

Établissements pratiquant le rythme approprié alternant - MFR	4 ^e / 3 ^e	BEPA / CAPA	Seconde, Terminale, BTA, BTSA	Total
Effectifs prévisionnels	15 751	7 838	25 611	
groupes de 18	875,06	435,44	1 422,83	
Taux d'encadrement	1,30	1,89	1,92	
Nombre de postes	1 137,57	822,99	2 731,84	
Coût du poste	43 482 €			
Subvention prévue au PLF 2012				204,035 M€

Établissements pratiquant le rythme approprié relevant de l'UNREP	4 ^e / 3 ^e	BEPA / CAPA	Seconde, Terminale, BTA, BTSA	Total
Effectifs financés	747	725	643	
groupes de 18	41,5	40,28	35,72	
Taux d'encadrement	1,77	1,89	1,92	
Nombre de postes	73,46	76,13	68,59	
Coût du poste	46 162 €			
Subvention				10,071 M€

Source : Ministère de l'agriculture

L'analyse des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 conduit donc votre rapporteur à adopter **un optimisme prudent, mesuré et vigilant pour l'ouverture** en février prochain **des négociations sur le prochain plan triennal** jusqu'en 2014. Il faut à l'orée de cette période cruciale que le ministère de l'agriculture veille à **préserver la qualité du dialogue entre l'ensemble des acteurs de l'enseignement agricole**, alors que par deux fois déjà cet automne, le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) n'a pu fonctionner.

B. DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS COÏNCIDANT AVEC L'ACHÈVEMENT DE LA RÉNOVATION DE LA VOIE PROFESSIONNELLE

1. La construction du schéma d'emplois

Dans le PLF 2012, le plafond d'emplois du programme 143 est fixé à 14 706 ETPT dont 12 100 ETPT d'enseignants. Il diminue donc de 170 ETPT, dont 135 ETPT d'enseignants par rapport à 2011. Sur le contingent global, l'extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2011 représente 77 ETPT et l'effet du schéma d'emplois 2012 représente 93 ETPT. Aucun transfert n'est prévu.

En termes d'emplois, il faut prévoir **280 suppressions de postes**, touchant **uniquement des enseignants** à l'exclusion des personnels administratifs pour la rentrée 2012, alors que 282 départs en retraite d'enseignants sont prévus sur un total de 410 pour l'ensemble du programme 143. L'enseignement public devra absorber 168 suppressions de postes et l'enseignement privé 112 suppressions.

Pour interpréter ces chiffres, par rapport à la norme gouvernementale de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, il faut prendre en compte l'ensemble des catégories de personnels en triennal. Selon les données transmises par le ministère de l'agriculture, l'enseignement agricole parviendra à un **ratio de 45,5 % de non-remplacement des départs en retraite** après l'exécution en 2012 des nouvelles suppressions. Le rythme sur trois ans des suppressions de postes a correspondu à la **montée en puissance de la rénovation de la voie professionnelle et témoigne d'une planification accordée au pilotage de la réforme, notamment du double flux transitionnel.**

Conformément à ce qui était projeté l'an dernier, il n'y aura pas cette année de suppressions d'emplois de personnel administratifs, qui ont déjà été largement mis à contribution ces dernières années. Votre rapporteur regrette les suppressions des postes d'enseignants qui peuvent freiner le développement de l'enseignement agricole. À première vue, ces suppressions paraissent difficilement absorbables mais il convient de noter qu'elles coïncident avec la fin de la rénovation de la voie professionnelle.

En particulier, il faut tenir compte de la résorption du double flux né du maintien temporaire de voies parallèles, l'une directe, l'autre *via* le BEPA. En outre, la **rationalisation de la carte des formations** menée en collaboration avec l'éducation nationale réduira l'impact des suppressions qui devrait au final être plus mesuré que ce que l'on pouvait craindre. Enfin, la mutualisation encouragée des moyens entre les établissements et la constitution de pôles de compétences contribueront à la réalisation du schéma d'emplois.

RECONSTRUCTION DE L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS (2006-2012) À PARTIR DES PAP

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP
Plafond en exercice antérieur	19 026		18 960		18 047		16 241		15 628		15 090		14 876	
Extension années pleine N-1 -enseignants			-61		-36		-64		-158		-147		-77	
Extension année pleine N-1-non enseignants					-43		-23		-11		-2			
Extension suppressions supplémentaires réalisées		-46	-46											
Variations au titre de l'année précédente (2)	0		-107		-79		-87		-169		-149		-77	
	19 026		18 853		17 968		16 154		15 459		14 941		14 799	
Evolution des titulaires enseignants			-18	-54	-25	-89	-51	-159	-24	-171	-33	-100	-93	-280
Evolution des titulaires non enseignants	-66	-127	-38	-81	-17	-40	-32	-64	-1	-3	-10	-20		
Evolution des vacataires					-64	-64	50	50			-25	-25		
Variations au titre de l'année (3)	-66	-127	-56	-135	-106	-193	-33	-173	-25	-174	-68	-145	-93	-280
	18 960		18 797		17 862		16 121		15 434		14 873		14 706	
Décentralisation			-146	-182	-1489	-1531	-493	493	-344	-344				
Autres transferts externes					-97	-97					3	3		
Mouvements internes			-604	-159	-35	-35								
Variation de périmètres (4)	0	0	-750	-341	-1621	-1663	-493	493	-344	-344	3	3	0	0
	18 960		18 047		16 241		15 628		15 090		14 876		14 706	

Source : Ministère de l'agriculture

Votre rapporteur estime, en outre que, **l'enseignement agricole bénéficiera d'un bon plan de déprécarisation** dans le cadre du projet général du gouvernement. Dès 2012, première année d'application du plan, 400 à 500 titularisations de contractuels sont envisagées par le ministre de l'agriculture sur l'ensemble de ses services, dont environ 300 pour l'enseignement agricole. Ceci permettra la **déprécarisation totale des contractuels administratifs et de 200 enseignants environ**. Cela ne vise que les contractuels rémunérés par l'État, conformément aux orientations générales du projet de loi. Ne sont donc pas concernés les contractuels rémunérés directement par les établissements.

2. Le déploiement du réseau : les effectifs d'élèves et les classes

Après une hausse en 2009 et une baisse légère des effectifs à la rentrée 2010 (- 0,7 %), 171 686 élèves et étudiants étaient accueillis l'année passée dans l'enseignement agricole. Selon les niveaux d'études, des mouvements très importants de transvasement entre le niveau V et le niveau IV ont pu être repérés. Ils traduisent simplement les effets de la rénovation de la voie professionnelle avec des flux autrefois dirigés vers le BEPA qui sont désormais orientés vers le baccalauréat professionnel.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR NIVEAU

Niveaux		rentrée 2009	rentrée 2010	Variation
Niveau VI (4 ^e et 3 ^e)	effectif	32 010	31 847	- 163
	%	18,5 %	18,6 %	- 0,5 %
Niveau V (CAP/BEPA)	effectif	49 304	34 476	- 14 828
	%	28,5 %	20,0 %	- 30,0 %
Niveau IV (Bac)	effectif	72 588	86 185	+ 13 597
	%	42,0 %	50,2 %	+ 18,7 %
Niveau III (BTSA/BTS)	effectif	18 960	19 178	+ 218
	%	11,0 %	11,2 %	+ 1,15%
TOTAL	effectif	172 862	171 686	- 1 176
	%	100 %	100 %	- 0,7 %

Source : Ministère de l'agriculture

L'enquête de septembre 2011 conclut à une augmentation nette de 1,5 % des effectifs à la dernière rentrée, qui concernerait à la fois le public (+ 0,5 %) et le privé (+ 2,2 %). Le CNEAP a confirmé à votre rapporteur l'accueil de 1 360 élèves supplémentaires cette année.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution, mais tient à rappeler son opposition de principe à tout pilotage des effectifs par l'offre de formation dont le volume serait lui-même gouverné par une enveloppe budgétaire définie a priori. Elle souhaite que tous les jeunes qui désirent entrer dans l'enseignement agricole puissent y trouver leur place et que les crédits soient adaptés à la demande des familles et des élèves.

En outre, il convient de remarquer le **bilan positif des ouvertures et des fermetures de classe**. Le bilan net hors gel correspond à la rentrée 2011 à **l'ouverture de 136,25 « classes »¹** dont 39,625 « classes » dans le public, 95,125 « classes » dans le privé affilié, dont 71 pour les Maisons familiales et rurales (UNMFREO), et 1,5 « classe » dans le privé non affilié. **Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ce déploiement de l'offre, après plusieurs années de raréfaction, qui répond bien à la mission d'aménagement et de vitalisation du territoire qu'il appartient aussi à l'enseignement agricole d'assurer.**

Le bilan net s'explique par plusieurs facteurs conjugués. En premier lieu, il faut tenir compte du fait que l'année 2010-2011 a été fortement marquée par la **création de nouveaux cycles**, en particulier dans la voie professionnelle,

¹ Une section est comptée comme ½ classe, un domaine « Espace à l'initiative locale » du baccalauréat technologique comme 1/8 classe.

afin de compenser les fermetures de BEPA 2^e année de la première vague de rénovation, notamment par l'ouverture de CAPA dans le secteur des services en milieu rural. Ces évolutions permanentes se traduisent par la création de 171,625 « classes » dont 65,5 dans le public. En second lieu, les **rénovations de certains BTSA, ainsi que du baccalauréat professionnel « Productions horticoles »** ont conduit à des suppressions d'options, d'où la suppression de 19 « classes » dont 10 dans le public. En troisième lieu, le nombre de classes de terminales en ouverture exceptionnelle et temporaire pour accueillir le **double flux dû à la rénovation de la voie professionnelle** a été réajusté à la baisse, par rapport aux classes de 1^{re} du même type fonctionnant cette année d'où la suppression de 16,375 « classes » essentiellement dans le public.

Votre rapporteur souhaite enfin saluer le dynamisme de l'outre-mer, qui voit globalement l'ouverture nette de plus de neuf nouvelles classes, qui s'ajoutent aux sept ouvertes l'an passé. Il convient en particulier de noter l'implantation des MFR en Guyane, département qui offre certainement d'excellentes perspectives de développement pour l'enseignement agricole. Un lycée agricole vient également d'ouvrir ses portes en février 2011 à Wallis-et-Futuna, ce qui permettra aux jeunes d'étudier sur place sans avoir à partir pour la Nouvelle-Calédonie ou la métropole. En outre, la rentrée 2011 connaît la création d'un nouveau diplôme, le CAPA « agriculture des régions chaudes ».

D'après le ministère de l'agriculture, l'enseignement agricole est aujourd'hui solidement implanté en outre-mer avec 42 établissements d'enseignement technique agricole, 6 centres de formation d'apprentis, 22 centres de formation professionnelle continue et 10 exploitations agricoles, pour 5 200 élèves et étudiants, 650 apprentis et 3 600 stagiaires.

Votre rapporteur souhaite que les réseaux de l'enseignement agricole, forts de leur savoir-faire en matière d'innovation pédagogique et d'adaptation aux territoires, puissent encore développer leur implantation dans l'ensemble des très divers départements et collectivités d'outre-mer.

ÉVOLUTIONS PERMANENTES DES STRUCTURES PAR NIVEAUX

Niveau	Public	Privé	CNEAP	UNMFREO	UNREP	Sans affiliation	Total
III	- 5,50	- 3,00	- 1	- 1	- 1	0	- 8,50
IV	84,50	124,63	47,125	69	6,5	2	209,13
V	- 1,50	0,50	- 10	16	- 5	- 0,5	- 1,00
VI	- 12,00	- 16,00	- 5	- 7	- 4	0	- 28,00
Total	65,50	106,13	31,125	77	- 3,5	1,5	171,63

Source : Ministère de l'agriculture

ÉVOLUTIONS PERMANENTES DES STRUCTURES PAR SECTEUR

Secteur Professionnel	Public	Privé	CNEAP	UNMFREO	UNREP	Sans affiliation	Total
Activités hippiques	3,00	8,00	3	6	- 1	0	11,00
Aménagement Environnement	32,75	44,13	18,125	24	1	1	76,88
Commercialisation	12,00	36,50	17,5	18	0,5	0,5	48,50
Education nationale	- 5,00	- 1,00	0	-1	0	0	- 6,00
Elevage et soins aux animaux	3,00	4,50	1,5	3	0	0	7,50
Equipements pour l'agriculture	5,00	10,00	5	6	- 1	0	15,00
Production	16,50	15,13	0,125	13	2	0	31,63
Services	1,00	- 2,38	- 14,375	13	- 1	0	- 1,38
Transformation	9,25	7,25	5,25	2	0	0	16,50
COLLEGE 4	- 4,00	- 11,00	- 4	- 4	- 3	0	- 15,00
COLLEGE 3	- 8,00	- 5,00	- 1	- 3	- 1	0	- 13,00
Total	65,50	106,13	31,125	77	- 3,5	1,5	171,63

Source : Ministère de l'agriculture

ÉVOLUTIONS PERMANENTES DES STRUCTURES PAR RÉGION

Région	Public	Privé	CNEAP	UNMFREO	UNREP	Sans affiliation	Total
Alsace	1,38	0,00	0	0	0	0	1,38
Aquitaine	1,75	0,63	0,125	1	- 0,5	0	2,38
Auvergne	1,38	2,00	1	1	0	0	3,38
Basse-Normandie	2,00	- 1,00	0	- 1	0	0	1,00
Bourgogne	5,50	1,50	0	2	- 0,5	0	7,00
Bretagne	2,00	7,50	1,5	6	0	0	9,50
Centre	3,00	3,00	1	1	0,5	0,5	6,00
Champagne-Ardenne	2,50	5,50	1,5	3	1	0	8,00
Corse	- 0,63	0,00	0	0	0	0	- 0,63
Franche-Comté	2,00	3,00	0	3	0	0	5,00
Guadeloupe	- 0,75	2,00	0	2	0	0	1,25
Guyane	0,50	4,00	0	4	0	0	4,50
Haute-Normandie	2,00	1,00	1	0	0	0	3,00
Île-de-France	2,13	7,63	4,125	2	1,5	0	9,75
La Réunion	- 0,88	0,00	0	0	0	0	- 0,88
Languedoc-Roussillon	2,00	2,00	0,5	1	0,5	0	4,00
Limousin	3,00	1,00	0	1	0	0	4,00
Lorraine	4,00	7,50	0	6	1,5	0	11,50
Martinique	1,00	1,00	0	1	0	0	2,00
Mayotte	1,50	0,00	0	0	0	0	1,50
Midi-Pyrénées	4,38	7,00	4	3	0	0	11,38
Nord-Pas-de-Calais	2,00	7,63	4,625	3	0	0	9,63
Nouvelle Calédonie	0,00	- 0,50	- 0,5	0	0	0	- 0,50
Pays de la Loire	5,00	19,25	8,75	10	0,5	0	24,25
Picardie	- 0,50	- 6,50	0,5	1	- 8	0	- 7,00
Poitou-Charentes	3,25	- 0,50	-2,5	2	0	0	2,75
Polynésie Française	1,00	0,00	0	0	0	0	1,00
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,00	10,00	0	9	0	1	14,00
Rhône-Alpes	10,50	21,50	5,5	16	0	0	32,00
Wallis-et-Futuna	0,50	0,00	0	0	0	0	0,50
Total	65,50	106,13	31,125	77	- 3,5	1,5	171,63

Source : Ministère de l'agriculture

II. ... QUI MAINTIENT LA QUALITÉ DE SES FORMATIONS ET DÉVELOPPE SES PARTENARIATS

A. DES CAPACITÉS D'INSERTION PROFESSIONNELLE INCONTESTABLES

L'ensemble des observateurs avisés connaît les excellents taux d'insertion professionnelle dont jouissent les diplômés de l'enseignement agricole quel que soit leur niveau. Votre rapporteur qui salue ces performances depuis de nombreuses années y voit le signe éminent de la **qualité des formations** qu'il dispense et de son **adéquation avec les besoins des entreprises et des territoires**. La profession agricole reconnaît de plus en plus l'importance de cet enseignement d'excellence pour appréhender les futures mutations économiques et écologiques du métier.

Les dernières enquêtes menées en 2008, 2009 et 2010 sur l'insertion des anciens élèves et apprentis de l'enseignement agricole montrent que **90 % des titulaires d'un bac professionnel de l'enseignement agricole sont insérés dans l'emploi**, quarante-cinq mois après leur sortie de formation et **93 % des diplômés d'un BTSA**, trente-trois mois après.

Votre rapporteur note et regrette l'écart significatif entre l'insertion professionnelle des hommes et celle des femmes, de l'ordre de 15 points au niveau du bac professionnel et de l'ordre de 7 points au niveau du BTSA. Cette différence provient sans doute de la prédominance de celles-ci dans les carrières commerciales et des services en général, qui recrutent moins que les secteurs de production, où les jeunes gens sont majoritaires. Un quart seulement des diplômés devient agriculteur, soit un poids équivalent dans les carrières au secteur paysager.

En outre, les poursuites d'études dans le supérieur sont nombreuses. Après le baccalauréat professionnel, 54,5 % des élèves diplômés poursuivent leurs études. **86,2 % d'entre eux demeurent dans l'enseignement agricole, les trois quarts en vue de préparer un BTSA qu'ils sont 66,5 % à obtenir.** Par la voie de l'apprentissage, les résultats sont aussi très bons puisque 40,3 % des apprentis devenus bacheliers professionnels poursuivent leurs études, les deux tiers pour l'obtention d'un BTSA. 59,5 % obtiennent un diplôme du supérieur. C'est un résultat tout à fait remarquable dont votre rapporteur ne se lasse pas de se féliciter année après année.

INSERTION PROFESSIONNELLE¹ DES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Diplôme	enquêtes	population	% Insertion		
			filles	garçon	total
CAPA	2009	élèves	57,5	70	63,9
	2009	apprentis	61,8	81	78,1
BEPA	2008	élèves	74,6	86,9	79,1
	2008	apprentis	75	91,4	89
BTA	2009	élèves	77,2	80,4	77,6
	2009	apprentis	Effectifs trop faibles		
BAC PRO	2009	élèves	79,1	94,6	90,4
	2009	apprentis	78,6	93,8	90,8
BAC TECHNO	2009	élèves	57,6	69	65,4
BTSA	2010	étudiants	87,9	96,2	93,5
	2010	apprentis	89	94,3	92,7

Source : Ministère de l'agriculture

Il convient également de souligner la réussite des élèves se présentant aux très difficiles concours des **écoles nationales agronomiques et vétérinaires** publiques. Le concours A s'adresse aux étudiants ayant suivi une classe préparatoire², ce qui en tout état de cause limite l'accès après l'enseignement agricole aux seuls bacheliers S. Le concours C est préparé, par les étudiants titulaires d'un BTSA, d'un DUT ou d'un BTS dans certaines options, dans le cadre d'une classe préparatoire en un an. Enfin, le concours C2 est ouvert aux seuls titulaires du DUT, directement après l'obtention de ce diplôme.

RÉUSSITE AUX CONCOURS 2010 AVEC LA PART DU NOMBRE D'ÉLÈVES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Concours	École nationale supérieure agronomique	École nationale d'ingénieurs des travaux agricole	École nationale vétérinaire
A	943 intégrés dont 19 bac S « biologie écologie » soit 2 % des intégrés		376 intégrés dont 4 bac S « biologie écologie » soit 1,1 % des intégrés
C	28 intégrés dont 18 BTSA soit 64,3 % des intégrés	58 intégrés dont 42 BTSA soit 61,8 % des intégrés	36 intégrés dont 13 BTSA soit 36,1 % des intégrés
C2	107 intégrés dont 12 bac S « biologie écologie » et 1 bac STAV soit respectivement 11,2 %, et 0,9 % des intégrés		Source : Ministère de l'agriculture

¹ L'insertion professionnelle est considérée 45 mois après la sortie de formation, hormis pour le BTSA où l'enquête porte sur l'insertion après 33 mois.

² Filière Biologie-Chimie-Physique et Sciences de la Terre (BCPST).

Chaque année, 1 300 jeunes environ ont intégré une école nationale supérieure agronomique (ENSA), une école nationale d'ingénieurs des travaux agricoles (ENITA) ou une école nationale vétérinaire (ENV) par les concours A. Environ 2 % étaient titulaires d'un baccalauréat de l'enseignement agricole. **Le concours C constitue bien un outil de promotion d'étudiants issus de l'enseignement agricole, dans la mesure où la proportion d'élèves titulaires d'un BTSA est importante (plus de 60 %).** En 2010, le concours C2 a également permis à 13 bacheliers de l'enseignement technique agricole d'entrer après l'obtention d'un DUT dans une école de l'enseignement supérieur agronomique, soit environ 12 % des intégrés.

B. UN RÉSEAU COMPLÉMENTAIRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Votre rapporteur a le sentiment que désormais les synergies avec le ministère de l'éducation nationale sont systématiquement recherchées et mobilisées afin d'optimiser l'utilisation des moyens au plus près des besoins des acteurs de terrain. Ceci touche le niveau central pour les éléments fondamentaux des politiques éducatives, les réformes en cours, les référentiels des formations et la conception des épreuves. Mais le niveau régional est également très actif si l'on en juge par la mise en commun de locaux, par l'optimisation de la carte des formations et par les échanges de services entre établissements.

Une **convention entre les deux ministères** a été signée en septembre 2011 afin d'organiser régulièrement des réunions entre les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les recteurs au niveau national aussi bien qu'en régions. Dans le cadre de la note annuelle de préparation de la rentrée scolaire, les DRAAF sont incités à conclure un **partenariat formalisant les actions de coopération mises en œuvre en matière d'établissement de la carte scolaire, d'apprentissage des langues ou d'information sur les métiers** par exemple.

En outre, le fonctionnement au sein de locaux communs entre l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture se développe dans plusieurs régions, aussi bien en Poitou-Charentes ou en Languedoc-Roussillon qu'en Bretagne ou à Wallis-et-Futuna. Des conventions de mise en commun des personnels ATOSS existent également. Plus significativement encore, **l'enseignement agricole public accueille en détachement 593 personnels de l'éducation nationale** dont notamment 205 enseignants d'EPS et 64 personnels de santé.

Dans le cadre de la réforme du lycée, certains établissements de l'éducation nationale proposent en seconde des enseignements d'exploration spécifiques à l'enseignement agricole, le ministère de l'agriculture laissant ses enseignants y intervenir. Au moment de la rénovation de la voie professionnelle, la carte des formations dans le secteur des services a été travaillée en étroite collaboration entre les deux ministères afin d'optimiser la répartition territoriale de l'offre.

Néanmoins, votre rapporteur considère que la complémentarité entre les deux types d'enseignement doit aussi s'entendre sur le plan pédagogique, de telle sorte que **l'enseignement agricole peut avoir vocation à développer des formations similaires à celles de l'éducation nationale mais destinées à des publics d'élèves différents.**

Votre rapporteur se félicite de la **consolidation en cours des coopérations entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole**, qui s'opère dans le respect des spécificités de chacun et répond à des impératifs financiers et pédagogiques communs. Elle salue l'ensemble de ces démarches et veut y voir **les prémices de l'âge de la coresponsabilité** entre les deux ministères qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Le remplacement des enseignants, l'apprentissage des langues, l'information et l'orientation des élèves, l'organisation de concours de recrutement et d'examen nationaux constituent des domaines dans lesquels il est possible de progresser mutuellement. Grâce au développement de ces collaborations, l'étau budgétaire pourra se desserrer et l'enseignement agricole pourra continuer à jouer son rôle de pionnier dans l'expérimentation de dispositifs pédagogiques innovants et de fonctionnement souple des établissements.

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Réunie le 23 novembre 2011, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a rendu un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2012, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport pour avis de Mmes Françoise Cartron, Françoise Férat et Brigitte Gonthier-Maurin sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2012.

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » – Dans le projet de loi de finances pour 2012, les cinq programmes relevant de l'éducation nationale sont dotés d'un peu plus de 61 milliards d'euros, soit une progression globale de 0,86 % par rapport à l'an dernier. L'augmentation en euros courants et à structure courante, sur l'ensemble de la législature, n'est que de 6 % en cinq ans. Il s'agit en réalité d'une baisse de crédits puisque l'inflation n'est pas compensée.

En outre, l'augmentation en trompe-l'œil des crédits résulte essentiellement du glissement mécanique des dépenses de personnel. Ce sont ainsi très exactement, 548 millions d'euros supplémentaires par rapport au budget 2011 qui sont consacrés à l'augmentation de la participation au CAS pensions. Il ne s'agit donc pas de moyens supplémentaires affectés au service public de l'éducation, dont bénéficieraient les élèves et leurs apprentissages.

Il convient également de souligner la baisse des crédits hors titre 2 répondant à des missions pédagogiques : - 18,14 % en un an dans le premier degré. Cet assèchement des moyens matériels est très inquiétant parce qu'il amplifie les effets de la restriction des ressources humaines et pèse directement sur la vie des classes. Il ne peut que freiner la modernisation de la pédagogie, le développement des innovations et la personnalisation des parcours, dont le ministre se fait pourtant l'avocat paradoxal.

Dans la masse des crédits de personnel, il faut souligner l'importance prise par les heures supplémentaires. Sur l'année 2010-2011, plus de 1,3 milliard d'euros ont été consacrés à leur financement. C'est 10 % de plus qu'en 2008-2009 et cela équivaut aux sommes nécessaires pour couvrir le remplacement des enseignants dans le second degré ou pour financer l'ensemble de l'enseignement technique agricole.

Ces crédits auraient pu être mieux employés, en revenant sur des suppressions de postes de titulaires sur zone de remplacement (TZR), en renforçant le taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire ou encore en

consolidant l'accueil à l'école maternelle. Je suis donc convaincue, que même dans un contexte budgétaire très difficile, les moyens sont là pour mener une autre politique avec des priorités éducatives plutôt que gestionnaires et financières.

Sur l'ensemble des crédits d'heures supplémentaires, 320 millions d'euros devraient être consacrés aux seules exonérations de la loi TEPA. A titre de comparaison, sont inscrits moins de 130 millions d'euros pour financer 30 200 emplois de vie scolaire (EVS), soit une baisse de 5,5 millions d'euros et une perte de près de 8 000 contrats par rapport à 2011.

Or, les EVS s'adressent surtout à des personnes éloignées de l'emploi pour préparer leur réinsertion. Dans un contexte économique dégradé, marqué par un chômage élevé, restreindre le contingent d'EVS ne peut que détériorer encore la situation générale de l'emploi. Par ailleurs, parmi les EVS, ceux qui servent d'assistants aux directeurs d'école pour les décharger de tâches administratives sont les plus touchés par les non-renouvellements. Le fonctionnement des écoles primaires, dans lesquelles on ne cesse d'appeler à plus de pilotage et à un élargissement des missions des directeurs, en sera nécessairement dégradé.

Les choix financiers du Gouvernement se retournent directement à la fois contre la politique de l'emploi et contre l'accompagnement des élèves. La construction du budget privilégie l'optimisation de la gestion et confond la performance financière avec la performance éducative.

Le schéma d'emplois de la mission Enseignement scolaire pour 2012 résulte d'un arbitrage entre les heures supplémentaires et les postes. L'ampleur du recours aux heures supplémentaires, au fur et à mesure de la poursuite des suppressions des postes, est le signe clair d'une tension grandissante entre les besoins et les moyens, entre les missions demandées aux personnels et les ressources humaines qui y sont consacrées.

En cinq ans, si le PLF 2012 est voté en l'état, 70 600 postes auront été supprimés dans l'éducation nationale, dont 68 000 enseignants. Le premier degré public aura connu exactement 27 637 suppressions. L'apurement des finances publiques ne peut pourtant se substituer à une véritable politique éducative, qui aurait la même considération pour l'école que pour l'université.

En collaboration avec l'inspection générale des finances, le ministère a identifié une série de « leviers d'efficience ». Aux recteurs ensuite de choisir les modalités de suppressions effectives de postes pour remplir le quota qui leur a été notifié. Je m'interroge sur l'articulation entre le rôle des recteurs et de l'administration centrale. En effet, le ministère de l'éducation nationale a tenu à préciser que la répartition des suppressions de postes « relève d'une démarche locale, rendant ainsi difficile une identification précise, pour chaque levier et pour chaque académie de l'impact de telle ou telle mesure prise. »

Il paraît étonnant que l'administration centrale ne soit pas informée de l'utilisation de tel ou tel levier dans telle ou telle proportion dans chaque

académie. Il est encore plus étonnant qu'elle ne semble pas se soucier de l'être ! Comment sans ces informations peut-on améliorer la gestion pour l'année prochaine ? Comment modifier en conséquence les quotas affectés à chaque académie ? Comment mesurer l'effet sur les résultats scolaires des élèves dans chaque académie ? A quoi sert alors de prétendre comme le ministère l'a fait que le dialogue avec les recteurs a été « fructueux » ?

Il y a là un triple problème à la fois :

- pour la transparence et l'efficacité de la gestion ;
- pour la garantie de l'équité sur l'ensemble du territoire national alors que les inégalités sociales et territoriales se renforcent ;
- et pour l'évaluation de l'impact pédagogique des mesures décidées.

Il faut noter qu'à aucun moment dans la construction du budget ou dans le dialogue de gestion avec les recteurs les élus locaux ne sont consultés. Tous leurs représentants se sont plaints de ne pas être traités comme des partenaires à part entière par le ministère.

Pour la réalisation du schéma d'emplois présenté dans le projet de loi de finances pour 2012, il est à prévoir que les recteurs poursuivront l'augmentation du nombre d'élèves par classe, pousseront aux regroupements d'écoles et diminueront encore le stock des postes « hors classes », qui sont pourtant essentiels au bon fonctionnement des écoles primaires.

Aucune de ces orientations ne peut être interprétée en soi comme favorisant les apprentissages des élèves, alors même que les évaluations nationales et internationales demeurent défavorables. La proportion d'élèves très en difficulté en fin de primaire et en fin de collège augmente encore et le poids des inégalités sociales tend à s'alourdir.

Devant l'absence d'ambition éducative, d'une part, l'incohérence et l'opacité de la gestion, d'autre part, je vous propose de rendre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Sylvie Goy-Chavent. – J'ai écouté avec beaucoup d'attention le rapport de notre collègue et je comprends tout à fait ses préoccupations. En revanche je voudrais revenir sur le point des heures supplémentaires. Vous parlez d'une augmentation de 10 % mais il faut mettre le doigt sur un souci de fond : ces heures supplémentaires sont malheureusement souvent le moyen pour les enseignants d'arrondir un salaire qui n'est pas à la hauteur de leurs qualifications. Beaucoup d'enseignants sont demandeurs de ces heures supplémentaires. Le souci fondamental est la question de leur statut : leurs qualifications sont de plus en plus élevées, les concours sont difficiles, il y a parfois une pénurie d'enseignants parce que le métier lui-même est difficile. Certes il y a moins d'élèves mais les élèves ont changé tout comme la société a changé, et pas toujours dans le bons sens. Il faut donc poser la question de la revalorisation de l'enseignant dans un contexte de plus en plus difficile.

M. Claude Domeizel. – Cela a été dit, il faut revoir le statut des enseignants et ce ne sont pas les heures supplémentaires qui vont régler ce problème. Je voudrais également demander au rapporteur si la diminution de crédits aura des conséquences sur la diminution des remplaçants. J'ai posé la question à monsieur le ministre, qui m'a parlé des remplacements supérieurs à 15 jours. Mais en-dessous de 15 jours il y a effectivement des difficultés, et c'est l'un des aspects qui seront les plus sensibles à l'avenir. Je suis par ailleurs tout à fait d'accord avec ce rapport.

Mme Françoise Laborde. – Je suis d'accord de manière générale avec ce rapport, et je peux d'ores et déjà vous assurer que le RDSE votera contre les crédits. En revanche, je veux soulever la question des remplacements, par exemple dans les collèges. On recourt aujourd'hui à Pôle Emploi, au lieu d'utiliser des enseignants de départements voisins qui ont demandé leur mutation et qui ne l'ont pas eue. Ils sont en disponibilité obligée et voient passer des annonces de Pôle Emploi sur lesquelles ils ne sont pas prioritaires. Certains ont tout de même des masters obtenus avant de passer les concours. J'ai écrit à monsieur le ministre à ce sujet, mais ma question est restée sans réponse. Je la reposerai dans l'hémicycle.

Mme Dominique Gillot. - Le ministre n'a pas répondu à nos diverses questions, mais il a apporté des éléments de réponse lors de ses interventions extérieures ; notamment hier, suite à la présentation d'une étude modélisant l'évolution de notre école. Cette analyse d'un cabinet américain préconise évidemment l'évaluation, mais aussi l'amélioration des pratiques pédagogiques par un travail en équipe des enseignants, et l'affirmation du rôle du chef d'établissement. Le directeur d'école a lui aussi un problème de statut qui n'est toujours pas réglé, et qui pose problème selon la taille de l'établissement. Je voudrais donc savoir si vous avez trouvé dans le budget des points qui montreraient que le ministre engage les professionnels sur ces pistes, qui sont consommatrices d'heures d'enseignement et nécessitent une réorganisation professionnelle.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous informe que la commission va lancer une mission d'information sur le métier d'enseignant à laquelle vous serez invités à candidater.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je ne reviens pas sur les interrogations portées auprès du ministre et relayées par madame le rapporteur. Je partage le contenu du rapport. J'ai deux questions : quels sont les effets de la mastérisation ? Qu'en est-il des crédits dédiés à la formation des enseignants ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Vous avez souligné que le débat est riche : c'est naturel, car l'école est le fondement de nos institutions. Tout ce qui est proposé pour 2012 malheureusement va dans un sens négatif. Les nouvelles dispositions vont inciter nos concitoyens à ne pas mettre leurs enfants à l'école maternelle ; elles vont aussi donner des moyens très faibles pour les remplacements ; entraîner des hausses progressives d'effectifs de

classes, etc. Face à cela, et aux exigences d'évaluation des élèves comme des maîtres – alors que l'on est beaucoup moins pointilleux sur leur formation – nous sommes tout à fait démunis. Nous avons de la chance que l'enseignement scolaire tienne encore le coup. 80 000 postes supprimés en cinq années successives, c'est tout à fait dommageable. Je comprends très bien que notre rapporteur propose de voter contre ce projet de budget 2012.

M. Michel Le Scouarnec. – Je voudrais attirer l'attention sur les assistants d'éducation, les Emplois Vie Scolaire (EVS). Ils bénéficient d'un petit SMIC, pour un « mi-temps étalé » sur les douze mois de l'année. Leurs conditions de vie sont précaires. Ils ne sont pas assez nombreux par rapport au travail qu'ils effectuent, à la fois pour assister les directeurs et pour accompagner les enfants ayant de graves difficultés de comportement. Ce travail est reconnu comme utile et nécessaire. Que peut-on faire pour attirer l'attention du Gouvernement sur cette catégorie de personnels ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je souhaiterais revenir sur un point : la gestion de la réduction des effectifs par les recteurs. Ils doivent trouver des gisements d'emplois et essayer de proposer des suppressions de postes, au détriment de choses très importantes. Je pense par exemple à l'apprentissage des langues vivantes dans le premier degré. Lorsque le ministre dit qu'il faut apprendre une langue étrangère le plus tôt possible, et qu'en parallèle on supprime les emplois qui y correspondent, il y a du souci à se faire. Il y a un hiatus entre ce qui est dit et ce qui est réellement fait.

Par ailleurs, la mission des enseignants a évolué et mériterait que l'on s'y attache. Ils ne devraient pas avoir recours à des heures supplémentaires pour avoir un revenu adéquat. Enfin, il y avait eu une polémique l'année dernière sur le décompte de 20 000 emplois supplémentaires. Y a-t-il eu plus de précisions sur ce point ?

M. Jacques Legendre. – J'ai entendu la remarque de notre collègue sur les professeurs d'école sans emploi qui ne peuvent rejoindre les départements voisins où l'on a besoin de remplaçants. Cela correspond aux règles de Pôle Emploi, dont l'action se fait dans le cadre du département ; mais cela mérite d'être revu, et un assouplissement me paraîtrait une mesure de bon sens.

Deuxièmement, je m'étonne que la diminution des effectifs soit considérée comme extrêmement lourde à vivre, alors qu'elle correspond à niveau égal à une augmentation des effectifs sur les années précédentes ; et que dans le même temps, le nombre des élèves a diminué. On peut en débattre, mais ce sont des faits avérés.

Enfin, je souhaite parler de la rémunération. Le Gouvernement a engagé des actions afin de revaloriser les rémunérations des enseignants ; mais cela nécessite d'augmenter également la longueur de leur formation. On se heurte à la rigidité de la grille de la fonction publique. Devrons-nous arriver à une surqualification des enseignants afin de pouvoir les augmenter ? Il faudra accepter de revoir la grille de la fonction publique, qui est réputée intouchable.

Mme Colette Mélot. – Notre société évolue très vite, mais de nombreuses réformes dans le domaine de l'enseignement ont échoué et rien n'a changé en profondeur. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit concernant les inégalités : les inégalités sociales ont pour conséquence des inégalités scolaires, cela est vrai. Mais l'OCDE pointe aussi notre difficulté à faire passer les élèves du niveau bon à très bon. Ces deux choses sont différentes. Mais pour les résoudre, il faut plus d'autonomie des établissements, et une adaptation du milieu scolaire au milieu social. Les aides individualisées que propose le ministre actuellement vont dans le bon sens. Je crois qu'il faut aller plus loin et en finir avec l'égalitarisme, ainsi qu'avec tout ce que prônent certains syndicats qui ne veulent pas modifier les statuts. Il faut décidément aller vers davantage d'autonomie des établissements.

Mme Françoise Cartron, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » – Je vais répondre de manière synthétique aux différentes questions.

Vous avez d'abord parlé du statut des enseignants. Plutôt que de prendre ce problème à bras-le-corps, le ministre a choisi d'agir sur de nouveaux leviers : la précarité, les heures supplémentaires, les remplacements à Pôle Emploi. Certains enseignants sont demandeurs d'heures supplémentaires, d'autres sont forcés de les accepter pour que le lycée fonctionne. Je ne pense pas qu'ils aient été consultés sur le choix de la défiscalisation de ces heures. Sur ces problématiques, le Gouvernement travaille au coup-par-coup avec le seul objectif de la précarisation. Plutôt que d'appeler les enseignants qui arrivent d'un autre département et qui auraient le statut de titulaires, on préfère les laisser sans emploi pour aller chercher des personnes moins qualifiées. C'est la gestion de tout le personnel de l'éducation nationale qui pose problème. Quant aux EVS, ce sont des emplois très précaires. De plus, ils ne font l'objet d'aucun suivi : ce sont des contrats de quelques mois, renouvelés avec des personnes différentes. On est très loin de la recherche de qualification et d'efficacité ! Ce que je dénonce, c'est que plutôt que d'avoir une véritable ambition éducative – quelles qualifications et quel statut pour accompagner les élèves en difficulté ? – on répond à ces questions par la précarité.

Le deuxième point que vous avez soulevé est celui de la formation. Il y a deux chiffres : 295 millions d'euros pour le premier degré, et 117 millions d'euros pour le second degré. C'est cinq fois moins que le budget des heures supplémentaires : cela montre bien le choix du Gouvernement. M. Legendre évoquait la diminution du nombre des élèves, mais aujourd'hui il y a bel et bien une remontée. Si chaque année nous supprimons des postes pendant que le nombre d'élèves diminue, nous nous retrouverons face à des difficultés sérieuses lorsque ce nombre augmentera. Aujourd'hui le taux d'encadrement est fortement reconsidéré : nous sommes passés de 27 enfants à 30 ou 32 par classe. Lors du congrès des maires, il a été rappelé que tout se passait dans la classe. Il ne s'agit pas de brandir des armes magiques telles que l'autonomie financière des établissements. C'est d'autonomie pédagogique qui prime

comme l'OCDE l'a montré, et avant tout la mission d'animateur pédagogique que doit avoir le directeur. Nous n'avons pas besoin d'un gestionnaire à tout prix, mais de quelqu'un qui impulse de nouvelles pratiques.

Troisièmement, madame Blondin, ces 20 000 emplois provenaient essentiellement d'un bug informatique du logiciel de ressources humaines Chorus. Cela montre encore une fois que le ministre ne peut pas savoir exactement combien de postes il gère, où, et pour quelles missions.

Ensuite, une remarque sur la liberté laissée aux recteurs quant à l'ajustement qui leur est demandé. Nous votons aujourd'hui un budget avec des suppressions de postes, et les recteurs recevront leur enveloppe en avril seulement. Il aurait mieux valu un vrai dialogue en partant du terrain, pour faire remonter les nécessités réelles, et non l'inverse !

Enfin, vous avez parlé de l'apprentissage des langues dans le premier degré. Aujourd'hui il est assuré à 95 % par les enseignants de la classe. Il n'y a pratiquement plus d'intervenants extérieurs, sauf dans le privé.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole ». – Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole représentent 1,3 milliard d'euros, soit une hausse de 1,2 % en crédits de paiement et de 1,7 % en autorisations d'engagement. L'enseignement agricole n'est donc pas moins bien traité cette année que l'éducation nationale. Il paie toutefois son écot à la RGPP et participe pleinement aux mesures de maîtrise de la dépense publique, notamment via l'optimisation de la gestion et la réduction de 10 % des crédits de fonctionnement à l'horizon 2013.

L'augmentation des crédits hors titre 2 résulte de l'évolution des subventions aux établissements de l'enseignement agricole privé. Les dotations du privé ont en effet été relevées afin de prendre en compte les obligations juridiques découlant de l'application du code rural. Je me félicite de la volonté affichée par le ministre de l'agriculture de respecter les protocoles d'accord de 2009, signés pour régler des problèmes récurrents de reports de charge et de contentieux.

J'aimerais rappeler à cette occasion que je suis attachée au développement équilibré de toutes les composantes de l'enseignement agricole, qu'il s'agisse du public, du privé temps plein ou du privé rythme approprié. Ils ont chacun leurs spécificités et répondent de façon diversifiée et adaptée aux besoins des élèves, des familles et des territoires.

L'analyse des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 me conduit à adopter un optimisme prudent pour l'ouverture en février prochain de la négociation du prochain plan triennal. Je souhaite que tout soit fait d'ici là pour garantir la qualité du dialogue social au sein de l'enseignement agricole et éviter le blocage du Conseil national.

En termes d'emplois, le PLF 2012 prévoit 280 suppressions de postes, touchant uniquement des enseignants. Après ces nouvelles suppressions,

l'enseignement agricole sera parvenu à un ratio de 45,5 % de non-remplacement des départs en retraite sur trois ans. C'est donc un peu moins que la norme du « un sur deux ». Nous sommes à la limite de l'exercice. Le périmètre de l'enseignement agricole n'est pas capable de supporter plus de suppressions de postes.

A première vue, les suppressions paraissent difficilement tenables mais elles coïncident en fait avec la fin de la rénovation de la voie professionnelle. En particulier, il faut tenir compte de la résorption du double flux d'élèves, né du maintien transitoire de voies parallèles, l'une directe, l'autre via le BEPA. En outre, la rationalisation de la carte des formations menée en collaboration avec l'éducation nationale réduira l'impact des suppressions, qui devrait au final être plus mesuré que ce que l'on pouvait craindre.

D'ailleurs, je tiens à souligner le bilan positif des ouvertures et des fermetures de classes. Le bilan net correspond à la rentrée 2011 à l'ouverture de plus de 135 « équivalents classes ». Je me félicite de ce déploiement de l'offre de formation, qui répond bien à la mission d'aménagement et de vitalisation du territoire de l'enseignement agricole. Je salue tout particulièrement le dynamisme de l'Outre-mer, qui voit globalement l'ouverture nette de plus de neuf nouvelles classes, qui s'ajoutent aux sept ouvertes l'an passé.

Enfin, j'ai le sentiment que désormais les synergies avec le ministère de l'éducation nationale sont systématiquement recherchées et mobilisées afin d'optimiser l'utilisation des moyens. C'est vrai au niveau central pour les éléments fondamentaux des politiques éducatives, les réformes en cours, les référentiels des formations et la conception des épreuves. Mais le niveau régional est également très actif, si j'en juge par la mise en commun de locaux et par l'optimisation de la carte des formations. Les échanges de services d'enseignants entre établissements de l'éducation nationale et de l'agriculture se développent également.

Je salue cette consolidation des coopérations entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole, qui s'opère dans le respect des spécificités de chacun. Je veux y voir les prémices de l'âge de la coresponsabilité des deux ministères que j'appelle de mes vœux depuis plusieurs années.

En conséquence, je vous propose de rendre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je ne partage pas l'optimisme de la rapporteure. J'alerte sur la situation de choc dans laquelle se trouve l'enseignement agricole depuis plusieurs années. La réduction de l'offre de formation et la dégradation des conditions de travail sont catastrophiques dans les établissements publics. Le ministère met en extinction les classes de quatrième et de troisième dans le public. La situation est tellement difficile qu'elle a abouti au boycott du Conseil national de l'enseignement agricole

(CNEA) par les organisations représentatives, ce qui ne s'était jamais vu. L'opacité de la gestion et l'illisibilité des documents budgétaires rendent impossible le suivi de l'exécution du budget et des suppressions de postes. C'est pourquoi je déposerai un amendement sur la mission « Enseignement scolaire » tendant à améliorer l'information du Parlement.

Mme Françoise Cartron. – Est-il vrai que les établissements publics ne représentent que 30 % des effectifs de l'enseignement agricole ? Faut-il y voir une volonté de restreindre la part du public au profit du privé ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Je salue le travail de Françoise Férat dont je partage pleinement les observations. Le bilan positif des ouvertures de classes doit être souligné ainsi que le travail remarquable de l'enseignement agricole tant public que privé. Le groupe de l'Union centriste républicaine soutiendra ce budget.

M. Jacques-Bernard Magner. – Nous assistons à une véritable mise à mal de l'enseignement agricole public. Je m'en inquiète. L'agriculture industrielle ne nous mène nulle part, il est impératif que les nouveaux agriculteurs soient formés pour qu'ils ne soient pas seulement des chefs d'entreprise mais qu'ils visent la qualité des produits avant tout.

M. Jacques Legendre. – Je veux rappeler notre attachement à l'enseignement agricole public et privé qui permet, notamment, à des jeunes en difficulté de réussir et de trouver un emploi. Quand on parle de son coût, il faut toujours le comparer aux sommes qu'il aurait fallu trouver pour lutter contre le décrochage des jeunes si l'enseignement agricole n'avait pas existé. Il y a deux ans, notre commission n'a pas hésité à émettre un avis négatif sur l'adoption des crédits. Nous avons su, plusieurs années de suite, combattre pour obtenir un financement adéquat de l'enseignement agricole. La présentation du rapporteur était précise et juste. Le budget est équilibré cette année et nous n'aurons pas à prélever des sommes sur le budget de l'éducation nationale.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – L'application de la LOLF nous a en effet conduits à des situations inédites. Mécaniquement, nos amendements qui tendaient à rattraper les carences du ministère de l'agriculture pesaient sur le budget de l'éducation nationale. Quel que soit notre avis sur le budget de cette année, je pense pouvoir dire que l'engagement en faveur de l'enseignement agricole est partagé par tous les membres de notre commission.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Enseignement technique agricole ». – Ma position est claire, je reste prudente et je serai vigilante lors de la négociation et l'application du prochain plan triennal. Si le budget de cette année demeure intéressant, c'est bien parce que nous avons, par le passé, pointé tout ce qui n'allait pas. Comme rapporteur, j'ai vécu d'année en année les conséquences des gels de crédits et des reports de charges ; je salue la volonté du ministre d'obtenir la levée de la réserve de précaution. Quant au boycott du CNEA, il faut souligner que le

privé du temps plein est moteur, c'est bien le signe qu'il n'est pas aussi bien traité qu'on voudrait le faire croire. Les maisons familiales et rurales ne sont pas épargnées, non plus, puisque trois mille élèves demeurent non financés par les subventions ministérielles. Je rappelle à mes collègues la situation un peu particulière de l'enseignement agricole dont les effectifs se répartissent en trois tiers à peu près équivalents pour le public, le privé du temps plein et le privé du rythme approprié. Il faut avant tout insister sur l'excellence des formations agricoles, sur la réussite aux examens, la qualité de l'insertion professionnelle des élèves et sur sa capacité de remédiation exceptionnelle.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement professionnel. – La voie professionnelle a subi depuis 2008 une refonte extrêmement brutale et profonde qui n'a quasiment rien épargné de la carte des formations, de la construction des parcours et des modalités pédagogiques d'enseignement. Je n'étais pas opposée par principe à la réduction à trois ans du parcours menant au bac professionnel pour les meilleurs élèves. En revanche, j'ai toujours plaidé pour le maintien en parallèle de l'ancienne voie via le BEP, parce que je m'inquiétais comme les acteurs de terrain du sort des élèves les plus fragiles et des risques d'accroissement des sorties sans qualification. Mes craintes se sont malheureusement confirmées année après année.

La réforme est d'autant plus difficile à mener que les moyens consacrés aux lycées professionnels diminuent. C'est notamment dû à un affaiblissement alarmant des contributions des entreprises via le barème de la taxe d'apprentissage. La collecte et la répartition du produit de la taxe devraient également être revues. Deux points notamment m'ont beaucoup surpris :

1°- au sein du second degré, le public reçoit à peine plus que le privé alors que ce dernier scolarise cinq fois moins d'élèves ;

2°- au sein du second degré public, les lycées généraux et technologiques reçoivent environ 5 % du produit contre moins de 3 % pour les lycées professionnels.

La construction du barème de la taxe et l'affectation des fonds par les organismes collecteurs désavantagent donc très nettement les élèves de l'enseignement professionnel public.

Pour dresser un premier bilan de la réforme, je me suis penchée sur le suivi des élèves de seconde professionnelle. Le ministère de l'éducation nationale a confirmé nationalement un taux de passage d'environ 78 % en Première. En revanche, des taux de redoublements élevés ont été enregistrés, jusqu'à 6 % dans les académies de Lille et de Versailles, soit plus que dans les anciens BEP. Plus gravement, le nombre des sorties du système scolaire a augmenté et atteint presque 15 %. Si cette tendance se confirmait, la réforme se solderait par un accroissement sérieux des inégalités sociales et scolaires, qui signerait son échec et la nécessité d'en revoir profondément l'architecture.

La certification intermédiaire et le contrôle en cours de formation cristallisent une grande partie des écueils de la réforme. La progression pédagogique est perturbée, la charge de planification et d'organisation est démesurée, la fiabilité des évaluations est très incertaine, l'articulation avec l'accompagnement personnalisé et les périodes de formations en entreprise est déficiente.

Les formations de niveau V sont graduellement déprofessionnalisées et vidées de leur substance, ce dont les organisations patronales s'inquiètent d'ailleurs. Parallèlement, la possibilité de poursuite d'études en BTS a été beaucoup trop mise en avant, sans qu'aucun dispositif concret d'accompagnement des bacheliers professionnels ne soit mis en place. Tant du point de vue de la capacité d'insertion sur le marché du travail que des poursuites d'études, la réforme risque de susciter beaucoup de frustration dans les familles et les élèves qui ont cru à la revalorisation de la voie professionnelle.

Ce sont bien sûr les milieux populaires et les moins favorisés qui en paieront le prix. Je rappelle en effet que la moitié des élèves en voie professionnelle sont enfants d'ouvriers, de chômeurs ou d'inactifs, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers de l'effectif global du second degré. En un an, les écarts se sont encore accrus avec les enfants d'enseignants, de cadres ou de professions libérales. Tout se passe comme si les catégories sociales au plus fort capital socioculturel fuyaient encore davantage l'enseignement professionnel que par le passé. Ceci donne l'impression d'une réforme non seulement incapable de renverser la logique de tri social qui gouverne notre système d'orientation mais qui s'en accommode et le consoliderait presque.

Enfin, la mastérisation a ouvert une crise majeure de recrutement d'enseignants en lycée professionnel. Les parcours appropriés de master dans les universités ont été mis en place très hâtivement et restent largement invisibles pour les candidats potentiels, ce qui a conduit à un tarissement sans précédent du vivier de candidats. Se prépare ainsi l'affaiblissement des formations dispensées dans les lycées par manque de titulaires bien formés et recours massif à l'emploi précaire. Les difficultés sont accrues par les obstacles mis à la reconversion de salariés. Le Medef et les branches professionnelles s'en alarment et craignent pour le niveau de qualification futur des jeunes.

J'aimerais dire un mot pour conclure sur le service public territorialisé d'orientation issu de la loi de 2009. Le chantier a pris un retard considérable mais je demeure réservée sur ce projet pour les mêmes raisons de principe qui me font repousser toute régionalisation de l'éducation nationale. Un possible transfert aux conseils régionaux de la compétence sur les lycées professionnels, y compris les personnels enseignants, a déjà été évoqué. J'y suis résolument hostile. Les ressources financières des régions sont trop minces et leur expertise pédagogique trop faible. En outre, tout ce qui est de nature à renforcer les inégalités sociales et territoriales entre les élèves doit être combattu. La mise en œuvre du service public territorialisé de

l'orientation doit donc être étroitement surveillée pour qu'elle ne puisse servir d'appui à la régionalisation complète des lycées.

En raison de la déstabilisation actuelle de l'enseignement professionnel, je vous propose de rendre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission Enseignement scolaire.

M. Jacques Legendre. – Je regrette que la multiplicité des rapports et des délais contraints nous empêchent de débattre tout le temps nécessaire de l'enseignement professionnel, qui est une composante essentielle du système scolaire. Il faudrait nous inquiéter en effet si nous ne pouvions plus disposer en France des capacités professionnelles nécessaires au développement économique de notre pays. La réforme du bac professionnel en trois ans répond à un constat simple. Dans les faits, le BEP a échoué, à la différence du CAP qui a su trouver sa place sur le marché du travail, avec des variations selon les branches professionnelles, bien entendu. C'est pour cela que le BEP a été remplacé par le nouveau cursus menant au bac professionnel qui, j'y insiste, doit absolument demeurer un diplôme permettant l'insertion professionnelle des jeunes. L'augmentation du nombre de bacheliers vient d'abord des réussites au bac professionnel, c'est donc une nécessité d'y faire très attention et de maintenir la qualité de ce diplôme.

M. Jacques-Bernard Magner. – C'est à se demander si la réforme du bac professionnel n'avait pas seulement pour objectif d'accélérer les restrictions budgétaires. 450 ETP sont encore supprimés. Les crédits pédagogiques sont amputés de 5 %. Depuis cinq ans, dix-sept lycées ont été fermés. Tout cela s'opère évidemment au détriment des élèves.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Je pense moi aussi que sur des sujets aussi importants, nous avons trop peu de temps pour débattre. Les taux de redoublement et de sortie sans qualification pointés par le rapporteur sont inquiétants. Je crois qu'en amont, il nous faut réfléchir à la question de l'orientation. Comme enseignante de lycée professionnel, combien de jeunes n'ai-je pas rencontré qui ne savaient pourquoi ils étaient inscrits dans telle ou telle filière. Ceci appelle une redéfinition du collège unique et du rapport entre l'école et l'entreprise.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je partage votre sentiment sur la violence du calendrier. Elle est malheureusement due au renouvellement de notre assemblée et au maintien à date fixe du débat budgétaire. Il est incontestable que l'ordre du jour est insupportablement lourd.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement professionnel. – Comme M. Legendre, je pense que nous ne sommes pas encore au bout de notre réflexion. La question de l'orientation est bien sûr capitale mais le collège unique, si tant est qu'il le soit encore, ne doit pas être remis en cause. Les tendances lourdes repérées sur les sorties du système scolaire confirment malheureusement mes inquiétudes des années passées. Les difficultés sont encore renforcées par l'incapacité de l'éducation

nationale à suivre ces cohortes d'élèves sortis des établissements. Un des enjeux cruciaux de la réforme réside dans l'équilibre entre le CAP et le bac professionnel. Le CAP lui-même ne doit surtout pas devenir une voie de relégation sous peine d'affaiblir encore sa capacité d'insertion professionnelle. Le BEP avait l'avantage d'ouvrir un temps de remédiation et de restauration de la confiance en soi des adolescents. Ma conviction est qu'il faudrait maintenir une voie parallèle d'accès au bac professionnel en quatre ans qui débiterait par l'obtention d'un CAP en deux ans.

M. Jacques Legendre. – J'indique que le groupe UMP votera les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Nous souhaitons une hausse de la rémunération des enseignants mais il faut en passer par les suppressions de postes, étant donné l'enveloppe limitée dont nous disposons.

* *
*

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions de Mme Françoise CARTRON, rapporteuse pour avis sur les crédits « Enseignement scolaire »

Association des départements de France (ADF)

- M. Mathieu HANOTIN, vice-président du Conseil général de la Seine Saint-Denis en charge de l'éducation, de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations

Association des maires de France (AMF)

- M. Pierre-Yves JARDEL, président du groupe de travail Éducation

Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU-UNSA Éducation)

- Mmes Corinne VAILLANT, secrétaire générale, et Jocelyne GROUSSET, membre du bureau national

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Vanik BERBERIAN, président

Ministère de l'éducation nationale

- MM. Alain BOISSINOT, recteur de l'académie de Versailles, et Jean-Michel COIGNARD, inspecteur d'académie des Yvelines

- MM. Patrick PAURICHE, sous-directeur, Guy WAÏSS, chef de service « budget - évaluation de la performance et des établissements », et Xavier TURION, chef de service « instruction publique et action pédagogique », à la direction générale de l'enseignement scolaire.

**Auditions de Mme Françoise FÉRAT,
rapporteur pour avis sur les crédits
du programme « Enseignement technique agricole »**

- M. Jean-Marie LE BOITEUX, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)

- MM. François PALIARD, président, et Philippe POUSSIN, secrétaire général, du Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

- MM. François SUBRIN, président, et Serge CHEVAL, directeur de l'Union nationale des maisons familiales rurales (UNMFR)

- Mme Marion ZALAY, directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture, et M. Jean-Pascal FAYOLLE, directeur général adjoint.

**Auditions de Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN,
rapporteure pour avis sur les crédits
de l'enseignement professionnel**

- MM. Daniel LE CAM et Thierry REYGADES, secrétaires nationaux du Syndicat national de l'enseignement secondaire (SNES)

- M. Jérôme DAMMEREY, secrétaire général du Syndicat national unitaire de l'enseignement professionnel (SNUEP-FSU)

- M. François MOUTOT, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCM)

- Mme Catherine PETITOT, secrétaire générale adjointe, et M. LAMOISE, du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation (SNPDEN)

- M. POTIER représentant la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)

- M. Alain VRIGNAUD, secrétaire national, et Mme Catherine PRINZ, de la GGT Éducation

- M. Bernard FALCK, président de la commission éducation et formation, et Mme Anne-Florence FAGES, directrice de mission « formation initiale », du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)