

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
PREMIÈRE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	11
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 POURSUIT LA FUITE EN AVANT BUDGÉTAIRE.....	13
A. LE SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS CONNAÎT UNE DÉGRADATION CONTINUE DE SES RÉSULTATS, À LAQUELLE L'INFLATION BUDGÉTAIRE CONSTITUE L'UNIQUE RÉPONSE.....	13
1. <i>Les évaluations des résultats des élèves posent un diagnostic sévère du système scolaire français</i>	<i>13</i>
a) Les enquêtes nationales mettent en évidence une moindre maîtrise des fondamentaux	13
b) Les résultats des dernières évaluations conduites en 2013.....	15
(1) L'évolution des acquis des élèves entrant en CE2.....	15
(2) La maîtrise des compétences du socle commun de connaissances et de compétences	17
(3) L'évaluation des compétences en sciences expérimentales	20
c) Les comparaisons internationales des acquis des élèves.....	22
2. <i>L'école échoue à résorber les inégalités et laisse de côté une part significative de ses élèves....</i>	<i>27</i>
a) Le système scolaire français constitue l'un des plus socialement inégalitaires des pays développés.....	27
b) L'école de la République ne parvient pas non plus à résorber les inégalités territoriales de réussite scolaire.....	28
c) L'école laisse de côté une part significative de ses élèves.....	31
3. <i>L'augmentation continue des dépenses d'éducation se révèle sans effet sur les résultats.....</i>	<i>33</i>
a) Une dépense d'éducation en augmentation continue depuis trente ans.....	33
b) ...et inégalement répartie entre les niveaux d'étude aux dépens du primaire.....	34
c) Les comparaisons internationales en matière de montant et d'allocation de la dépense d'éducation.....	35
B. LE BUDGET POUR 2015 S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE D'INFLATION DES MOYENS FINANCIÈREMENT INSOUTENABLE ET INEFFICACE	38
1. <i>Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2015</i>	<i>38</i>
2. <i>Un schéma d'emplois dangereux et difficilement tenable.....</i>	<i>43</i>
II. DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTES FORTES PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES, UN CHANGEMENT DE CAP COMME DE MÉTHODE EST NÉCESSAIRE	48
A. UNE « REFOUDATION » MAL ENGAGÉE MALGRÉ DES INTENTIONS LOUABLES.....	48
1. <i>Des réformes au bien-fondé et aux résultats incertains</i>	<i>48</i>
a) La réforme de la formation initiale des enseignants	48
b) La priorité accordée à l'enseignement primaire et le dispositif « plus de maîtres que de classes ».....	50
c) La refondation de l'école prioritaire.....	52

2. <i>Des priorités négligées</i>	53
a) <i>Rendre au métier d'enseignant son attractivité</i>	53
b) <i>La revalorisation de l'enseignement professionnel et le développement de l'apprentissage</i>	55
c) <i>La santé scolaire en péril</i>	57
B. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE	60
1. <i>Le système éducatif français souffre d'une gouvernance dépassée</i>	60
a) <i>De la culture de la circulaire à la culture du contrat</i>	60
b) <i>Développer l'expérimentation ainsi que l'évaluation des politiques éducatives</i>	62
2. <i>La réforme des rythmes scolaires témoigne d'une gouvernance à bout de souffle</i>	64
III. EXAMEN DE L'ARTICLE 55 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ À LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	66
A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI	66
1. <i>Le dispositif originel</i>	66
2. <i>Un dispositif déjà reconduit pour l'année scolaire 2014-2015</i>	67
3. <i>La reconduction de la seule part majorée pour l'année 2015-2016</i>	67
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	68
1. <i>Les aides du fonds reconduites dans leur totalité pour l'année 2015-2016</i>	68
2. <i>L'instauration d'une nouvelle condition pour le versement des aides : le projet éducatif territorial</i>	68
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	68
1. <i>Une reconduction salutaire mais qui ne remet pas en cause le caractère temporaire du fonds d'amorçage</i>	68
2. <i>Un montant qui demeure largement insuffisant</i>	69
3. <i>Une conditionnalité contestable</i>	69
SECONDE PARTIE - L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE	71
I. UN BUDGET FAVORABLE MALGRÉ QUELQUES FRAGILITÉS	73
A. UN BUDGET EN HAUSSE ET QUI S'INSCRIT DANS LE RESPECT DES PROTOCOLES DE 2013	73
1. <i>L'exécution de la loi de finances initiale pour 2014</i>	73
2. <i>L'évolution des crédits pour 2015</i>	74
3. <i>L'application des protocoles de 2013</i>	76
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS FAVORABLE MALGRÉ DES PERSPECTIVES INCERTAINES EN MATIÈRE D'EFFECTIFS	78
1. <i>La construction du schéma d'emplois</i>	78
2. <i>L'évolution préoccupante des effectifs d'élèves</i>	80

II. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE À LA CROISÉE DES CHEMINS	85
A. DES RÉSULTATS ENVIABLES À CONSOLIDER SUITE À LA RÉNOVATION DE LA VOIE PROFESSIONNELLE.....	85
1. <i>Des taux d'insertion professionnelle et de poursuite d'études qui demeurent élevés.....</i>	85
2. <i>L'aboutissement de la rénovation de la voie professionnelle.....</i>	89
B. LE RISQUE D'UNE MARGINALISATION AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF.....	92
1. <i>Le rendez-vous manqué de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.....</i>	92
2. <i>Une filière à promouvoir dans le cadre du service public régional d'orientation</i>	94
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
AMENDEMENTS.....	119
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	129
ANNEXES	131
- Compte rendu de l'audition de Mme Najat VALLAUD-BELKACEM, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	133
- Compte rendu de l'audition de M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et porte-parole du Gouvernement	151

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du 19 novembre 2014, sous la présidence de Mme Catherine Morin-Desailly (UDI-UC - Seine-Maritime), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a examiné les crédits de **la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015** sur les rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle (UMP - Haute-Savoie) et de Mme Françoise Férat (UDI-UC - Marne).

Elle a adopté quatre amendements visant à :

- **abonder le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires** d'un montant de 150 millions d'euros ;

- **faire contribuer les opérateurs** du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche **aux efforts de maîtrise de la dépense publique** à hauteur de 15 millions d'euros ;

- **augmenter** de 5 millions d'euros **les crédits consacrés à la santé scolaire** afin de préparer la revalorisation des carrières des personnels médecins et infirmiers ;

- rétablir 2,5 millions d'euros de crédits au profit de **l'enseignement technique agricole**.

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant global de 66,4 milliards d'euros, dont près de 93 % de dépenses de personnel, la mission « Enseignement scolaire », placée sous la double responsabilité du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en charge de l'enseignement technique agricole, est le premier budget de l'État. Elle est aussi et surtout la plus haute responsabilité et le plus grand investissement de la Nation.

Votre commission aborde l'analyse transversale du budget de la mission « Enseignement scolaire » pour 2015 selon deux thématiques complémentaires :

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

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

PREMIÈRE PARTIE
L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 POURSUIT LA FUITE EN AVANT BUDGÉTAIRE

A. LE SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS CONNAÎT UNE DÉGRADATION CONTINUE DE SES RÉSULTATS, À LAQUELLE L'INFLATION BUDGÉTAIRE CONSTITUE L'UNIQUE RÉPONSE

1. Les évaluations des résultats des élèves posent un diagnostic sévère du système scolaire français

a) *Les enquêtes nationales mettent en évidence une moindre maîtrise des fondamentaux*

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche met en œuvre un dispositif d'évaluations-bilans destiné à assurer le suivi de l'évolution des compétences des élèves à l'issue de l'école élémentaire (CM2) et du collège (3^e). Le cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE) couvre l'ensemble des domaines disciplinaires, qui font l'objet d'une enquête dont la périodicité est de six ans.

Ont ainsi fait l'objet de cycles d'évaluation : la compréhension de l'écrit (2003 et 2009), les langues étrangères (2004 et 2010), l'histoire-géographie (2006 et 2012) et dernièrement les sciences expérimentales (2007 et 2013). Leur dernière évaluation « CEDRE » ayant eu lieu en 2008, les compétences en mathématiques des élèves seront évaluées en 2014 et les résultats publiés en 2015.

Les cycles d'enquêtes « CEDRE » mettent en évidence **l'absence de maîtrise des compétences fondamentales d'une part significative des élèves** en fin d'école et en fin de collège. En effet, les cycles d'enquêtes en compréhension de l'écrit de 2003 et 2009 constatent qu'environ 15 % des élèves maîtrisent mal ou très mal les compétences correspondant aux exigences des programmes. Les évaluations de lecture réalisées chaque année lors de la Journée défense et citoyenneté (JDC) corroborent ces résultats. En effet, en 2013, 9,6 % des jeunes Français de 17 ans environ s'étant présentés à la JDC rencontrent des difficultés importantes de lecture. Une partie d'entre eux - 4,1 % de l'ensemble - sont en situation d'illettrisme. *In fine*, seuls 81,8 % des jeunes gens évalués sont des lecteurs efficaces¹.

En mathématiques, les évaluations réalisées en 2013 lors de la JDC mettent en évidence des lacunes comparables. 9,7 % des participants rencontrent des difficultés dans l'utilisation des mathématiques de la vie

¹ Journée défense et citoyenneté 2013 : des difficultés en lecture pour un jeune Français sur dix, Note d'information n° 12 d'avril 2014 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

quotidienne, la moitié d'entre eux - 4,8 % de l'ensemble - étant en situation d'« innumérisme »¹. Si les proportions de jeunes issus de la scolarité obligatoire en grande difficulté de lecture ou de numératie sont comparables, elles ne se recoupent que partiellement pour 3,8 % des jeunes. Au total, **14 % des jeunes présentent des lacunes importantes dans au moins un des deux domaines.**

Les cycles d'évaluation « CEDRE » permettent également de prendre la mesure de l'évolution des performances des élèves sur six ans. **En fin d'école primaire, les cycles d'évaluation font état d'une relative stabilité moyenne des performances** des élèves, notamment en compréhension de l'écrit (2003-2009), en histoire-géographie et éducation civique (2006-2012) ainsi qu'en sciences expérimentales (2007-2013). En revanche, les évaluations en langues (2004-2010) font ressortir une tendance à l'amélioration, que ce soit en anglais ou en allemand.

Toutefois, les évaluations « CEDRE » mettent en évidence **une baisse des performances moyennes au collège**, que ce soit en compréhension de l'écrit, en langues vivantes ou en histoire géographie et éducation civique. De plus, les écarts tendent à s'accroître entre les élèves les plus et les moins performants, alors que la proportion des élèves en difficulté augmente. Seules les sciences expérimentales connaissent une stabilité des performances globales des élèves, malgré une diminution significative du score moyen en physique-chimie.

Ainsi, en matière de lecture et de compréhension de l'écrit, le cycle d'évaluation « CEDRE » met en évidence une baisse significative du score moyen des élèves entre 2003 et 2009. Cette régression se traduit aussi bien par une contraction de la proportion des élèves performants (de 10 % à 7,1 %) que par une augmentation de la proportion des élèves en difficulté (de 15 % à 17,9 %).

Le constat est identique en histoire-géographie et éducation civique. Tandis que le score moyen diminue significativement entre 2006 et 2012, la part des élèves les plus faibles augmente (de 15 % à 21,4 %) et le pourcentage des élèves les plus performants diminue (de 10 % à 6,3 %).

Enfin, les enquêtes « CEDRE » mettent à jour une corrélation importante entre l'origine sociale des élèves et leurs performances, mesurée à partir d'un indice de position socio-scolaire (IPS) calculé à partir des professions des parents. Les élèves de l'éducation prioritaire sont ainsi surreprésentés dans les groupes d'élèves les moins performants.

¹ JDC 2013 : un jeune Français sur dix en difficulté dans l'utilisation des mathématiques de la vie quotidienne, *Note d'information n°13 d'avril 2014 de la DEPP.*

b) Les résultats des dernières évaluations conduites en 2013

En 2014, trois séries de résultats mesurant les compétences des élèves ont été publiées. Elles correspondent à :

- l'enquête de cohorte (« *panel* ») mesurant l'évolution des acquis des élèves entrés au CE2 en septembre 2013 par rapport à ceux de 1999 ainsi qu'à ceux du même groupe d'élèves à leur entrée au cours préparatoire (CP) en 2011 ;

- l'évaluation en français et en mathématiques en fin d'école primaire et en fin de collège par référence au socle commun de connaissances et de compétences. Ces évaluations sont réitérées chaque année pour apprécier la proportion d'élèves qui maîtrisent les compétences de base à la fin des deux cycles ;

- l'enquête « CEDRE 2013 » mesurant les acquis en histoire-géographie et éducation civique en fin d'école et en fin de collège.

(1) L'évolution des acquis des élèves entrant en CE2

L'enquête de cohorte est mise en œuvre par le ministère de l'éducation nationale depuis le début des années 1970 afin d'étudier le déroulement des parcours scolaires. Il s'agit de suivre le parcours scolaire d'un échantillon représentatif et permanent d'élèves sélectionné à l'entrée au cours préparatoire. Une nouvelle enquête a été mise en place à la rentrée scolaire 2011, qui concerne 15 000 élèves du cours préparatoire scolarisés dans 900 écoles publiques et privées de France métropolitaine. Ces élèves sont suivis pendant au moins cinq ans et ils seront de nouveau évalués en CM2.

En septembre 2013, un échantillon national représentatif de 3 800 élèves de début de CE2 concernés par cette enquête a passé une évaluation en français et en mathématiques. Afin de pouvoir établir une comparaison avec les enquêtes précédentes, cette évaluation reprend en grande partie le contenu de celle réalisée en 1999.

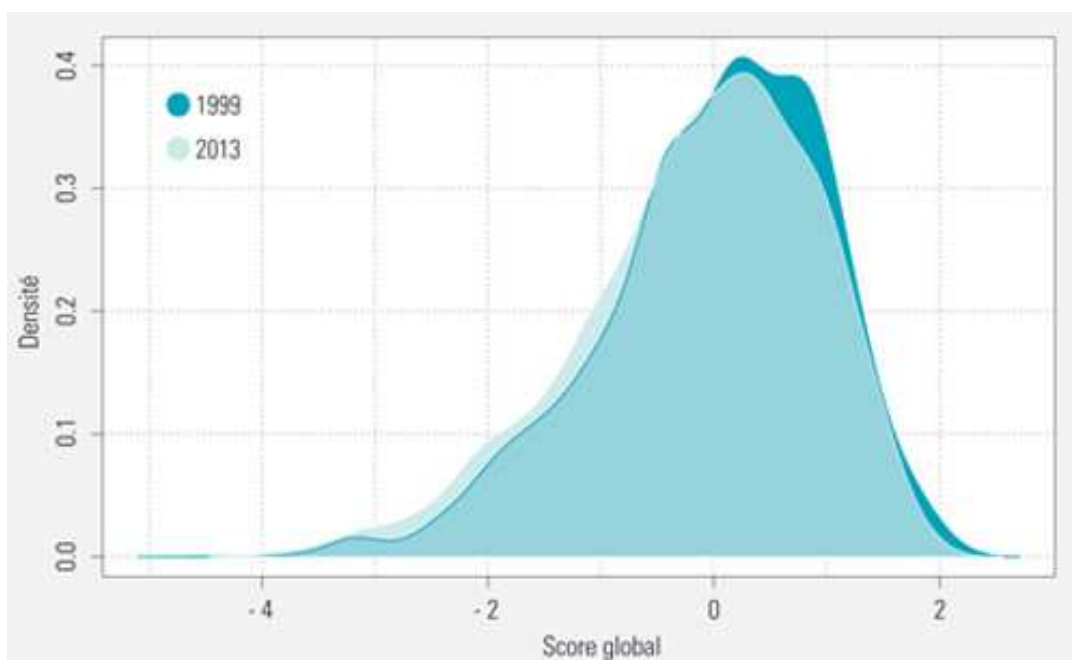
Cette évaluation fait suite à celle réalisée en 2011, au début de l'enquête de cohorte. **À l'entrée en CP, les élèves affichaient une progression significative** par rapport à ceux observés en 1997 dans les domaines de la pré-lecture, de l'écriture et de la numération.

Si, par rapport à 1999, **les acquis des élèves de CE2 sont stables en lecture**, ils enregistrent **une baisse en orthographe et vocabulaire**. En mathématiques, les élèves maîtrisent mieux la soustraction, mais rencontrent **davantage de difficultés face à des problèmes numériques**. La distribution des résultats montre **une baisse du niveau d'ensemble**, qui se traduit par un accroissement de la part d'élèves en grande difficulté (de 10 % à 12,7 %) et une diminution de la proportion d'élèves aux performances les plus élevées.

Votre rapporteur pour avis **s'inquiète de cette dégradation des résultats des élèves de l'enseignement élémentaire**. Il rappelle que l'acquisition et la maîtrise des savoirs fondamentaux dès l'école primaire conditionne la réussite scolaire. La baisse des performances observée est en grande partie due à la **priorité insuffisante accordée à l'école élémentaire**, tant en terme de moyens que de personnels.

Ces lacunes contribuent fortement à entretenir une proportion d'élèves qui, comme le démontrent les évaluations présentées, sont presque condamnés à l'échec du fait d'une maîtrise insuffisante de la lecture ou de l'arithmétique. En effet, les évaluations à l'issue du CM2 démontrent que **20,2 % des élèves entrant au collège ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture et en étude de la langue**. La maîtrise des compétences fondamentales en mathématiques est insuffisante pour 29,1 % des élèves sortant de l'école élémentaire.

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



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

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

Résultats selon le sexe, le retard scolaire et la zone de scolarisation

		Répartition 1999 (%)	Répartition 2013 (%)	Score français 1999	Score français 2013	Différence*	Score maths 1999	Score maths 2013	Différence*
	Ensemble	100,0	100,0	69	66	-3	64	62	-2
Sexe	Garçons	51,2	51,0	67	64	-3	65	63	-2
	Filles	48,8	49,0	71	69	-2	62	60	-2
Retard scolaire	Élèves « à l'heure »	84,2	92,2	71	67	-4	65	63	-2
	Élèves en retard	15,8	7,8	59	52	-7	56	48	-8
Secteur scolaire	Public hors éducation prioritaire	73,0	72,1	70	67	-3	65	62	-3
	Éducation prioritaire	12,3	13,5	59	58	-1	55	55	0
	Privé	14,7	14,4	70	69	-1	64	64	0

* En **gras** figurent les évolutions significatives

Lecture : les scores de français et mathématiques sont exprimés en % d'items réussis.

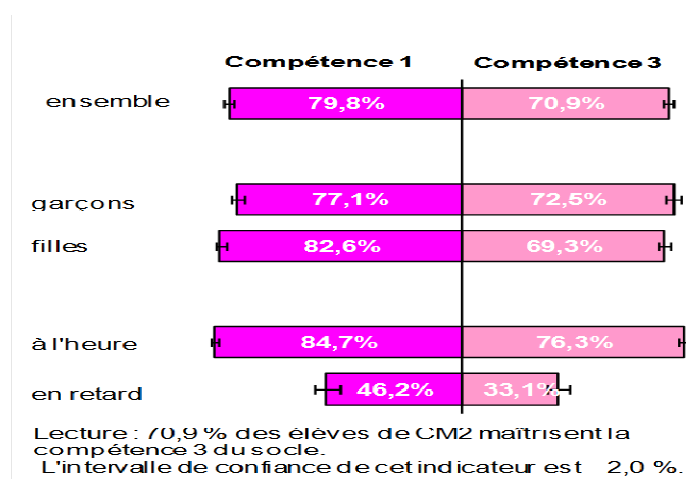
Note : en français, la baisse du score moyen de l'ensemble des élèves est inférieure à la baisse observée pour les élèves « à l'heure » ainsi qu'à celle observée pour les élèves en retard. Ce résultat peut sembler paradoxal mais s'explique par un effet de structure : de 1999 à 2013, le pourcentage d'élèves en retard a fortement diminué (- 8 points). Or, ces élèves ont des performances nettement inférieures à celles des élèves « à l'heure » dont la part dans la population des élèves de CE2 a significativement augmenté.

Champ : France métropolitaine.

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

(2) La maîtrise des compétences du socle commun de connaissances et de compétences

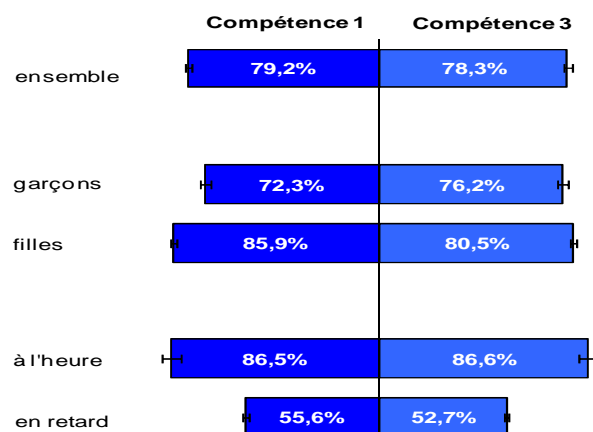
Proportion d'élèves de CM2 qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun (mai 2013)



En compétence 1 , environ 80 % des élèves de fin de CM2 maîtrisent les éléments suivants :	
Lire	Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels
Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)	Maîtriser quelques relations de sens entre les mots, savoir utiliser un dictionnaire, distinguer les mots selon leur nature, identifier les fonctions des mots dans la phrase, utiliser les temps à bon escient, maîtriser l'orthographe (lexicale et grammaticale).
En compétence 3 , environ 71 % des élèves de fin de CM2 maîtrisent les éléments suivants :	
Nombres et calculs	Écrire, nommer, comparer et utiliser les nombres entiers, décimaux et quelques fractions simples, utiliser les techniques opératoires des quatre opérations sur les nombres entiers et décimaux, résoudre des problèmes relevant des quatre opérations.
Géométrie	Reconnaître, décrire et nommer les figures et solides usuels, utiliser la règle, l'équerre pour vérifier la nature des figures planes usuelles, percevoir et reconnaître parallèles et perpendiculaires.
Grandeurs et mesure	Connaître et utiliser les formules du périmètre et de l'aire d'un carré, d'un rectangle et d'un triangle, utiliser les unités de mesures usuelles, résoudre des problèmes dont la résolution implique des conversions.
Organisation et gestion de données	Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité.
Culture scientifique et technologique	Maîtriser des connaissances dans divers domaines scientifiques (le ciel et la Terre, la matière, l'énergie, l'unité et la diversité du vivant, le fonctionnement du vivant, le fonctionnement du corps humain et la santé, les êtres vivants dans leurs environnement, les objets techniques, environnement et développement durable).

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

Proportion d'élèves de 3ème qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle (mai 2013)



Lecture : 78,3 % des élèves de 3ème maîtrisent la compétence 3 du socle.
L'intervalle de confiance de cet indicateur est 1,4 %.

En compétence 1 , environ 79% des élèves de fin de 3 ^e maîtrisent les éléments suivants :	
Lire	Adapter son mode de lecture à la nature du texte proposé et à l'objectif poursuivi ; repérer les informations dans un texte à partir des éléments explicites et des éléments implicites nécessaires ; utiliser ses capacités de raisonnement, ses connaissances de la langue, savoir faire appel à des outils appropriés pour lire ; dégager, par écrit ou oralement, l'essentiel d'un texte lu ; manifester, par des moyens divers, sa compréhension de textes variés.
En compétence 3 , environ 79% des élèves de fin de 3 ^e maîtrisent les éléments suivants :	
Pratiquer une démarche scientifique et technologique, résoudre des problèmes	Rechercher, extraire et organiser l'information utile ; réaliser, manipuler, mesurer, calculer, appliquer des consignes ; raisonner, argumenter, pratiquer une démarche expérimentale ou technologique, démontrer ; présenter la démarche suivie, les résultats obtenus, communiquer à l'aide d'un langage adapté.
Savoir utiliser des connaissances et des compétences mathématiques	<p>Organisation et gestion des données : Reconnaître des situations de proportionnalité, utiliser des pourcentages, des tableaux, des graphiques. Exploiter des données statistiques et aborder des situations simples de probabilité.</p> <p>Nombres et calculs : Connaître et utiliser les nombres entiers, décimaux et fractionnaires</p> <p>Mener à bien un calcul : Mental, à la main, à la calculatrice, avec un ordinateur.</p> <p>Géométrie : Connaître et représenter des figures géométriques et des objets de l'espace. Utiliser leurs propriétés.</p> <p>Grandeurs et mesures : Réaliser des mesures (longueurs, durées, ...), calculer des valeurs (volumes, vitesses, etc.) en utilisant différentes unités.</p>
Savoir utiliser des connaissances dans divers domaines scientifiques	<p>L'Univers et la Terre : Organisation de l'univers ; structure et évolution au cours des temps géologiques de la Terre, phénomènes physiques.</p> <p>La matière : Principales caractéristiques, états et transformations ; propriétés physiques et chimiques de la matière et des matériaux ; comportement électrique, interactions avec la lumière.</p> <p>Le vivant : Unité d'organisation et diversité ; fonctionnement des organismes vivants, évolution des espèces, organisation et fonctionnement du corps humain.</p> <p>L'énergie : Différentes formes d'énergie, notamment l'énergie électrique, et transformations d'une forme à l'autre.</p> <p>Les objets techniques : Analyse, conception et réalisation ; fonctionnement et conditions d'utilisation.</p>

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

(3) L'évaluation des compétences en sciences expérimentales

La reprise en 2013 des évaluations « CEDRE » de 2007 portant sur la maîtrise des sciences expérimentales permet de comparer l'atteinte des objectifs fixés par les programmes de fin d'école élémentaire et de fin de collège à six ans d'intervalle. **L'hétérogénéité des élèves apparaît particulièrement forte**, aussi bien en fin d'école primaire qu'en fin de collège.

En fin d'école primaire, les évaluations font état **d'une grande stabilité des performances des élèves** en sciences expérimentales entre 2007 et 2013, de même que dans la répartition des écoliers selon les différents groupes de niveaux. La modification des programmes entre les deux évaluations ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur les résultats des élèves.

Si plus de la moitié des élèves maîtrisent au moins les deux tiers des connaissances et compétences attendues par les programmes de sciences de l'école primaire, seuls 27 % font preuve d'aisance dans la manipulation des concepts étudiés. En revanche, près de 16 % des élèves de CM2 ont une maîtrise très insuffisante des connaissances et des compétences attendues.

En 2013, comme en 2007, les élèves en retard sont beaucoup plus nombreux dans les groupes les plus faibles (30,8 %) que les élèves à l'heure (10 %). Ainsi qu'il l'a été mis en évidence par les précédentes évaluations, **les lacunes en lecture et en maîtrise de la langue pèsent sur les résultats des élèves dans les matières scientifiques**.

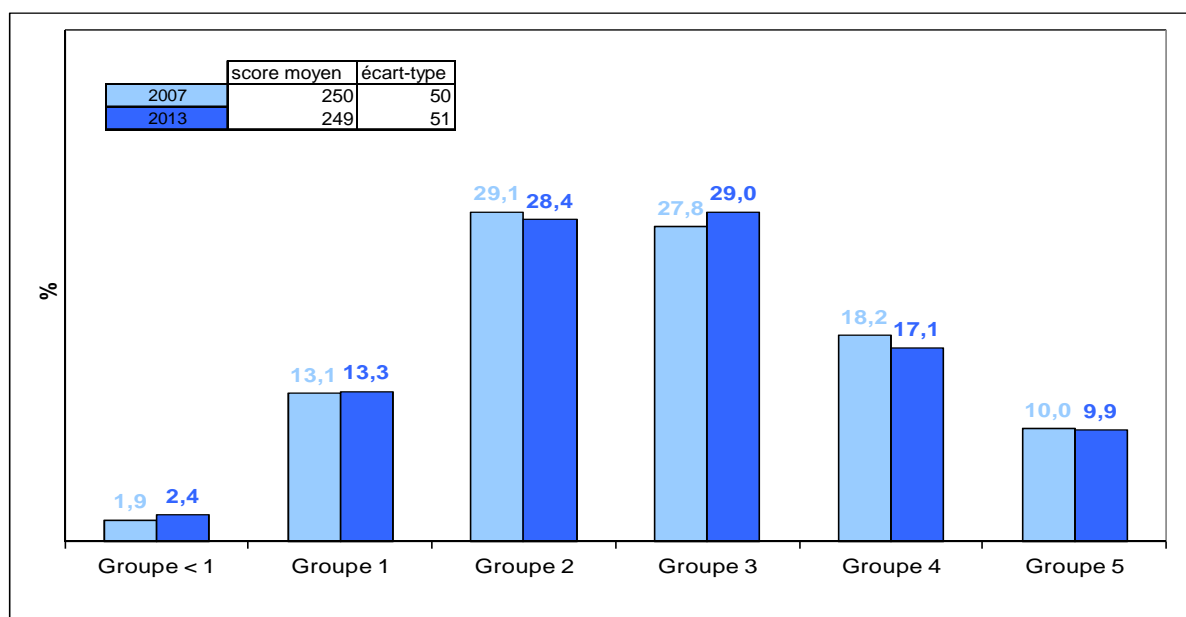
En fin de collège, les performances se révèlent globalement stables dans les disciplines scientifiques. Entre 2007 et 2013, le score moyen en sciences de la vie et de la Terre n'évolue pas de manière significative. Il diminue en revanche de cinq points en physique-chimie. La distribution des performances tend à se resserrer : la proportion d'élèves dans les niveaux les plus faibles diminue (de 15 % à 14,4 %), comme la part des élèves dans le niveau le plus élevé (de 10 % à 8,4 %). L'écart entre filles et garçons diminue également, passant de 6 points à 3 points sur la période.

Ainsi, si 57,5 % des élèves ont acquis les connaissances du programme de physique-chimie et de sciences de la vie et de la Terre et 28,2 % présentent quelques fragilités, 14,4 % des élèves de troisième ne maîtrisent aucune des étapes de la démarche scientifique.

L'analyse des scores moyens en sciences selon l'IPS moyen montre un lien très net entre le score des élèves et l'indice : plus le milieu d'origine est favorisé, meilleur est le score. Toutefois, les scores moyens en sciences par quartile restent stables et les écarts entre ceux-ci n'évoluent pas entre 2007 et 2013. Cependant, comme en 2007, le fort taux de réussite en travaux pratiques tend à effacer les différences liées à l'origine sociale observées par ailleurs.

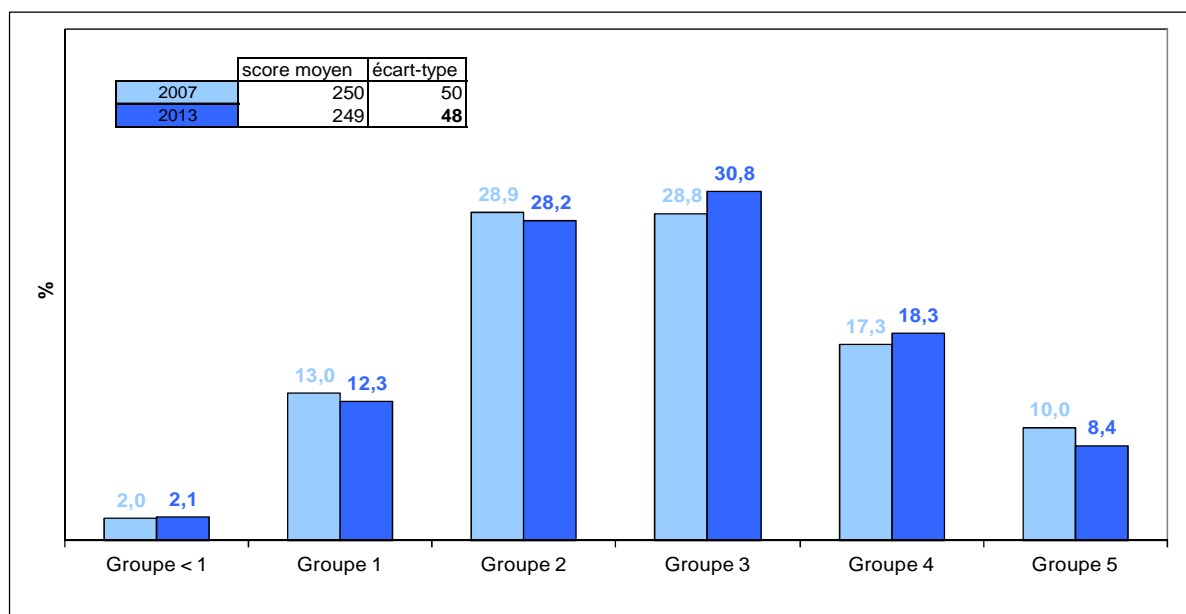
Enfin, corroborant un constat effectué à l'occasion d'autres évaluations, les élèves éprouvent des difficultés pour rédiger des réponses. Alors qu'il n'est que de 2 % pour les questions à choix multiples (QCM), le taux de non-réponse aux questions ouvertes s'élève à 24 %.

Graphique 1 : répartition des élèves par groupe de niveau en 2007 et en 2013 en sciences en fin d'école primaire



Lecture : en 2013, 29 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 27,8 % en 2007. Par le jeu des arrondis, les totaux des pourcentages peuvent être légèrement différents de 100.

Graphique 2 : répartition des élèves par groupe de niveau en 2007 et en 2013 en sciences en fin de collège



Lecture : en 2013, 30,8 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 28,8 % en 2007. Par le jeu des arrondis, les totaux des pourcentages peuvent être légèrement différents de 100.

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

c) Les comparaisons internationales des acquis des élèves

Depuis 2000, les acquis des élèves en français et en mathématiques font l'objet de deux enquêtes internationales comparatives.

Premièrement, l'enquête PIRLS (Programme international de recherche en lecture scolaire) porte sur la lecture des élèves de quatrième année d'enseignement obligatoire, soit le CM1 pour la France. Cette enquête est menée tous les cinq ans sous l'égide de l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) dans 45 pays, dont 23 pays européens. Les résultats de la dernière évaluation PIRLS, conduite en 2011, montrent que la France, avec un score en légère baisse de 520 points, se situe nettement en deçà de la moyenne européenne (534 points).

L'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), menée par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), porte sur la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique des élèves de quinze ans. Les résultats de l'édition 2012 ont été publiés en décembre 2013 et font apparaître :

- une **baisse marquée** des résultats des élèves français en **culture mathématique**, avec un score global de 495 points qui, quoique dans la moyenne des pays de l'OCDE, est inférieur de 16 points à celui obtenu en 2003 ;

- une **stabilité** des résultats de la France en **compréhension de l'écrit**, avec un score moyen de 505 points, qui permet à la France de dépasser la moyenne des pays de l'OCDE pour la première fois ;

- avec un score de 499 points en **culture scientifique**, les résultats des élèves français sont **stables** et se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Au-delà des seuls résultats chiffrés, les résultats de l'enquête PISA mettent en évidence plusieurs tendances de fond.

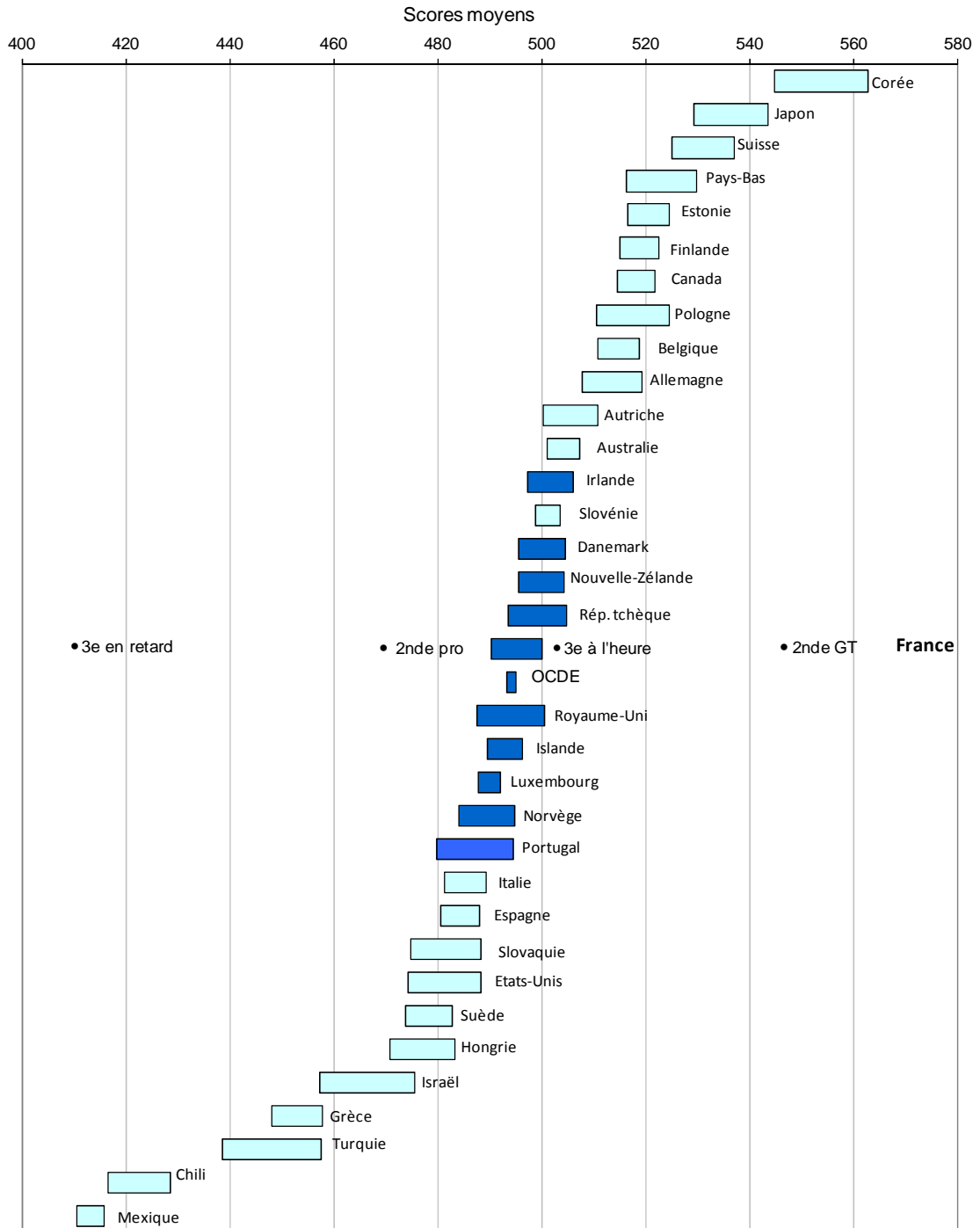
Tout d'abord, **le nombre d'élèves en grande difficulté est en augmentation**. En effet, **la part d'élèves français ne possédant pas les compétences et les connaissances mathématiques qui leur permettent de faire face aux situations de la vie courante passe de 16,6 % à 22,4 %** entre 2000 et 2012, tandis qu'en compréhension de l'écrit, la part des élèves en difficulté augmente (de 15,2 % à 18,9 %).

De plus, **la dispersion des résultats des élèves français tend également à augmenter**. En culture mathématique, **l'écart entre les 25 % les plus faibles et les 25 % les plus performants connaît une hausse de 10 points entre 2000 et 2013**. Si les élèves français de 15 ans scolarisés en seconde générale et technologique obtiennent des scores très élevés (score moyen de 546 points), **les élèves ayant un an de retard obtiennent un score moyen particulièrement faible** de 411 points. La même tendance au

creusement des écarts s'observe en compréhension de l'écrit et en culture scientifique, ainsi qu'entre les sexes. Depuis 2000, la différence entre les scores moyens des filles et des garçons en compréhension de l'écrit augmente en France de 15 points en faveur des filles, contre 6 points seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Enfin, en 2012 comme en 2003, la France se trouve parmi les pays de l'OCDE dont les élèves déclarent la plus forte anxiété vis-à-vis des mathématiques. Les élèves français sont également parmi les plus nombreux à s'abstenir de répondre, lorsque les réponses doivent être rédigées. Ce phénomène interroge **la place et les modalités de l'évaluation dans notre système éducatif**, la peur de se tromper ne devant pas empêcher les élèves de répondre.

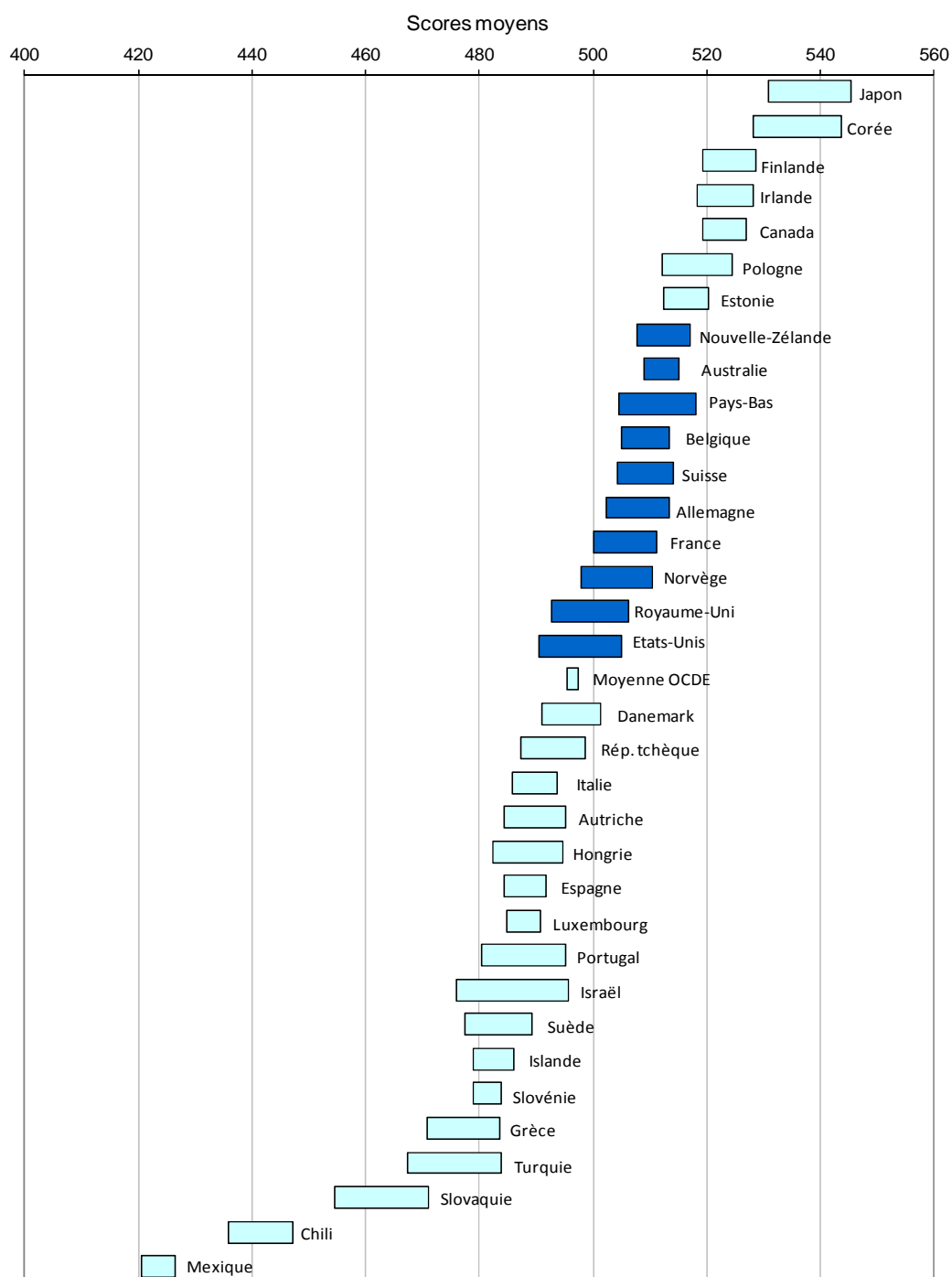
Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture mathématique (PISA 2012) et position des élèves en France en fonction de la classe fréquentée



Lecture : en 2012, la moyenne de la France (495) n'est pas statistiquement différente de celle de l'OCDE ni des pays représentés avec des rectangles de la même couleur. La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage. Les élèves de l'échantillon français sont situés sur la ligne de la France en fonction du score moyen de la classe fréquentée.

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

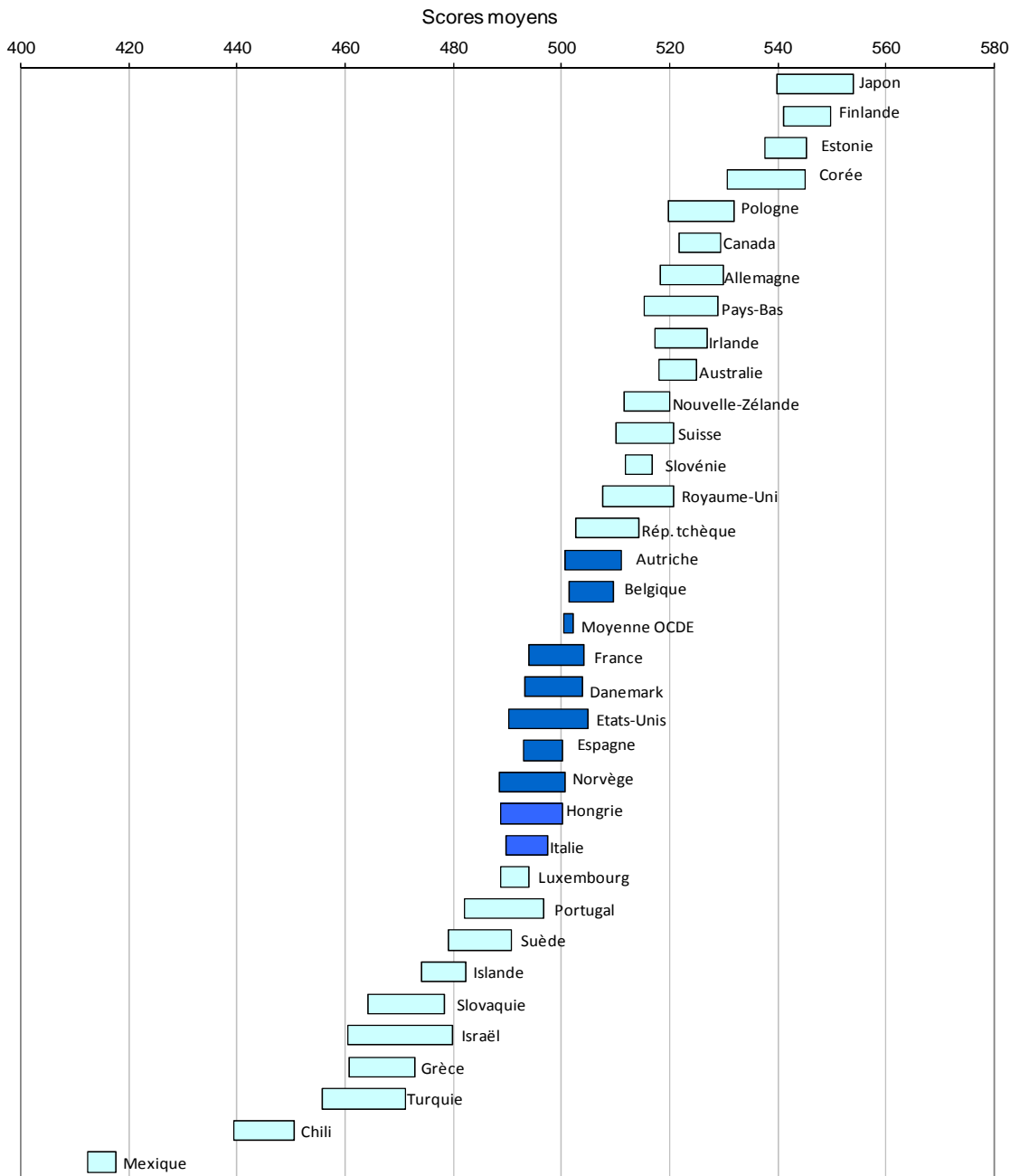
Résultats des pays sur l'échelle internationale de compréhension de l'écrit (PISA 2012)



Lecture : en 2012, la moyenne de la France en compréhension de l'écrit (505) est supérieure à celle de l'OCDE mais n'est pas statistiquement différente de celle des pays représentés avec des rectangles de la même couleur. La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.

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

Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture scientifique (PISA 2012)



Lecture : en 2012, la moyenne de la France (499) n'est pas statistiquement différente de celle de l'OCDE ni des pays représentés avec des rectangles de la même couleur. La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.

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

2. L'école échoue à résorber les inégalités et laisse de côté une part significative de ses élèves

a) *Le système scolaire français constitue l'un des plus socialement inégalitaires des pays développés*

L'enquête PISA 2012 met en évidence que **le système éducatif français est celui dans lequel le déterminisme social est le plus marqué** parmi les pays de l'OCDE. Pire encore, les résultats font apparaître **une aggravation du poids des inégalités en France depuis 2003**, qui est la plus forte observée parmi les pays développés. En d'autres termes, **un élève issu d'un milieu social défavorisé a aujourd'hui moins de chances de réussir qu'en 2003**.

Score moyen en culture mathématique selon le statut économique, social et culturel (SESC) des élèves

	Très défavorisés	Défavorisés	Favorisés	Très favorisés	Écart entre le 1 ^{er} et 4 ^e quartile
OCDE	452	482	506	542	90
Suède	443	470	495	518	75
États-Unis	442	462	494	532	90
Espagne	442	471	495	533	91
Italie	447	475	498	522	75
France	442	476	511	561	119
Allemagne	467	502	540	569	102
Finlande	488	509	529	555	67
Pays-Bas	484	513	537	565	81
Japon	500	528	551	575	75

Moyenne de l'OCDE = tous les pays OCDE participants en 2012, n=34

Lecture : en France, en 2012, le score moyen des élèves très défavorisés est de 442 points.

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP) / OCDE

Votre rapporteur pour avis voit dans ces résultats le symptôme de l'échec de l'école de la République à assurer l'égalité des chances des élèves.

Les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale font également état des mêmes inégalités, notamment en matière de réussite scolaire au collège.

Des enquêtes de cohorte menées sur des élèves entrant en classe de sixième en 1995 et en 2007 montrent qu'après cinq ans, la part d'élèves étant entrés dans le secondaire augmente (96,2 % en 2012 contre 90,4 % en 2002). Toutefois, le destin scolaire de ces élèves dépend encore beaucoup de leur origine sociale. **Ainsi, en 2012, près de neuf enfants de cadres et d'enseignants sur dix sont scolarisés dans le second cycle général et technologique cinq ans après leur entrée au collège, contre un enfant d'employés sur deux et quatre enfants d'ouvriers sur dix.** Ces écarts n'ont connu qu'une faible résorption en douze ans. Seuls les enfants d'agriculteurs, d'artisans, de commerçants ou de chefs d'entreprise voient leur accès au second cycle général et technologique augmenter de manière

significative. Comme le montre le tableau ci-dessous, le niveau de diplôme de la mère, la situation familiale et, dans une moindre mesure, la taille de la famille constituent autant de facteurs qui continuent d'influer, de manière significative, sur le destin scolaire et l'orientation des élèves.

Situation scolaire des élèves de sixième dans le second cycle selon leurs caractéristiques sociodémographiques (%)

(France métropolitaine, Public + Privé)

	Elèves entrés en 6 ^e en 2007 Situation en 2012-2013			Elèves entrés en 6 ^e en 1995 Situation en 2000-2001		
	En second cycle G.T	Dont en 1 ^{ère} G.T	En second cycle pro	En second cycle G.T	Dont en 1 ^{ère} G.T	En second cycle pro
Origine sociale de l'élève (1)						
Agriculteur exploitant	59,2	54,8	39,3	55,2	43,3	40,6
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	63,6	53,4	33,6	60,1	40,0	31,5
Cadre, enseignant	88,0	77,8	11,2	89,4	67,9	8,9
Profession intermédiaire	68,0	57,0	30,3	71,0	49,4	25,3
Employé	51,9	40,7	43,0	50,3	31,9	39,7
Ouvrier	41,9	33,9	52,4	39,1	25,0	50,7
Inactif	24,3	18,8	56,0	22,3	10,8	50,0
Diplôme de la mère						
Aucun diplôme	33,7	25,0	56,5	32,4	20,4	53,7
CEP ou brevet	50,6	40,2	46,2	49,2	32,2	43,8
CAP BEP	46,2	36,9	50,1	54,8	35,1	39,6
Baccalauréat	70,9	59,5	27,3	79,2	56,7	17,2
Diplôme du supérieur	86,1	76,9	13,2	90,1	70,1	8,2
Inconnu	39,8	32,1	52,2	40,2	24,8	44,7
Structure familiale						
Père et mère	63,1	54,1	34,1	59,3	41,7	34,4
Garde alternée	66,6	54,5	30,6	ns	ns	ns
Monoparentale	46,4	35,5	46,1	45,5	28,0	40,0
Recomposée	48,4	37,8	45,7	46,7	27,2	41,9
Autre situation	36,7	27,8	53,3	28,2	14,8	50,9
Taille de la famille						
Enfant unique	59,4	49,4	36,7	63,8	44,6	31,3
2 enfants	66,1	56,6	31,9	56,9	39,5	35,9
3 enfants	59,8	50,6	36,8	48,6	32,4	40,6
4 enfants	51,4	41,9	42,9	39,9	24,0	44,5
5 enfants	45,5	34,8	46,6	35,0	23,4	48,1
6 enfants ou plus	36,1	26,9	52,2	36,2	21,8	44,9
Ensemble	59,3	49,8	36,9	55,9	38,3	36,0

(1) Profession et catégorie socioprofessionnelle (PCS) de la personne de référence du ménage.

Lecture : sur 100 élèves entrés en sixième en 2007 et dont la personne de référence du ménage est agriculteur, 59 sont en second cycle général et technologique (dont 55 en classe de première), et 39 sont en second cycle professionnel.

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

b) L'école de la République ne parvient pas non plus à résorber les inégalités territoriales de réussite scolaire

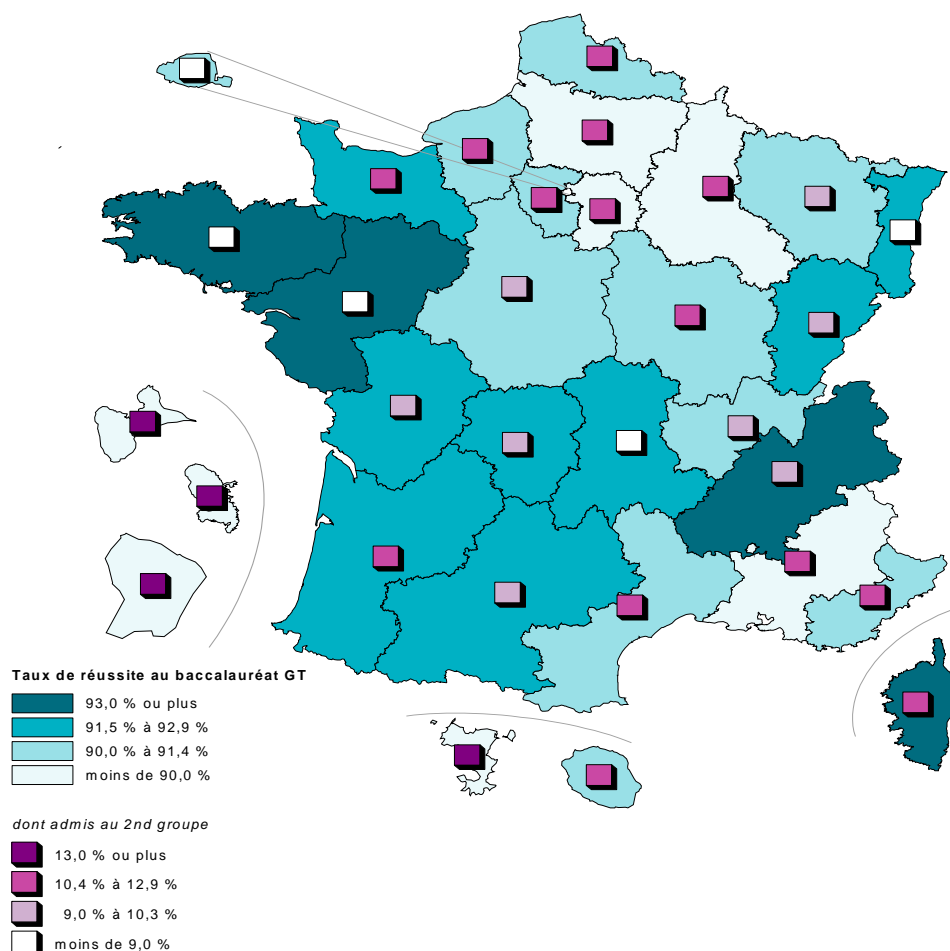
L'effet des inégalités d'origine sociale est renforcé par d'importantes inégalités territoriales, qu'illustrent notamment les disparités en matière de réussite au baccalauréat.

À la session de juin 2014, le taux de réussite global provisoire au baccalauréat est en hausse par rapport à la session 2013, avec 87,9 % d'admis en France entière (+1,1 point) et 90,9 % de réussite pour les filières générales et technologiques. Toutefois, les résultats de la session 2014 mettent en évidence des disparités importantes entre les académies : les taux de réussite au baccalauréat général ou technologique varient de 62,4 % à Mayotte à 95,2 % en Corse.

Les disparités observées sont stables dans le temps. Ainsi, les académies de Corse, de Nantes et de Rennes connaissent les meilleurs taux de réussite, avec plus de 94 % de réussite au baccalauréat général et technologique. À l'opposé, en France métropolitaine, les académies d'Amiens (87,6 %) et de Créteil (87,9 %) connaissent les taux de réussite les plus faibles. **Sans surprise, il s'agit des académies les moins attractives pour les enseignants, dans lesquelles est affectée une proportion importante de néotitulaires** et qui voient de nombreuses demandes de mutation.

Les départements d'outre-mer (DOM) connaissent des résultats encore inférieurs. Le taux de réussite moyen y est de 84,8 % contre 91,2 % en métropole, soit un écart de 6,4 points. La Réunion demeure l'académie la plus performante, avec un taux de réussite de 90,8 %, devant les académies de Martinique (89,9 %) et de Guadeloupe (87,7 %). Enfin, les académies de Guyane (79,4 %) et surtout de Mayotte (62,4 %) enregistrent les taux de réussite les plus faibles.

Répartition selon les académies des taux de réussite au baccalauréat GT



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

Réussite au baccalauréat général et technologique (juin 2014)

Académies	Taux de réussite au baccalauréat GT (hors STAV)			Part de présents GT admis au 2nd groupe (hors STAV)	
	Présents	Admis	%	Admis au 2nd groupe	%
Aix-Marseille	21 312	19 027	89,3	2 426	11,4
Amiens	12 974	11 359	87,6	1 586	12,2
Besançon	7 889	7 262	92,1	756	9,6
Bordeaux	21 718	19 957	91,9	2 372	10,9
Caen	9 857	9 072	92,0	1 033	10,5
Clermont-Ferrand	7 922	7 295	92,1	697	8,8
Corse	1 826	1 739	95,2	218	11,9
Créteil	31 740	27 907	87,9	4 021	12,7
Dijon	10 773	9 848	91,4	1 327	12,3
Grenoble	23 948	22 394	93,5	2 414	10,1
Lille	28 416	25 738	90,6	3 047	10,7
Limoges	4 370	4 037	92,4	435	10,0
Lyon	23 271	21 259	91,4	2 297	9,9
Montpellier	18 429	16 787	91,1	1 968	10,7
Nancy-Metz	16 419	15 000	91,4	1 531	9,3
Nantes	25 125	23 669	94,2	1 965	7,8
Nice	15 293	13 823	90,4	1 620	10,6
Orléans-Tours	17 085	15 602	91,3	1 663	9,7
Paris	19 481	17 597	90,3	1 708	8,8
Poitiers	11 136	10 302	92,5	1 120	10,1
Reims	8 854	7 856	88,7	974	11,0
Rennes	23 552	22 188	94,2	1 813	7,7
Rouen	13 419	12 082	90,0	1 481	11,0
Strasbourg	12 898	11 932	92,5	1 062	8,2
Toulouse	19 731	18 201	92,2	1 990	10,1
Versailles	46 740	42 111	90,1	4 950	10,6
Total France métro.	454 178	414 044	91,2	46 474	10,2
Guadeloupe	4 022	3 526	87,7	827	20,6
Guyane	1 749	1 388	79,4	388	22,2
Martinique	2 972	2 648	89,1	565	19,0
La Réunion	7 314	6 638	90,8	920	12,6
Mayotte	2 634	1 644	62,4	548	20,8
Total DOM	18 691	15 844	84,8	3 248	17,4
Total France métro. + DOM	472 869	429 888	90,9	49 722	10,5

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

Votre rapporteur pour avis est préoccupé par le maintien de ces inégalités durables entre les territoires. D'année en année, les académies les plus défavorisées et les moins attractives connaissent des taux de réussite plus faibles que les autres. Il revient à l'État de garantir l'équité du système éducatif sur l'ensemble du territoire de la République, en organisant notamment l'affectation des meilleurs enseignants dans les académies les plus en difficulté.

Enfin, votre rapporteur pour avis considère que les académies d'outre-mer doivent constituer une priorité particulière, leurs élèves étant de loin les plus en difficulté. En effet, les évaluations menées lors de la JDC en 2009 ont mis en évidence que la proportion de jeunes connaissant des difficultés importantes de lecture s'élève à 27 % à la Réunion, à plus de 30 % dans les Antilles et à 43 % en Guyane.

c) L'école laisse de côté une part significative de ses élèves

Votre rapporteur pour avis considère que le décrochage scolaire, qui correspond aux sorties sans qualification du système éducatif, constitue un défi majeur pour l'école.

Le nombre de jeunes en situation de décrochage scolaire fait l'objet de diverses estimations. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) l'estime à 140 000 par an, quand le système interministériel d'échange d'informations (SIEI) identifie 156 978 jeunes en situation de décrochage en décembre 2013, dont 21 875 sont titulaires d'un diplôme de niveau V (CAP ou BEP) mais abandonnent au cours du cycle du baccalauréat professionnel.

Les statistiques communiquées par le ministère montrent que sur les 677 000 jeunes sortis du système éducatif en France métropolitaine en moyenne entre 2010 et 2012, 15 % n'ont pas obtenu un diplôme de fin d'enseignement secondaire du second cycle : 8 % n'ont aucun diplôme en poche et 7 % n'ont que le diplôme du brevet. Parmi les sortants sans diplôme du second cycle du secondaire, les jeunes hommes sont majoritaires.

L'indicateur de performance associé à la mission « Enseignement scolaire » est calculé par Eurostat selon les données de l'INSEE : il vise la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant aucune qualification égale ou supérieure au niveau V et ne poursuivant ni études ni formation (aussi désignés NEET - *Not in Employment, Education and Training students*). La stratégie « Europe 2020 » fixe l'objectif d'une réduction de cette proportion à moins de 10 %. Le ministère prévoit un taux de 9,3 % en 2014, après une réalisation s'élevant à 9,7 % en 2013 et à 11,4 % en 2012. La cible retenue pour 2017 est de 8 %.

Ces sorties sans qualification, qui sanctionnent un échec du système éducatif, ont un coût élevé. Selon des estimations réalisées par l'Union européenne, **le coût des jeunes non diplômés et ne poursuivant ni études ni formation s'élèverait en France à 22,1 milliards d'euros en 2011, soit 1,1 % du produit intérieur brut (PIB). Le ministère de l'éducation nationale estime entre 220 000 et 230 000 euros le coût d'un décrocheur scolaire tout au long de sa vie.** En retenant l'estimation de l'INSEE, le coût du décrochage ayant lieu sous ce quinquennat s'élèverait ainsi à 154 milliards d'euros¹.

¹ Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée. Rapport n° 2013-59 de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Votre rapporteur pour avis souhaite également mettre l'accent sur le formidable gâchis de talent et le préjudice moral conséquent engendrés par cette situation.

De plus, ces sorties sans qualification du système scolaire font également l'objet d'importantes disparités territoriales. Ces inégalités sont mesurées à partir d'un indicateur du ministère de l'éducation qui retient la part des sorties avant la fin du second cycle, soit l'ensemble des sorties au collège, en première année de CAP, en seconde et première générales et technologiques, en seconde et en première professionnelles.

En 2011, dans les académies de Bordeaux, Dijon, Limoges, Nantes, Poitiers, Rennes et Toulouse, moins de 9 % des jeunes achèvent leurs études secondaires avant une classe terminale du second cycle. À l'opposé, dans les académies de Aix-Marseille, Amiens, Lille, Nice et Reims, la proportion de sorties aux plus faibles niveaux d'études dépasse la moyenne nationale d'au moins deux points. Cette proportion est également très élevée dans les départements d'outre-mer, atteignant un maximum de près de 27 % en Guyane.

Part des sorties avant la fin du second cycle (en % des départs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aix-Marseille	9,5	9,9	9,5	9,5	7,6	7,4	8,6	8,6	7,8	9,4	10,0	13,3
Amiens	14,0	15,5	14,3	14,9	13,0	12,4	10,6	12,1	11,5	9,3	14,0	14,1
Besançon	10,5	11,7	9,1	9,5	9,9	8,2	7,2	7,1	7,8	7,1	10,6	10,2
Bordeaux	8,3	6,4	6,3	5,5	5,4	4,9	6,2	5,5	7,0	7,0	8,9	8,8
Caen	10,9	10,8	11,3	11,1	8,8	6,5	5,5	6,5	8,0	7,7	8,8	11,3
Clermont-Ferrand	8,9	9,4	6,8	6,5	6,9	5,1	6,3	6,4	6,6	7,1	9,6	9,4
Corse	16,7	18,6	15,6	17,7	13,1	13,0	9,5	10,5	8,0	nd	7,2	10,5
Dijon	9,4	8,7	8,0	9,0	10,2	10,2	8,4	7,1	6,8	7,5	10,4	8,9
Grenoble	9,8	10,6	9,1	9,1	6,8	5,5	5,5	7,0	6,4	7,8	9,0	11,3
Lille	11,5	11,8	11,8	12,1	11,7	11,9	10,2	10,6	10,9	10,8	13,2	15,1
Limoges	9,9	10,0	9,1	9,6	8,8	2,6	3,3	2,6	3,3	3,8	4,3	8,9
Lyon	7,1	5,7	7,8	5,0	8,8	4,4	5,5	6,2	7,1	7,1	8,2	10,1
Montpellier	10,9	9,0	8,2	10,2	8,8	8,3	9,5	9,4	10,4	10,1	11,3	11,1
Nancy-Metz	8,3	9,2	8,8	9,3	7,7	8,3	6,4	6,4	7,6	6,6	10,9	10,0
Nantes	7,7	6,1	6,6	5,9	6,3	6,4	4,3	5,8	3,8	4,0	6,9	7,6
Nice	9,5	11,2	10,5	9,8	10,9	12,6	11,7	11,1	10,3	11,3	13,3	12,6
Orléans-Tours	10,7	10,0	9,8	10,3	8,4	5,9	5,9	8,4	8,2	7,4	8,8	9,9
Poitiers	6,2	7,5	7,1	8,8	6,1	7,0	5,0	5,7	6,0	5,1	9,6	8,6
Reims	11,4	12,3	11,4	9,7	10,4	9,9	9,1	8,4	9,6	9,2	12,4	13,0

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rennes	5,8	5,1	5,3	5,6	4,9	4,4	3,5	4,0	2,4	5,6	5,1	5,6
Rouen	10,9	10,0	10,1	11,2	9,8	8,9	7,3	6,9	7,9	8,1	10,0	9,9
Strasbourg	7,9	8,4	6,9	8,3	8,5	7,9	9,0	8,0	5,1	5,2	8,9	9,1
Toulouse	8,8	4,5	3,5	6,1	3,8	4,4	5,3	5,6	5,6	6,8	8,4	8,2
Ile-de-France	9,6	10,4	8,7	8,1	10,3	7,2	7,7	8,2	8,3	7,5	9,9	9,3
France métropolitaine	9,4	9,2	8,7	8,8	8,5	7,6	7,1	7,6	7,5	7,6	9,7	10,1
Guadeloupe	12,1	15,9	13,9	11,0	14,3	12,5	8,8	9,8	13,1	11,6	11,4	12,8
Guyane	40,0	36,2	34,6	27,3	29,5	22,2	29,0	27,3	25,6	25,0	24,8	26,9
Martinique	13,7	13,3	14,2	13,4	8,1	11,3	13,0	9,7	11,6	11,2	10,9	15,8
La Réunion	18,4	18,7	18,8	15,3	18,3	19,6	17,5	14,9	15,3	15,8	18,7	15,3
France Métro + DOM	9,7	9,7	9,0	9,0	8,8	7,8	7,4	7,8	7,8	7,9	9,9	10,3

Champ : ensemble des formations initiales sous statut scolaire et d'apprenti

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

3. L'augmentation continue des dépenses d'éducation se révèle sans effet sur les résultats

a) Une dépense d'éducation en augmentation continue depuis trente ans...

Afin de mesurer l'évolution du financement du système éducatif, votre rapporteur pour avis considère la dépense intérieure d'éducation (DIE) dans son ensemble. La DIE intègre non seulement les dépenses budgétaires de l'État, mais également les dépenses prises en charge par les collectivités territoriales, les familles et les entreprises.

En 2013, la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteint 127,4 milliards d'euros, soit 6 % de la richesse nationale. Cela signifie que la nation, tous financeurs confondus, réalise un effort financier **à hauteur de 2 139 euros par habitant ou 8 320 euros par élève ou étudiant.**

À prix constants, la dépense d'éducation a ainsi quasiment doublé depuis 1980, lorsqu'elle représentait 64,6 milliards d'euros.

Évolution de la dépense d'éducation depuis 1980

	1980	2000	2011	2012	2013p**
Dépense intérieure d'éducation (DIE)*					
- aux prix courants (en milliards d'euros)	25,2	92,9	124,3	125,3	127,4
- aux prix 2013 (en milliards d'euros)	64,6	114,1	126,8	126,3	127,4
DIE*/PIB en %	5,6%	6,3%	6,0%	6,0%	6,0%
DIE* / habitant aux prix 2013 (en euros)	1 360	2 120	2 140	2 130	2 140
Dépense moyenne par élève					
- aux prix courants (en €)	1 760	6 200	8 210	8 220	8 320
- aux prix 2013 (en €)	4 520	7 610	8 370	8 280	8 320

* hors dépenses pour les formations de type extra-scolaire / ** données provisoires

Champ : France métropolitaine + DOM (y compris Mayotte à partir de 2011)

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

Entre 1980 et 2013, la part de la dépense d'éducation dans la richesse nationale a fluctué. En 1980, la DIE représentait 5,6 % du PIB. La mise en place des lois de décentralisation ne s'est pas traduite par une hausse durable de la DIE avant les années 1990. En effet, si les crédits d'investissement de l'État furent transférés aux départements et aux régions à partir de 1982, les collectivités locales ne commencèrent véritablement les travaux importants de reconstruction et de rénovation des lycées et collèges qu'à partir de 1989. De 1990 à 1993, la part de la DIE dans le PIB augmenta très fortement pour atteindre 6,6 % en 1995 ; ce fut la conséquence à la fois de l'effort important consenti par les collectivités territoriales et de la revalorisation des salaires des enseignants entreprise par l'État.

Entre 1998 et 2008, la part de la DIE dans le PIB a diminué régulièrement pour atteindre 5,9 %, certaines périodes étant marquées par des paliers. En 2009, sous l'effet du recul du PIB, la part de la DIE remonte à 6,2 %, avant de diminuer en 2011 et reste stable jusqu'en 2013 (6 %).

b) ...et inégalement répartie entre les niveaux d'étude aux dépens du primaire

L'analyse de la dépense d'éducation par élève selon le niveau d'étude met en évidence **d'importantes disparités au détriment de l'enseignement primaire.**

En effet, **la France dépense 34 % de moins par élève de l'enseignement primaire que par élève de l'enseignement secondaire et près de moitié moins que pour un étudiant.**

Évolution de la DIE par niveau d'enseignement (aux prix 2013)

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)	Total Md€	Par élève (€)
1980	21,5	3 050	33,4	6 090	10,9	7 760	64,6	4 520
2012*	41,4	6 100	56,6	9 490	28,4	11 600	126,3	8 280
2013p**	42,3	6 220	56,3	9 440	28,7	11 540	127,4	8 320

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

** Données provisoires.

Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte

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

Malgré un rattrapage non négligeable en faveur du premier degré (+103,4 % de 1980 à 2013 contre +55 % pour le secondaire), **la dépense par élève dans les écoles maternelles et élémentaires ne représente encore que les deux tiers de la dépense par élève dans les collèges et les lycées.**

Cet écart provient en grande partie de la différence de rémunération entre les enseignants. Selon les chiffres du rapport sur l'état de la fonction publique et des rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2015, le salaire brut mensuel moyen d'un professeur des écoles s'élève à 2 642 euros, soit significativement moins que celui d'un professeur de lycée professionnel (3 224 euros) ou d'un professeur certifié ou agrégé (3 301 euros). L'écart concerne à la fois le traitement statutaire et le montant des primes, notamment en matière d'heures supplémentaires.

Ce différentiel de traitement en défaveur de l'enseignement primaire est corroboré par les comparaisons internationales.

c) Les comparaisons internationales en matière de montant et d'allocation de la dépense d'éducation

Les comparaisons internationales, sur le fondement de l'édition 2014 de l'étude « Regards sur l'éducation » de l'OCDE, montrent **qu'en proportion de la richesse nationale consacrée à l'éducation, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE (6,1 % du PIB), devant l'Italie (4,6 %) et l'Allemagne (5,1 %), mais se situe notamment derrière la Corée du Sud (7,6 %) et la Suède (6,3 %).**

La France se distingue des autres pays de l'Union européenne sur trois plans :

- **un temps horaire d'instruction obligatoire** bien plus élevé : la durée annuelle du temps d'instruction obligatoire en 2012 est de 864 heures pour le primaire, 1 081 heures pour le collège et 1 108 heures pour le lycée, contre respectivement 805, 920 et 947 heures pour la moyenne de l'OCDE ;

- **une durée de la scolarisation « universelle » de 14 ans contre 13 en moyenne** dans les autres pays européens ;

- **un taux d'encadrement, légèrement plus favorable**, du point de vue du coût, en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE. **Néanmoins ces taux d'encadrement sont très différents selon les niveaux d'enseignement.** Dans le premier degré, le taux d'encadrement est sensiblement moindre que dans la moyenne des pays de l'OCDE (un enseignant pour 18,4 élèves contre 15,4). Au contraire, le taux d'encadrement observé dans le second degré est plus favorable (12,3 et 13,6).

Si la France se situe dans la moyenne en matière de dépense globale d'éducation, la comparaison par niveau d'étude met en évidence **une sous-dotat ion importante de l'enseignement primaire.**

En effet, en parité de pouvoir d'achat (PPA), la France se situe largement au-dessous de la moyenne, avec, en 2011, une dépense par élève de 6 917 dollars contre 8 296 dans l'OCDE. En revanche, la France dépense plus par élève du second degré (11 110 dollars contre 9 280 dollars) et de l'enseignement supérieur (15 380 dollars contre 13 960 dollars) que la moyenne de l'OCDE.

Cette différence procède à la fois du **taux d'encadrement inférieur et de salaires inférieurs.** En effet, dans son édition 2013, l'étude « Regards sur l'éducation » de l'OCDE montre que **les enseignants du primaire ont des salaires nettement inférieurs à leurs homologues de la plupart des pays de l'OCDE, alors qu'ils effectuent davantage d'heures d'enseignement.**

Le différentiel en défaveur du primaire est d'autant plus inacceptable que **vo tre rapporteur pour avis tient l'école élémentaire pour la phase essentielle de la scolarité**, où sont enseignés les apprentissages fondamentaux que sont la lecture et l'arithmétique, ainsi que les principes de la vie en société. L'école primaire est également le lieu où se révèlent les difficultés d'apprentissage et où se creusent les inégalités sociales.

Des études ayant mis en évidence l'importance de l'« effet maître », **vo tre rapporteur pour avis considère éminemment nécessaire de mettre les maîtres les mieux formés et les mieux rémunérés possible devant les élèves**, surtout à l'âge où ces derniers apprennent les savoirs fondamentaux qui sont déterminants pour le reste de leur scolarité et de leur vie.

S'il relève l'effort entrepris en faveur du primaire, vo tre rapporteur pour avis juge largement insuffisant le rééquilibrage entrepris par le Gouvernement.

Décomposition de l'évolution des crédits de l'éducation nationale LFI 2014 - PLF 2015 initial

PROGRAMME	LFI 2014		PLF 2015 (structure constante)		Evolution PLF 2015 // LFI 2014 (structure constante)		Evolution en % (structure constante)		PLF 2015 (structure courante)		Evolution PLF 2015 // LFI 2014 (structure courante)		Evolution en % (structure courante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 139	7 101 781 710	7 101 781 710	7 177 212 618	7 177 212 618	75 430 908	75 430 908	1,1%	1,1%	7 176 057 475	7 176 057 475	74 275 765	74 275 765	1,0%	1,0%
Dont titre 2 (avec CAS)	6 361 836 394	6 361 836 394	6 427 440 276	6 427 440 276	65 603 882	65 603 882	1,0%	1,0%	6 426 285 133	6 426 285 133	64 448 739	64 448 739	1,0%	1,0%
Dont CAS	37 399 124	37 399 124	37 397 547	37 397 547	-1 577	-1 577	0,0%	0,0%	37 397 547	37 397 547	-1 577	-1 577	0,0%	0,0%
Hors titre 2	739 945 316	739 945 316	749 772 342	749 772 342	9 827 026	9 827 026	1,3%	1,3%	749 772 342	749 772 342	9 827 026	9 827 026	1,3%	1,3%
Programme 140	19 260 347 719	19 260 347 719	19 835 350 327	19 835 350 327	575 002 608	575 002 608	3,0%	3,0%	19 839 829 295	19 839 829 295	769 556 835	769 556 835	3,0%	3,0%
Dont titre 2 (avec CAS)	19 225 095 572	19 225 095 572	19 796 782 184	19 796 782 184	571 686 612	571 686 612	3,0%	3,0%	19 801 261 152	19 801 261 152	576 165 580	576 165 580	3,0%	3,0%
Dont CAS	7 146 239 389	7 146 239 389	7 334 678 826	7 334 678 826	188 439 437	188 439 437	2,6%	2,6%	7 336 314 648	7 336 314 648	190 075 259	190 075 259	2,7%	2,7%
Hors titre 2	35 252 147	35 252 147	38 568 143	38 568 143	3 315 996	3 315 996	9,4%	9,4%	38 568 143	38 568 143	3 315 996	3 315 996	9,4%	9,4%
Programme 141	30 470 238 277	30 470 238 277	30 997 548 264	30 997 548 264	527 309 987	527 309 987	1,7%	1,7%	31 030 330 297	31 030 330 297	817 143 051	817 143 051	1,8%	1,8%
Dont titre 2 (avec CAS)	30 361 959 387	30 361 959 387	30 884 773 244	30 884 773 244	522 813 857	522 813 857	1,7%	1,7%	30 917 555 277	30 917 555 277	555 595 890	555 595 890	1,8%	1,8%
Dont CAS	10 176 009 476	10 176 009 476	10 421 272 070	10 421 272 070	245 262 594	245 262 594	2,4%	2,4%	10 433 060 507	10 433 060 507	257 051 031	257 051 031	2,5%	2,5%
Hors titre 2	108 278 890	108 278 890	112 775 020	112 775 020	4 496 130	4 496 130	4,2%	4,2%	112 775 020	112 775 020	4 496 130	4 496 130	4,2%	4,2%
Programme 214	2 315 647 482	2 210 102 084	2 220 087 837	2 252 492 837	-95 559 645	42 390 753	-4,1%	1,9%	2 173 289 375	2 205 694 375	-149 088 881	-11 138 483	-6,1%	-0,2%
Dont titre 2 (avec CAS)	1 451 282 046	1 451 282 046	1 456 461 242	1 456 461 242	5 179 196	5 179 196	0,4%	0,4%	1 457 675 053	1 457 675 053	6 393 007	6 393 007	0,4%	0,4%
Dont CAS	424 806 740	424 806 740	417 604 606	417 604 606	-7 202 134	-7 202 134	-1,7%	-1,7%	418 075 966	418 075 966	-6 730 774	-6 730 774	-1,6%	-1,6%
Hors titre 2	864 365 436	758 820 038	763 626 595	796 031 595	-100 738 841	37 211 557	-11,7%	4,9%	715 614 322	748 019 322	-148 751 114	-10 800 716	-17,2%	-1,4%
Programme 230	4 495 753 318	4 428 713 318	4 709 836 202	4 757 427 432	214 082 884	328 714 114	4,8%	7,4%	4 718 791 136	4 766 382 366	223 037 818	337 669 048	5,0%	7,6%
Dont titre 2 (avec CAS)	1 928 985 154	1 928 985 154	1 970 712 154	1 970 712 154	41 727 000	41 727 000	2,2%	2,2%	1 979 667 088	1 979 667 088	50 681 934	50 681 934	2,6%	2,6%
Dont CAS	507 679 623	507 679 623	520 592 887	520 592 887	12 913 264	12 913 264	2,5%	2,5%	524 004 851	524 004 851	16 325 228	16 325 228	3,2%	3,2%
Hors titre 2	2 566 768 164	2 499 728 164	2 739 124 048	2 786 715 278	172 355 884	286 987 114	6,7%	11,5%	2 739 124 048	2 786 715 278	172 355 884	286 987 114	6,7%	11,5%
Total	63 643 768 506	63 471 183 108	64 940 035 248	65 020 031 478	1 296 266 742	1 548 848 370	2,0%	2,4%	64 938 297 578	65 018 293 808	1 734 924 588	1 987 506 216	2,0%	2,4%
T2 avec CAS	59 329 158 553	59 329 158 553	60 536 169 100	60 536 169 100	1 207 010 547	1 207 010 547	2,0%	2,0%	60 582 443 703	60 582 443 703	1 253 285 150	1 253 285 150	2,1%	2,1%
CAS	18 292 134 352	18 292 134 352	18 731 545 936	18 731 545 936	439 411 584	439 411 584	2,4%	2,4%	18 748 853 519	18 748 853 519	456 719 167	456 719 167	2,5%	2,5%
T2 Hors CAS	41 037 024 201	41 037 024 201	41 804 623 164	41 804 623 164	767 598 963	767 598 963	1,9%	1,9%	41 833 590 184	41 833 590 184	796 565 983	796 565 983	1,9%	1,9%
HT2	4 314 609 953	4 142 024 555	4 403 866 148	4 483 862 378	89 256 195	341 837 823	2,1%	8,3%	4 355 853 875	4 435 850 105	41 243 922	293 825 550	1,0%	7,1%

Source : Ministère de l'éducation nationale

B. LE BUDGET POUR 2015 S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE D'INFLATION DES MOYENS FINANCIÈREMENT INSOUTENABLE ET INEFFICACE

1. Les demandes d'ouvertures de crédits pour 2015

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit 65 milliards d'euros de crédits de paiement au profit des cinq programmes relevant de l'éducation nationale, soit une progression globale de 2,4 % par rapport au budget 2014. Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel (titre 2) représente 60,6 milliards d'euros, soit 93,2 % du total, et dont 18,7 milliards constituent des versements au profit du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Le programme 408 « Internats de la réussite », créé pour un an à compter du 1^{er} janvier 2014 dans le cadre du déploiement du deuxième volet du programme d'investissements d'avenir, n'est pas reconduit. La convention entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui conditionne le versement des 150 millions d'euros de subventions, devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2014.

Les mesures de périmètre demeurent limitées. La principale mesure est un transfert de 677 emplois de personnels enseignants sur postes adaptés de longue durée du budget du centre national d'enseignement à distance (CNED) vers les programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et 141 « Enseignement scolaire public du second degré », pour un total de 48 millions d'euros. Enfin, diverses mesures de transfert entre missions, liées notamment à la création de brevets de technicien supérieur (BTS) maritimes et au déploiement des services facturiers, sont réalisées pour un solde net d'une diminution de 25 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et d'une baisse de crédits à hauteur de 1,70 million d'euros.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La reconduction de l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires pour l'année scolaire 2015-2016 votée par l'Assemblée nationale a eu pour conséquence d'ouvrir une dépense supplémentaire de 103 millions d'euros en 2015 à l'action n° 6 du programme 230 « Vie de l'élève ».

Afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, il a été procédé à une minoration des crédits de la mission de 63 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), ce qui aboutit à une majoration nette de 39,8 millions d'euros.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 29,4 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Enseignement scolaire public du second degré », dont 28,4 millions d'euros de crédits de titre 2. La diminution des crédits de masse salariale tient compte du dernier coût d'emploi observé sur le programme au regard des recrutements réalisés à la rentrée 2014. Par ailleurs, un effort supplémentaire de rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'intervention du ministère sera réalisé ;

- 15,4 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Vie de l'élève ». Cette diminution est rendue possible par un ajustement technique sur le coût moyen des personnels d'assistance éducative et aboutit à une majoration nette de 87,3 millions d'euros des crédits de ce programme ;

- 2 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » grâce à un effort supplémentaire de rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'intervention du ministère ;

- 13,6 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale », par le décalage d'opérations d'investissement ;

- 2,5 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Enseignement technique agricole ». Cette diminution correspond à l'évolution à la baisse du nombre prévisionnel d'élèves à la rentrée 2015 par rapport aux prévisions sous-jacentes au projet de loi de finances.

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

À structure courante et pour chacun des programmes, l'évolution des crédits par rapport à la loi de finances pour 2014 s'établit comme suit :

- l'enseignement scolaire public du premier degré (programme 140) voit une augmentation de ses crédits de paiement (CP) de 3 %, dans le prolongement de la hausse constatée en 2014 (+2 %) et 2013 (+4 %), pour s'établir à 19,8 milliards.

Le programme 140 est extrêmement rigide d'un point de vue budgétaire car composé à 99,8 % de crédits de personnel. L'augmentation marquée de ses crédits constitue la traduction budgétaire de la « priorité au primaire » du Gouvernement, conformément aux orientations de la refondation de l'école. Cependant, l'augmentation globale des crédits du programme masque une hausse particulièrement marquée des crédits non liés directement à l'enseignement, à l'instar des crédits de l'action n° 5 « Formation des personnels enseignants » (+47,6 %, +217 millions d'euros) et de l'action n° 7 « personnels en situations diverses » (+19,43 %, +15 millions d'euros), dont le transfert de 211 ETP issus du CNED est à l'origine.

- l'enseignement scolaire du second degré public (programme 141) enregistre une hausse de 1,8 % de ses crédits de paiement, qui s'élèvent à 31 milliards d'euros. Cette augmentation est plus forte que celle observée dans le projet de loi de finances pour 2014 (+ 0,3 %) mais inférieure que celle du budget 2013 (+2,6 %).

Composés quasi intégralement (99,6 %) de dépenses de personnel, les crédits du programme 141 représentent près de la moitié (46,7 %) de ceux de l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire ». De même que pour le programme 140, **la hausse provient en grande partie des dépenses liées à la formation des personnels enseignants** dans l'action n° 10 (+68 %, +220 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, du transfert de 466 emplois de personnels enseignants sur poste adapté de longue durée auprès du CNED (+64 %, +45 millions d'euros) ;

- **le programme 230 « Vie de l'élève »**, qui regroupe notamment la santé scolaire, l'accompagnement des élèves handicapés et l'action sociale, **connaît une hausse importante (+9,5 %) de ses crédits de paiement, qui s'élèvent désormais à 4,8 milliards d'euros**. Cette augmentation prolonge l'effort réalisé en 2014 (+3,7 %) et 2013 (+6 %).

Cette augmentation est en grande partie liée à la montée en puissance des **versements du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires**, qui sont budgétés à hauteur de 307 millions d'euros au sein de l'action n° 6 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » auxquels s'ajoutent 103 millions d'euros supplémentaires du fait de la reconduction de l'intégralité des aides pour 2015-2016 votée par l'Assemblée nationale. Cette somme prend en compte les aides versées au titre de l'année scolaire 2014-2015 ainsi que pour l'année 2015-2016. **Votre rapporteur pour avis estime ce montant largement insuffisant au regard de l'effort financier exigé des communes, en particulier dans un contexte de diminution des dotations aux collectivités territoriales**.

Cette action recense également les subventions versées aux associations, pour un montant de 62,4 millions d'euros (-0,3 %). La stabilité de ce montant **masque une hausse réelle de 10 millions d'euros des subventions aux associations**, compensée par la prise en charge sur des crédits de personnel des conseillers départementaux de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS). **Soucieux du bon usage des deniers publics, votre rapporteur pour avis souhaite que les subventions aux associations participent aux efforts de maîtrise de la dépense publique** et que les actions menées par ces associations fassent l'objet d'une évaluation régulière.

Les dépenses en faveur de l'accompagnement des élèves en situation de handicap connaissent une hausse de 6,6 % et s'élèvent désormais à 755 millions d'euros. Cette augmentation importante répond à la hausse tendancielle des prescriptions d'aide humaine des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ainsi qu'à une exigence de stabilité et de professionnalisation de l'accompagnement. Les 281,7 millions d'euros de crédits de personnel permettent la mise en œuvre de la déprécarisation des auxiliaires de vie scolaire (AVS), désormais accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), qui concerne 28 000 AESH sur l'ensemble du quinquennat. La création de 350 nouveaux postes d'AESH est également prévue à la rentrée 2015, faisant suite à la

création de 350 emplois en 2014. En 2013-2014, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés dans le premier et le second degré de l'enseignement public et privé sous contrat s'élève à 239 160, dont 88 % dans l'enseignement public. Ce chiffre a plus que doublé (+103 %) depuis 2006-2007 et a fortement augmenté dans l'enseignement secondaire (+ 239 %).

Votre rapporteur pour avis salue les efforts déployés par le Gouvernement pour atteindre les objectifs fixés par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Suite au déploiement du programme 408 « Internats de la réussite », 3,8 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour 2015 au sein de l'action n° 5 « Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État » afin de prendre en charge les frais de fonctionnement des établissements à la charge de l'État que sont les internats de Sourdun, Montpellier et Jean-Zay (ex-foyer des lycéennes).

L'action n° 4 « Action sociale » voit ses crédits augmenter de 1,8 % pour atteindre 732,9 millions d'euros, dont 533,7 millions d'euros dédiés aux bourses au profit des élèves du second degré (+1,9 %). Ces crédits prennent en compte l'évolution de la démographie à la rentrée 2014 (+ 0,1% en collège et + 1,48 % en lycée) ainsi que les effets des revalorisations du montant de la part des bourses en lycée, des montants des dispositifs annexes et des taux de bourses en collège.

Enfin, le programme 230 comporte les rémunérations des conseillers principaux d'éducation, ainsi que le coût du recrutement par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) de 48 300 assistants d'éducation et de 10 000 emplois d'avenir professeur, qui visent à attirer les étudiants issus de milieux modestes vers les métiers du professorat ;

- l'enseignement privé du premier et du second degré (programme 139) connaît une augmentation faible de ses crédits de paiement (+1 %), qui s'élèvent à 7,18 milliards d'euros. Ces crédits sont composés à 89,57 % de dépenses de personnel prises en charge par l'État.

L'évolution des crédits au profit de l'enseignement privé s'explique en grande partie par la hausse des dépenses consacrées à la formation initiale et continue des enseignants (+ 38,1 %) et à l'action sociale en faveur des élèves (+ 2,3 %) ainsi que par la hausse des subventions de fonctionnement (+ 1,4 %), liée notamment à la revalorisation du forfait d'externat.

En application de l'article L. 442-9 du code de l'éducation aux établissements sous contrat, le forfait d'externat prend en charge leurs dépenses de fonctionnement selon un coût moyen fixé par élève. Le projet de loi de finances prévoit la revalorisation de ce coût moyen forfaitaire par rapport à 2014, soit une hausse de quatre euros par élève du second degré (de 513 euros à 517 euros). Pour 2015, le forfait d'externat représente une dépense globale de 627,6 millions d'euros (+ 1,3 %) ;

- enfin, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » voit ses crédits de paiement diminuer en apparence (-0,8 %) pour atteindre 2,2 milliards d'euros. Toutefois, cette baisse est essentiellement imputable au transfert de 677 emplois de personnels sur postes adaptés de longue durée du Centre national d'enseignement à distance (CNED) vers les programmes 140 et 141 (47,6 millions d'euros) ainsi qu'au décalage d'opérations d'investissement voté par l'Assemblée nationale (13,6 millions d'euros). **Ainsi, à structure constante, ses crédits augmentent de 1,3 %, tandis que les autorisations d'engagement diminuent de 4,8 %.**

Le programme 214 rassemble les crédits de l'administration centrale et déconcentrée, les services supports et de différents opérateurs comme le CNED, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ).

Si, hors mesure de périmètre, des efforts ont été consentis en matière d'évaluation et de contrôle (-0,08 %), de communication (-1,6 %) ou d'action internationale (-6,72 %), **voire rapporteur pour avis considère qu'il existe des gisements d'économies encore insuffisamment exploités, notamment en ce qui concerne les dépenses liées aux systèmes d'information et aux opérateurs.**

En conséquence, **voire rapporteur pour avis propose un amendement visant à faire contribuer les opérateurs du ministère de l'éducation nationale aux efforts de maîtrise de la dépense publique par l'annulation de 15 millions d'euros de crédits hors titre 2.**

En ce qui concerne les dépenses liées aux systèmes d'information, le rapport annuel de performance (RAP) pour 2013 a mis en évidence un dépassement de coût lié aux trois grands projets informatiques (SIRHEN, OCEAN-CYCLADES et GFC) de plus de 225 millions d'euros. Estimé à l'origine à 101,4 millions d'euros, leur coût est désormais évalué à 326,5 millions d'euros (+222 %). Le projet annuel de performance pour 2015 réduit artificiellement ce surcoût à 216,5 millions d'euros par l'application de nouvelles normes comptables qui excluent les dépenses de maintien en condition opérationnelle à l'issue de la réalisation du projet.

Le projet de système d'information des ressources humaines (SIRHEN) est principalement responsable de cet écart. Lancé en 2009 et initialement prévu pour durer sept ans à un coût estimé à 80 millions d'euros, **le chantier SIRHEN s'étendra sur neuf ans au moins pour un coût de 290 millions d'euros, soit un surcoût de 210 millions d'euros.** Le surcoût estimé a augmenté de 75 % depuis le rapport annuel de performance 2012, ce qui conduit **voire rapporteur pour avis à s'attendre à un accroissement additionnel de ce surcoût ainsi qu'à s'interroger sur le bien-fondé du projet et de sa gouvernance.**

Le RAP 2013 fait également état d'une forte hausse des surcoûts imputables au projet CYCLADES de refonte du système d'information des examens, qui s'élèvent à 11,6 millions d'euros (+78 % par rapport au RAP 2012) pour un coût initial estimé à 12,5 millions d'euros. Le projet de refonte de la gestion financière et comptable des EPLE (GFC) initié en 2011 pour un coût de 8,9 millions d'euros, enregistre déjà un surcoût de 3,5 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis observe le même manque de rigueur dans la gestion des grands projets immobiliers du ministère. Le RAP 2013 fait état de **retards significatifs** et de **surcoûts croissants** pour nombre d'entre eux, notamment :

- 6,4 millions d'euros de surcoût (+14 % par rapport à l'estimation réalisée en 2013) liés à la réhabilitation du site Descartes du ministère pour six ans de retard prévus ;

- 9,1 millions d'euros de surcoût (en baisse de 13 % par rapport à l'estimation réalisée en 2013) pour la construction du rectorat de Toulouse avec trois ans de retard prévus ;

- 7,3 millions d'euros de surcoût et deux ans de retard pour le regroupement du rectorat de Nancy-Metz et du service départemental de Meurthe et Moselle initié en 2011 pour un coût prévisionnel de 21 millions d'euros sur six ans.

Votre rapporteur pour avis exige davantage de rigueur dans la gestion de ces projets qui, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, constituent un véritable gaspillage des deniers publics.

Votre rapporteur pour avis souhaite que soit introduite, au-delà d'un certain dépassement de coût, une clause d'audit obligatoire visant à mettre fin aux projets insoutenables avant qu'ils ne soient trop avancés.

2. Un schéma d'emplois dangereux et difficilement tenable

Conformément à la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, 54 000 ETP doivent être créés dans l'éducation nationale d'ici 2017, dont la moitié est consacrée à la réforme de la formation initiale des enseignants (27 000 ETP).

Le premier degré, considéré comme le segment prioritaire de l'enseignement par la loi de refondation, bénéficierait de 14 000 postes dont 3 000 consacrés à la scolarisation des enfants de moins de trois ans et 7 000 au renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles, notamment par la mise en œuvre du dispositif « plus de maîtres que de classes ». Les 13 000 autres créations de postes auront lieu dans le second degré, au profit notamment des collèges difficiles, ainsi que dans la vie scolaire, qui comprend notamment les personnels AESH et médico-sociaux.

Le projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit dans ce cadre et prévoit la création de 9 421 postes en ETP au profit de l'éducation nationale.

Le schéma d'emplois pour 2015 intègre l'extension en année pleine (EAP) des mesures de la rentrée 2014, qui s'élève à 5 869 ETPT. Ces différentes mesures se répartissent entre les catégories d'emplois suivantes :

- 6 832 ETPT de personnels enseignants stagiaires ;
- 533 ETPT de personnels enseignants du premier degré ;
- la suppression de 1 829 ETPT de personnels enseignants du second degré et de l'enseignement privé, correspondant aux emplois créés, à titre provisoire, en 2012 et 2013 pour compenser les allègements de service des enseignants nouvellement recrutés ;
- 233 ETPT de personnels accompagnant les élèves en situation de handicap ;
- 100 ETPT de personnels médico-sociaux.

Répartition selon les programmes des créations de postes de la rentrée 2014 en année pleine

Programme	Extension en année pleine sur 2015 (ETPT)
140 : Enseignement scolaire public du premier degré	3 228
141 : Enseignement scolaire public du second degré	1 681
230 : Vie de l'élève	445
139 : Enseignement privé du premier et du second degré	515
TOTAL	5 869

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

Au-delà de l'extension en année pleine, le schéma d'emplois pour 2015 prévoit la création de 9 421 emplois. Si, en 2014 comme en 2013, les créations d'emplois avaient été principalement consacrées à la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale, le ministère de l'éducation nationale met l'accent pour 2015 sur le recrutement d'enseignants supplémentaires.

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale ouvre 24 735 postes aux concours rénovés de recrutement des enseignants pour l'année 2015 (concours externes et troisième concours), dont 11 726 postes bénéficieront au premier degré public et 13 009 au second degré.

En conséquence, les mesures nouvelles du schéma d'emplois 2014 se répartissent ainsi :

- **la création de 1 404 ETPT dans l'enseignement scolaire public du premier degré** (programme 140), provenant de la création, à compter de la rentrée scolaire 2015, de 3 400 ETP d'enseignants stagiaires (1 134 ETPT) et de 811 ETP d'enseignants titulaires, soit 270 ETPT ;

- **la création de 1 250 ETPT dans l'enseignement scolaire public du second degré** (programme 141), qui provient de la création, à compter de la rentrée scolaire 2015, de 2 199 ETP d'enseignants stagiaires (soit 733 ETPT), de 1 450 ETP d'enseignants du second degré public (484 ETPT) et de 100 ETP de personnels administratifs, techniques et de service, soit 33 ETPT ;

- **la création de 153 ETPT dans le programme « Vie de l'élève »** (230), du fait de la création, à compter de la rentrée scolaire 2015, de 10 ETP de CPE stagiaires (3 ETPT), ainsi que de 350 emplois d'AESH (soit 117 ETPT) et de 100 emplois de personnels médico-sociaux, soit 33 ETPT ;

- **la création de 334 ETPT dans l'enseignement privé du premier et du second degré** (programme 139), provenant de la création à compter de la rentrée scolaire 2015 de 667 ETP d'enseignants stagiaires (soit 223 ETPT) et de 334 ETP d'enseignants des premier et second degrés, soit 111 ETPT.

**Solde des mesures nouvelles de créations de postes inscrites
au projet de loi de finances pour 2015**

Programme	emplois	ETPT	Extension en année pleine sur 2015 (ETPT)
140 : Enseignement scolaire public du premier degré	4 211	1 404	2 807
141 : Enseignement scolaire public du second degré	3 749	1 250	2 499
230 : Vie de l'élève	460	153	307
139 : Enseignement privé du premier et du second degré	1 001	334	667
TOTAL	9 421	3 141	6 280

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

Ce schéma d'emplois n'inclut pas les assistants d'éducation et les emplois d'avenir professeur, qui sont rémunérés par des crédits d'intervention (titre 6) du programme 230 « Vie de l'élève » pour un montant total de 1,3 milliard d'euros.

Votre rapporteur pour avis se félicite cependant de la poursuite du mouvement de déprécarisation et de professionnalisation des auxiliaires de vie scolaire (AVS), qui deviennent accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

L'article 124 de la loi de finances pour 2014 a créé dans le code de l'éducation un nouveau chapitre consacré aux « accompagnants des élèves en situation de handicap » et un article unique L. 917-1 fixant leurs conditions de recrutement et d'emploi. Le décret n° 2014-1274 du 27 juin 2014 pris pour l'application de l'article L. 917-1 précise leurs conditions de recrutement et d'emploi.

Cela se traduit notamment par l'accès à un contrat à durée indéterminée à l'issue de six années d'exercice des fonctions d'accompagnement des élèves en situation de handicap en qualité soit d'assistant d'éducation, soit d'AESH.

Cette professionnalisation permettra une plus grande stabilité dans l'accompagnement des élèves en situation de handicap, gage d'une plus grande réussite scolaire.

En revanche, votre rapporteur pour avis s'oppose fermement à la poursuite de la politique de recrutements massifs menée par le ministère, qu'il juge à la fois difficilement réalisable et financièrement insoutenable.

En premier lieu, la réalisation des objectifs en matière de création de postes paraît mal engagée. En effet, l'analyse de l'exécution du budget 2013 témoigne d'une sous-consommation importante du plafond d'emploi de la mission : fixé à 970 031 ETPT, il n'a été réalisé qu'à hauteur de 959 072 ETPT. Au total, ce sont donc 10 959 ETPT qui ne sont réalisés, dont 7 947 ETPT pour le seul programme 141 « Enseignement scolaire du second degré ».

Répartition du schéma d'emplois 2013 entre les entrées et les sorties
(Programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, en ETP)

	Entrées (1)	Sorties (2)	dont départs en retraite	dont autres sorties	Schéma d'emplois (1) - (2)
Prévision LFI	40 550	28 116	25 385	2 731	+ 12 434
Exécution	37 621	32 462	22 518	9 944	+ 5 159
Écart	- 2 929	+ 4 346	- 2 867	+ 7 213	- 7 275

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

Cette sous-réalisation provient de deux facteurs :

- des entrées moindres que prévues, pour un déficit de 2 929 entrées ;

- des sorties plus nombreuses, avec un excédent de 4 346 départs, quoique les départs à la retraite aient été inférieurs aux prévisions.

Le déficit observé en matière d'entrées dans l'éducation nationale provient **du moindre rendement des concours organisés en 2013 : 16% des postes ouverts au concours externe du CAPES ne sont pas pourvus en 2013, proportion qui s'élève à 33 % en mathématiques et à 70 % en lettres classiques**, ainsi que d'un recrutement insuffisant de stagiaires et de contractuels.

Ce rendement insuffisant des concours s'explique en partie par le **faible nombre de candidats**. Ainsi, pour les trois disciplines dans lesquelles le plus grand nombre de postes était offert à la session 2013 du CAPES externe (lettres, mathématiques et anglais), il y avait respectivement 1,37, 1,36 et 1,84 candidat présent par poste offert. Le concours externe de recrutement des professeurs des écoles de 2013 connaît des chiffres analogues : 1,33 candidat par poste offert dans les académies de Versailles ou de Créteil, ratio qui s'élève à 1,49 à Paris et 1,60 à Amiens. Les deux sessions de recrutement organisées en 2014, ordinaire et exceptionnelle, ne témoignent pas d'une amélioration significative de la situation, surtout lorsque sont considérés les doublons entre les deux sessions.

Le faible nombre de candidats présents par poste offert témoigne de **la faible attractivité du métier d'enseignant**, malgré l'augmentation du nombre de postes offerts et l'annonce de la priorité accordée par le Gouvernement à l'éducation.

Votre rapporteur pour avis doute de la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés sans que cela conduise à une baisse du niveau d'exigence dans les recrutements. Dans un contexte de nécessaire rétablissement de l'équilibre des finances publiques, le recrutement massif de personnels répondant à des exigences moindres constitue une politique risquée et financièrement insupportable.

Il semblerait au contraire souhaitable d'augmenter les dotations en faveur des heures supplémentaires effectuées par les enseignants, ce qui aurait le double avantage de réduire les créations de postes ainsi que d'apporter un complément salarial appréciable aux enseignants.

En effet, les évolutions des crédits consacrés aux heures supplémentaires effectives (HSE) diminuent depuis 2012, témoignant d'un arbitrage réalisé en faveur de la création de nouveaux postes.

**Ventilation de la dépense des programmes 140, 141 et 230 par type d'heure
(enseignement public)**

Heures	Dépenses en euros (hors charges et hors COM)			Évaluation des contingents		
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2011-2012	2012-2013	2013-2014
HSA	686 068 460	679 063 906	695 598 550	512 603	506 276	517 130
HSE	322 404 371	309 540 813	302 381 274	8 298 697	8 226 314	7 835 272
HI	68 956 089	70 371 934	68 901 639	1 224 797	1 244 741	1 214 326
Autres heures	23 625 646	20 701 991	20 536 744	818 691	816 844	809 842
TOTAL	1 101 054 566	1 079 678 644	1 087 418 207	ns	ns	ns

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

Enfin, votre rapporteur pour avis réaffirme sa conviction selon laquelle le problème du système éducatif ne réside pas dans un manque de moyens mais, au contraire, dans la mauvaise gestion des moyens disponibles.

Il fait sien le diagnostic posé par la Cour des comptes dans son rapport de mai 2013 intitulé « Gérer les enseignements autrement », selon lequel « *les résultats insatisfaisants de notre système scolaire ne proviennent ni d'un excès, ni d'un manque de moyens budgétaires ou d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants* ».

II. DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTES FORTES PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES, UN CHANGEMENT DE CAP COMME DE MÉTHODE EST NÉCESSAIRE

A. UNE « REFONDATION » MAL ENGAGÉE MALGRÉ DES INTENTIONS LOUABLES

1. Des réformes au bien-fondé et aux résultats incertains

a) La réforme de la formation initiale des enseignants

Le rétablissement d'une véritable formation initiale des enseignants constitue le chantier phare de la refondation de l'école, auquel la moitié des créations de postes est consacrée.

S'étant prononcé contre la suppression des années de formation initiale des enseignants, votre rapporteur pour avis juge nécessaire ce rétablissement entrepris par la loi de refondation de l'école. Au-delà de la nécessaire maîtrise du savoir disciplinaire, le métier d'enseignant constitue en effet un métier spécifique, qui doit faire l'objet d'une véritable formation, initiale et continue.

La loi de refondation de l'école a créé, en lieu et place des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), qui ont pour objectif d'apporter aux futurs enseignants une formation à la fois universitaire et professionnelle. Cette formation est sanctionnée par le diplôme du master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF). Ainsi, les lauréats du concours présenté en fin de première année de master (M1) se voient offrir une année entière de formation par alternance, pendant laquelle ils assurent une obligation d'enseignement équivalente à un mi-temps.

Les 30 ÉSPÉ, qui ont fait l'objet d'une accréditation conjointe par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, appartiennent pleinement à une université ou à une communauté d'universités et établissements (COMUE). Elles ont

vocation à former l'ensemble des futurs enseignants de l'enseignement public, quel que soit leur niveau d'enseignement, ainsi que les futurs conseillers principaux d'éducation (CPE).

La mise en place des ÉSPÉ s'est faite dans l'urgence, puisque les établissements ont accueilli leurs premiers élèves dès la rentrée scolaire 2013. La rentrée scolaire 2014-2015 voit la mise en place de la deuxième année du master MEEF réalisée entièrement en alternance.

Toutefois, les auditions réalisées par votre rapporteur pour avis font état d'une insatisfaction générale quant aux cursus offerts par les nouvelles ÉSPÉ. Les principales critiques portent sur la **fragilité des moyens** accordés aux ÉSPÉ ainsi que sur leurs contenus de formation. Les interlocuteurs de votre rapporteur pour avis dénoncent **le manque de cohérence des programmes** des ÉSPÉ ainsi que leur **caractère** universitaire et **excessivement éloigné de la réalité de l'enseignement**. De plus, les ÉSPÉ bénéficient du fait de leur statut d'établissements universitaires d'une grande autonomie, qui aboutit à de **grandes disparités** selon les établissements.

Ces critiques corroborent les observations du rapport d'information établi au printemps dernier par M. Jacques Bernard Magner¹, et du rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR intitulé « La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation ». Ces rapports mettent en évidence de nombreuses difficultés à résoudre, parmi lesquelles :

- le sort des étudiants en M2 non admis aux concours de recrutement (les « reçus-collés ») ;

- la charge excessive de travail pour les stagiaires au cours de la deuxième année de formation, qui allie travaux de recherche et mi-temps d'enseignement, ainsi que le manque de suivi des stages réalisés ;

- les difficultés de mise en place et le manque de cohérence du tronc commun de formation, ainsi qu'une professionnalisation inaboutie ;

- la prise en compte insuffisante des maquettes du concours en première année de formation ;

- la faiblesse du vivier de formateurs qualifiés et les liens encore trop peu nombreux avec les praticiens de l'éducation ;

- le sort incertain des formations spécialisées à faibles effectifs, notamment celles des professeurs de lycées professionnels.

Votre rapporteur pour avis se prononce en faveur d'un recentrage de la formation des ÉSPÉ sur la formation professionnelle des futurs enseignants, dans laquelle l'essentiel des enseignements serait assuré non

¹ L'an I des ÉSPÉ : un chantier structurel, *Rapport d'information n° 579 (2013-2014) de M. Jacques-Bernard Magner fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, déposé le 4 juin 2014.*

par des universitaires mais par des praticiens de l'éducation. Il souhaite également **un renforcement du cadrage national afin d'assurer l'égalité de traitement entre les enseignants stagiaires.**

En outre, il estime qu'une plus grande ouverture au monde de l'entreprise dans les formations dispensées au sein des ESPÉ est nécessaire, permettant de renforcer les liens entre le système éducatif et les acteurs économiques.

b) La priorité accordée à l'enseignement primaire et le dispositif « plus de maîtres que de classes »

Partant du constat que l'école élémentaire constitue le segment clef du système éducatif, où se joue la réduction de l'échec scolaire et des inégalités sociales, la loi de refondation de l'école accorde la priorité à l'enseignement primaire en matière de moyens. Sur les 21 000 postes d'enseignants titulaires devant être créés au cours du quinquennat, les deux tiers sont consacrés au premier degré, soit 14 000 emplois. Ces créations de postes visent à mettre en œuvre deux mesures principales que sont :

- la relance de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui bénéficie de 3 000 postes ;

- le dispositif dit « *plus de maîtres que de classes* », qui bénéficierait de 7 000 emplois, essentiellement pour les écoles des zones en difficulté scolaire.

Ce dernier dispositif, qui constitue une vieille revendication des syndicats de l'enseignement primaire, permet l'affectation d'un maître surnuméraire par école.

Au vu des études menées aussi bien en France, notamment l'expérimentation menée par la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective sur les maîtres surnuméraires dans l'école primaire en 2002¹, qu'à l'étranger (programmes STAR aux États-Unis et DISS au Royaume-Uni), **votre rapporteur pour avis se montre sceptique quant à l'efficacité d'un tel dispositif.**

Il existe en effet un risque non négligeable que le maître surnuméraire se voit chargé de la « sous-traitance » des élèves en difficulté scolaire à la place du maître titulaire, ou qu'il soit cantonné dans des tâches annexes. Pourtant, le cadrage pédagogique nécessaire pour éviter ces écueils est difficile à mettre en œuvre et va à l'encontre de l'autonomie des équipes pédagogiques.

Le rapport de l'IGEN intitulé « Le dispositif " plus de maîtres que de classes " : projet et mise en œuvre pédagogique » et publié en juin 2014 met en évidence une grande diversité des applications ainsi que les nombreuses difficultés rencontrées par les enseignants, soulignant l'effet « *assez*

¹ Des maîtres surnuméraires dans des écoles maternelles et élémentaires, *note d'information n° 4 d'avril 2004 de la DEPP.*

déstabilisant pour certaines équipes » du dispositif ainsi que l'inefficacité d'un grand nombre des pratiques pédagogiques instaurées.

Votre rapporteur pour avis souhaite que soit menée au plus tôt une évaluation scientifique des dispositifs « plus de maîtres que de classes » mis en œuvre. Au vu des incertitudes sur l'efficacité du dispositif, **il préférerait que les moyens supplémentaires soient consacrés à des initiatives ayant fait leurs preuves, à l'instar de la réduction du nombre d'élèves par classe,** notamment lors de l'apprentissage des fondamentaux au cours des cycles préparatoire et élémentaire.

Au demeurant, la priorité annoncée en faveur du primaire ne se traduit que de manière relative dans le projet de loi de finances. L'enseignement primaire bénéficie de la création de 2 511 postes d'enseignants devant élèves (titulaires et stagiaires) en 2015, contre 2 555 pour le second degré.

Votre rapporteur pour avis plaide en faveur d'une véritable priorité donnée à l'enseignement primaire et à l'acquisition des savoirs fondamentaux que sont la lecture, l'écriture et l'arithmétique.

Cette priorité passe notamment par l'établissement d'un véritable statut au profit du directeur d'école, de nombreuses études ayant souligné la plus-value pédagogique importante qu'apporte le chef d'établissement.

Les mesures en faveur des directeurs d'école prises depuis 2013

La direction des écoles maternelles et élémentaires est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles. Les directeurs d'école sont régis par les dispositions du décret n° 89-122 du 24 février 1989 modifié relatif aux directeurs d'école.

Dans le cadre du chantier ouvert en 2013 par le ministère sur les métiers de l'éducation nationale, le groupe de travail consacré aux directeurs d'école s'est accordé sur un ensemble de mesures ayant trait à la valorisation de leur fonction :

- procéder à une redéfinition du contenu de la formation des directeurs d'école. La durée de cette formation, actuellement fixée à trois semaines avant la prise de fonction et à deux semaines au cours de la première année d'exercice, sera en outre augmentée de trois jours minimum en fin de première année d'exercice. Un référentiel-métier sera rédigé et constituera un outil pour le recrutement et la formation des directeurs d'école ;

- faire évoluer le régime de décharges de service des directeurs d'école.

De plus, un renforcement de la décharge portant sur les trente-six heures de leur service consacrées aux activités pédagogiques complémentaires est prévu dès la rentrée scolaire 2014.

Sur le plan indemnitaire, par arrêté du 22 juillet 2014, l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) des directeurs d'école est revalorisée à la rentrée 2014 de la façon suivante :

- pour les écoles de une à trois classes : passage de 300 à 500 euros,
- pour les écoles de quatre classes : passage de 300 à 700 euros,
- pour les écoles de cinq à neuf classes : passage de 600 à 700 euros.

47 600 personnels bénéficieront de cette mesure, dont l'extension en année pleine de cette mesure pour 2015 s'élève à 5,6 millions d'euros (programme 140).

Les directeurs d'école bénéficient également d'une assistance dans l'accomplissement de tâches matérielles et d'accueil liées au fonctionnement de l'école.

Au titre de la priorité donnée au 1^{er} degré dans le contingent attribué à la rentrée scolaire 2013, plus de 10 000 nouveaux contrats ont été proposés et les fonctions des contrats aidés affectés dans les écoles du 1^{er} degré ont été renouvelées. Deux missions leur ont été confiées : l'appui administratif à la direction d'école et l'aide éducative.

Enfin, des protocoles de simplification des tâches administratives incombant aux directeurs d'école seront déployés à la rentrée scolaire 2014 et leur recherche des textes sera simplifiée grâce à l'élaboration d'un guide juridique.

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

c) La refondation de l'école prioritaire

La refondation de l'éducation prioritaire constitue l'un des chantiers majeurs de la loi de refondation de l'école. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'éducation prioritaire existants, en vue de :

- réduire les écarts de résultats avec les élèves scolarisés hors de l'éducation prioritaire à moins de 10 % ;
- d'assurer l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture par l'ensemble des élèves à l'issue de la scolarité obligatoire ;
- de permettre le développement de l'ambition scolaire des élèves issus des établissements prioritaires et la préparation de leur poursuite d'études après le collège et le lycée.

Les dispositifs Éclair et les réseaux de réussite scolaire (RRS) ont ainsi vocation à être remplacés à la rentrée 2015 par les réseaux d'éducation prioritaire (REP), qui regroupent autour d'un collège « tête de réseau » les écoles élémentaires de la zone. Au sein de ces réseaux, les REP+ concernent les zones les plus en difficulté et bénéficient de moyens renforcés. Au total, 1 081 REP seront créés, dont 350 REP+.

La rentrée 2014 a vu la mise en place de 102 REP+ préfigurateurs, répartis dans toutes les académies de France.

Les REP et particulièrement les REP+ bénéficient des nouvelles mesures et pratiques que sont notamment :

- le développement de la scolarisation avant trois ans ;
- le renforcement des moyens humains, notamment le dispositif « plus de maîtres que de classes » ;
- l'accompagnement continu jusqu'à 16 h 30 des élèves de sixième ;
- le développement d'internats de proximité pour les collégiens ;
- la hausse des indemnités des enseignants en éducation prioritaire (+100 % en REP+ et +50 % en REP) et la création d'indemnités spécifiques pour la réalisation de missions supplémentaires (accompagnement, lutte contre le décrochage, etc.) ;
- la pondération des obligations réglementaires de service des enseignants afin de libérer du temps pour les actions pédagogiques en équipe.

Votre rapporteur pour avis regrette que les critères mis en œuvre par le ministère pour distinguer les établissements appartenant aux REP privilégient les zones urbaines défavorisées par rapport aux zones rurales, dont certaines se trouvent en état de grande difficulté socio-éducative.

Votre rapporteur pour avis prend également acte des différents chantiers lancés ou annoncés par le ministère, à l'instar de la refonte du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, des modalités de redoublement, de la réforme des programmes ainsi que de la réforme de l'évaluation, à l'occasion des « journées de l'évaluation » qui auront lieu en décembre 2014.

Si la plupart de ces réformes s'inscrivent dans la programmation de la refondation de l'école, **vos rapporteur pour avis s'interroge quant au bien-fondé de la juxtaposition de ces initiatives, qui fait l'économie d'une réflexion globale sur l'objet et l'organisation du système éducatif.**

2. Des priorités négligées

Alors que le Gouvernement mène une série de réformes liées davantage à des effets d'annonce qu'à une réforme profonde et qualitative du système éducatif, **vos rapporteur pour avis identifie trois maillons qui lui semblent prioritaires et qui demeurent pourtant négligés.**

a) Rendre au métier d'enseignant son attractivité

Votre rapporteur pour avis est convaincu **qu'aucune réforme visant à améliorer le fonctionnement et les résultats de notre système éducatif ne pourra faire l'économie d'une revalorisation du métier d'enseignant.** Investir dans les générations à venir consiste à attirer vers le professorat les meilleurs éléments.

Pour ce faire, votre rapporteur pour avis identifie **trois leviers principaux : les salaires, la gestion des carrières ainsi que les conditions de travail.**

L'enquête internationale de l'OCDE sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) montre que le salaire statutaire des enseignants du premier et du second degré est inférieur à la moyenne de l'OCDE, aussi bien pour les débutants que pour ceux qui ont 10 ou 15 ans d'expérience professionnelle. Si cet écart est moins marqué pour les enseignants du secondaire, il est particulièrement fort pour les enseignants du primaire.

En France, le salaire statutaire moyen annuel des enseignants ayant au moins 15 ans d'exercice à leur actif s'établissait ainsi en 2012, en parité de pouvoir d'achat (PPA), à 33 994 dollars dans l'enseignement préprimaire et primaire, contre respectivement 37 350 dollars et 39 024 dollars dans la moyenne des pays de l'OCDE. Dans l'enseignement secondaire, un écart similaire est observé : le salaire moyen d'un enseignant ayant au moins 15 ans d'expérience s'élève à 37 065 dollars dans le premier cycle et 37 355 dollars dans le second, contre respectivement 40 570 dollars et 42 861 dollars dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'écart dans le secondaire tend toutefois à se réduire lorsque l'on y inclut les primes¹.

Les études internationales le montrent : les pays dont les systèmes éducatifs obtiennent les meilleurs résultats sont ceux dans lesquels la profession d'enseignant est la plus valorisée, notamment sur le plan financier.

Pour autant, **la revalorisation du métier d'enseignant ne saurait se limiter à la seule amélioration des salaires.** L'enquête TALIS montre que **les enseignants français sont les moins nombreux parmi ceux qui perçoivent leur métier comme étant valorisé au sein de la société (5 % contre 31 % dans la moyenne des pays de l'enquête TALIS).** Leurs conditions de travail sont également moins bonnes.

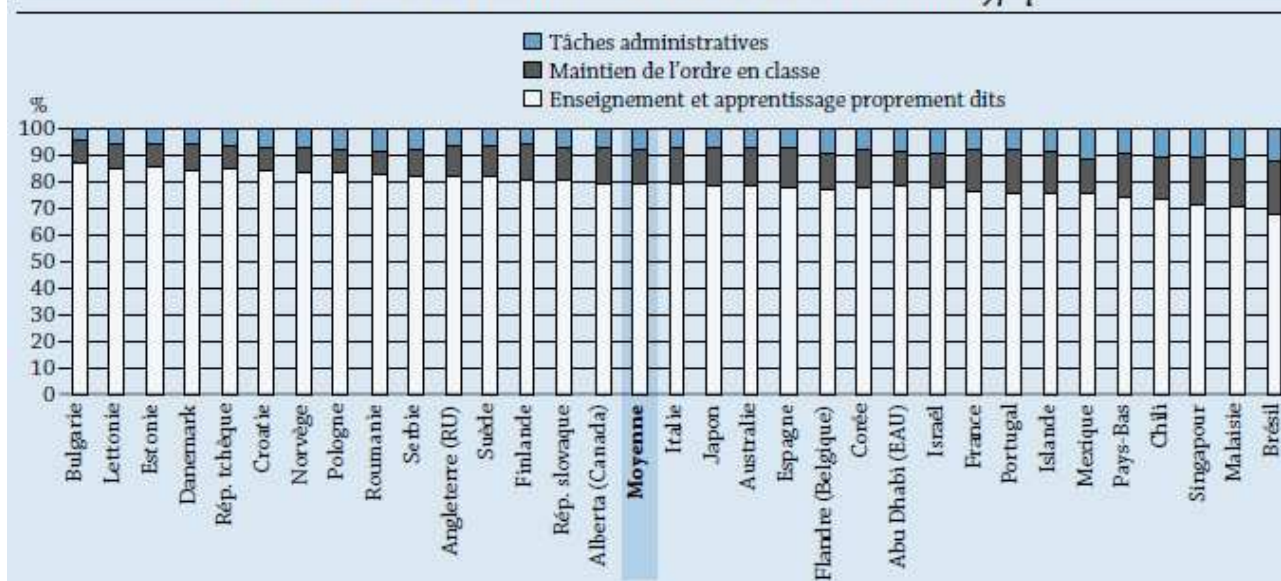
En effet, **les enseignants français bénéficient d'une formation continue moindre** : les enseignants français sont moins nombreux à en bénéficier (76 % dans les douze mois précédant l'enquête contre 88 % en moyenne) et ces formations sont d'une durée inférieure (quatre jours contre huit par an en moyenne). Les enseignants justifient cette moindre participation par l'inadéquation, aux yeux des enseignants, de l'offre de formation avec leurs besoins ainsi que le manque d'incitations et l'incompatibilité avec leur emploi du temps professionnel, du fait notamment de l'absence de remplacement disponible.

Les enseignants français consacrent également davantage de leur temps à des problèmes de discipline (16 % de leur temps de travail contre 13 % dans les pays de l'enquête TALIS), ce qui empiète sur leur temps

¹ Regards sur l'éducation 2014, *Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)*.

d'enseignement. Les résultats des enquêtes PISA mettent en évidence un lien fort entre discipline en classe et performance scolaire. L'absence de discipline favorise également le creusement des inégalités sociales, les établissements accueillant des élèves défavorisés étant les plus touchés.

Graphique D4.a. Répartition du temps de classe lors d'une séance typique (2013)
Proportion moyenne de temps que les enseignants du premier cycle du secondaire déclarent consacrer à chacune de ces activités lors d'une séance typique¹



Source : Regards sur l'éducation 2014, OCDE

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite que les enseignants fassent l'objet d'une véritable gestion des ressources humaines. Cela passerait notamment par la création de véritables parcours de carrière, à l'instar de ce qui existe déjà pour les personnels de direction, contribuerait à rendre le métier plus attractif. La création de parcours de carrières permettrait également de remédier aux inégalités entre académies et établissements, par exemple en rendant obligatoire un séjour en REP pour accéder à certains postes ou en valorisant les années d'enseignement qui y sont effectuées dans une carrière. Il s'agit également de développer les dispositifs « seconde carrière » au sein du ministère ou dans la fonction publique, afin d'ouvrir de nouveaux horizons aux enseignants ne souhaitant plus enseigner.

b) La revalorisation de l'enseignement professionnel et le développement de l'apprentissage

Votre rapporteur pour avis considère que l'insertion professionnelle des diplômés doit constituer une priorité fondamentale des politiques d'éducation. Votre rapporteur pour avis souhaite ainsi qu'un bilan soit dressé de la rénovation de la voie professionnelle entreprise depuis 2009.

L'orientation des élèves vers les filières porteuses constitue un maillon essentiel de cette politique. Elle doit également permettre aux élèves de trouver la voie qui leur convient. L'article 48 de la loi de refondation de l'école instaure ainsi une expérimentation du libre choix des élèves et de leur

famille à l'issue de la classe de troisième, qui a lieu dans 107 collèges répartis dans treize académies à partir de la rentrée 2013. Votre rapporteur pour avis souhaite que cette expérimentation fasse l'objet, le moment venu, d'une évaluation rigoureuse.

Cependant, il s'oppose fermement à la politique menée par le Gouvernement, qui tend à **retarder le plus possible l'orientation des élèves**. En effet, le dialogue de gestion engagé par le ministère de l'éducation nationale avec les académies identifie la réduction des sorties précoces du collège vers des « filières de dérivation » comme un objectif explicite et avoué. Sont ainsi désignées comme « filières de dérivation » les maisons familiales rurales (MFR), les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), les classes de troisième « prépa pro », ainsi que le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA).

Votre rapporteur pour avis considère que cette politique véhicule une vision dépassée d'une hiérarchie des intelligences, dans laquelle l'orientation vers les filières autres que la voie générale témoigne d'un échec. Ces filières de dérivation, comme le dispositif d'initiation aux métiers en alternance, accueillent les élèves ne s'épanouissant pas dans l'enseignement général ou ne parvenant pas à le suivre.

Il s'agit de **rendre ses lettres de noblesse à l'enseignement professionnel ainsi qu'aux dispositifs de formation en alternance**, qui peuvent constituer de véritables filières d'excellence.

Votre rapporteur pour avis est également perplexe quant à la volonté affichée par le Gouvernement de favoriser le développement de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, qui se traduit pourtant par un durcissement de la réglementation en matière d'utilisation des machines dangereuses ou encore par l'encadrement croissant des stages en entreprises, du fait de la loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires.

Enfin, **votre rapporteur pour avis souhaite une plus grande implication des acteurs du monde économique et de l'entreprise dans la gouvernance des dispositifs d'orientation et de développement des formations professionnelles**. Ainsi, il est favorable à ce que ces acteurs soient associés dans la définition du plan régional de développement des formations (PRFD) et de la carte régionale des formations professionnelles qui relèvent de la région ainsi qu'au sein du service public régional de l'orientation (SPRO) issu de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

c) La santé scolaire en péril

Votre rapporteur pour avis est également très attentif au sort de la santé scolaire, qui a pour objet de favoriser la réussite scolaire des élèves et de réduire les inégalités en matière de santé. S'il se félicite de la prise en compte de la médecine scolaire dans la loi de refondation, il déplore **l'absence de moyens et de véritable réforme entreprise**.

En effet, selon les chiffres communiqués par le ministère, **près de 300 postes sur les 1 500 postes de médecins scolaires demeurent vacants**, du fait notamment de difficultés de recrutement, liées à la faible attractivité du métier, notamment sur le plan salarial et des conditions de travail. Le nombre de candidats présents par poste offert diminue de 4,2 en 2006 à 0,4 en 2011 et se stabilise à 0,9 en 2012 et 2013. Le pourcentage de postes non pourvus au concours varie selon les années et le nombre de postes ouverts : de 39 % en 2009, il passe à 73 % en 2011 du fait d'un doublement du nombre de postes offerts puis redescend à 34 % en 2012 et 2013.

En raison du manque de personnels, certains médecins sont chargés du suivi de près de 20 000 élèves, quand la moyenne nationale s'établit à un niveau déjà excessif de 11 000 élèves pour un médecin scolaire.

De plus, le corps des médecins scolaires connaît un vieillissement rapide de ces effectifs. En 2010, l'âge moyen était de 52,9 ans, l'essentiel des médecins ayant entre 47 et 61 ans. D'après la Cour des comptes, d'ici 2019, 32 % des infirmiers scolaires et 42 % des médecins scolaires seront partis à la retraite. **Faute de recrutements, le corps des médecins scolaires est en voie d'extinction.**

D'après les indicateurs de performance du programme 230 « Vie de l'élève », 20 % environ des élèves n'ont pas bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année. Ces difficultés touchent en particulier les académies les plus défavorisées, certaines connaissant une chute brutale de leurs effectifs : entre 2006 et 2014, **le nombre de médecins scolaires affectés dans l'académie de Créteil est passé de 96 à 60 et de cinq à un dans l'académie de Guyane.**

**Effectifs des médecins de l'éducation nationale
(dont les conseillers techniques) par académie de 2006 à 2014**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AIX - MARSEILLE	51	60	64	60	62	69	65	67	70
AMIENS	35	38	37	36	35	35	32	32	31
BESANCON	21	22	22	22	21	25	25	24	25
BORDEAUX	46	48	46	46	45	54	54	52	52
CAEN	23	25	28	27	27	29	28	26	30
CLERMONT-FERRAND	24	30	29	28	28	30	31	28	30

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CORSE	7	5	5	5	5	8	8	8	8
CRETEIL	96	95	93	87	82	78	68	65	60
DIJON	26	28	30	29	27	32	32	31	32
GRENOBLE	61	68	67	63	64	68	63	63	62
GUADELOUPE	10	10	11	11	9	12	12	10	10
GUYANE	5	2	3	3	2	2	3	2	1
LILLE	110	115	115	114	108	108	101	98	97
LIMOGES	10	9	10	9	9	13	14	12	12
LYON	57	62	62	59	57	60	52	52	55
MARTINIQUE	11	12	9	9	9	11	10	10	9
MONTPELLIER	43	45	49	51	50	54	53	51	49
NANCY-METZ	45	44	42	40	40	41	39	36	37
NANTES	58	66	66	66	61	66	59	59	59
NICE	29	33	33	33	32	35	34	33	36
ORLEANS - TOURS	32	34	35	34	36	37	36	34	36
PARIS	22	24	24	24	23	24	26	23	25
POITIERS	29	41	41	42	41	45	43	41	39
REIMS	29	28	26	25	24	28	25	21	18
RENNES	59	66	67	65	64	61	56	56	59
REUNION	23	25	20	19	23	27	27	29	29
ROUEN	37	38	33	33	31	30	26	26	24
STRASBOURG	40	44	39	39	44	46	44	41	40
TOULOUSE	49	51	55	53	56	61	61	62	63
VERSAILLES	115	133	133	134	123	124	118	118	125
Total	1 203	1 301	1 294	1 266	1 238	1 313	1 245	1 210	1223

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

La situation des médecins de prévention de l'éducation nationale, qui sont chargés d'effectuer les consultations de médecine du travail auprès des personnels du ministère, s'est également fortement détériorée. Quatre académies (Besançon, Guyane, Orléans-Tours et Reims) n'ont pas de médecin de prévention, quand sept autres ont moins de deux ETP.

La surveillance médicale insuffisante des agents participe de la dégradation de leurs conditions de travail et est probablement à l'origine d'un nombre important de jours d'arrêts de travail. Les médecins de prévention connaissent les mêmes difficultés que leurs homologues scolaires.

Effectifs des médecins de prévention par académie

Académies	ETP	Personnes physiques
AIX-MARSEILLE	3,3	4
AMIENS	2,5	3
BESANCON	0	0
BORDEAUX	2,9	6
CAEN	1,8	2
CLERMONT-FERRAND	1,7	2
CORSE	0,5	1
CRETEIL	7,3	9
DIJON	2,5	3
GRENOBLE	4,4	5
GUADELOUPE	1	1
GUYANE	0	0
LILLE	2	2
LIMOGES	0	0
LYON	2,7	3
MARTINIQUE	1	1
MONTPELLIER	2,5	3
NANCY-METZ	3	3
NANTES	2,4	4
NICE	2	2
ORLEANS-TOURS	0	0
PARIS	2,6	5
POITIERS	1,5	2
REIMS	0	0
RENNES	3	3
REUNION	1,8	2
ROUEN	2,2	3
STRASBOURG	2,1	4
TOULOUSE	3	3
VERSAILLES	6	7
Administration centrale	2	2
Total	67,7	85

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

Votre rapporteur pour avis est préoccupé par cette situation dramatique, face à laquelle les réponses du ministère semblent insuffisantes. Les inégalités d'accès à la santé ont partie liée avec les inégalités de réussite scolaire. En effet, les troubles cognitifs ou sensoriels

non diagnostiqués constituent un handicap majeur pour la réussite des enfants, notamment à l'âge où l'on acquiert les compétences et les savoirs fondamentaux, ainsi qu'un défi supplémentaire pour les enseignants.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le ministère explore **plusieurs pistes d'amélioration de la situation** :

- l'accueil d'un nombre croissant d'internes en médecine ;
- une réflexion sur les statuts et les salaires, visant à améliorer l'attractivité du métier de médecin scolaire ;
- la redéfinition et la hiérarchisation des missions de la médecine scolaire, qui recentrerait son action sur les bilans de prévention ;
- la dévolution de certaines tâches à la médecine de ville ou du travail, à l'instar de la délivrance des certificats médicaux exigés pour les élèves en stage en entreprise ;
- une réflexion sur l'articulation de la médecine scolaire avec le système de santé associant les agences régionales de santé (ARS), notamment dans les domaines de la prévention et du soin.

Dans cette attente, votre rapporteur pour avis propose l'adoption d'un amendement visant à transférer 5 millions d'euros en AE et en CP au profit de l'action n° 2 « Santé scolaire » du programme « Vie de l'élève » depuis les crédits du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

B. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

1. Le système éducatif français souffre d'une gouvernance dépassée

a) De la culture de la circulaire à la culture du contrat

Dans son rapport de 2010, intitulé « De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école », la mission commune d'information du Sénat sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation avait émis un certain nombre de propositions afin de mener une véritable refondation de la gouvernance du système éducatif¹.

En effet, le système éducatif se caractérise aujourd'hui par l'intervention croissante des collectivités territoriales en matière d'éducation, qui prennent en charge un quart environ de la dépense intérieure d'éducation.

¹ Rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.

La loi de refondation de l'école reconnaît et étend l'intervention des collectivités territoriales dans le champ éducatif, notamment en :

- ouvrant la possibilité aux conseils généraux de prévoir des secteurs communs à plusieurs collèges ;

- en permettant aux exécutifs locaux d'autoriser l'utilisation des locaux et des équipements des collèges par des tiers hors du temps scolaire ;

- en donnant une place plus importante aux collectivités de rattachement dans les conseils d'administration des EPLE ;

- en ouvrant la signature du contrat d'objectifs de l'EPLE aux collectivités territoriales de rattachement ; le contrat devient de ce fait tripartite et engage simultanément l'établissement, l'autorité académique et la région ou le département.

Les collectivités territoriales, et particulièrement les régions, ont vu leurs compétences étendues par le législateur. Ainsi, la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale prévoit une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les régions par la mise en place d'un service public régional d'orientation (SPRO). Il s'agit de mieux coordonner et de mettre en réseau au niveau régional tous les services et structures qui concourent à l'information et qui offrent un conseil ou un accompagnement pour l'orientation. L'objectif est de rendre effectif le droit pour toute personne d'accéder tout au long de la vie à un service gratuit d'information sur les formations, les métiers et l'insertion professionnelle.

Ce service est une compétence partagée entre l'État et les régions : l'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants et la région coordonne les actions des autres organismes participant au SPRO, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience.

Votre rapporteur pour avis considère que ce mouvement doit être poursuivi, dans le respect des prérogatives de l'État en matière pédagogique, et que les collectivités territoriales doivent être considérées comme des partenaires à part entière.

Cela implique de sortir de l'organisation pyramidale et rigide de notre système éducatif, caractérisé par une forte centralisation des décisions, même au niveau déconcentré. Le système demeure enfermé dans une « culture de la circulaire », qui se traduit par une multiplication des instructions hiérarchiques, de plus en plus longues et détaillées mais, comme votre rapporteur pour avis a pu le constater, de moins en moins suivies et comprises par les acteurs de terrain. Souvent, cela a pour conséquence le contournement par les acteurs des règles édictées ou une forme d'inertie devant le foisonnement de contraintes.

Votre rapporteur pour avis souhaite substituer à cette « culture de la circulaire » une « culture du contrat », fondée sur le partenariat entre les différents acteurs et leur responsabilisation. Dans son rapport, la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire prônait la mise en cohérence des politiques éducatives *via* la conclusion de « contrats de stratégie éducative régionale » entre l'État et les collectivités territoriales. Ces contrats permettraient également de limiter les disparités entre les territoires.

Cette démarche de contractualisation doit également s'étendre au sein de l'éducation nationale elle-même. Il s'agit de donner une véritable portée aux contrats d'objectifs conclus par les EPLE avec le rectorat, par exemple par l'assignation d'une fraction spécifique de leur dotation globale, et de développer l'évaluation des établissements. Au sein de l'établissement, votre rapporteur pour avis se prononce en faveur d'un rôle et de pouvoirs accrus du chef d'établissement, notamment en matière d'évaluation pédagogique individuelle des enseignants.

b) Développer l'expérimentation ainsi que l'évaluation des politiques éducatives

Votre rapporteur pour avis considère que cette nouvelle gouvernance nécessite de sortir d'une logique de moyens pour entrer dans une logique d'investissement, l'éducation étant le meilleur investissement que la Nation puisse faire.

Les réformes éducatives devront désormais passer par une nouvelle démarche, fondée sur l'expérimentation ainsi que l'évaluation systématique des politiques éducatives, à la manière d'un investissement.

Si l'expérimentation est déjà mise en œuvre, il s'agit souvent d'initiatives imposées depuis les services centraux, sans concertation ni évaluation préalable. Votre rapporteur pour avis a pu constater l'inefficacité de ces initiatives, qui peinent souvent à se mettre en place et à produire des résultats, du fait notamment de l'inertie des acteurs qui n'ont pas été consultés. Au contraire, les initiatives venues d'en bas, adaptées aux réalités locales et qui font l'objet d'une concertation étendue, sont souvent couronnées de succès.

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'une marge d'initiative suffisante soit laissée aux rectorats et aux académies, notamment en matière d'allocation des dotations, pour la mise en œuvre d'expérimentations locales. Bien sûr, ces expérimentations doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation systématiques et indépendants, avant de pouvoir être étendues ou proposées ailleurs.

Votre rapporteur pour avis salue ainsi la création, à l'article 33 de la loi de refondation de l'école, du conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), instance indépendante chargée de l'évaluation du système éducatif, de son organisation et de ses résultats.

Composé de quatorze membres, dans le respect de la parité et parmi lesquels se trouvent deux sénateurs et deux députés, le CNESCO est présidé par Nathalie Mons, professeur de sociologie à l'université de Cergy-Pontoise. Son programme de travail met en évidence une approche globalisante de l'évaluation du système scolaire, autour de trois grands pôles : « la réussite scolaire de tous les élèves », « le fonctionnement institutionnel du système scolaire » et « le jeune, l'école et la société ».

Votre rapporteur pour avis souhaiterait que le programme de travail du CNESCO tienne davantage compte de ses missions de soutien à l'évaluation et de sélection des expérimentations en académie.

Toutefois, les réserves principales de votre rapporteur pour avis se fondent sur les garanties d'indépendance du CNESCO, qui sont essentielles à la crédibilité de ses travaux, et les moyens dont il dispose pour mener à bien ses missions.

Les crédits du CNESCO sont inscrits au sein de l'action n° 2 « Évaluation et contrôle » du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », qui regroupe indistinctement les crédits consacrés aux évaluations, à la DEPP et aux inspections.

D'après les informations communiquées par le ministère, les crédits ouverts au profit du CNESCO s'élèvent à 110 500 euros au titre du fonctionnement et des frais de déplacement. Le CNESCO dispose de six ETP : trois chargés d'études, un statisticien, une chargée de communication et un secrétaire général. En outre, le CNESCO dispose de 22 500 euros pour rémunérer des experts au moyen d'ICE (indemnités versées à des collaborateurs extérieurs) et de 60 000 euros pour indemniser les membres du Conseil, en vertu des dispositions du décret n° 2013-1234 du 23 décembre 2013.

Votre rapporteur pour avis souligne la faiblesse des moyens consacrés au CNESCO au regard de l'importance de ses missions. **Il souhaite que le CNESCO bénéficie d'une ligne budgétaire distincte de l'action n° 2**, qui permettrait le renforcement de ses moyens aux dépens des institutions existantes, notamment les deux corps d'inspection générale, dont la complémentarité des missions est illustrée par la forte proportion de travaux conjoints.

Votre rapporteur pour avis souhaite que soient établies des garanties d'indépendance suffisantes, notamment sur le plan financier, au profit du CNESCO. En effet, seule une véritable indépendance serait à même de garantir la crédibilité de ses travaux et en augmenterait d'autant la portée.

2. La réforme des rythmes scolaires témoigne d'une gouvernance à bout de souffle

Engagée par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, la réforme des rythmes scolaires a été progressivement mise en œuvre à compter de la rentrée scolaire de 2013 et généralisée à la rentrée 2014.

Elle vise à favoriser l'apprentissage des élèves par une meilleure répartition du temps d'enseignement des élèves de l'école maternelle et élémentaire, en organisant le retour à neuf demi-journées de classe : les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques.

Le décret du 24 janvier 2013 prévoit notamment :

- le passage à une semaine de neuf demi-journées à raison de cinq heures trente maximum par jour et trois heures trente maximum par demi-journée ;

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

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

L'entrée en vigueur de ses dispositions était fixée à la rentrée 2013, sauf demande de report de la part des communes adressée au directeur académique des services de l'éducation nationale. Cette faculté de report a été largement mise en œuvre, puisque seules 4 000 communes représentant 22 % des effectifs scolarisés et 17 % des communes disposant d'une école ont introduit les nouveaux rythmes en septembre 2013. Par ailleurs, la réforme ne s'applique pas aux établissements privés, l'organisation des temps scolaires relevant de leur caractère propre. À la rentrée 2014, seuls 20 % des établissements privés l'ont mise en œuvre.

Parallèlement, le dispositif initial a été assoupli par le décret dit « Hamon » n° 2014-457 du 7 mai 2014, qui ouvre notamment aux communes la possibilité de regrouper les activités périscolaires sur une seule après-midi, pour une durée de trois ans et sous réserve de l'accord du rectorat. 2 974 communes mettent en œuvre cette dérogation à la rentrée 2014, à l'instar de Lyon, soit 12,8 % des communes ayant une école publique et 14,9 % des effectifs.

Votre rapporteur pour avis considère que la réforme des rythmes scolaires incarne à elle seule une grande partie des déboires de la gouvernance du système éducatif.

Si l'amélioration des conditions d'apprentissage des élèves constitue un objectif louable, il ne s'agissait en aucun cas d'une mesure urgente ni de la réforme de fond dont aurait besoin notre système éducatif.

Au contraire, la réforme des rythmes scolaires constitue l'expression de la « culture de la circulaire » dénoncée par votre rapporteur. En effet, **il s'agit d'une réforme imposée d'autorité**, enserrant l'emploi du temps de l'ensemble des écoles de France dans un carcan réglementaire d'une extrême rigidité, **et sans aucune concertation** avec les familles et les collectivités territoriales.

Dans certains territoires, comme le département de Haute-Savoie, la concertation de tous les acteurs a permis de convenir d'une organisation du temps scolaire dérogatoire, mais qui s'inscrit dans le respect des rythmes familiaux, économiques mais aussi climatiques.

En particulier, les communes, qui ont été contraintes à développer une offre d'activités périscolaires en se substituant aux heures de cours déplacées vers le mercredi matin, n'ont pas été consultées et se sont vues imposer unilatéralement une réforme dont il leur revient de payer le prix.

La demi-journée de classe banalisée qui a eu lieu au début du mois d'octobre 2014 dans l'ensemble des académies, afin de permettre aux personnels du ministère de l'éducation nationale de participer à des réunions de concertation nationale sur le socle commun et sur les programmes du cycle préélémentaire, procède de la même logique. Là encore, une décision unilatérale de l'État a contraint les maires à assurer la prise en charge des élèves à la place des enseignants, sans aucune compensation.

En effet, **l'article 67 de la loi de refondation de l'école ne prévoit la création que d'un dispositif transitoire de compensation des surcoûts prévisibles engendrés par la mise en œuvre de la réforme : le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires**. Prévu pour la seule année 2013-2014, le dispositif a cependant été prorogé dans son intégralité pour l'année 2014-2015 par la loi de finances initiale pour 2014.

Les aides de ce fonds comportent :

- une part forfaitaire, versée à l'ensemble des communes mettant en œuvre la réforme, qui s'élève à 50 euros par élève et par an ;

- une part majorée, versée aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) « cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible », ainsi qu'aux communes des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin. Cette part majorée s'élève à 40 euros par élève et par an.

Aux aides du fonds s'ajoute la prestation de service spécifique versée par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), pour un montant maximal de 54 euros par élève et par an. Cependant, la complexité

des conditions et des modalités d'éligibilité de l'aide versée par la CNAF conduit de nombreuses communes à y renoncer.

Or, ces aides temporaires sont loin de compenser l'intégralité du coût supporté par les communes, que l'Association des maires de France (AMF) évalue entre 600 millions et 1 milliard d'euros.

Le coût médian par élève est ainsi estimé par l'AMF à 150 euros. Ce coût tient à la fois à la nécessité pour les communes de développer une offre d'activités périscolaires mais aussi aux dépenses supplémentaires induites par la réforme (coûts fixes liés à l'ouverture des écoles un jour supplémentaire par semaine, au transport ou à la restauration scolaires, etc.).

L'absence de financement pérenne de cette réforme fait courir des risques importants de répercussion des coûts aux familles et de dégradation des finances locales, alors même que le Gouvernement prévoit une baisse des dotations aux collectivités territoriales s'élevant à 11 milliards d'euros d'ici 2017.

III. EXAMEN DE L'ARTICLE 55 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉ À LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

A. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

1. Le dispositif originel

L'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a créé, pour l'année scolaire 2013-2014, un fonds d'amorçage à destination des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des organismes de gestion d'école privée sous contrat ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires

Les modalités et le montant des aides sont fixés par le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 ainsi qu'un arrêté pris le même jour. La gestion du fonds relève de l'Agence de services et de paiement.

Compte tenu de la proportion importante de communes ayant sollicité le report de la réforme, le montant des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaire s'élève pour l'année scolaire 2013-2014 à 80,4 millions d'euros, versés à 3 831 communes.

Parmi celles-ci, 1 272 communes ont bénéficié de la part forfaitaire et de la part majorée, pour un montant de 36,6 millions d'euros. Les communes non éligibles à la part majorée, soit 2 559 communes, ont perçu un montant de 43,8 millions d'euros.

2. Un dispositif déjà reconduit pour l'année scolaire 2014-2015

Dans sa rédaction initiale, l'article 67 de la loi de refondation de l'école ne prévoyait la reconduction, pour l'année scolaire 2014-2015, que de la seule part majorée.

Toutefois, l'article 125 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a prorogé pour l'année scolaire 2014-2015 l'ensemble des aides du fonds d'amorçage.

En conséquence, le taux de la majoration forfaitaire, initialement fixé à 45 euros pour l'année scolaire 2014-2015, a été abaissé à 40 euros par un arrêté du 20 octobre 2014.

L'article 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 précise que les communes et, le cas échéant, les EPCI peuvent bénéficier des aides du fonds lorsqu'une ou plusieurs écoles situées sur leur territoire ont été autorisées par l'autorité académique à expérimenter des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire.

Les aides du fonds d'amorçage ayant ainsi été maintenues à un niveau strictement identique à celui prévu pour l'année 2013-2014, plus de 23 700 communes bénéficieront de 373 millions d'euros. Les 7 700 communes éligibles à la part majorée des aides du fonds percevront les deux parts des aides pour un montant de 184,4 millions d'euros ; les 16 000 autres communes bénéficieront de 188,6 millions d'euros.

Cependant, la loi de finances pour 2014 ne prévoyait aucune mesure de reconduction pour l'année scolaire 2015-2016.

3. La reconduction de la seule part majorée pour l'année 2015-2016

Dans sa version initiale, l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit la prorogation pour l'année scolaire 2015-2016 de la seule part majorée du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires.

L'évaluation préalable de l'article 55 précise que cette mesure devrait bénéficier à 7 600 communes environ, pour un coût estimé à 102 millions d'euros pour l'année scolaire 2015-2016 (34 millions d'euros pour 2015 et 68 millions d'euros pour 2016).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Les aides du fonds reconduites dans leur totalité pour l'année 2015-2016

Lors des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté plusieurs amendements identiques déposés par les groupes de la majorité, **visant à reconduire l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour l'année scolaire 2015-2016.**

2. L'instauration d'une nouvelle condition pour le versement des aides : le projet éducatif territorial

Toutefois, **le versement de la part forfaitaire des aides du fonds d'amorçage est conditionné à la conclusion par la commune d'un projet éducatif territorial (PEDT).**

L'objet et les modalités de conclusion du PEDT sont fixés par le décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial. Le PEDT prend la forme d'une convention conclue entre le maire ou le président de l'EPCI, le préfet, le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), agissant sur délégation du recteur d'académie, et, le cas échéant, les autres partenaires signataires. Le PEDT formalise l'engagement des différents partenaires à coordonner leurs intervention pour organiser des activités périscolaires répondant aux besoins des enfants. Il permet notamment de bénéficier, à titre expérimental, de taux d'encadrements allégés pour les temps d'activité périscolaires.

La conclusion d'un PEDT est d'ores et déjà exigée pour l'obtention d'une dérogation du DASEN en vue de placer la demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin ou pour étendre la journée scolaire au-delà du plafond journalier d'heures d'enseignement fixé par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013.

Un PEDT est également requis pour l'obtention des aides versées par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en cas d'application du taux d'encadrement dérogatoire susmentionné.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. Une reconduction salubre mais qui ne remet pas en cause le caractère temporaire du fonds d'amorçage

Votre rapporteur pour avis salue la prorogation de l'intégralité des aides du fonds d'amorçage.

Néanmoins, cette reconduction ne remet pas en cause le caractère temporaire du fonds d'amorçage. En l'état actuel du droit, les aides du fonds, tant la part forfaitaire que majorée, ne seront pas renouvelées pour l'année scolaire 2016-2017.

Votre rapporteur pour avis estime que **le Gouvernement méconnaît le caractère pérenne des coûts induits par la mise en œuvre des nouveaux rythmes**. Les dépenses de personnel, ainsi que les frais annexes en matière de restauration et de transport scolaires, sont autant de dépenses difficilement compressibles, qui engagent les communes au-delà de la seule introduction de la réforme.

En conséquence, votre rapporteur pour avis souhaite la création d'une dotation pérenne.

2. Un montant qui demeure largement insuffisant

De plus, votre rapporteur pour avis estime le montant des aides du fonds largement insuffisant au regard des charges supportées par les communes.

En se fondant sur l'évaluation réalisée par l'Association des maires de France (AMF), l'écart entre le montant global des aides du fonds d'amorçage et le surcoût engendré par la mise en œuvre de la réforme s'élève à 200 millions d'euros *a minima*.

Or, cette compensation est d'autant plus insuffisante que les aides versées par la CNAF ne sont que rarement sollicitées, du fait de la complexité des conditions et des modalités d'éligibilité.

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaite que l'État prenne en charge l'intégralité des surcoûts occasionnés par la réforme des rythmes scolaires qu'il a imposée. Par conséquent, il propose un amendement abondant de 140 millions d'euros le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires au sein du programme 230 « Vie de l'élève ». Ce renforcement du dispositif s'opère par redéploiement de crédits consacrés notamment au recrutement d'enseignants stagiaires dans l'enseignement public du second degré ainsi que de dépenses de logistique, de systèmes d'information et d'immobilier du programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ».

3. Une conditionnalité contestable

Votre rapporteur pour avis est opposé à ce que le versement de la part forfaitaire du fonds d'amorçage soit conditionné à la conclusion d'un projet éducatif territorial.

Cette exigence sera probablement sans conséquence pour les communes qui bénéficient des moyens et du savoir-faire juridique suffisants. Cependant, votre rapporteur pour avis est particulièrement préoccupé quant au sort des petites communes, notamment en zone rurale ou de montagne, qui ne seront pas en mesure de conclure un PEDT et qui se verront ainsi privées d'une part substantielle des aides auxquelles elles ont le droit.

Votre rapporteur pour avis souhaite ainsi que l'exigence d'un projet éducatif territorial soit levée. À défaut, il souhaite que les communes fassent l'objet d'un accompagnement renforcé en vue de les assister dans leurs démarches.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, votre rapporteur pour avis propose à la commission de d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015.

Compte tenu de ces observations et considérant qu'un rejet aurait pour conséquence de revenir sur la reconduction de la part forfaitaire des aides du fonds d'amorçage pour l'année 2015-2016, votre rapporteur pour avis propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015.

SECONDE PARTIE
L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

I. UN BUDGET FAVORABLE MALGRÉ QUELQUES FRAGILITÉS

A. UN BUDGET EN HAUSSE ET QUI S'INSCRIT DANS LE RESPECT DES PROTOCOLES DE 2013

1. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2014

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis s'est penché sur la mise à disposition des crédits au cours de l'année 2014. En effet, l'exécution du budget de l'enseignement agricole a été marquée dans le passé par des reports, des gels et des annulations de crédits votés, pouvant aller jusqu'à remettre en cause le budget voté par le Parlement.

Au 1^{er} septembre 2014, le responsable de programme disposait sur les crédits de paiement hors dépenses de personnel de 462,8 millions d'euros, soit 96,3 % des crédits votés en loi de finances initiale.

De même que les années précédentes, la réserve de précaution est élevée sur les dépenses hors titre 2, puisqu'elle correspond à 6,6 % des crédits de paiement du programme 143 (enseignement technique agricole), soit 31,5 millions d'euros. De plus, la loi de finances rectificative pour 2014 n° 2014-891 du 8 août 2014 a annulé 3,032 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

En sens inverse, des reports de crédits ont été autorisés sur l'exercice 2014 à hauteur de 0,17 million d'euros en crédits de paiement. Un mouvement de fongibilité asymétrique a également permis de libérer 16,8 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.

Sans levée de la réserve de précaution et hors abondement du programme en loi de finances rectificative, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt prévoit un montant de reports de charges prévisibles fin 2014 sur le programme 143 de 33,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 34,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

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

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

- enseignement privé du rythme approprié : 15,2 millions d'euros en AE et en CP ;

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

- bourses sur critères sociaux : 7,5 millions d'euros en AE et en CP ;
- visite médicale des élèves en stage : 1,1 million d'euros en AE et en CP.

La levée de la réserve de précaution que demandera, comme chaque année, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, permettrait de limiter ce report de charges à 0,5 million d'euros en AE et 1,1 million en CP. Par conséquent, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité d'une levée en temps opportun de la réserve de précaution. Les reports de charges pénaliseraient aussi bien l'offre de formation et la scolarisation des élèves dans l'enseignement privé que la politique d'accompagnement social des familles les plus en difficulté.

Comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis se montrera particulièrement vigilant sur l'exécution du budget au cours de l'année 2015 et sur le suivi du montant des reports de charge.

2. L'évolution des crédits pour 2015

Dans la version initiale du projet de loi pour 2015, les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole s'élèvent à 1 380,108 millions d'euros. Ils connaissent une hausse de 37,4 millions d'euros en AE et en CP par rapport au budget précédent, soit une hausse de 2,8 % tant en AE qu'en CP.

Toutefois, afin de compenser la reconduction de la part forfaitaire des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale diminue les crédits demandés de 2,5 millions d'euros en AE et en CP. Cette minoration aboutit à une hausse plus mesurée des crédits de 2,6 % par rapport à ceux ouverts en 2014, soit un total de 1 377,608 millions d'euros et une baisse des crédits hors titre 2 de 0,86 million d'euros, soit une diminution de 0,2 %.

Évolution des crédits de l'enseignement agricole LFI 2014 -PLF 2015¹

Crédits de paiement (millions d'euros)	Ouverts en LFI 2014	Demandés en PLF 2015	Évolution en montant	Taux d'évolution
Titre 2 (dépenses de personnel)	862,425	898,160	35,735	+ 4,1 %
Hors titre 2	480,310	481,948 (479,448)	1,638 (-0,862)	+ 0,3 % (- 0,2 %)
Total	1 342,735	1 380,108 (1 377,608)	37,373 (34, 873)	+ 2,8 % (+2,6 %)

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, PAP 2015

¹ Les chiffres entre parenthèses tiennent compte de la diminution des crédits de 2,5 millions d'euros en AE et en CP des crédits adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale. La répartition de cette diminution au sein des actions n'a pas été précisée.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette augmentation globale pour la cinquième année consécutive. L'enseignement agricole n'est pas moins bien traité que l'éducation nationale, le budget de la mission « Enseignement scolaire » hors programme 143, sous la responsabilité du ministre de l'éducation nationale, augmentant de 2,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2014.

Votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de préserver sur le long terme cette équité de traitement entre l'enseignement agricole, deuxième réseau éducatif du pays, et l'éducation nationale. Ce rééquilibrage traduit la volonté de faire de l'enseignement agricole une composante à part entière du système éducatif.

Considérant l'excellence des formations proposées par l'enseignement agricole et refusant qu'il devienne la variable d'ajustement du budget de la mission « Enseignement scolaire », **vo**tre rapporteur pour avis propose un amendement visant à rétablir les crédits du programme dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2015, soit une majoration de 2,5 millions d'euros en AE et en CP. Les crédits proviennent d'un virement effectué depuis le programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ».

L'enseignement agricole n'échappe pas complètement à l'effort de maîtrise des finances publiques. Le ministère de l'agriculture mène une politique de rationalisation de son organisation et de sa gestion des crédits. Cet effort se traduit dans le budget 2015 par une baisse de 3,39 millions d'euros des crédits couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), soit une réduction de 51,6 % par rapport à 2014. Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 5, qui comprennent notamment les crédits de l'inspection, de l'observatoire national de l'enseignement agricole ainsi que ceux destinés à l'organisation des examens, diminuent quant à elles de 1 % par rapport à l'année précédente, tandis que les subventions à l'établissement public national de Rambouillet diminuent de 10 %.

Pour nécessaire qu'il soit dans le contexte général de redressement des comptes publics, cet effort ne doit pas nuire au bon fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA). Or **la baisse des charges de pensions pour les emplois gagés en CFA et CFPPA revient à mettre à leur charge des dépenses qui relèvent normalement de l'État**. Ces charges supplémentaires risquent ainsi de détériorer leur situation financière, souvent déjà fragile. Alors que le Gouvernement prétend faire du développement de l'apprentissage une de ses priorités, la fragilisation de la situation financière des CFA et CFPPA relève à tout le moins du paradoxe.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la **création de 140 postes d'enseignants en 2015**, dont 98 au profit de l'enseignement public et 42 dans l'enseignement privé. Hors titre 2, la hausse de 80 % des crédits consacrés aux emplois d'avenir-professeur (EAP), pour un montant total de 476 000 euros, doit permettre de recruter en moyenne deux EAP supplémentaires dans chaque région métropolitaine et dans les DOM à la rentrée 2015. L'enseignement agricole prend donc toute sa place dans ce dispositif destiné à soutenir les vocations et à assurer la mixité sociale du corps enseignant.

Toutefois, **la croissance des crédits de titre 2 traduit surtout une hausse des fonds versés au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions**, qui représentent désormais 218,1 millions d'euros. Ce poste croît de 5,1 %, alors que le reste des crédits de titre 2 augmente de seulement 4,1 %. Le mouvement de « déprécarisation » des agents contractuels explique en partie cette hausse des versements.

Votre rapporteur pour avis tient également à souligner les efforts faits en matière **d'accompagnement des élèves handicapés**. La dotation 2015 de compensation du handicap s'élève à 4,9 millions d'euros, soit une progression de 0,7 million d'euros (+17 %). Cette dotation est consacrée pour l'essentiel au recrutement d'auxiliaires de vie scolaire (AVS). Après les 30 postes d'AVS créés à la rentrée 2014, 25 postes supplémentaires seront créés à la rentrée 2015.

Les autres dotations de l'action 3 « *Aide sociale aux élèves* » demeurent au même niveau qu'en 2014, seule la dotation en faveur des bourses sur critères sociaux croissant très légèrement de 0,17 million d'euros, soit +0,02 %, à 80,91 millions d'euros.

Au total, 60 708 élèves ont bénéficié de bourses sur critères sociaux au cours de l'année 2013-2014, soit une hausse de près de 2 000 bénéficiaires (+3,2 %). Avec une proportion de bénéficiaires de bourses sur critères sociaux s'élevant à 35,6 %, l'enseignement agricole constitue une filière de premier plan en matière de promotion sociale.

Enfin, les étudiants de l'enseignement supérieur agricole bénéficient depuis la rentrée 2013 des mesures générales liées à la réforme des bourses de l'enseignement supérieur : création d'un échelon 0 *bis*, d'un septième échelon à destination des étudiants issus des familles aux revenus les plus faibles, ainsi que d'une allocation pour les étudiants en situation d'autonomie avérée.

3. L'application des protocoles de 2013

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit le maintien des subventions aux établissements privés à un montant identique à celui de 2014 : 346,4 millions d'euros hors titre 2 (-0,1 %). Ce montant n'inclut pas les

rémunérations des personnels contractuels de droit public des établissements du temps plein, qui sont prises en charge par l'État à hauteur de 232,3 millions d'euros (+5,9 %).

Il entérine ainsi une application stricte des protocoles d'accord conclus en 2013 avec les établissements privés, qui permettent de clore les risques contentieux, avec les aléas juridiques et financiers qu'ils entraînent, et qui donnent à tous les acteurs une lisibilité et une prévisibilité très appréciables des enveloppes budgétaires jusqu'en 2016.

Dans un contexte de contraintes fortes pesant sur les finances publiques, l'État s'était révélé incapable de remplir ses obligations légales, réglementaires et conventionnelles. Face à la non-application des protocoles Barnier de 2009, qui faisaient eux-mêmes suite aux accords Gaymard-Forissier conclus en 2004, et aux risques d'un contentieux coûteux et incertain, votre rapporteur pour avis avait alors plaidé pour l'ouverture de négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords. Ces négociations ont permis d'aboutir à la définition d'une trajectoire financière qui soit à la fois soutenable pour l'État mais également viable pour les établissements privés.

Le protocole d'accord signé le 11 mars 2013 avec les fédérations du temps plein - le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP) et l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) - encadre le montant de la subvention de fonctionnement allouée aux établissements du temps plein en instaurant une enveloppe de crédits de 127 millions d'euros par an sur la durée du protocole (2013-2016). Le projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit dans le respect de cet accord, puisqu'il prévoit le versement de 126,8 millions d'euros, soit une différence de 188 095 euros. Cet écart avec la somme prévue par le protocole du 11 mars 2013 provient de la création du lycée professionnel agricole Nantes-Le Grand Blottereau, issu de l'intégration du lycée horticole privé du Grand Blottereau de Nantes au lycée agricole public Jules-Rieffel de Saint-Herblain.

Le protocole d'accord signé le 19 juillet 2013 avec l'Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO), fédération du rythme approprié, encadre de même le montant de l'aide financière versée aux établissements qui lui sont affiliés. Il instaure une enveloppe de crédits de 205 millions d'euros par an sur la période 2013-2016. Un dispositif d'écèlement de la subvention a été mis en place pour permettre de rester dans l'enveloppe fixée par le protocole. En effet, dès 2015, il est prévu que les effectifs financés atteignent les effectifs *maxima* aux contrats des maisons familiales rurales (MFR), soit 49 762 élèves.

Les responsables des établissements privés auditionnés par votre rapporteur pour avis ont exprimé leur satisfaction quant à la bonne application de ces protocoles. Ils font toutefois état de difficultés quant aux modalités de versement des subventions. Si l'annualisation des financements permet une meilleure lisibilité des montants globaux, les dates de versement

des subventions demeurent fluctuantes selon les régions. Or des versements trop tardifs sont susceptibles d'engendrer des difficultés de gestion et de trésorerie qui pénalisent inutilement ces établissements.

Un nouveau protocole d'accord est en cours de signature avec l'UNREP pour les établissements fonctionnant selon le rythme approprié avant la fin de l'année 2014. Il a été établi dans le même esprit que celui signé avec l'UNMFREO. Il encadre, pour la période 2014-2016, le montant versé aux établissements du rythme approprié affiliés à l'UNREP à hauteur de 10,150 millions d'euros par an sur la durée du protocole.

B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS FAVORABLE MALGRÉ DES PERSPECTIVES INCERTAINES EN MATIÈRE D'EFFECTIFS

1. La construction du schéma d'emplois

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PLF 2015
Enseignement agricole	15 457	15 337	15 093	14 876	14 706	14 597	14 819	14 987
Ensemble du ministère de l'agriculture	34 427	33 826	32 997	32 095	31 544	31 017	31 001	31 375
Ratio	44,9 %	45,3 %	45,7 %	46,3 %	46,6 %	47,0 %	47,8 %	47,8 %

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

Le plafond d'emplois progresse de 168 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport au plafond autorisé pour 2014. Dans le projet de loi de finances pour 2015, le plafond d'emplois du programme 143 est fixé à 14 987 ETPT dont 12 454 ETPT d'enseignants. L'augmentation du plafond d'emplois est intégralement réalisée au sein de la catégorie des enseignants, qui représente dès lors 83,1 % des emplois du programme contre 82,9 % en 2014. L'enseignement public comprend 10 255 ETPT contre 4 732 ETPT pour l'enseignement privé du temps plein, soit environ une répartition 70 % / 30 %, qui constitue la clef retenue pour la distribution des créations de poste.

L'évolution du schéma d'emplois résulte :

- de **l'extension en année pleine des créations d'emplois de l'année 2014**, ce qui représente 140 ETPT. La règle de répartition 70/30 emporte la création de 98 ETPT dans l'enseignement public et de 42 ETPT au profit de l'enseignement privé ;

- de **la création nette de 140 postes en 2015**, provenant des 150 créations de postes prévues à la rentrée 2015 ainsi que de la suppression de 10 postes pour les moyens d'ajustement. Ces opérations aboutissent à un

solde de 30 ETPT, dont 19 ETPT pour l'enseignement public et 11 pour l'enseignement privé ;

- d'un **transfert de deux emplois** au profit du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole ».

En ce qui concerne les moyens de remplacement, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit 277 ETPT, répartis comme suit :

- 138 ETPT destinés au remplacement des personnels enseignants du public ;

- 33 ETPT destinés au remplacement des personnels non enseignants du public ;

- 106 ETPT destinés au remplacement des personnels enseignants du privé.

Votre rapporteur pour avis note avec inquiétude **la diminution des moyens de remplacement**, particulièrement importante en ce qui concerne les personnels non enseignants du public : - 20 ETPT soit une baisse de 38 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Du fait des suppressions de postes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de l'absence de créations de postes administratifs depuis 2012, beaucoup d'établissements rencontrent de sérieuses difficultés dans la gestion de leurs tâches administratives. La réduction des moyens de remplacement risque de fragiliser encore davantage leur fonctionnement.

Votre rapporteur pour avis souhaite que soient clarifiées les modalités de création du millier de postes supplémentaires prévus sur cinq ans par la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013. Le ministère intègre en effet les postes d'AVS parmi les 1 000 postes à créer sur cinq ans. Or, et ce malgré les observations répétées de votre rapporteur pour avis, les AVS sont rémunérés sur des crédits d'intervention (de titre 6) et non sur des crédits de personnel.

Ainsi, **les AVS ne sont pas intégrés au plafond d'emplois du programme**, ce qui introduit une certaine insincérité comptable, les seules créations de postes budgétées en 2014 comme dans le projet de loi de finances pour 2015 (+ 140 ETPT) se révélant insuffisantes pour atteindre l'objectif de 1 000 postes supplémentaires. Votre rapporteur pour avis regrette que le ministère de l'agriculture, malgré les assurances données l'année dernière, n'ait pas suivi l'exemple de l'éducation nationale, qui intègre les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) au plafond d'emplois.

Votre rapporteur pour avis souhaite constate par ailleurs que :

- **pour la troisième année consécutive, les créations de postes ne concernent que les postes d'enseignants**. Or, du fait de l'organisation très décentralisée que de l'enseignement public agricole, les établissements dépendent dans une grande mesure de leurs ressources propres pour

accomplir leurs tâches administratives. Face aux difficultés que rencontrent les établissements du fait d'un nombre insuffisant de personnels administratifs, il serait nécessaire de prévoir des créations de postes non enseignants ;

- de plus, si la dotation consacrée aux **1 247 assistants d'éducation** employés dans les EPLEFPA augmente sensiblement (+2,8 millions d'euros, soit +10,8 %) afin de réduire l'important différentiel de rémunération par rapport à l'éducation nationale, ces postes **ne sont toujours pas rémunérés au coût réel**. En effet, chaque poste d'assistant d'éducation est budgété à hauteur de 23 100 euros, soit près de 3 000 euros de moins que dans les programmes du ministère de l'éducation nationale. Cela revient à mettre à la charge des établissements cet écart ou à rémunérer les assistants d'éducation de l'enseignement agricole sensiblement moins que leurs homologues de l'éducation nationale pour un travail identique ;

- enfin, si votre rapporteur pour avis salue la création de **25 postes supplémentaires d'AVS-i** à la rentrée 2015, qui fait suite à la création de 30 postes en 2014, **ces créations demeurent insuffisantes pour répondre aux besoins**. À peine plus d'un poste est créé chaque année par région, ce qui ne permet pas de remédier aux fortes disparités observées entre les départements en matière de prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ces disparités demeurent en grande partie inexpliquées.

Par ailleurs, il paraît souhaitable de poursuivre la « déprécarisation » des contractuels, qui concerne en particulier les AVS et AVS-i, afin de répondre à l'exigence de stabilité de l'accompagnement éducatif des élèves handicapés.

Votre rapporteur pour avis souhaite que soient clarifiées les modalités d'affectation des AVS dans les établissements. En effet, l'affectation des AVS relève, dans chaque région, du pouvoir quasi-discrétionnaire directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Sans que cela passe forcément par la mise en œuvre de la clef de répartition 70 %/30 % utilisée pour les créations de postes, il s'agit de veiller à assurer un traitement équitable entre les élèves handicapés de l'enseignement privé et ceux du public.

2. L'évolution préoccupante des effectifs d'élèves

Les effectifs de l'enseignement agricole s'élèvent à la rentrée 2014 à 165 222 élèves, soit une diminution de 6 152 élèves (-3,6 %) par rapport à 2013. Après la légère hausse (+0,7 %) observée en 2013, les effectifs de l'enseignement agricole connaissent un recul sans précédent. Toutefois, il s'agit en grande partie d'une baisse technique et conjoncturelle due à la fin de la rénovation de la voie professionnelle (RVP) dans la filière « services ». Ainsi, la sortie de la double cohorte des bacheliers professionnels issus des

filières rénovées explique la forte baisse observée dans le second cycle professionnel de 5 712 élèves (-5,8 %). Par ailleurs, pour le second cycle général et technologique non concerné par la RVP, les effectifs sont en baisse pour la cinquième année consécutive. De plus, les effectifs du premier cycle augmentent légèrement (+2 %) après cinq années de forte diminution.

Cette évolution défavorable des effectifs correspond aux prévisions du ministère, qui prévoyait une baisse d'au moins 3,5 % du nombre d'élèves à la rentrée 2014.

Répartition des effectifs entre le public et le privé (2012-2014)

Secteurs / Statut	Rentrées scolaires			
	2012	2013	2014 (provisoire)	Variation 2014/2013
TOTAL PUBLIC (1)	62 018	62 625	61 817	-1,2 %
Privé temps plein	54 813	55 158	51 781	-6,1 %
Privé rythme approprié	53 277	53 591	51 624	-3,7 %
TOTAL PRIVÉ (2)	108 090	108 749	103 405	-4,9 %
TOTAL GÉNÉRAL (1) + (2)	170 108	171 374	165 222	-3,6 %

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

À la rentrée 2014, l'évolution négative concerne à la fois le secteur public (-1,2 %) et le secteur privé (-4,9 %). Après 2013, le différentiel d'évolution entre les deux secteurs est légèrement favorable au public pour la seconde fois depuis plusieurs années.

L'enseignement public accueille 61 817 élèves et étudiants (37,4 % des effectifs de l'enseignement technique agricole contre 36,5 % en 2013), soit 808 de moins qu'à la rentrée 2013. Cette diminution fait suite à une légère hausse en 2013 de 1 %. Depuis 2008, année précédant la mise en œuvre de la RVP, les effectifs du public ont connu une diminution de 3,2 %.

À la rentrée 2014, l'enseignement agricole privé accueille 103 405 élèves et étudiants (62,6 % des effectifs) soit 5 344 élèves de moins qu'à la rentrée précédente. Ce recul concerne à la fois le temps plein (-6,1 %), et le rythme approprié (-3,7 %). Les effectifs du privé diminuent de 4,2 % depuis 2008.

Évolution des effectifs par cycle d'enseignement 2012 - 2014

Cycles	2012	2013	2014 (provisoire)	Variation
4 ^e et 3 ^e (hors DIMA ¹)	29 454	28 391	28 950	+2,0 %
2 ^e cycle GT	23 691	23 426	23 149	- 1,2 %
2 ^e cycle professionnel	95 807	98 418	92 706	-5,8 %
BTSA/BTS et classes préparatoires	20 277	20 756	20 417	-1,6 %
TOTAL	170 108	171 374	165 222	-3,6 %

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

Les effectifs du premier cycle, où l'enseignement privé accueille environ 90 % des effectifs, connaissent en 2014 une légère augmentation (+2 %), soit 559 élèves supplémentaires. Cette hausse met fin à une tendance de long terme à la baisse des effectifs du premier cycle, qui s'était particulièrement accentuée en 2013 (-3,6 %) et en 2012 (-3 %). Ces deux années avaient vu de fortes réductions d'effectifs aussi bien dans les classes de 4^e (-4,7 % en 2013, -5,8 % en 2012) que dans les classes de 3^e (-3 % en 2013, -2,6 % en 2012).

Le second cycle général et technologique, dont les établissements publics accueillent environ 75 % des effectifs, voit le nombre de ses élèves baisser, en 2014, de 1,2 %. À la rentrée 2013, ces effectifs diminuaient déjà de 1,1 %, malgré une hausse des effectifs de seconde générale et technologique de 1,2 %. Cette baisse s'inscrit dans une tendance à la réduction des effectifs des filières technologiques, qui ont diminué de 17 % entre 2008 et 2013.

Le second cycle professionnel, à 70 % dépendant d'établissements privés, connaît à la rentrée 2014 une diminution de ses effectifs de 5,8 %. Suite à la hausse observée en 2013 (+2,7 %), le second cycle professionnel perd ainsi 5 712 élèves. Cette baisse est toutefois en grande partie conjoncturelle, du fait de la présence d'une double cohorte en terminale en 2013 dans les filières concernées par la deuxième vague de la RVP. Cependant, les effectifs de seconde professionnelle, dont le mode de recrutement est stabilisé depuis 2011, ont continué de baisser en 2013, de 2,6 %. La baisse de recrutement observée en 2013 est particulièrement marquée pour certaines options : « nature – jardins - paysage - forêt » (-4,1 %) et surtout « services aux personnes et aux territoires » (-5 %), du fait notamment de la concurrence du baccalauréat professionnel de l'éducation nationale « accompagnement, soins et services à la personne ».

¹ Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA).

Les chiffres provisoires de la rentrée 2014 ne détaillent pas les effectifs des classes préparant aux certificats d'aptitude professionnelle agricole (CAPA), qui sont réalisés à près de 90 % dans l'enseignement privé. Avec une stabilisation des effectifs (+0,7 %), l'année 2013-2014 a cependant vu la fin de la phase de très forte hausse des effectifs de CAPA concomitante à la mise en place de la RVP. En effet, entre 2008 et 2013, les effectifs des classes de CAPA ont connu une augmentation de 59 %.

Enfin, les effectifs du premier cycle supérieur, pris en charge à environ 63 % par les établissements publics, diminuent de 1,6 % à la rentrée 2014, soit une réduction de 339 élèves. Cette légère baisse met fin à une tendance favorable observée les années précédentes, en 2013 (+2,4 %) et surtout en 2012 (+7,6 %). Les fortes hausses enregistrées les années précédentes, qui concernaient aussi bien les brevets de technicien supérieur agricoles (BTSA) que les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) étaient en grande partie dues à la RVP. En effet, conformément à son objectif initial, la RVP a eu pour conséquence une hausse du nombre d'élèves parvenant au niveau du baccalauréat professionnel et décidant de poursuivre leurs études.

Les effets transitoires de la réforme de la voie professionnelle sur l'évolution des effectifs de l'enseignement agricole entre 2009 et 2014

La réforme de la voie professionnelle, qui a pour objet le passage d'un cursus bac professionnel en 4 ans à un cursus en 3 ans, s'est faite pour l'enseignement agricole en deux vagues, 2009 et 2011. Elle a concerné en 2009 les options des secteurs de la production, de l'aménagement et de la transformation puis en 2011 les services (et pour des effectifs moindres les activités hippiques, l'animalerie de laboratoire et l'agriculture des régions chaudes).

Elle a deux effets contradictoires sur l'évolution des effectifs :

- un effet à la hausse : une partie des élèves qui auparavant arrêtaient leurs cursus au bout de deux ans après avoir obtenu leur BEPA poursuivent désormais jusqu'au baccalauréat professionnel. C'est l'objectif premier de la réforme ;

- un effet mécanique à la baisse avec la réduction du cursus de 4 ans à 3 ans.

Si à terme ces deux effets se compensent en grande partie, ils génèrent durant une période transitoire des variations d'effectifs en dents de scie. Ainsi de manière schématique la dynamique des effectifs de 2009 à 2014 est la suivante :

- en 2011 : un effet à la hausse avec une augmentation du nombre d'élèves entrés dans le second cycle professionnel en 2009 pour les spécialités réformées cette année-là et dont un plus grand nombre arrive au niveau bac pro en 2011 ;

- en 2012 : un effet à la baisse avec la sortie, toujours pour les spécialités réformées en 2009, de la dernière cohorte de BEPA entrée en 2008 et qui a achevé son parcours en 4 ans ;

- en 2013 : pour les spécialités réformées en 2009, les effets transitoires de la réforme sont terminés et les effectifs retrouvent une dynamique d'évolution plus structurelle. ;

Pour les spécialités réformées en 2011, un plus grand nombre d'élèves arrive au niveau bac pro 3 ans après leur entrée en second cycle pro avec un effet à la hausse sur les effectifs ;

- en 2014 : un effet à la baisse avec la sortie pour les spécialités réformées en 2011 de la dernière cohorte de BEPA entrée en 2011 et qui a achevé son parcours en 4 ans.

Elle a également deux autres effets indirects principaux :

- une forte augmentation du nombre d'élèves en CAPA qui s'étale de 2009 à 2012 (plus de 50 %) ;

- une hausse significative des effectifs en BTSA en 2012 et 2013, conséquence de l'augmentation du nombre de bacheliers professionnels agricoles.

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

Si les chiffres de la rentrée 2013 font état d'une stabilité globale des effectifs, votre rapporteur pour avis est préoccupée par **la poursuite de la baisse des effectifs dans les classes d'« appel »** que sont les classes du premier cycle (4^e, 3^e et DIMA) ainsi que les classes de seconde. Les chiffres provisoires de septembre 2014 ne témoignent pas d'une amélioration significative de la tendance mais au contraire d'une **baisse marquée des effectifs en seconde générale et technologique**.

Au cours des auditions qu'il a menées, votre rapporteur pour avis a recueilli des opinions concordantes quant aux causes de cette perte de substance. Ses interlocuteurs concluent à une coopération souvent insuffisante des services de l'éducation nationale, ainsi qu'à une orientation des élèves de plus en plus tardive et qui tend à délaisser l'enseignement technique agricole. Pourtant, dès la classe de 4^e, les établissements de l'enseignement agricole fournissent une alternative pertinente pour de nombreux jeunes ruraux, grâce à leur pédagogie adaptée et leurs internats, ainsi que l'a récemment rappelé l'observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA).

Au-delà de ces questions, il ressort de l'examen du projet de budget 2015 et des auditions menées par votre rapporteur **l'impression générale d'un manque d'ambition dans l'enseignement agricole**. En effet, et ce malgré un budget favorable dans un contexte difficile, aucune politique de croissance des effectifs ne semble être à l'ordre du jour et chacun des acteurs semble content de préserver l'existant. Comme l'année précédente, votre rapporteur pour avis regrette que prévale ainsi **une adaptation des effectifs aux moyens plutôt que l'inverse**.

Conscient de la qualité des formations dispensées en son sein et de la pertinence de l'alternative à l'éducation nationale qu'il peut offrir, **l'enseignement agricole doit sortir d'une logique de préservation pour entrer dans une logique de développement.**

II. UNE FILIÈRE D'EXCELLENCE À LA CROISÉE DES CHEMINS

A. DES RÉSULTATS ENVIABLES À CONSOLIDER SUITE À LA RÉNOVATION DE LA VOIE PROFESSIONNELLE

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

La qualité des formations dispensées par l'enseignement agricole et leur adéquation avec les besoins des entreprises et des territoires sont unanimement reconnues par les professionnels.

Insertion professionnelle¹ des diplômés de l'enseignement agricole

DIPLÔME	enquêtes	population	Taux d'insertion (%)		
			filles	garçons	Total
CAPA	2011	Elèves	59,0	73,8	66,5
	2011	apprentis	60,1	79,9	77,4
BEPA	2008	Elèves	74,6	86,9	79,1
	2008	apprentis	75,0	91,4	89,0
Baccalauréat professionnel	2012	Elèves	83,7	88,7	85,7
	2012	apprentis	81,9	91,3	89,3
	2009	Elèves	79,1	94,6	90,4
	2009	apprentis	78,6	93,8	90,8
Baccalauréat technologique	2012	Elèves	Résultats non significatifs		
	2009	Elèves	57,6	69,0	65,4
BTSA	2013	étudiants	82,3	90,2	87,1
	2013	apprentis	93,6	91,9	92,4

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

Les dernières enquêtes sur l'insertion professionnelle des élèves et apprentis de l'enseignement technique agricole font état de taux élevés, malgré une tendance marquée à la baisse dans un contexte de tensions importantes sur le marché de l'emploi. Trente-trois mois après leur sortie de

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

formation dans l'enseignement agricole, 85,7 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel sont insérés dans l'emploi, proportion qui s'élève à 66,5 % pour les titulaires d'un CAPA et à 87,1 % pour les titulaires d'un BTSA.

Cependant, les enquêtes font état d'un effritement progressif des taux d'insertion professionnelle depuis 2008. En effet, le taux d'insertion des titulaires d'un BTSA à 33 mois baisse de plus de 6 points, passant de 93,7 % en 2010 à 87,1 % en 2013.

Taux d'insertion à sept mois des diplômés de l'enseignement agricole

Diplôme	2012 (Réalisation)	2013 (Réalisation)	2014 (PLF 2014)	2014 (Prévision actualisée)	2015 (Prévision)
BTSA	80,8	74,3	75	75	75
Bac Pro	75,9	69,6	70	70	70
CAPA	38,5	36,9	40	40	40

Source : *Projet annuel de performance pour 2015*

Les données de l'indicateur 1.2 du projet annuel de performance pour 2015 font état d'une dégradation analogue des taux d'insertion à sept mois, qui touche tous les niveaux de diplôme. La baisse est plus forte pour les titulaires de BTSA (-6,5 points) et de baccalauréat professionnel (-6,3 points) que pour les titulaires d'un CAPA (-1,6 point).

Malgré ce recul, **l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole demeure supérieure à celle des diplômés de l'éducation nationale**. En 2013, sept mois après la sortie de formation, l'écart en matière de taux d'insertion par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 13 points en faveur des titulaires d'un BTSA, 23 points pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel et 4,5 points pour les titulaires d'un CAPA¹.

Les causes principales de la dégradation des taux d'insertion sont :

- la dégradation du marché de l'emploi, notamment dans le secteur des services, qui pénalise les moins diplômés ;
- pour les baccalauréats professionnels, l'augmentation du nombre de diplômés du fait du « double flux » engendré par la RVP ;
- enfin, la refonte des formations peut avoir pour effet de brouiller les repères des entreprises.

¹ En février 2013, 43 % des jeunes sortant de lycée ont un emploi sept mois après la fin de leurs études. *Note d'information n° 9 d'avril 2014 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale.*

La dernière enquête menée concerne les étudiants titulaires de BTSA sortis de formation en 2010, soit une des dernières générations avant la rénovation de la voie professionnelle. Trente-trois mois après leur sortie de formation, le taux net d'emploi des diplômés est de 87,1 %. Bien qu'en augmentation de 6,4 points par rapport menée en 2010, le taux de chômage reste modéré (12,9 %).

Les résultats font apparaître un écart important de près de 8 points en matière d'insertion professionnelle entre hommes (90,2 %) et femmes (82,3 %). Toutefois, les femmes apprenties connaissent une insertion professionnelle légèrement supérieure à celle des hommes. Le maintien d'un écart important en matière d'insertion professionnelle provient en partie de la prédominance des femmes dans les filières tertiaires, qui recrutent moins que les secteurs de production.

Enfin, les chiffres de l'enquête d'insertion mettent en évidence certaines des mutations profondes de l'emploi des diplômés de l'enseignement technique agricole. Si le secteur des productions agricoles demeure le premier débouché des BTSA (34,4 %) devant le secteur commercial (20,6 %), la proportion de BTSA se déclarant agriculteurs diminue de 7 points par rapport à 2010. En 2013, seuls 11,1 % des BTSA se déclarent agriculteurs, mais seulement 5,2 % des femmes, quand 37,7 % déclarent exercer une profession intermédiaire.

Poursuite d'études des diplômés de l'enseignement agricole

Diplôme	Enquêtes		population	Taux de poursuite d'études (%)		
				filles	garçons	Total
CAPA	2011	à 33 mois	élèves	68,7	53,1	62,4
	2011	à 33 mois	apprentis	51,4	49,7	49,4
BEPA	2008	à 45 mois	élèves	81,8	87,5	84,4
	2008	à 45 mois	apprentis	nd	nd	80,5
Baccalauréat professionnel	2012	à 33 mois	élèves	61,6	55,7	59,2
	2012	à 33 mois	apprentis	58,6	37,8	43,1
	2009	à 45 mois	élèves	61,7	51,7	54,5
	2009	à 45 mois	apprentis	54,1	36,5	40,3
Baccalauréat technologique	2012	à 33 mois	élèves	93,2	92,8	93
	2009	à 45 mois	élèves	93,8	95	94,6
Bac S	2012	à 33 mois	élèves	98,5	99	98,8
	2009	à 45 mois	élèves	nd	nd	99,2
BTSA	2013	à 33 mois	élèves	66,4	59,4	62,3
	2013	à 33 mois	apprentis	47,2	34,2	38,0

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

Les chiffres communiqués par le ministère mettent en évidence une propension forte à la poursuite d'études parmi les diplômés de l'enseignement agricole, qui est moindre parmi les apprentis. Ce constat concerne tous les niveaux de diplôme. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à prolonger leurs études, en particulier pour les diplômés du CAPA, du baccalauréat professionnel et du BTSA.

Preuve de la qualité des formations dispensées dans l'enseignement agricole ainsi que de l'interopérabilité des deux systèmes de formation, une part significative des poursuites d'études se fait dans les formations offertes par le ministère de l'éducation nationale. Ces poursuites d'études ont pour objectif l'obtention d'un diplôme de niveau supérieur ou d'un diplôme de même niveau dans une spécialité différente. Ainsi, 68 % des titulaires d'un BTSA poursuivant leurs études le font dans l'éducation nationale, comme 62 % des titulaires d'un baccalauréat S, 21,9 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel et 27,5 % des titulaires d'un CAPA.

Votre rapporteur pour avis considère que l'offre de parcours de formation ouverts et diversifiés participe de l'attractivité de l'enseignement technique agricole. L'établissement de passerelles avec les formations délivrées par d'autres ministères permet aux élèves d'obtenir des qualifications multiples, qui sont le gage d'une meilleure employabilité dans un contexte de concurrence accrue sur le marché du travail. Ainsi, à la rentrée 2012, le BTSA « Gestion et protection de la nature » bénéficie d'une équivalence partielle de diplôme avec le diplôme d'État « Animation socio-éducative ou culturelle, mention développement de projets, territoires et réseaux » délivré par le ministère en charge de la jeunesse et des sports. Il importe donc de poursuivre l'effort d'ouverture et l'établissement de passerelles, notamment avec le ministère de l'éducation nationale.

Les bons résultats obtenus par les élèves issus de l'enseignement agricole se présentant aux concours des écoles nationales agronomiques et vétérinaires publiques doivent également être soulignés.

Réussite aux concours 2013 des élèves diplômés de l'enseignement agricole

Concours	École nationale supérieure agronomique	École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles	École nationale vétérinaire
A	952 intégrés dont 35 bac S « écologie agronomie et territoires » soit 3,7 % des intégrés		436 intégrés dont 8 bac S « écologie agronomie et territoires » soit 1,8 % des intégrés
C	23 intégrés dont 13 BTSA soit 56,5 % des intégrés	53 intégrés dont 24 BTSA soit 45,3 % des intégrés	56 intégrés dont 12 BTSA soit 21,4 % des intégrés
C2	128 intégrés dont 10 bac S « écologie agronomie et territoires » et 3 bac STAV soit respectivement 7,8 % et 2,3 % des intégrés		

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

En 2013, sur les 1 388 étudiants ayant 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, 43 d'entre eux, soit 3,1 % (1,1 % en 2012), sont titulaires d'un baccalauréat de l'enseignement agricole (baccalauréat scientifique « écologie agronomie et territoires »). Ce pourcentage qui a connu une diminution sur les années 2009 à 2012, se redresse sensiblement en 2013. Le concours A s'adresse aux étudiants ayant suivi une classe préparatoire filière biologie-chimie-physique et sciences de la Terre (BCPST), ce qui en tout état de cause limite l'accès après l'enseignement agricole aux seuls bacheliers scientifiques.

Après une chute brutale en 2012, la session 2013 voit un redressement de la proportion de BTSA admis à l'ENSA par la voie du concours C, qui constitue traditionnellement un outil de promotion d'étudiants issus de l'enseignement agricole. En effet, les BTSA représentent 56,5 % des intégrés à l'ENSA (23,8 % en 2012). Cependant, les taux d'admission à l'ENIT (45,3 %) et à l'ENV (21,4 %) sont en légère diminution par rapport à 2012, respectivement de 1,6 et 6,4 points.

Enfin, 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.

Si la faiblesse des échantillons explique les fluctuations importantes observées d'année en année, votre rapporteur pour avis s'inquiète d'une **baisse tendancielle de la représentation des étudiants issus de l'enseignement agricole dans les admissions aux écoles nationales agronomiques et vétérinaires**. Alors que la rénovation de la voie professionnelle conduit à un accroissement sensible des inscriptions dans l'enseignement supérieur court agricole, il importe de préserver la qualité de ces formations afin que l'enseignement agricole demeure une filière d'excellence.

2. L'aboutissement de la rénovation de la voie professionnelle

L'année scolaire 2014-2015 verra l'achèvement de la rénovation de la voie professionnelle. En effet, tous les élèves qui obtiendront leur baccalauréat en 2015 auront préparé leur baccalauréat professionnel en trois ans.

La mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle dans l'enseignement agricole s'est faite en deux temps : à partir de la rentrée 2009 pour les secteurs de la production, de la transformation, du commerce et de l'aménagement, puis les secteurs des services et des entreprises hippiques à partir de septembre 2011.

Les résultats de la session de juin 2014 du baccalauréat professionnel agricole font état d'un taux de réussite de 82,8 % en hausse de 0,7 point par rapport à la session 2013 et proche du taux de réussite observé en 2012 (83,3 %). Du fait de la sortie, dans les dernières spécialités rénovées, de la double cohorte des premiers élèves ayant suivi un cycle en trois ans et des derniers ayant préparé le BEPA puis le baccalauréat professionnel en quatre ans, le nombre d'inscrits atteint 32 487, soit une augmentation de plus de 42 % par rapport à la session 2013. Cependant, l'analyse des résultats obtenus par ces deux populations ne sera possible qu'en fin d'année 2014.

Toutefois, les résultats de la session 2014 confirment l'observation, réalisée l'année précédente, d'une importante amplitude des taux de réussite selon les spécialités : même si les résultats globaux restent élevés, une baisse sensible du taux de réussite aux examens, de l'ordre de 10 %, est observée entre 2011 et 2013 pour les spécialités préparées en trois ans.

Ces écarts sont cependant très variables selon les spécialités. Les résultats de la session 2014 font apparaître une amplitude importante des résultats selon l'option choisie, qui augmente pour atteindre 26,3 points (20,4 en 2013). Si, à l'instar du secteur forestier ou de l'expérimentation animale, certaines spécialités affichent un taux de réussite supérieur à 90 %, d'autres options se situent juste au-dessus de 70 %, notamment dans le secteur de la production agricole.

Taux de réussite à la session 2014 du baccalauréat professionnel agricole selon les filières

Option	Présents	Admis	Taux de réussite
Agroéquipement	808	619	76,6
Aménagements paysagers	3 749	3 103	82,8
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filière équestre ¹	13	3	23,1
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filière cultures	918	669	72,9
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filières élevage	4 133	2 954	71,5
Conduite et gestion de l'exploitation agricole : filière viticole	504	359	71,2
Conduite et gestion de l'entreprise hippique	1 874	1 430	76,3
Conduite et gestion d'une entreprise secteur canin félin	543	457	84,2
Forêt	493	448	90,9
Gestion des milieux naturels et de la faune	1 069	931	87,1
Laboratoire contrôle qualité	467	409	87,6
Productions aquacoles	182	130	71,4
Productions horticoles	1 198	885	73,9

¹ Formation fermée à la rentrée 2013. Session ouverte en 2014 pour les seuls candidats ayant échoué à celle de 2013.

Option	Présents	Admis	Taux de réussite
Services aux personnes et aux territoires	14 233	12 657	88,9
Technicien-conseil-vente en alimentation – productions alimentaires	939	729	77,6
Technicien-conseil-vente en alimentation – vins et spiritueux	82	53	64,6
Technicien-conseil-vente en animalerie	820	662	80,7
Technicien-conseil-vente de produits de jardin	367	291	79,3
Technicien expérimentation animale	95	95	100,0
Total	32 487	26 884	82,8

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

Néanmoins, cinq ans après le début de la mise en œuvre de la réforme, il semble que l'objectif principal de la rénovation de la voie professionnelle – conduire davantage d'élèves au baccalauréat professionnel – est atteint.

En effet, des travaux sur le suivi de cohorte ont permis d'établir que la part des diplômés de baccalauréat professionnel parmi une population entrée en seconde professionnelle à la rentrée 2009 atteint 48 % au bout de trois ans ou 55 % au bout de quatre ans quand la part des diplômés de baccalauréat professionnel parmi la population entrée en première année de BEPA en 2008 n'était que de 39 %. Ainsi, davantage de jeunes en seconde obtiendront leur baccalauréat après la rénovation des voies professionnelles qu'avant cette réforme.

On observe également une diminution du taux de déperdition des élèves en cours de cycle. Avant 2009, pour cent élèves entrant en première année de BEPA, seuls trente-quatre d'entre eux allaient au terme du parcours en quatre ans et présentaient le baccalauréat. Une nouvelle projection dans le cadre d'un parcours en trois ans dans la voie rénovée aboutit à calculer que pour les élèves entrant en classe de seconde professionnelle, il est estimé que 64 % d'entre eux se présenteront au baccalauréat, soit 30 points de plus.

Enfin, la rénovation de la voie professionnelle s'accompagne également d'une augmentation très forte du nombre d'étudiants inscrits en BTS. Cela témoigne d'une forte volonté de poursuite d'études des élèves titulaires d'un baccalauréat agricole et augure d'une élévation générale du niveau de compétences.

B. LE RISQUE D'UNE MARGINALISATION AU SEIN DU SYSTÈME ÉDUCATIF

1. Le rendez-vous manqué de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Votre rapporteur pour avis regrette que la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt constitue à beaucoup d'égards un rendez-vous manqué avec l'enseignement agricole.

Pourtant, l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA) avait remis en 2013 un rapport ambitieux, intitulé *L'enseignement agricole face aux défis de l'agriculture à l'horizon 2025*, et comportant sept recommandations :

- faciliter et valoriser l'implication des professionnels ;
- refonder le schéma prévisionnel national des formations ;
- prendre en compte les dynamiques de déconcentration et de décentralisation ;
- donner la priorité à la formation des enseignants, des formateurs et des cadres ;
- assurer la réussite de tous ;
- bâtir la maison des savoirs ;
- reconstruire la relation entre enseignements technique et supérieur.

Ces recommandations sont globalement absentes du texte de la loi d'avenir. En ce qui concerne l'enseignement technique agricole, le titre IV de la loi porte diverses dispositions tendant à :

- réécrire les missions de l'enseignement agricole et d'étendre les missions de l'enseignement public agricole à la promotion de la diversité des systèmes de production et à la lutte contre les stéréotypes sexués ;
- consacrer au niveau législatif la fonction de médiateur de l'enseignement agricole ;
- ouvrir la possibilité d'une acquisition progressive des diplômes de l'enseignement agricole, sanctionnée par une attestation ;
- instaurer un comité national d'expertise de l'innovation pédagogique chargé « *d'accompagner les innovations pédagogiques et les expérimentations* » ;
- autoriser le ministère à préciser par arrêté le montant des droits de scolarité, les conditions d'attribution des bourses et des aides à la mobilité internationale ;

- permettre, pour l'accès aux sections préparatoires au BTSA, la fixation d'un quota minimal d'élèves titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole ;

- apporter diverses précisions quant au fonctionnement des EPLEFPA et permettre leur association en groupement d'établissements ;

- substituer au schéma prévisionnel national des formations un « projet stratégique national pour l'enseignement agricole » ;

- permettre l'indemnisation des exploitations agricoles pédagogiques victimes de calamités agricoles ;

- permettre l'instauration d'un dispositif spécifique de préparation à l'accès aux formations d'ingénieur agronome au sein des établissements d'enseignement supérieur agricole publics au profit des titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole ;

- permettre l'accréditation de l'école nationale de formation agronomique (ENFA) afin de délivrer le diplôme national de master dans les domaines des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) et d'assurer ainsi la formation initiale des enseignants de l'enseignement technique agricole.

Si la loi d'avenir contient des dispositifs non dénués d'intérêt, notamment en matière de promotion des diplômés de l'enseignement technique agricole ou de groupement des EPLEFPA, votre rapporteur pour avis déplore l'insuffisante ambition de ce texte, l'ampleur de ses délégations au pouvoir réglementaire ainsi que le peu de moyens alloués pour mettre en œuvre ses dispositions.

Des questions demeurent ouvertes, notamment quant **aux modalités de formation des enseignants de l'enseignement technique agricole**, dont la mise en œuvre est prévue par le ministère dès 2015.

La loi d'avenir prévoit l'établissement d'un partenariat entre l'ENFA et l'ÉSPÉ de Toulouse. Ce partenariat doit assurer la cohérence de la formation des enseignants de l'enseignement agricole avec celle des enseignants de l'éducation nationale, dans une démarche d'efficacité et de mutualisation, qui prend tout son sens pour les enseignants des disciplines générales.

En ce qui concerne les disciplines spécifiques à l'enseignement agricole et à faibles contingents, votre rapporteur pour avis insiste sur la **nécessité de mettre en œuvre des coopérations avec les organismes de formation des enseignants du privé temps plein**.

Surtout, votre rapporteur pour avis souligne l'**absence de vision stratégique pour l'enseignement agricole**, dont témoigne la **confusion qui règne quant aux nouvelles orientations pluriannuelles**. En effet, le cinquième schéma prévisionnel national des formations 2009-2014 touche à sa fin. Ce schéma, dont l'application a été variable, n'a pas fait l'objet du

rapport d'étape ni du bilan qu'il prévoyait pourtant. Aucune annonce n'a été effectuée quant à un sixième schéma prévisionnel, auquel la loi d'avenir substitue le « projet stratégique national ». Cependant, avant même la promulgation de la loi d'avenir, un projet stratégique pour l'enseignement agricole a été présenté au conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) à l'automne 2013. Ce projet n'ayant pas fait l'objet d'un vote, sa valeur comme son devenir demeurent incertains.

De plus, votre rapporteur pour avis déplore la censure par le Conseil constitutionnel, pour des motifs de procédure, des dispositions relatives à l'observatoire de l'enseignement technique agricole contenues dans le texte adopté par le Parlement.

Compte tenu du rôle important tenu par l'ONEA et la qualité de ses travaux, votre rapporteur exprime le vœu que cette instance soit remise en ordre de marche par voie réglementaire dans les plus brefs délais. Sa composition étant déterminée par le pouvoir réglementaire, il est essentiel que son indépendance vis-à-vis du ministère soit garantie, afin de préserver la qualité de ses travaux.

Enfin, votre rapporteur regrette qu'en se concentrant sur la production, qui ne concerne qu'un cinquième environ des élèves de l'enseignement agricole, **la loi d'avenir véhicule une image stéréotypée et dépassée de ce qu'est aujourd'hui l'enseignement agricole**. Or tout indique que l'enseignement agricole souffre d'un problème d'image, qui constitue une des causes de l'orientation insuffisante vers ses formations.

2. Une filière à promouvoir dans le cadre du service public régional d'orientation

Confronté à une baisse de ses effectifs, notamment dans les classes d'« appel », l'orientation constitue un enjeu crucial, voire existentiel, pour l'enseignement agricole.

Or il ressort des auditions menées par votre rapporteur pour avis que la place donnée à l'enseignement agricole dans le système d'orientation est largement insuffisante et tend à diminuer.

Ainsi, **dans certaines académies, les formations proposées par les établissements privés de l'enseignement agricole ne sont pas proposées dans la procédure d'affectation en ligne « Affelnet »** qui concerne l'ensemble des élèves sortant du collège.

La baisse observée des effectifs de l'enseignement agricole dans le premier cycle et en classe de seconde est due en grande partie au choix de retarder jusqu'au lycée, voire à la classe de première, l'orientation des élèves.

Votre rapporteur pour avis regrette qu'une logique de concurrence semble s'être instillée parmi certains acteurs de l'éducation nationale, en particulier dans les régions qui connaissent une diminution du nombre d'étudiants, comme en Champagne-Ardenne. Au contraire, dans un contexte budgétaire difficile, il importe de développer la coopération entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale, notamment au niveau déconcentré.

Ainsi, en Champagne-Ardenne, des actions locales de partenariat sont mises en œuvre. Il peut s'agir de mettre en commun les moyens et les compétences, à l'instar de la halle technologique du lycée de la nature et du vivant de Somme-Vesle qui fait l'objet d'un partenariat avec le lycée polyvalent Les Lombards de Troyes, qui dépend de l'éducation nationale. En matière d'orientation, des stages de découverte des établissements de l'enseignement agricole et des exploitations sont également organisés au profit des collégiens.

L'état des coopérations entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale au niveau déconcentré

Malgré les bonnes volontés affichées, les partenariats locaux restent difficiles à mettre en œuvre. La création d'EPLEFPA départementaux comme en Aquitaine est une étape possible pour bénéficier d'une meilleure visibilité par les rectorats de l'enseignement technique agricole.

Pour l'instant, les partenariats reposent surtout sur les responsables des deux autorités académiques et leur volonté d'avancer. À titre d'exemples, il peut être souligné :

- la situation du lycée Le Rheu de Rennes, qui devient lycée de secteur pour l'éducation nationale. À terme, dix-huit classes de l'éducation nationale seront présentes dans cet établissement, contre six classes de seconde générale et technologique à ce jour ;

- en Aquitaine, un partenariat a été élaboré avec le rectorat pour l'affectation des élèves dans les classes de quatrième et de troisième ;

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

- en Poitou-Charentes, au moins un EPLEFPA périurbain permet de prendre en charge des élèves de seconde générale et technologique qui ne pouvaient pas trouver de place dans les lycées de secteur de l'éducation nationale. Dans cette même région, deux EPLEFPA sont dirigés conjointement par un personnel de direction issu du MEN, l'autre du MAAF ;

- en Midi-Pyrénées, un établissement de l'éducation nationale disposant d'un BTS technico-commercial met en place une option « agroéquipements » avec un recrutement privilégié de titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole.

- en Provence-Alpes-Côte d'Azur, des échanges d'enseignants ont été organisés et plusieurs actions partenariales sont à l'étude.

Le niveau national incite ces partenariats et ces initiatives qui, dans tous les cas, relèvent de l'échelon régional.

Enfin, le partenariat a été actif en octobre 2013 suite à la mise en place des emplois d'avenir professeurs (EAP) : une procédure de recrutement identique à celle du ministère de l'éducation nationale a été mise en œuvre. DRAAF et recteurs ont dû s'associer pour définir l'affectation de candidats aux EAP.

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

Il s'agit également, pour tous les acteurs de l'orientation, de **lutter contre la vision étriquée et dépassée qui tend à considérer l'enseignement technique agricole comme une filière de remédiation pour élèves en grande difficulté**, vers laquelle il convient de les orienter le plus tard possible.

Il importe de rappeler que l'enseignement agricole constitue une filière d'excellence aux résultats très satisfaisants en matière d'insertion professionnelle et qui présente un modèle original de coopération entre le système productif et le système éducatif.

En région Champagne-Ardenne, la DRAAF a engagé une démarche prospective afin d'identifier les filières et les métiers d'avenir. Cette démarche prend la forme d'une enquête menée auprès des professionnels et vise à déterminer les métiers dont ils estimeraient avoir besoin ainsi que le niveau de qualification associé. Grâce à sa souplesse et sa réactivité, l'enseignement technique agricole est en mesure de s'adapter rapidement aux besoins ainsi identifiés.

Votre rapporteur pour avis salue ces initiatives et souhaite qu'elles soient confortées par l'échelon central, notamment par une incitation financière. Le développement de l'enseignement technique agricole passe par l'orientation de ses formations vers des spécialisations et des filières d'excellence, s'inscrivant dans un territoire et dans un réseau et d'entreprises.

Enfin, l'orientation vers les formations proposées par l'enseignement agricole se fait dans le cadre du service public régional de l'orientation (SPRO), dont le pilotage a été confié aux régions par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ceci s'inscrit dans la continuité de la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 qui a confié aux régions l'élaboration de la carte des formations, en concertation avec les autorités académiques.

Dans ces instances de concertation, les DRAAF sont appelées à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de ce service, notamment dans la négociation des ouvertures et des fermetures de filières.

Si votre rapporteur pour avis est personnellement favorable à l'implication des régions dans l'enseignement agricole, la nécessité d'un cadrage national doit être rappelée, afin de garantir une égalité de traitement entre les régions.

En effet, à défaut d'une régulation nationale, certaines formations ou certaines familles de l'enseignement agricole risquent de pâtir de la régionalisation, dès lors que les DRAAF et les structures privées n'ont pas le même pouvoir de négociation que les recteurs.

Comme votre rapporteur pour avis l'a défendu lors des débats relatifs à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, **la mise en œuvre de partenariats formalisés entre les DRAAF, les régions et les rectorats semble plus que jamais nécessaire.**

Ces conventions tripartites permettraient de donner un cadre pluriannuel stable aux acteurs de l'enseignement agricole et de mettre fin à des différences flagrantes d'une région à l'autre en matière de prise en compte de l'enseignement agricole.

Là encore, une impulsion forte de la part du ministère se révèle nécessaire afin de surmonter l'inertie et d'assurer la pérennité de l'enseignement agricole dans nos régions.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre rapporteur pour avis propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Enseignement technique agricole ».

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a adoptés, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 19 NOVEMBRE 2014

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis les crédits « Enseignement scolaire ». – Les crédits de paiement pour 2015 de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à 66,4 milliards d'euros, dont 65 milliards d'euros au profit des cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale. L'enseignement scolaire demeure le premier budget de la nation et l'éducation nationale constitue un des rares ministères dont les crédits augmentent - de 2,4 % -, ce qui témoigne, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, d'un effort important.

Compte tenu des amendements votés à l'Assemblée nationale, voici l'évolution des crédits par rapport à la loi de finances pour 2014. Les crédits de l'enseignement scolaire public du premier degré augmentent de 3 %, pour atteindre 19,8 milliards d'euros. Ceux de l'enseignement scolaire du second degré public progressent de 1,8 %, à 31 milliards d'euros. Le programme 230 « Vie de l'élève » voit ses crédits de paiement atteindre 4,8 milliards d'euros, en hausse de 9,5 %, grâce notamment à la montée en puissance des versements du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires, budgétés à hauteur de 307 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 103 millions d'euros supplémentaires du fait de la reconduction de l'intégralité des aides pour 2015-2016. Les crédits de l'enseignement privé du premier et du second degré n'augmentent que de 1,1 %, pour atteindre 7,18 milliards d'euros. Le forfait d'externat est légèrement revalorisé par rapport à 2014, avec une hausse de quatre euros en moyenne par élève du second degré. Enfin, la baisse de 0,2 % des crédits du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » est essentiellement imputable à des mesures de périmètre. À structure constante, ces crédits augmentent de 1,9 %.

La qualité d'un budget ne se mesure pas à l'aune du montant de ses crédits. Depuis près de vingt ans, je soutiens que l'inflation des moyens se révèle sans effet sur la situation de l'école.

En effet, alors que la dépense d'éducation, tous financeurs confondus, ne cesse d'augmenter pour atteindre en 2013 près de 127 milliards d'euros, soit 6 % de la richesse nationale, la France n'obtient que des résultats moyens dans les évaluations internationales : voyez les résultats des évaluations PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves). Plus encore, de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la France est celui où les résultats des élèves dépendent le plus de leur milieu d'origine.

L'éducation nationale ne parvient pas non plus à inculquer à tous les élèves les compétences et les savoirs fondamentaux que sont la lecture et l'arithmétique. Les évaluations à l'issue du primaire, de la classe de troisième ainsi que lors de la journée défense et citoyenneté font état d'une proportion importante d'élèves ne les maîtrisant pas ou trop peu. À la veille de leur entrée au collège, plus de 20 % des élèves ne maîtrisent pas les compétences du socle en matière de lecture, proportion qui s'élève à 30 % pour les mathématiques. Enfin, chaque année, 140 000 jeunes Français sortent sans qualification du système scolaire.

Le projet de loi de finances pour 2015 n'apporte à ces problèmes qu'une réponse quantitative, en persistant dans sa démarche de recrutement à marche forcée : 9 421 postes seront créés dans l'éducation nationale en 2015, ce qui implique le recrutement de 24 735 enseignants dans l'enseignement public. Cette politique est financièrement risquée et insoutenable. En effet, la profession d'enseignant souffre d'un réel défaut d'attractivité. En 2013, il y avait moins de deux candidats présents par poste offert au concours du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (Capes) dans les matières qui recrutent le plus - mathématiques, anglais, lettres. La situation est identique pour les concours du premier degré. Les créations de poste réalisées étant bien en-deçà des prévisions, cette politique du chiffre conduit les jurys à abaisser le niveau d'exigence afin d'atteindre les objectifs fixés. En outre, les crédits consacrés aux heures supplémentaires effectives diminuent depuis 2012, ce qui témoigne d'un arbitrage en faveur de la création de nouveaux postes au détriment des heures supplémentaires, qui apportent pourtant un complément salarial appréciable aux enseignants.

C'est au contraire d'une véritable réforme qualitative dont notre système éducatif a aujourd'hui besoin. La refondation prétendue de l'école néglige plusieurs chantiers essentiels : d'abord, revaloriser le métier d'enseignant. La valeur de l'école est celle des personnes qui y enseignent. Nous ne pouvons espérer des progrès substantiels si nous n'attirons pas vers l'enseignement les éléments les plus brillants, alors même que nous savons l'importance de l'« effet » maître. Cela passe par une revalorisation des salaires, en particulier pour les enseignants du primaire, mais surtout par l'amélioration des conditions de travail et la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines digne de ce nom. Or le Gouvernement n'apporte que des modifications superficielles au statut des enseignants, sans engager de réflexion globale sur leur métier. Il s'agit également d'améliorer la formation de nos enseignants. Si la refondation de l'école a le mérite de réintroduire une formation initiale, dont j'avais déploré la suppression, les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) font l'objet de nombreuses critiques : formations trop éloignées du métier et manquant de cohérence, cadrage national insuffisant. La formation continue des enseignants, elle, demeure quasiment absente.

De plus, l'allocation des moyens de notre système scolaire est défailante. La dépense par élève à l'école élémentaire ne représente encore que deux tiers de la dépense par élève dans les collèges et les lycées et moitié moins que dans l'enseignement supérieur. C'est d'autant plus inacceptable que l'école primaire constitue la phase essentielle de la scolarité, où sont enseignés les apprentissages et les principes de la vie en société. C'est également là que se révèlent les difficultés d'apprentissage et où se creusent les inégalités sociales. La priorité au primaire affichée par le Gouvernement est une fiction, qui repose essentiellement sur la mise en œuvre du dispositif « plus de maîtres que de classes », dont l'efficacité, au regard des expérimentations et des précédents à l'étranger, est plus que discutable. Consacrons plutôt les moyens supplémentaires à des initiatives ayant fait leurs preuves, à l'instar de la réduction du nombre d'élèves par classe, ou encore à la création d'un véritable statut de directeur d'école. L'effet d'entraînement du chef d'établissement est avéré ; le directeur d'école doit cesser d'être un *primus inter pares* pour devenir un véritable dirigeant.

La réussite de tous passe encore par la valorisation de toutes les intelligences et de toutes les compétences. Le développement de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage me tient à cœur. Je déplore que la politique menée consiste à retarder le plus possible l'orientation des élèves au profit du maintien dans la voie générale : le dispositif d'initiation aux métiers en alternance a été tellement contraint qu'il est devenu inopérant, quand les options de découverte professionnelle ont été supprimées. La réglementation sur l'utilisation des machines dangereuses pénalise le développement de l'apprentissage ainsi que les offres de stages de l'enseignement professionnel.

Enfin, je demeure attentif au sort de la médecine scolaire, qui favorise la réussite des élèves et réduit les inégalités sanitaires. Or celle-ci se dégrade : 263 postes étaient vacants en octobre dernier. Avec plus de 12 millions d'enfants scolarisés, les 1 100 médecins scolaires ont un secteur moyen de 11 000 élèves, parfois beaucoup plus. Alors que la moyenne d'âge du corps est relativement élevée - 53 ans en 2010 -, une grande partie des postes offerts au concours demeurent vacants du fait des conditions de rémunération et de travail insuffisamment attractives.

La pénurie de médecins scolaires pénalise au premier chef les enfants les plus défavorisés et participe du maintien d'importantes inégalités de réussite scolaire. Le ministère doit engager une réflexion sur l'attractivité du métier, la hiérarchisation de ses missions et poursuivre l'accueil d'internes. Enfin, diverses tâches devraient être dévolues à la médecine de ville ou du travail, à l'instar de la délivrance des certificats médicaux exigés pour les élèves en stage en entreprise.

Un aspect très positif de ce budget : la poursuite des efforts en faveur de la scolarisation des enfants handicapés. Les crédits en faveur de l'accompagnement du handicap augmentent ainsi de 6,6 %, permettant de

poursuivre la dé-précarisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap et de financer le recrutement de 350 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires à la rentrée 2015.

Enfin, des gisements d'économies demeurent inexploités, notamment en ce qui concerne les projets immobiliers et informatiques du ministère, dont la gestion défailante est à l'origine de retards et de surcoûts gigantesques. Les trois grands projets informatiques du ministère, SIRHEN, OCEAN-CYCLADES et GFC, engendrent un surcoût de plus de 225 millions d'euros, dont 210 millions pour le seul logiciel SIRHEN, dont le coût n'était à l'origine que de 80 millions d'euros ! Il en va de même pour les subventions aux associations, dont la hausse de 10 millions d'euros est dissimulée par le ministère par la prise en charge des conseillers départementaux de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) sur des crédits de personnel.

Bref, nous demeurons confinés dans une logique de dépense alors qu'il nous faut entrer dans une logique d'investissement, et l'éducation est le meilleur que la Nation puisse faire. Cette logique d'investissement implique que soit revue en profondeur la gouvernance du système éducatif, dont la réforme des rythmes scolaires témoigne du caractère dépassé. Sortons de la culture de la circulaire - multiplication des instructions hiérarchiques de plus en plus longues et détaillées mais de moins en moins suivies et comprises par les acteurs de terrain - au profit de la culture du contrat, fondée sur la concertation et la responsabilisation de tous les acteurs. Expérimentons et évaluons systématiquement les politiques éducatives. Cette mission pourrait revenir au conseil national d'évaluation du système scolaire, dont la crédibilité dépendra des moyens qui lui sont affectés comme de ses garanties d'indépendance.

Enfin, un mot sur l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015 rattaché à la mission « Enseignement scolaire ». Il prévoyait, dans sa version initiale, la reconduction de la seule part majorée du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires. Si le Gouvernement a accepté de proroger l'intégralité des aides du fonds jusqu'en 2015-2016, cette reconduction est soumise à l'élaboration d'un projet éducatif territorial (PEDT). Cependant, le surcoût à la charge des communes du fait de la mise en œuvre de cette réforme - estimé entre 600 millions et un milliard d'euros par l'AMF - n'est qu'insuffisamment compensé par le fonds d'amorçage, dont le montant des aides s'élève à 373 millions d'euros pour 2014-2015 et autant pour 2015-2016.

L'État doit tirer toutes les responsabilités de cette réforme imposée d'autorité, sans concertation et dans la précipitation. Le fonds d'amorçage doit être pérennisé et ses aides doivent couvrir l'intégralité des surcoûts.

J'ai ainsi décidé de vous proposer plusieurs amendements. Le premier organise un transfert de 140 millions d'euros de crédits de paiement vers le programme « Vie de l'élève » afin d'abonder le fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires. Ces crédits proviennent de

l'annulation des créations de postes d'enseignants stagiaires et du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans l'enseignement public du second degré, à hauteur de 87 millions d'euros de crédits de personnel, de l'annulation de 3 millions d'euros de crédits de personnel de l'enseignement privé, afin de limiter le recrutement d'enseignants du second degré,...

M. Jean-Louis Carrère. - Voterez-vous seulement la première partie du budget ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. - Et enfin de l'annulation de 50 millions d'euros sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » afin de contraindre le ministère de l'éducation nationale à revoir la conduite de ses grands projets immobiliers et informatiques.

Le deuxième amendement prépare la revalorisation des carrières des personnels de médecine scolaire par le transfert de 5 millions d'euros de crédits de titre 2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » vers l'action « Santé scolaire » du programme « Vie de l'élève » ; le troisième annule 15 millions d'euros de crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » afin de faire participer davantage les opérateurs de l'éducation nationale - ONISEP, CNED, CANOPE - aux efforts de maîtrise de la dépense publique.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous proposerais de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Bien qu'étant opposé à l'obligation de conclure un PEDT, un vote négatif de notre part sur l'article 55, qui reviendrait sur la reconduction de la part forfaitaire des aides, desservirait les communes. Aussi, je donne un avis favorable à l'adoption de l'article 55 du projet de loi de finances.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. - Le budget de l'enseignement agricole évolue favorablement en 2015, du moins en apparence. Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole augmentent de 2,6 % d'une année sur l'autre, pour atteindre 1,38 milliard d'euros. Dans un contexte très difficile, l'effort est appréciable et montre que l'enseignement agricole n'est pas moins bien traité que l'éducation nationale.

Cette hausse provient essentiellement de l'augmentation importante des crédits de personnels, en hausse de 4,1 %, du fait notamment du recrutement de 140 enseignants à la rentrée 2015. Le plafond d'emplois du programme s'établit ainsi à 14 987 emplois, soit un niveau comparable à celui de 2011. L'effort en faveur des emplois d'avenir professeur se poursuit également, qui permet de soutenir en amont les vocations d'enseignant.

Ce budget s'inscrit également dans le respect des protocoles d'accord conclus en 2013 avec le Conseil national de l'enseignement agricole

privé (CNEAP) et l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) pour les établissements du temps plein, ainsi qu'avec l'Union nationale des maisons familiales rurales (UNMFR). Un protocole d'accord est d'ailleurs en cours de finalisation avec les établissements du rythme approprié affiliés à l'UNREP. Ces accords ont permis de clore les risques contentieux liés au financement des établissements privés. Ils donnent à tous les acteurs une lisibilité et une prévisibilité très appréciables des enveloppes budgétaires jusqu'en 2016. Les représentants de l'enseignement privé agricole m'ont fait part de leur satisfaction quant à l'application de ces accords. En effet, 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. Toutes répondent aux besoins des élèves, des familles et des territoires.

L'effort d'accompagnement des élèves handicapés est appréciable. La dotation 2015 de compensation du handicap s'élève à 4,9 millions d'euros, soit une progression de 17 %, due essentiellement au recrutement de 25 auxiliaires de vie scolaire supplémentaires.

L'enseignement agricole n'échappe toutefois pas aux efforts de maîtrise des finances publiques. La rationalisation des dépenses de fonctionnement se poursuit, notamment par la réduction des subventions de l'établissement public national de Rambouillet de 10 % ou la baisse de 1 % des crédits dédiés aux moyens communs de l'enseignement agricole. De plus, le ministère a décidé la réduction de plus de moitié - de 51,6 % -, soit 3,39 millions d'euros, des dotations couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles.

Malgré l'apparente hausse des crédits, la situation financière et administrative des établissements est de plus en plus fragile. La réduction des crédits couvrant les charges de pensions pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle pour adultes (CFPPA), ainsi que la sous-dotation chronique des 1 247 assistants d'éducation, reviennent à mettre à la charge des établissements des dépenses qui relèvent normalement de l'État. De plus, beaucoup de ces établissements rencontrent de sérieuses difficultés dans leur gestion quotidienne, du fait de l'absence de créations de postes administratifs et de la diminution des moyens de remplacement.

Vous savez l'importance que j'attache au développement de cet enseignement d'excellence. J'ai toujours mis un point d'honneur à conserver un regard lucide et impartial sur un budget que j'ai l'honneur de rapporter depuis quatorze ans. L'évolution des effectifs d'élève, question d'ordre existentiel pour cette filière, m'inquiète profondément. En-deçà d'un certain seuil d'élèves, le maintien d'un réseau éducatif distinct de l'éducation nationale n'aura plus de sens, quelle que soit l'excellence de ses formations et de ses résultats.

Or les évolutions des deux dernières années sont nettement défavorables. Les effectifs de l'enseignement agricole s'élèvent à la rentrée 2014 à 165 222 élèves, en diminution de 3,6 %, qui fait suite à la légère hausse, de 0,7 %, observée en 2013. Mais une fois ces chiffres corrigés des effets de la rénovation de la voie professionnelle, une tendance structurelle à la baisse des effectifs apparaît, qui touche tout particulièrement les classes dites d'appel que sont les classes de 4^e et de 3^e ainsi que les classes de 2nde.

La raison en est simple : les élèves sont de moins en moins orientés vers les formations proposées par l'enseignement agricole. Retarder le plus tard possible l'orientation des élèves est un choix délibéré qui relève d'une vision dépassée d'une hiérarchie des savoirs et des intelligences, particulièrement prégnante au sein de l'éducation nationale. Dans certaines académies comme Toulouse et Bordeaux, la réduction de l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole et les maisons familiales rurales (MFR) est un objectif explicite du dialogue de gestion.

L'enseignement agricole peine à se défaire de la vision d'une filière de remédiation pour élèves en difficulté ou d'une voie de garage qui ne formerait que des exploitants agricoles - qui ne représentent d'ailleurs que 20 % des effectifs. On en oublierait les excellents résultats de l'enseignement agricole en matière d'insertion professionnelle, meilleure que celle des diplômés de l'éducation nationale. En 2013, sept mois après la sortie de formation, le taux d'insertion des titulaires d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) était de 13 points supérieur à celui des titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale, et l'écart avec les titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) respectivement de 23 et 4,5 points.

Je déplore un manque d'ambition et de perspectives pour l'enseignement agricole. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt constitue un véritable rendez-vous manqué. Elle n'a quasiment rien repris des propositions ambitieuses formulées en 2013 par l'Observatoire national de l'enseignement agricole présidé par Henri Nallet. Elle ne porte aucune vision stratégique pour l'enseignement agricole, pas plus que le projet stratégique présenté au conseil national de l'enseignement agricole à l'automne 2013, dont le statut comme la portée demeurent incertains. Enfin, malgré ma persévérance, la loi d'avenir ne prévoit pas la conclusion de partenariats formalisés entre les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), les régions et les rectorats, qui permettraient pourtant de donner un cadre pluriannuel stable aux différents acteurs et de mettre fin à des disparités flagrantes entre les territoires.

Nous assistons à une dégradation lente mais certaine de la situation. Une logique de régression, d'adaptation des effectifs aux moyens, s'installe au sein de l'enseignement agricole. C'est l'exact inverse de la démarche promue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : la performance ne consiste pas seulement à faire mieux avec moins, mais

également à évaluer les différentes politiques publiques et à investir dans celles qui produisent des résultats. Or l'enseignement agricole constitue une filière d'excellence dynamique, innovante, au rayonnement international, appelée à jouer un rôle majeur dans la transition vers l'agroécologie. Mais encore faut-il que l'enseignement agricole soit reconnu et préservé.

En conclusion, si ce budget est globalement favorable et qu'il satisfait les acteurs de la filière, il dissimule cependant une fragilisation des établissements ainsi que de l'enseignement agricole dans son ensemble. L'amendement du Gouvernement adopté la semaine dernière à l'Assemblée nationale, qui réduit d'un montant de 2,5 millions d'euros les crédits hors titre 2 du programme 143 afin de financer la reconduction de la part majorée des aides pour la réforme des rythmes scolaires, témoigne d'un véritable mépris pour l'enseignement agricole. Celui-ci ne doit pas redevenir la variable d'ajustement du budget de l'enseignement scolaire.

C'est pourquoi Jean-Claude Carle et moi-même vous proposons un amendement rétablissant 2,5 millions d'euros de crédits hors titre 2 au profit de l'enseignement agricole. Ces crédits sont prélevés sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ». Sous réserve de son adoption, je recommande un avis favorable sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Danielle Michel. - Tout le monde reconnaît l'excellence de notre enseignement agricole. Le budget de l'agriculture diminue, mais celui de l'enseignement agricole est préservé, conformément à la priorité donnée par le Gouvernement à l'éducation et à la jeunesse. Ce budget augmente de 2,8 % par rapport au budget précédent, pour atteindre 1,38 milliard d'euros. Dans la conjoncture que nous traversons, c'est un budget solide, qui respecte les engagements pris par le Gouvernement auprès de ses partenaires. L'année dernière, le plafond d'emploi avait progressé de 222 équivalents temps plein (ETP) par rapport à l'année antérieure. Le présent budget crée 140 postes dans l'enseignement scolaire, 20 dans la recherche et 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuels. L'objectif de créer environ 1 000 nouveaux postes pendant le quinquennat est maintenu. Notre enseignement agricole doit disposer des moyens de poursuivre l'excellent travail qui est le sien, et c'est le cas depuis 2012.

Mme Férat parle de régression de l'enseignement agricole, mais ses arguments sont fallacieux. La régression des effectifs n'est pas liée au budget, mais à l'évolution de la profession. Nous soutenons globalement la politique du Gouvernement en matière éducative.

Mme Françoise Cartron. - Les engagements du Président de la République sont tenus : le budget de l'enseignement scolaire reste le premier de la Nation. Votre argumentaire, monsieur Carle, ne nous surprend pas, mais il a le défaut d'être excessif. Or tout ce qui est excessif est dérisoire...

Vous contestez les créations de postes, les nouvelles comme celles de l'année passée. Créer des postes n'améliore pas la qualité de l'enseignement, dites-vous. Allez donc plus loin : défendez cette idée sur le terrain. Ces postes sont en grande partie liés au rétablissement de la formation des enseignants. Dites clairement que vous souhaitez revenir au système mis en place sous le précédent quinquennat, qui conduisait les jeunes professeurs à débiter devant leurs élèves sans aucune formation, politique qui s'est révélée catastrophique.

Ce n'est pas tout. Ces créations de postes sont concentrées dans l'enseignement primaire, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, qui a dénoncé le déséquilibre des moyens entre primaire et secondaire. Ayez le courage de dire que vous souhaitez toucher au secondaire, c'est-à-dire aux options, très consommatrices de postes, et aux moyens alloués aux équipes enseignantes...

Mais pourquoi, au fait, dépense-t-on de l'argent ? Parce que nous avons la particularité de maintenir des écoles rurales à petits effectifs, qui coûtent cher. Si vous souhaitez faire des économies, proposez- donc de les regrouper ! Mais c'est un discours que l'on ne peut tenir à Paris tout en soutenant ceux qui, sur le terrain, manifestent pour conserver leur école de village ! C'est en effet là que les postes sont créés, car c'est une nécessité, non un souci électoraliste. Ces postes vont aussi rendre possible la scolarisation des enfants de moins de trois ans, autre pan du système malmené par le précédent gouvernement. Bref, vous ne pouvez pas raisonnablement proposer leur suppression.

L'attractivité du métier d'enseignant dépend de nombreux paramètres, dont leur place dans la société. Sans doute faut-il le revaloriser financièrement. Mais les enseignants demandent surtout une reconnaissance ; ils demandent à être salués pour leur travail au quotidien, plutôt que dénigrés constamment. Vous proposez d'améliorer leurs conditions de travail : c'est en contradiction avec la suppression des postes, qui font diminuer le taux d'encadrement des élèves... Les créations de postes prévues répondent précisément à la dynamique démographique de notre pays. Vous défendez tout et son contraire !

Un mot sur les rythmes scolaires. C'est la première fois qu'un gouvernement impulse une action et l'accompagne financièrement. Cette aide bénéficie pour l'heure indifféremment à toutes les communes, quels que soient leurs projets. On ne pourra toutefois pas donner sans cesse davantage à ceux qui ne font pas le minimum. Mettons à présent l'accent sur l'exigence de qualité, et modulons les aides du fonds en conséquence.

Mme Françoise Laborde. - Je partage nombre des propos de Mme Cartron.

Les rapporteurs proposent de voter les crédits de la mission sous réserve que nous adoptions leurs amendements : c'est un peu rapide comme détricotage !

Vous semblez opposer considérations budgétaires et vie des élèves. Fonds d'amorçage, médecine scolaire : très bien, mais pas au prix d'une réduction des postes.

Enfin, pouvez-vous revenir sur l'objectif explicite de réduction du nombre des élèves orientés vers l'enseignement agricole dans l'académie de Toulouse ?

Mme Corinne Bouchoux. - En matière d'enseignement agricole, les choses sont encourageantes, même s'il existe des points d'inquiétude. Le maintien d'une formation autonome est un avantage à court terme. Mais à moyen et long termes, cela empêchera les mouvements entre l'enseignement public ou privé et l'enseignement agricole, compte tenu de l'évolution démographique. Sans doute eut-il été plus intéressant de réfléchir à une mutualisation de certaines formations. La centralisation de la formation agricole coûte cher : il suffit pour s'en convaincre d'observer la dépense relative aux billets de train et à l'hébergement.

S'agissant de l'enseignement scolaire en général, le dispositif nous satisfait. Rétablir la formation des enseignants était une nécessité. La quantité ne fait pas tout, mais nous avons besoin de ces créations de postes. Sur le terrain, tout le monde s'en réjouit.

Nous ne défendons pas les aides tous azimuts, mais au contraire la critérisation des aides à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, et favorables à une contractualisation plus poussée sur les territoires, au moyen des PEDT.

M. Jacques Groperrin. - Je félicite les deux rapporteurs, dont le travail montre avec courage que les faits sont têtus : 40 % des élèves arrivant en 6^e sont en difficulté, 130 000 à 150 000 jeunes quittent le système scolaire sans formation chaque année... En vérité, le système est à bout de souffle et aucun gouvernement n'a réussi à s'attaquer au problème.

La Cour des comptes, l'institut Montaigne, les classements PISA, NAEP (*National Assessment of Educational Progress*) ainsi que les autres évaluations internationales montrent qu'une augmentation des dépenses ne suffit pas à régler les problèmes. Il faut travailler différemment, changer de gouvernance. J'attendais beaucoup de la refondation de l'école ; malheureusement certaines organisations syndicales ont défendu le *statu quo*.

Notre système n'est pas performant car l'enseignement n'attire pas les meilleurs étudiants. Il n'est en effet pas attractif car le métier n'est plus respecté. La Nation n'a plus confiance en ses enseignants. Mais comment redonner un signal fort en distribuant aux néotitulaires des tickets restaurant ? C'est un scandale. J'ai rencontré hier un néotitulaire non payé

depuis deux mois, à qui l'on a suggéré de souscrire un prêt bancaire... Comment l'accepter ? Plus de moyens, oui, mais pas fléchés de cette façon.

La suppression brutale des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) n'a pas été une bonne chose, je le reconnais. Mais il fallait les toiletter, pour les débarrasser d'un pédagogisme qui place l'enfant au centre du système sans chercher à résoudre ses difficultés. Je vois d'un bon œil la création des ÉSPÉ, mais attention à ne pas tomber dans les mêmes travers.

Nous avons besoin d'un autre mode de gouvernance. Les établissements pourvus d'un chef d'établissement efficace obtiennent les meilleurs résultats, nous le savons bien. Donnons un statut juridique aux directeurs d'école pour instaurer un lien hiérarchique avec les enseignants.

La performance passe aussi par la réussite dans la classe, question taboue. Les États-Unis ont augmenté leur budget de 80 % depuis les années 1990, et n'ont jamais eu aussi peu d'élèves par classe. Les résultats n'ont pourtant pas été significatifs !

Il faut donc changer la structure de financement, arrêter de piloter le système depuis la rue de Grenelle, donner plus d'autonomie aux établissements, changer le mode de gouvernance et mieux payer les enseignants.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - Je me félicite du rétablissement de la formation des enseignants. Mais il reste beaucoup à faire, car la reconstitution du vivier est difficile, surtout dans les lycées professionnels : 27 % des postes ne sont pas pourvus ; 11 % des enseignants sont des contractuels. Vincent Peillon s'était engagé à diminuer ce dernier taux : où en est-on ? Notre commission s'est beaucoup engagée dans la revalorisation de la voie professionnelle, pour lui donner une dignité égale à celle des autres voies, et lutter contre l'orientation par l'échec. La réforme du bac professionnel était une piste. Approfondissons l'étude de ses résultats en termes de poursuite d'études.

Où en est la progression de l'apprentissage ? Je ne voudrais pas que la voie scolaire tombe en désuétude. Son financement pose également problème. Les 20 000 nouveaux apprentis, dont on peut craindre le saupoudrage, ne doivent pas conduire à déstabiliser l'offre et la répartition géographique des formations scolaires.

Les lycées professionnels risquent également d'être touchés par la réforme de la carte de l'éducation prioritaire, notamment dans les Hauts-de-Seine.

L'équilibre promis aux familles entre insertion professionnelle et poursuite des études pose problème. Beaucoup d'enseignants de brevet de technicien supérieur (BTS) ne savent pas comment prendre ces élèves issus de lycées professionnels.

M. Claude Kern. – Merci pour vos deux rapports, que j’approuve entièrement. Le métier d’enseignant est insuffisamment attractif, et il ne s’agit pas seulement d’un problème de formation : une vraie revalorisation s’impose. La réforme des filières dans les lycées a eu pour conséquence que la spécialisation intervient de plus en plus tard, ce qui pose problème aux entreprises. Nous devons créer des pôles d’excellence, qui regroupent des filières entières dans des lycées technologiques ou professionnels, jusqu’au BTS, voire jusqu’au niveau Bac+3. Voilà ce que devraient être des lycées des métiers ! Une enquête récente a montré que malgré l’engagement de l’État, la réforme des rythmes scolaires se traduit par un surcoût important pour les communes. Souvent, les nouvelles activités périscolaires (NAP) sont à la charge des familles : plus d’une sur deux s’en dit mécontente.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Mes arguments sont-ils fallacieux ? Depuis 14 ans, j’ai toujours défendu ce budget, quel que soit le ministre : c’est bien le signe d’une certaine objectivité. Bien sûr, les crédits augmentent de 2,8 %, mais certains chiffres sont inquiétants. La baisse de 51,6 %, soit 3,39 millions d’euros, de la dotation couvrant les charges de pension pour les emplois gagés des centres de formation d’apprentis, aura des effets regrettables : cette charge reviendra aux établissements, qui s’en trouveront fragilisés.

L’enseignement agricole ne forme pas que des agriculteurs : seuls 20 % de ses élèves choisissent ce métier. Les auditions m’ont montré qu’on adapte les effectifs aux moyens et non l’inverse : c’est tout le problème. L’orientation est un problème crucial. Membre du conseil général, je siège au conseil d’administration d’un collège de mon canton. Quelle ne fut pas ma surprise d’entendre la principale annoncer fièrement que tous ses élèves seraient orientés vers une seconde générale ! Certains jeunes peuvent avoir des bonnes notes et souhaiter apprendre un métier. Je vous rappelle que le dialogue de gestion de l’académie de Toulouse comporte comme objectif explicite la réduction du nombre d’élèves orientés vers l’enseignement agricole.

Mme Bouchoux connaît parfaitement l’enseignement agricole et son rôle dans l’aménagement du territoire. J’ai évoqué la question de la mutualisation devant le ministre de l’agriculture et celui de l’éducation nationale. Il est souvent trop difficile d’affecter un enseignant sur deux établissements, par exemple. Les billets de train ont un coût, certes. Mais dans l’enseignement agricole, l’internat est une force : c’est ainsi qu’on construit l’homme. Nous ne devons pas craindre la petite taille des établissements : c’est le secret de leur réactivité.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Je n’ai jamais dénigré les enseignants. Si je suis sévère pour le système, j’admire les enseignants, qui pratiquent un métier difficile dans des conditions pénibles. Nous devons rendre leur métier plus attractif et faire qu’ils soient mieux considérés.

M. Jean-Louis Carrère. – Avec quel budget ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Ils gagnent, au début de leur carrière, 1 300 euros net par mois. Certainement, le secteur privé est plus attractif...

J'avais dénoncé la suppression par M. Chatel des IUFM, que rien n'a remplacé. Nous devons faire le bilan des ESPÉ, académie par académie. Je suis défavorable à une augmentation du budget. Il ne s'agit pas d'une dépense mais d'un investissement, qui doit produire des retours sur investissement. La logique n'est pas de dépenser toujours plus ! M. Lang, à son arrivée, a créé 100 000 postes car les résultats de l'enquête PISA n'étaient pas bons. Neuf ans plus tard, ces résultats se sont détériorés...

M. David Assouline. – Après neuf ans de gouvernement de droite !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L'école n'est ni de gauche ni de droite.

M. Jean-Louis Carrère. – Elle est plutôt de gauche...

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Loin de s'améliorer, les résultats se sont détériorés. L'école n'assume par sa mission républicaine, et ce n'est pas l'augmentation de son budget qui règlera le problème. Certes, les résultats sont meilleurs dans le secondaire que dans le primaire. Est-ce à dire qu'il faut accroître les moyens du primaire ? Je crois plutôt à un redéploiement : c'est la multiplication, sans doute excessive, des options et des filières dans le secondaire qui coûte cher.

Je n'étais pas favorable à la réforme des rythmes scolaires, mais je respecte la loi : une fois promulguée, il faut l'appliquer. Dans mon département de Haute-Savoie, toutes les communes l'ont fait. Le décret Hamon y a aidé, mais une grande partie du coût de cette réforme reste à leur charge. Que l'État l'assume !

Le « détricotage » n'est possible qu'au sein de la mission. Il faut rétablir la formation des enseignants. Subordonner les aides aux rythmes scolaires à certains critères, pourquoi pas ? Mais ne créons pas une usine à gaz ! Les petites communes n'ont pas les moyens de mettre en place un PEDT. Nous devons redéployer les moyens, et donner un statut aux directeurs d'école. Quant à la gestion des ressources humaines au sein du ministère, elle est archaïque et doit être améliorée.

Je partage votre volonté de mettre sur un pied d'égalité l'enseignement professionnel et la voie générale. Nous savons bien, toutefois, que cet objectif se heurte à nos stéréotypes culturels, qui hiérarchisent les formes d'intelligence. Pourtant il y a une intelligence de la main, du geste... N'opposons pas la voie scolaire et l'apprentissage ! Il faut les conjuguer, et valoriser les deux parcours, qui comportent tous deux d'excellentes filières.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – L'apprentissage peut être suivi sans sortir d'une voie scolaire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Notre commission devrait s'intéresser au devenir des titulaires d'un bac professionnel. Ils constituent une bonne partie des 80 000 étudiants qui quittent l'université en première année. Mieux vaudrait les orienter en amont.

L'aide fournie par l'État pour financer la réforme des rythmes scolaires est insuffisante. Le coût moyen global par élève lié à la mise en œuvre de la réforme se situe, en réalité, entre 150 et 200 euros. Dans mon département, les chiffres fournis par les communes aboutissent à une moyenne de 207 euros.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La formation professionnelle a été étudiée il y a quelque temps par une mission transversale sur la jeunesse. Je vous propose de créer une mission d'information sur l'orientation dans la filière professionnelle et la réforme du bac professionnel.

M. Jean-Marc Todeschini. – J'ai cru rêver en entendant votre réquisitoire contre la politique menée par les gouvernements que vous avez soutenus ! Vous n'avez pas évoqué la casse de la formation des maîtres, qui est à l'origine de bien des difficultés et notamment de l'accroissement des inégalités. Vous étiez aussi favorable à la suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased). Certes, l'école souffre depuis longtemps. Certes, l'école primaire est fondamentale. Mais l'école a surtout besoin de cohésion, de stabilité et de sérieux. Quelle est votre vision de l'école publique ? Vous avez politisé, à la veille des élections municipales, le débat sur la réforme des rythmes scolaires. Mais qu'avez-vous fait pour l'école primaire ? Les élus se plaignent, sans doute, mais nous avons hérité d'une situation financière désastreuse. Nous savons tous, et depuis fort longtemps, que le rythme des temps d'apprentissage est un paramètre fondamental.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – J'ai été le premier à regretter que M. Chatel ait supprimé la formation des maîtres, et je le lui ai dit ! Je n'ai pas dressé de réquisitoire, j'ai fait un constat. Nous n'avons pas la même vision de l'école, sans doute : c'est la démocratie. Pour ma part, je n'accepte pas qu'un fils d'ouvrier ait dix-sept fois moins de chance d'intégrer une grande école qu'un fils d'enseignant, par exemple.

M. Jean-Marc Todeschini. – L'école est donc de gauche ! Et vous ne teniez pas ces propos quand la droite était au pouvoir...

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai enseigné pendant 34 ans en collège : ce n'est pas du tout la même chose d'être devant 15 ou 30 élèves, surtout de niveaux différents. Il faut rendre plus attractif le métier d'enseignant, qui est très difficile : il ne s'agit pas seulement de respecter les programmes, il faut aussi conduire le plus d'élèves possibles vers la réussite.

Les parents se reposent de plus en plus sur les enseignants pour éduquer leurs enfants, ce qui peut générer des malentendus. Les élèves de l'enseignement agricole sont 40 % à venir d'une famille d'agriculteurs. Si seuls 20 % d'entre eux choisissent ce métier, n'est-ce pas dû à la crise que connaît ce secteur ?

Enfin, je trouve bon que les lycées agricoles recueillent des élèves en grande difficulté : c'est un moyen de leur faire retrouver le chemin de l'école.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nombre des membres de cette commission ont été enseignants...

Mme Marie-Christine Blandin. - Le coût des billets de train a été évoqué à propos de la formation des professeurs de l'enseignement agricole, qui se tient à Toulouse. Pourquoi ces enseignants ne sont-ils pas formés au même endroit que les autres ? Les ghettoïser ainsi ne favorise pas l'ouverture sur d'autres orientations. La réforme des rythmes scolaires ne modifie pas le temps scolaire, mais y ajoute du temps collectif qui, au moins, ne sera pas passé devant la télévision, cette garderie électronique. Les communes sont aidées, et cela relève de leur mission de soutien à l'éducation populaire et au tissu associatif.

Le jour de la mise en œuvre de la LOLF, Mme Férat nous avait mobilisés pour que soient rétablis les crédits de l'enseignement agricole, que le ministre avait oubliés. En fait, ils étaient gagés par l'argent consacré à l'école maternelle. Aujourd'hui, votre gage porte sur le soutien à la politique de l'éducation nationale. Sur quoi voulez-vous taper ? L'évaluation, le contrôle, l'expertise juridique, l'action internationale, les établissements d'appui à la politique éducative ? Vos gages vont faire du dégât...

Mme Vivette Lopez. - L'école n'est ni de droite ni de gauche. Les enseignants, certes, sont plutôt de gauche, mais les élèves sont là pour apprendre. La réforme des rythmes scolaires ne les rendra pas plus intelligents. Ils continueront d'aller à l'école de 7 h 30 à 18 h 30, sauf le mercredi après-midi, où seront regroupées toutes les autres activités. Résultat : le jeudi et le vendredi matin, les enfants ne sont plus réceptifs.

Nos jeunes ne sont pas suffisamment formés en langues étrangères. Dans l'hôtellerie et le tourisme, la pénurie se fait sentir ; il paraît même qu'on doit recruter des jeunes issus des pays de l'Est, qui parlent plusieurs langues. À Strasbourg, dès la maternelle, il y a un jour d'école en français et un jour dans une autre langue. Pourquoi ne pas généraliser cette pratique, plutôt que de les livrer à la garderie à quoi se résument parfois les activités périscolaires ? D'ailleurs, dans mon village, seuls 30 enfants sur 140 y participent !

M. Jean-Louis Carrère. - Merci et bravo aux deux rapporteurs. Depuis deux ans, nous n'avons pas examiné la seconde partie de la loi de finances. Cette fois, avez-vous l'intention d'aller jusqu'au bout ? Nous n'avons pas envie de perdre notre temps.

Je me souviens que M. Carle a travaillé avec M. Millon. Déjà, sa vision de l'éducation était assez particulière : il préconisait que les régions définissent leurs propres programmes et choisissent leurs enseignants !

Certes, il faut renforcer l'attractivité du métier d'enseignant. Dès que nous serons revenus à meilleure fortune économique, nous devons nous y consacrer. Mais votre discours manque de cohérence ! Vous supprimez d'un côté 100 millions d'euros de dépenses, tout en augmentant de l'autre les crédits pour renforcer l'attractivité de la profession... Il faut être cohérent !

Tous les rapports montrent que l'éducation élémentaire est presque en déshérence. C'est terrible ! Les créations de postes de maître ont été annulées, la formation des maîtres a été mise à mal. N'est-il pas dangereux, dans une démocratie comme la nôtre, de transformer un débat comme celui sur les rythmes scolaires en une controverse politicienne ? Il s'agit de l'avenir de l'école de la République. L'un des points forts de notre pays, c'est l'excellence de la formation. L'intérêt général doit prévaloir sur tout comportement politicien.

Mme Dominique Gillot. – La réforme des rythmes scolaires a rendu aux enfants cinq demi-journées d'enseignement, au moment où ils sont le plus capable d'assimiler. Inversement, les après-midis s'en trouvent allégées, ce qui permet des activités éducatives, comme l'apprentissage ludique des langues.

Mme Vivette Lopez. – Très bien !

Mme Dominique Gillot. – Vous avez évoqué les créations de postes par M. Lang. Les suppressions de postes effectuées par M. Darcos ont-elles produit de meilleurs résultats ? Non ! La source du problème est la formation des maîtres. Les ESPÉ doivent à la fois garantir le niveau académique des professeurs et les former progressivement au contact avec les élèves. Cela demande du temps et requiert la création de postes de stagiaires. Les 20 000 postes créés à cet effet ne suffiront pas. Sur certains territoires, il faut un effort supplémentaire : zones rurales, banlieues à forte densité de population... C'est pourquoi la ministre a annoncé aujourd'hui la création de 500 postes pour le département de Seine-Saint-Denis. M. Carle propose de retirer 87 millions d'euros à l'enseignement secondaire pour rembourser les communes. Cela représente de nombreuses suppressions de postes...

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Je crois bien connaître l'enseignement agricole. Le nombre moyen d'élèves par classe est de 13 et 8 % des heures d'enseignement sont effectuées devant moins de 10 élèves. Certes, la sociologie de l'agriculture a considérablement changé, avec la mécanisation des tâches et l'accroissement de la taille des exploitations. Cela explique sans doute les chiffres que vous avez mentionnés. La remédiation existe, elle est nécessaire et fort utile. Grâce à elle, des jeunes sortis de quatrième en perdition reprennent confiance en eux. Pour autant,

l'enseignement agricole ne doit pas y être assimilé : c'est un enseignement d'excellence.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je parlais de la baisse des effectifs consécutive à la mise en place du bac professionnel agricole.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Cette réforme n'explique pas tout. Ce qui est crucial, c'est l'orientation. Un socle partagé, oui, mais comment le mettre en place dans des petites structures ? Je vais y réfléchir.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Bien sûr, le nombre d'élèves compte. Mais le contexte aussi ! L'important est de prendre rapidement en charge les élèves qui décrochent.

S'agissant des amendements que je vous propose d'adopter, il n'y a pas lieu de prévoir de gage au titre de l'article 40, puisque nous parlons d'une répartition à l'intérieur de la mission. Les crédits proviennent, d'une part, de l'enseignement scolaire du second degré, où nous proposons le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et le gel des créations de postes, et d'autre part des 675 millions d'euros de crédits consacrés à la logistique et aux systèmes d'information, sur lesquels des dérives importantes ont été constatées.

Quelle sera l'issue du vote sur les recettes ? Je ne lis pas dans le marc de café ! Nous verrons... Je n'ai jamais souhaité donner aux régions des compétences pédagogiques, même si je suis profondément décentralisateur.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous avez fait partie des équipes de M. Million !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Nous n'avons jamais mis cela en place !

M. Jean-Louis Carrère. – Vous l'avez souhaité.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – La région Rhône-Alpes était citée en exemple... Pour renforcer l'attractivité, nous allons...

M. Jean-Louis Carrère. – Accroître les déficits !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Non. Entre 2007 et 2012, nous n'avons pas remplacé un enseignant sur deux lors de son départ en retraite. La moitié de l'économie ainsi réalisée a été consacrée à la revalorisation du salaire des enseignants et de la rémunération des heures supplémentaires - dont nous souhaitons augmenter le nombre -, le reste a contribué au désendettement. Je n'étais pas partisan de la réforme des rythmes scolaires, mais à présent que la loi est votée, il faut l'appliquer.

En effet, un bilan des ESPÉ sera nécessaire. La suppression des IUFM sans solution de remplacement n'était pas acceptable, je l'ai dit à l'époque, mais il faut laisser aux ESPÉ le temps de faire leurs preuves.

M. Christian Manable. – La polémique conduite par certains élus et certains parents contre la réforme des rythmes scolaires est injuste, car elle occulte tous les autres aspects de la grande loi de la refondation de l'école. Ainsi, l'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans, qui avait été précédemment supprimé, constitue une chance supplémentaire de réussite pour les enfants issus de familles défavorisées. La suppression des Rased fut une erreur, car ce dispositif venait en aide aux enfants en grande difficulté, comme le fut la suppression de 80 000 postes, heureusement corrigée par la création récente de 60 000 postes.

La République a toujours pourvu à la formation des maîtres, depuis Jules Ferry. Les Écoles normales formaient les hussards noirs de la République, qui ont inculqué les valeurs républicaines et les connaissances fondamentales à des générations d'enfants français. Les IUFM de M. Jospin avaient pris la relève. Depuis, plus rien ! Après un mastère, les jeunes enseignants sont envoyés sur les postes les plus difficiles sans aucune formation à la pédagogie. Comment s'étonner que les résultats ne soient pas à la hauteur ?

J'ai enseigné pendant 36 ans, en milieu rural, l'histoire et la géographie. Les élèves de sixième avaient des journées de six à sept heures. En fin d'après-midi, retenir leur attention relevait de l'exploit ! Concentrer les enseignements de base le matin, lorsque les enfants sont plus réceptifs - tous les chronobiologistes le disent - est un progrès. Les activités périscolaires sont une chance. Dans mon département de la Somme, des enfants issus de milieux défavorisés ont ainsi accès à des activités artistiques, culturelles ou sportives. Pour cela, il faut une volonté locale. Certains maires ont le courage d'assurer la gratuité des activités périscolaires en réduisant d'autres dépenses.

M. Jean-Léonce Dupont. – Sans remonter jusqu'à Jules Ferry, essayons de regarder les problèmes en face. La question du temps scolaire n'est pas résolue. La réforme des rythmes scolaires pose le problème de la prise en charge par les collectivités territoriales d'un temps qui était auparavant assumé par l'État. Il s'agit d'un transfert. Toutes les collectivités territoriales ont-elles les moyens d'y faire face ? Les aides actuelles sont insuffisantes. L'État a déjà imposé d'autres charges aux collectivités territoriales. Les activités mises en place sont-elles partout de même qualité ? Dans les territoires ruraux, il est difficile d'attirer des intervenants de qualité pour de courtes périodes de travail... Bref, une évaluation de cette réforme s'impose.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Nous ne sommes pas d'accord sur la scolarisation avant trois ans. L'important est ce qui se passe entre quatre et sept ans. Je propose de rétablir ce qui était prévu par la loi dite « Jospin » de 1989 : regrouper en un premier cycle des préapprentissage la dernière section de maternelle, le CP, le CE1 et le CE2. L'avenir scolaire d'un jeune se joue en grande partie entre quatre et sept ans. Certes, les élus

locaux doivent construire des bâtiments. Mais le plus important, c'est ce qui se passera à l'intérieur !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Carrère m'a demandé si nous allions examiner la seconde partie du budget : la réponse ne m'appartient pas.

Nous avons été frustrés de ne pas avoir pu débattre de l'ensemble du budget ces dernières années. Le blocage, je voulais le rappeler, pourtant, n'est pas tant venu des sénateurs de l'actuelle majorité alors dans l'opposition, que de certains de vos alliés politiques qui n'ont pas voté la partie recettes... Pour l'instant, nous examinons les missions en recettes et en dépenses en vue de l'examen en séance ; il n'y a aucune raison d'esquiver le débat.

Pour revenir au sujet, les charges qui ne cessent de s'accumuler sur les collectivités territoriales avec toujours plus de normes imposées et de missions nouvelles deviennent insupportables. Les élus s'en plaignent. Le Conseil d'évaluation des charges a chiffré le surcoût lié aux nouvelles charges obligatoires à 1,2 milliard, chiffre qui ne comprend pas les coûts liés à la réforme des rythmes scolaires.

M. Jean-Louis Carrère. – Votons !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je soutiens la proposition du rapporteur qui vise à prendre en charge le surcoût lié à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Le fonds d'amorçage, dont les crédits sont insuffisants pour assurer le financement de la réforme, se voit ainsi abondé de 150 millions d'euros. Il s'agit aussi d'une question d'égalité de nos territoires. Mme Cartron considère que cela ne constitue pas un bon signal et préfère mettre l'accent sur la qualité. Mais hélas, dans bien des communes, la question de la qualité ne se pose même pas, les élus n'ayant pas les moyens de mettre en place les activités périscolaires. Il faut que notre commission poursuive ses travaux d'évaluation, après un an de mise en œuvre. M. Carle propose de compenser le surcoût...

M. Jean-Louis Carrère. – Où en sommes-nous ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur Carrère, ne soyez pas discourtois ! Laissez-moi finir mon propos, je ne vous ai pas interrompu !

M. Carle propose de compenser le surcoût en reventilant des crédits du budget de la mission. Mme Laborde a fait part de son inquiétude. La commission des finances travaille aussi sur cette question ; elle a adopté un autre amendement qui vise à prendre en compte le surcoût des normes pour les collectivités territoriales en minorant de 1,2 milliard la baisse des dotations. Toutefois ce montant n'inclut pas le surcoût lié à aux rythmes scolaires. Je propose que nous nous rapprochions de la commission des

finances pour parvenir à une position commune. En attendant, l'amendement n° 1 de M. Carle constitue un bon amendement d'appel.

La commission adopte l'amendement n° 1.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2 consacre cinq millions d'euros supplémentaires à la médecine scolaire, notamment pour préparer une revalorisation des carrières des médecins et infirmières scolaires

La commission adopte l'amendement n° 2.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 réalise 15 millions d'économie grâce à une meilleure gestion des opérateurs du ministère de l'éducation nationale, à l'instar du Centre national d'enseignement à distance (CNED) ou de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep).

La commission adopte l'amendement n° 3.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 rétablit les 2,5 millions en faveur de l'enseignement agricole qui ont été ponctionnés à l'Assemblée nationale, et ce de manière incompréhensible alors que l'enseignement agricole ne représente que 2 % d'un budget de plus de 66 milliards d'euros.

Mme Mireille Jouve. – Je m'abstiens.

La commission adopte l'amendement n° 4.

M. David Assouline. – L'adoption de ces amendements modifie l'équilibre de la mission telle que la présentait le gouvernement. C'est pourquoi nous votons contre les crédits ainsi modifiés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits ainsi modifiés de la mission «Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2015.

Article 55 rattaché

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'article 55 rattaché concerne le fonds d'amorçage.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55.

A M E N D E M E N T S

présentés par M. Jean-Claude CARLE, rapporteur pour avis

au nom de la commission de la culture,
de l'éducation et de la communication

ARTICLE 32

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2		87 000 000 87 000 000		87 000 000 87 000 000
Vie de l'élève Dont Titre 2	140 000 000		140 000 000	
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2		3 000 000 3 000 000		3 000 000 3 000 000
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2		50 000 000		50 000 000
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL	140 000 000	140 000 000	140 000 000	140 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement vise à compenser le coût réel de la réforme des rythmes scolaires.

Le montant des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires s'élève à 373 millions d'euros pour l'année 2014-2015 et à 400 millions d'euros environ pour l'année 2015-2016, suite à la reconduction de l'intégralité des aides votée à l'Assemblée nationale.

Cependant, ce montant demeure largement insuffisant au regard des charges supportées par les communes. En effet, l'Association des maires de France (AMF) a évalué le coût financier de la réforme pour les communes à un montant compris entre 600 millions d'euros et un milliard d'euros. Selon, l'AMF, le surcoût moyen par élève et par an s'élèverait à environ 150 euros par élève et par an. Il est encore plus important dans les zones rurales et de montagne. Ainsi, une enquête réalisée auprès des communes de Haute-Savoie conclut à un surcoût de moyen de 207 euros par élève et par an. En retenant une estimation *a minima* de 600 millions d'euros, l'écart entre la charge supportée par les communes et les sommes budgétées s'élèverait à au moins 200 millions d'euros.

Ainsi, votre rapporteur pour avis considère que l'État doit tirer toutes les responsabilités de cette réforme qu'il a imposée d'autorité, sans concertation et dans la précipitation.

Compte tenu de l'importance des charges imposées aux communes ainsi que des impératifs de maîtrise de la dépense publique, votre rapporteur pour avis souhaite abonder les crédits du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires de 150 millions d'euros, au sein de l'action n° 6 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230 « Vie de l'élève ».

Cette majoration de crédits est intégralement compensée par la minoration des crédits suivants :

- 87 millions d'euros en AE et en CP de titre 2 sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », au titre de l'annulation des créations de postes d'enseignants stagiaires prévues dans en 2015 et du non-remplacement d'un enseignant sur deux partant à la retraite ;

- 3 millions d'euros en AE et en CP de titre 2 sur le programme 139 « Enseignement privé du premier et second degrés », afin de limiter le recrutement d'enseignants du second degré ;

- 10 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2 sur le programme 230 « Vie de l'élève », provenant des crédits de subvention aux associations au sein de l'action n° 6. Ces crédits ont fait l'objet d'une hausse de 10 millions d'euros, masquée par la prise en charge des conseillers départementaux de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) sur des crédits de personnel ;

- 50 millions d'euros en AE et en CP hors titre 2 sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », et notamment des dépenses de l'action n° 8 « Logistique, système d'information, immobilier », afin de contraindre le ministère de l'éducation nationale à revoir les modalités de gestion de ses grands projets, dont le dépassement de coût s'élève pour les seuls programmes informatiques à 225 millions d'euros.

En cohérence avec l'avis de votre rapporteur pour avis, les créations de poste dans l'enseignement du premier degré public et privé sont préservées afin de pallier l'allocation insuffisante des moyens vers ce maillon essentiel du système éducatif.

ARTICLE 32**État B**

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2				
Vie de l'élève Dont Titre 2				
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2		15 000 000		15 000 000
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL	0	15 000 000	0	15 000 000
SOLDE	- 15 000 000		- 15 000 000	

OBJET

Le présent amendement vise à faire contribuer davantage les opérateurs du ministère de l'éducation nationale aux efforts de réduction de la dépense publique.

En effet, la baisse apparente de leurs dotations est essentiellement imputable au transfert de 677 emplois de personnels sur postes adaptés de longue durée du Centre national d'enseignement à distance (CNED) vers les programmes 140 et 141, pour un montant de 47,6 millions d'euros.

Cela signifie que ces opérateurs ne participent pas aux efforts de maîtrise de la dépense publique, alors même que la gestion de certains opérateurs, à l’instar du CNED et de l’ONISEP, a fait l’objet de critiques sévères de la Cour des comptes, respectivement dans son rapport annuel de 2013 et dans un référé en date du 27 août 2014.

C’est pourquoi cet amendement annule 15 millions d’euros de crédits hors titre 2 de l’action n° 7 « Établissements d’appui de la politique éducative » du programme « Soutien de la politique de l’éducation nationale ».

ARTICLE 32**État B**

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2				
Vie de l'élève Dont Titre 2	5 000 000 5 000 000		5 000 000 5 000 000	
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2		5 000 000 5 000 000		5 000 000 5 000 000
Enseignement technique agricole Dont Titre 2				
TOTAL	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement vise à préparer la revalorisation des carrières des personnels de santé scolaire, médecins et infirmiers.

En octobre 2014, 263 postes de médecins scolaires demeuraient vacants, du fait notamment de difficultés de recrutement, qui sont liées à la faible attractivité du métier, notamment sur le plan salarial et des conditions de travail. Les infirmières scolaires connaissent des difficultés analogues.

En raison du manque de personnels, certains médecins sont chargés du suivi de près de 20 000 élèves, quand la moyenne nationale s'établit à un niveau déjà excessif de 11 000 élèves pour un médecin scolaire.

Les médecins et infirmières scolaires jouent ensemble un rôle primordial dans la réussite scolaire des élèves et la réduction des inégalités en matière de santé. Au-delà de la définition stricte de leur fonction, ils jouent également un rôle d'écoute et de soutien auprès des élèves.

Pour donner un signe fort de notre attachement à la préservation de la santé scolaire et à la nécessité de revaloriser les carrières des personnels de santé, il est proposé d'abonder l'action n° 2 « Santé scolaire » du programme « Vie de l'élève » d'un montant de 5 millions d'euros de crédits de titre 2, à partir de l'action n° 1 « Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives » du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

A M E N D E M E N T

**présenté par Mme Françoise FÉRAT et M. Jean-Claude CARLE,
rapporteurs pour avis**

**au nom de la commission de la culture,
de l'éducation et de la communication**

ARTICLE 32**État B**

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Enseignement scolaire public du premier degré Dont Titre 2				
Enseignement scolaire public du second degré Dont Titre 2				
Vie de l'élève Dont Titre 2				
Enseignement privé du premier et du second degrés Dont Titre 2				
Soutien de la politique de l'éducation nationale Dont Titre 2		2 500 000		2 500 000
Enseignement technique agricole Dont Titre 2	2 500 000		2 500 000	
TOTAL	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement vise à rétablir 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) hors titre 2 au profit de l'enseignement agricole.

Dans sa version d'origine, le projet de loi de finances pour 2015 ouvrait 1 380,108 millions d'euros de crédits en AE et en CP au profit du programme 143 « Enseignement technique agricole ». Les crédits de ce programme augmentaient ainsi de 2,8 % par rapport au budget précédent, soit 37,4 millions d'euros.

Toutefois, afin de compenser la reconduction de la part forfaitaire des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale diminue les crédits hors titre 2 du programme de 2,5 millions d'euros en AE et en CP.

Cette minoration aboutit à une baisse des crédits hors titre 2 du programme qui s'élève à 0,86 million d'euros, soit une diminution de 0,2 % par rapport à 2014. En conséquence, le budget du programme connaît une hausse plus mesurée de ses crédits 2,6 % par rapport à ceux ouverts en 2014 (+2,6 %), soit un total de 1 377,608 millions d'euros.

L'enseignement technique agricole, deuxième réseau éducatif du pays, constitue une véritable filière d'excellence, dont les résultats en matière d'insertion professionnelle sont bien supérieurs à ceux de l'éducation nationale. Il voit néanmoins sa situation fragilisée par une baisse tendancielle de ses effectifs ainsi que par l'absence d'une véritable ambition. Ne représentant que 2 % environ des 66,4 milliards d'euros de crédits de la mission « Enseignement scolaire », le budget de l'enseignement technique agricole ne saurait en être la variable d'ajustement.

En conséquence, le présent amendement rétablit la dotation initiale du programme 143. Ce rétablissement est compensé par la minoration des crédits hors titre 2 de l'action n° 8 « Logistique, système d'information, immobilier » du programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale » à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et en CP.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

Syndicat national des lycées et des collèges (SNALC)

M. Albert-Jean MOUGIN, vice-président et Mme Alice EISSEN, commissaire paritaire nationale

Syndicat national des enseignements de second degré (SNES-FSU)

Mmes Fabienne BELLIN, secrétaire nationale et Frédérique ROLET, secrétaire générale

Secrétariat général de l'enseignement catholique

MM. Pierre MARSOLLIER, délégué général aux relations politiques, et Yann DIRAISON, délégué général aux ressources humaines

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)

MM. Philippe TOURNIER, secrétaire général, et Eric KROP, secrétaire national

Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP-FSU)

MM. Olivier KOSC et Arnaud MALAISE, secrétaires nationaux

Direction générale de l'enseignement scolaire

Mme Florence ROBINE, directrice générale de l'enseignement scolaire, MM. Xavier TURION, chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique, et de M. Philippe THURAT, chef de la sous-direction de la gestion des programmes budgétaires

Mme Maryannick MALICOT, adjointe de la sous-directrice des lycées et formation professionnelle tout au long de la vie

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

MM. Jean-Michel POTTIER, président de la commission Formation-Éducation et Francis PETEL

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

Mmes Jocelyne GROUSSET, présidente, et Marianne BARRÉ

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

Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (UNMFREO)

MM. Serge CHEVAL, directeur et Stéphane POISSON, responsable du service gestion et assistance juridique

Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

MM. Philippe POUSSIN, secrétaire général et Alexis LE ROY, secrétaire général adjoint

Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)

MM. Jean-Marie LE BOITEUX, secrétaire général et Serge PAGNIER, secrétaire général adjoint « politique scolaire et laïcité »

**Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,
Direction générale de l'enseignement et de la recherche**

Mme Mireille RIOU-CANALS, directrice générale de l'enseignement et de la recherche et M. Philippe CUCCURU, sous-directeur des établissements des dotations

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Champagne-Ardenne

M. Sylvestre CHAGNARD, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Champagne-Ardenne, et M. Philippe SCHNÄBELE, directeur général adjoint à la direction générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture

ANNEXES

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

JEUDI 6 NOVEMBRE 2014

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous auditionnons, sur le projet de loi de finances pour 2015, Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Madame la ministre, nous sommes nombreux à souhaiter vous interroger également sur la dernière rentrée scolaire, qui a marqué l'« an II » de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et a vu la généralisation des nouveaux rythmes scolaires.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Nous partageons tous les mêmes objectifs : améliorer les apprentissages et créer les conditions de la réussite de tous les élèves.

Porté à 65 milliards d'euros, le budget de mon ministère pour 2015 est un marqueur de la politique de ce gouvernement et de la priorité qu'il donne à la jeunesse : son augmentation de 2,4 %, après 1,2 % en 2014, en fait à nouveau le premier budget de la nation, devant la charge de la dette.

Nous nous sommes engagés à créer 60 000 nouveaux postes d'ici 2017 : 54 000 pour l'éducation nationale, 5 000 pour l'enseignement supérieur, 1 000 pour l'enseignement agricole. Ce ministère aura, dès 2015, 10 421 postes supplémentaires, alors qu'avant 2012, ses moyens étaient en nette régression.

Sur le total, 352 millions d'euros supplémentaires iront à l'éducation prioritaire, réformée pour mieux correspondre à la réalité des difficultés sociales sur le territoire. La nouvelle éducation prioritaire est préfigurée dès cette année dans 103 établissements. À la rentrée 2015, 1 080 réseaux composés de collèges et d'écoles primaires formeront la nouvelle carte. Ce dispositif comporte une revalorisation des indemnités spécifique de ses enseignants, qui bénéficieront de meilleures formations, de décharges horaires favorisant le travail en équipe et la conduite de projets pédagogiques interdisciplinaires. L'accueil des élèves sera plus précoce, l'accompagnement et le tutorat renforcés, notamment en classe de sixième, afin que les élèves soient aidés dans leurs devoirs tous les jours.

En outre, 100 millions d'euros seront consacrés à la revalorisation des indemnités, en particulier des professeurs des établissements qui concentrent le plus de difficultés sociales et scolaires. Ce budget donne la priorité au premier degré, où nous aurons plus de maîtres que de classes, et où les actions de formation seront renforcées. Notre école accueille de plus en plus d'enfants en situation de handicap : deux fois plus en cinq ans. Nous faisons en sorte qu'ils soient accompagnés par des personnes formées à cet effet. Le gouvernement s'est engagé à ce que ces 28 000 auxiliaires de vie scolaire bénéficient, au terme de six années d'exercice, de contrats à durée indéterminée ; 350 nouveaux emplois d'accompagnants ont été créés à la rentrée 2014, 350 le seront à nouveau en 2015. S'y ajoutent 41 000 contrats aidés pour l'accompagnement de ces élèves. Enfin, 30 unités d'accueil des enfants autistes ont été créées cette année, notamment au niveau de la maternelle.

Telles sont les nouveautés de ce budget, qui poursuit par ailleurs les engagements généraux pris par le gouvernement pour la refondation de l'école. La formation des enseignants dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) s'opère désormais en alternance, les stagiaires consacrant une moitié de leur temps à l'enseignement en classe. Ce sont 25 000 postes qui seront ouverts en 2015 aux concours. Les moyens consacrés à cette réforme de la formation initiale se monteront à plus de 750 millions d'euros. Nous avons choisi, dans les trente académies, d'installer les ÉSPÉ au sein des universités, afin de les adosser à la recherche. Les enseignants doivent en effet s'habituer dès leurs premières années à évaluer leurs pratiques et à les voir évoluer. Je suis bien consciente qu'il reste des améliorations à apporter au nouveau système, qui a seulement une année d'existence.

Ce budget prévoit l'accompagnement des communes dans la réforme des rythmes scolaires : 400 millions d'euros y seront consacrés en 2014-2015, en particulier pour les aider à organiser les activités périscolaires ainsi qu'en 2015-2016. Nous leur demandons en contrepartie de s'engager dans un projet éducatif territorial (PEDT) garantissant la qualité de ces activités.

Ces mesures sont complémentaires de mouvements de fond de l'éducation nationale, en faveur notamment de l'insertion professionnelle des jeunes. Nous nous sommes engagés, lors de la grande conférence sociale de l'été dernier, à accroître l'ouverture de l'école sur le monde professionnel, à mieux valoriser l'apprentissage et l'enseignement professionnel. La réforme des programmes, la réforme des collèges, en tiendront compte. Le développement du numérique à l'école est également une priorité, répondant à une attente forte des Français en général et des enseignants en particulier. Les collégiens auront accès dès la rentrée 2016 à des ressources numériques, avec l'aide d'enseignants spécialement formés. Il faudra équiper les établissements en conséquence. Nous travaillons enfin sur le parcours de

santé des élèves et nous conduisons des consultations sur les programmes et le socle commun.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire. – Si je devais, madame la ministre, vous noter sur le montant de votre budget, vous auriez certainement mention « très bien ». Mais ce n'est pas le seul critère d'évaluation : les crédits ont constamment augmenté depuis des décennies, sans supprimer les difficultés de notre système éducatif, loin de là.

Sur les 60 000 postes que le Président de la République s'était engagé à créer, seuls 3 856 l'ont été à ce jour, ce qui ne couvre pas même l'augmentation démographique : il y a moins de maîtres dans les classes primaires qu'en 2011. Comment expliquer cet écart ?

Le niveau de recrutement aux concours semble avoir dramatiquement baissé : des candidats auraient été reçus avec des notes très faibles. Est-ce pour pallier le manque de professeurs dans certaines disciplines et dans certaines académies ? Le problème de l'attractivité du métier est manifeste : un enseignant doté d'un master débute à 1 300 euros nets, alors qu'il pourrait être recruté ailleurs dans de bien meilleures conditions. S'y ajoute le manque de considération dont souffre la profession.

J'avais averti votre prédécesseur, qui a supprimé la formation initiale, que c'était une erreur : les nouveaux professeurs sont compétents dans leurs disciplines, mais pas nécessairement en pédagogie. Quel bilan tirez-vous, après un an d'application, des ESPÉ ? Prendrez-vous des mesures pour améliorer cette formation ? Les interlocuteurs que nous avons rencontrés déplorent en outre l'insuffisance, voire l'absence complète de la formation continue.

Le Président de la République veut faire de l'apprentissage une priorité, avec un objectif de 500 000 apprentis. Cette ambition louable se heurte à certaines contraintes : le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) a été rendu si contraignant par des circulaires successives qu'il en est quasiment inopérant. Comptez-vous l'assouplir ? Autre frein, la réglementation relative à l'utilisation de machines dangereuses. L'administration fait appliquer les circulaires avec un tel zèle qu'elle freine la conclusion de nombreux contrats d'apprentissage.

Vos déclarations au sujet des mères voilées accompagnant les sorties scolaires ont fait polémique et inquiètent certains chefs d'établissements. La circulaire Chatel continue-t-elle de s'appliquer ? Bien des sorties sont remises en cause.

La mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires a été omniprésente dans la campagne sénatoriale : pas une commune où il n'en ait été question. Je ne connais pas d'élus qui refusent de l'appliquer, mais souvent ils ne le peuvent pas, pour des raisons de personnel ou de crédits. Vous nous annoncez la reconduction des aides en vigueur, à condition que

les communes signent un contrat éducatif territorial, mais ce sera difficile pour les plus petites. Ces fonds supplémentaires proviendront-ils, par redéploiement, d'autres lignes de votre budget, ou avez-vous obtenus de Bercy des fonds supplémentaires ?

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits du programme « Enseignement technique agricole ». – Le programme 143, intégré par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) à votre budget, voit ses crédits augmenter de 2,8 % et comporte 140 nouveaux postes d'enseignants et 25 d'auxiliaires de vie scolaire (AVS). Mais la baisse des charges de pension pour les emplois gagés en centres de formation d'apprentis (CFA) et en centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), comme la sous-budgétisation des emplois d'assistants d'éducation, mettent ces dépenses à la charge des établissements et les fragilisent. Les arbitrages budgétaires ne sont certes pas pour demain, mais je tenais à appeler votre attention sur ces points.

L'enseignement agricole est un enseignement d'excellence, hélas assez méconnu. L'orientation partagée des élèves n'existe pas. L'idéal serait de leur faire découvrir à la fin de la classe de troisième toutes les possibilités qui leur sont offertes, mais l'orientation est, au contraire, souvent retardée, ce qui provoque une perte de confiance et des décrochages scolaires. Éducation nationale et enseignement agricole devraient être complémentaires. Or, les filières agricoles - qui ne forment pas seulement des agriculteurs - ne sont pas proposées, pas plus que les métiers manuels. Quelles mesures envisagez-vous de prendre pour remédier à cette situation ?

J'ai longtemps milité pour la mutualisation des moyens de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole. Les deux parties y gagneraient. Où en sommes-nous ?

Présente quotidiennement sur le terrain, je ne rencontre pas d'élus qui n'évoque pas les difficultés causées par la réforme des rythmes scolaires. Votre attachement à l'égalité et à la réussite de nos enfants, madame la ministre, n'est plus à démontrer. Or l'injustice et l'inégalité engendrées par cette réforme sont flagrantes. Injustice envers les élus, qui ont dû mettre en œuvre cette réforme sans concertation, au moment même où l'État réduisait fortement les dotations des collectivités. Le Premier ministre et vous-même nous avez donné des assurances sur le fonds d'amorçage, mais le compte n'y est pas. Ne laissons pas croire que nous prenons à la légère l'intérêt des enfants.

Que pensez-vous des dérogations accordées à certaines municipalités et pas à d'autres ? Deux communes voisines, dans mon département, avaient déposé tardivement leurs demandes : l'une a été acceptée, l'autre non. Le courrier que j'avais adressé à ce sujet à votre prédécesseur est resté sans réponse. Inégalité encore pour les parents, qui doivent souvent participer financièrement à ces activités, si bien que certains enfants en sont tout simplement privés. Inégalité pour les enfants, et c'est le

plus grave : les communes rurales n'ont pas les locaux appropriés, ne trouvent pas les intervenants nécessaires et ne parviennent finalement à organiser que de simples garderies. En CM2, à la veille de l'entrée en sixième, ce n'est pas sérieux.

Notre système éducatif exige une refonte. La cinquième matinée devait permettre d'étaler l'enseignement des matières les plus difficiles, mais elle n'a en réalité rien changé. Quel sens trouver à cette réforme, alors qu'à partir du 20 juin les enfants jouent toute la journée dans la cour de récréation ?

M. David Assouline. – Quel rapport avec les crédits de l'enseignement agricole ? Vous vous éloignez de votre sujet. Je ne comprends pas votre intervention.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cher collègue, c'est votre intervention qui est superflue : je me charge de présider cette réunion.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Madame la présidente, puis-je poser mes questions ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Poursuivez.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – L'annualisation du temps de travail scolaire serait une première mesure essentielle pour alléger les emplois du temps. Madame la ministre, établirez-vous un bilan objectif de cette réforme en termes de coûts pour les collectivités et d'intérêt pour les enfants ? Je regrette d'avoir à faire un constat aussi négatif...

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Un grand journal du soir a mis en doute, dans son édition d'hier, la création effective des postes annoncés par le Gouvernement. Or 24 666 ont déjà été créés au 1^{er} septembre 2014. Si 18 070 de ces nouveaux enseignants sont encore stagiaires, ils ne le demeureront pas à vie ! Ils seront titularisés au bout de deux ans. Nous prévoyons la création de 10 561 postes supplémentaires en 2015. La montée en charge de ces recrutements ne peut être que progressive.

Nous confirmons la priorité que nous donnons au premier degré : c'est essentiellement là que les postes nouveaux ont été distribués. Oui, le nombre d'élèves augmente : où en serions-nous si les suppressions de postes avaient été poursuivies ! Je veux vous rassurer, les 3 350 postes « devant élèves » supplémentaires ne sont pas absorbés par l'évolution démographique. Nous aimerions certes en faire plus pour la préscolarisation des enfants en zones prioritaires, mais toutes les familles ne sont pas intéressées. C'est une culture à installer.

Le métier d'enseignant manque certes d'attractivité, mais moins que ces dernières années, qui avaient vu la suppression de 80 000 postes en dix ans et celle de la formation initiale – sans oublier les propos dévalorisants tenus à l'endroit des professeurs. Notre travail depuis 2012 a

consisté à revaloriser le métier, par l'ouverture de postes et par l'augmentation des salaires. Les enseignants du premier degré reçoivent désormais une prime de 400 euros annuels. Est-ce insuffisant ? Sans doute. Lorsque nous en aurons les moyens, nous ferons plus. Quatorze métiers de l'éducation nationale, notamment ceux d'enseignant, de conseiller principal d'éducation (CPE) ou de directeur d'école, ont fait l'objet de chantiers « métiers » avec les syndicats, afin de redéfinir les missions et les moyens. Une première série de conclusions sera rendue la semaine prochaine. Les directeurs d'établissements, par exemple, bénéficieront de davantage de décharges horaires et du renfort de contrats aidés pour les tâches administratives.

La notation des épreuves des concours n'est pas une évaluation absolue, mais relative, visant à classer les candidats. Ayant tous obtenu un master, ils sont diplômés et ont le niveau requis pour exercer. Les ESPÉ sont là pour compléter cet acquis disciplinaire par une formation pédagogique : félicitons-nous d'avoir réussi à les mettre en place dès la rentrée 2013. Elles sont certes perfectibles, mais le gouvernement a tenu à les installer au plus tôt. Si nous avions tardé, nous aurions connu les mêmes difficultés... plus tard. Je rappelle que les universités sont des entités autonomes, non des opérateurs de l'État susceptibles de recevoir des instructions. Nous avons créé un comité de suivi présidé par le recteur Filâtre, et les inspections générales ont rendu un pré-rapport sur la mise en œuvre de cette réforme.

La formation continue des enseignants est l'un des points sur lesquels nous pouvons avancer. Les personnes en exercice ont besoin d'être renforcées dans leurs pratiques. Nous le faisons au moyen d'un outil en ligne, Magistère, qui devra être complété par des formations spécifiques, à destination notamment des enseignants en zone prioritaire.

Nous introduisons, dans le cadre de la réforme des collèges, un parcours nouveau d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel (PIODMEP), conçu par le Conseil supérieur des programmes et destiné à devenir une étape systématique dans toutes les classes du collège. Nous en sommes au stade de l'appel à projets. Il sera expérimenté en janvier dans une centaine d'établissements volontaires, dans toutes les académies.

L'éducation nationale accueille aujourd'hui 40 000 élèves sous statut d'apprentis, nous en voulons 60 000 en 2017. Il est pour cela nécessaire de changer les réflexes des enseignants, des parents et des élèves qui tendent considérer que l'apprentissage est réservé aux cas d'échec scolaire et débouche sur des métiers mal payés. C'est faux ! Les offres d'apprentissage apparaîtront désormais dans tous les outils d'orientation post-troisième et post-bac. J'ai en outre demandé à chaque recteur de réfléchir à une stratégie de développement de l'apprentissage. Nous ferons le point tous ensemble lors d'une réunion qui se tiendra le 19 novembre prochain.

Un travail interministériel est en cours afin de simplifier la réglementation relative à l'usage des machines dangereuses par les élèves. On s'orienterait vers un régime de déclaration pour faciliter la tâche aux entreprises et ouvrir aux élèves l'accès à des expériences utiles.

Vous connaissez mon attachement à la laïcité : elle doit être défendue et promue à l'école, non seulement comme une règle de neutralité religieuse imposée, mais comme une culture à acquérir afin de pouvoir se forger une liberté de conscience et de jugement. Nous pouvons nous appuyer pour cela sur la charte de la laïcité, dont l'affichage a été très opportunément décidée par Vincent Peillon ; un enseignement moral et civique est en cours de conception, il s'adressera à tous les élèves ; des référents laïcité, dans toutes les académies, ont été désignés pour conseiller les enseignants et répondre à leurs interrogations ; enfin les ESPÉ comportent des modules « Laïcité » grâce auxquels les enseignants pourront aborder le sujet plus sereinement en classe.

Comme l'a précisé le Conseil d'État, les parents ne sont pas soumis à la règle de neutralité religieuse qui s'impose au personnel de l'éducation nationale, mais sont tenus de s'abstenir de tout prosélytisme, conformément à la circulaire Chatel, sur laquelle il n'est pas question de revenir. Les mères d'élèves voilées sont donc autorisées à accompagner les sorties scolaires, d'autant que tout rapprochement entre l'école et les familles est vertueux, bénéfique pour les enfants.

Pour avoir longtemps été élue locale, je sais que la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires est compliquée et je ne prétends pas que l'accompagnement financier de l'État couvre tous les coûts. Mais c'est une bonne réforme : l'étalement des enseignements sur cinq matinées améliore la qualité des apprentissages ; et l'instauration des activités périscolaires, culturelles, artistiques ou sportives, est pour tous les enfants une ouverture sur le monde. De telles activités ne sont plus réservées aux enfants des familles aisées. Chaque jour, la revue de presse de la presse quotidienne régionale m'apprend d'ailleurs que la réforme ne pose pas seulement des difficultés : je suis étonnée de lire tous ces témoignages de familles, d'enseignants et d'élus qui se disent ravis. Restent évidemment quelques cas particuliers, comme celui d'une commune des Bouches-du-Rhône qui a refusé de la mettre en œuvre...

Nous avons à nouveau provisionné 400 millions d'euros pour l'accompagnement de l'État en 2015 et 2016, mais il sera réservé aux communes signataires d'un projet éducatif territorial. C'est simplement une question d'engagement et de volontarisme : nous ne voulons pas verser d'argent à ceux qui ne font aucun effort pour proposer des activités de qualité. Je signale que les communes rurales sont beaucoup plus nombreuses que les grandes villes à y avoir souscrit.

Sur les 60 000 nouveaux postes prévus, 1 000 iront à l'enseignement agricole : 685 auront été créés entre 2012 et 2015 ; et 25 nouveaux AVS s'ajoutent cette année aux 100 recrutés depuis 2012. De nouvelles classes ont été ouvertes dans les lycées agricoles et la capacité des classes de BTSA a été augmentée. Stéphane Le Foll a dû vous parler hier du plan d'action « Enseigner à produire autrement ». L'enseignement agricole s'ouvre mieux à l'international avec le renforcement de ses classes européennes. Les nouveaux enseignants bénéficient d'un cycle spécifique d'un an à l'école de formation de Toulouse.

Les dérogations accordées aux communes pour l'application de la réforme des rythmes scolaires feront l'objet, après un an, d'une évaluation.

Mme Françoise Laborde. – Le Sénat avait conduit une mission commune d'information sur le parcours d'orientation. Elle a conclu à l'importance de prononcer le mot dès la maternelle pour qu'il perde sa connotation négative. Et surtout de mettre en place un vrai parcours, qui seul donne son sens à l'orientation scolaire.

Un décret Vallaud-Belkacem pourrait-il remédier aux inconvénients du décret Hamon sur la répartition du temps scolaire ? Deux fois une heure et demie valent mieux qu'une demi-journée... Le décret du 27 juin 2014 sur la professionnalisation des AVS ne précise pas si les intéressés peuvent, lorsqu'ils le souhaitent, travailler davantage qu'à mi-temps ? Ils effectuent d'ores et déjà des heures de réunion qui ne sont pas comptabilisées, et leur situation est souvent très précaire.

La laïcité progresse, c'est une bonne nouvelle. Il faudrait officialiser la journée nationale de la laïcité, le 9 décembre. En Haute-Garonne, nous encourageons toutes les écoles à prendre part à l'événement. Enfin, sur l'apprentissage des langues, vous avez évoqué les classes européennes, mais ailleurs, dans les maternelles et à l'école primaire, cet enseignement est un peu faible.

M. Jacques-Bernard Magner. – On ne peut pas avoir d'état d'âme face à un budget en hausse de 2,4 %, qui constitue de surcroît le premier budget de l'État. Depuis trois ans, les gouvernements successifs ont renforcé de manière considérable les moyens de l'éducation nationale. En 2012, 11 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés. L'objectif est fixé à 30 % cette année, grâce à des moyens supplémentaires. Je participe avec ma collègue Marie-Christine Blandin au Conseil supérieur des programmes, créé par Vincent Peillon. Le nouveau PLODMEP doit être pris en compte dans le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture, de la maternelle jusqu'au collège. Il offrira aux enseignants les outils adéquats pour accompagner les élèves et éviter que 150 000 enfants ne « décrochent » chaque année. Les auxiliaires de vie scolaire, qui participent à faire de l'école un lieu d'accueil plus large, ont été déprécarisés. C'est un apport de qualité qui renforce la présence des adultes auprès des enfants handicapés.

Le fonds d'amorçage destiné aux communes a été sécurisé jusqu'en 2016. J'espère qu'il sera maintenu au-delà, car les communes rencontrent des difficultés. Elles ont besoin de temps pour adapter leur projet éducatif. Beaucoup de communes craignent d'être sanctionnées financièrement pour n'avoir pas présenté assez vite leur PEDT.

Mme Mélot et moi avons mené en début d'année une mission d'information sur la mise en place des ÉSPÉ. La collaboration entre l'éducation nationale et l'enseignement supérieur n'allait pas de soi, et c'est une avancée formidable. Monsieur Carle, le métier d'enseignant redevient attractif. L'an dernier, 30 % des étudiants ont choisi une formation aux métiers de l'éducation nationale, sans doute attirés par l'alternance et les passerelles ouvertes entre l'académique et le professionnel.

Le développement du plan numérique pour les enfants passe par l'informatisation et la numérisation de l'ensemble des classes - et plus seulement une seule salle disposant d'ordinateurs. Dans l'école de ma commune, les cinq classes ont besoin d'un tableau numérique. Les communes sont désarmées, car elles manquent de moyens. Pour les collèges, les départements sont mieux dotés. Un nouveau plan informatique pour la numérisation dans les écoles éviterait le développement des inégalités.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - Grâce à l'amélioration des processus de recrutement et de formation, le vivier d'enseignants se reconstitue. Veillons à ce que ce soit au bénéfice de toutes les disciplines. Un pré-recrutement beaucoup plus en amont serait souhaitable. Quel bilan faites-vous des emplois d'avenir professeur (EAP) ? Combien de jeunes ont poursuivi dans l'éducation nationale ? Combien ont abandonné, et pourquoi ? L'accompagnement par un tuteur fonctionne-t-il ? Par ailleurs, disposez-vous d'un bilan sur la réforme du baccalauréat professionnel en trois ans, mise en place par votre prédécesseur ? Hier, le ministre de l'agriculture nourrissait certaines inquiétudes sur l'obtention des diplômes ou la connexion avec les entreprises. Sont-elles fondées ? Dans certaines familles, le bac pro pose problème car ce sont des années d'études en plus. Je m'inquiète également de l'état de la médecine scolaire. De quelles informations disposez-vous sur la mise en place d'un parcours de santé des élèves ? Enfin, vous êtes attachée à l'égalité entre hommes et femmes. Comment y sensibiliser les élèves dès le plus jeune âge ?

Mme Colette Mélot. - Mon collègue Magner a évoqué la mission d'information sur les ÉSPÉ. Il serait utile de poursuivre notre travail pour savoir comment les choses ont évolué au cours de leur deuxième année de fonctionnement. Un rapport des inspections générales du 8 octobre dresse un bilan sévère. Vous dites que « le système est perfectible ». Laisser le temps aux écoles de s'implanter, oui, mais à la condition de pouvoir constater des progrès ! Il est souhaitable que les étudiants puissent se réorienter vers les divers métiers de l'éducation en cas d'échec au concours. Ce serait peine

perdue, sinon, d'avoir fait d'aussi longues études pour en sortir sans aucune formation professionnalisante.

Quel est le statut des étudiants qui ont réussi le concours, il y a deux ans, dans le système précédent ? Ils n'ont pas reçu de formation avant d'être face aux élèves. Ont-ils été titularisés ? Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que nos enseignants sont moins intéressés par la formation continue que ceux des autres pays. Ils sont 76 % à en bénéficier contre 88 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le pourcentage est moindre encore dans les établissements privés. Cette désaffection s'expliquerait par l'inadéquation entre l'offre et les besoins. La formation au numérique est indispensable : dans certaines communes, les enseignants n'arrivent pas à utiliser les tableaux numériques informatisés qui ont été installés. Les Moocs sont un outil à privilégier.

M. Claude Kern. - Je vous félicite pour l'augmentation de votre budget. Néanmoins, même revalorisé, le métier d'enseignant est de plus en plus difficile à exercer, dans le premier degré comme dans le secondaire. Les enseignants se plaignent de la détérioration du comportement des élèves. Ils ont besoin de reconnaissance.

La formation en alternance facilite l'insertion professionnelle des étudiants en multipliant les débouchés. Les entreprises apprécient ce dispositif, même si elles regrettent la disparition de la dotation en apprentissage. Qu'avez-vous prévu pour compenser ce manque ? Quant à l'orientation, je note avec satisfaction qu'elle évolue comme prévu. Le parcours doit rester axé sur les métiers, sans négliger les passerelles possibles dans le secondaire, qui sont autant de portes ouvertes pour les élèves.

Des inégalités existent entre zones rurales et zones urbaines dans l'aménagement des rythmes scolaires. Les offres d'activités périscolaires ne peuvent pas être partout les mêmes. Les parents en font souvent le reproche aux maires des petites communes. Lors de la dernière campagne électorale, j'ai pu constater une désertion de l'enseignement public au profit du privé, surtout dans les zones rurales. Le privé propose aux parents une prise en charge de leurs enfants toute la journée, tandis qu'à l'école publique, il faut assumer les coûts du périscolaire. Enfin, s'agissant de l'initiation aux langues étrangères dès le plus jeune âge, il me paraît souhaitable de privilégier la langue du pays voisin dans les régions frontalières, pour favoriser l'emploi futur. Encore faut-il avoir des enseignants suffisamment formés pour mettre en place des classes bilingues.

Mme Corinne Bouchoux. - La mise en place des nouveaux rythmes scolaires ne se fait pas sans difficultés. Mais il ne s'agit pas seulement d'une question de moyens. En milieu rural, il est très important d'exploiter les ressources relationnelles locales - faire appel au photographe établi dans le village, par exemple. Le rapport d'un étudiant sur le développement du

périscolaire dans une petite commune du Maine-et-Loire énumère ainsi les activités proposées - jardin partagé, club photo, atelier poésie-roller, tout cela sans le moindre coût et pour le plus grand épanouissement des enfants. Une bourse aux bonnes idées serait un outil efficace.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. - Oui !

Mme Corinne Bouchoux. - Le 30 septembre, l'Unesco a rendu son bilan sur l'éducation à l'environnement et au développement durable. Les éloges sont mesurés au sujet de la France. La loi de refondation mentionne cet objectif. Où en est-on ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. - Madame Laborde, le décret dit Hamon prévoyait des dérogations pour la mise en place des nouveaux rythmes : or peu de communes y ont fait appel, 3 000 sur les 23 000. Ce sont des communes importantes - dont la mienne - et c'est la raison pour laquelle on en a beaucoup parlé. Mais elles sont minoritaires. Une évaluation aura lieu au printemps : s'il apparaît que les dérogations sont préjudiciables à la réforme, elles ne seront pas reconduites.

La réforme offre aux enfants la possibilité de mieux apprendre grâce à des activités périscolaires de qualité. J'aborde ce sujet avec beaucoup d'humilité. Le volontarisme et l'ambition ne suffisent pas ; l'évaluation est le maître mot. Le comité de suivi national mesurera la réussite ou non de la réforme. À voir la situation des communes qui ont mis en place les nouveaux rythmes dès 2013, je suis plutôt optimiste. Vous évoquiez les AVS : 28 000 obtiendront à terme un contrat à durée indéterminée, 5 000 cette année. Leur emploi sera ainsi sécurisé. Des postes seront créés pour l'accueil des enfants en situation de handicap - 350 cette année et autant à la rentrée prochaine. Pour assurer l'accueil de ces enfants en périscolaire, l'éducation nationale met à disposition des établissements un personnel déjà formé et identifié - les accompagnants des élèves en situation de handicap ou AESH, qui suivent aussi les enfants dans leur temps scolaire, ce qui est un avantage. La caisse d'allocations familiales peut également être sollicitée, à hauteur de 54 euros par enfant et par an, dès lors que le cadre d'accueil de loisirs est agréé. J'ai assoupli les conditions de cet agrément lorsque j'étais ministre de la jeunesse et de la vie associative.

Vous pouvez compter sur moi, Madame Laborde, pour faire du 9 décembre une date solennelle, célébrée dans les établissements scolaires. Et je vous invite à y travailler avec moi.

Monsieur Magner, 7 000 communes ont signé un PEDT ; 70 % d'entre elles ont moins de 2 000 habitants. Jusqu'alors, personne ne leur demandait de signer un tel contrat, d'où la faiblesse apparente de leur nombre. Je souhaite que le dispositif fonctionne sans contrainte, ni démarches administratives lourdes. Une réunion est prévue cet après-midi

avec les associations d'élus locaux pour travailler sur le formulaire du PEDT. Madame Bouchoux, je retiens avec enthousiasme l'idée de la bourse aux bonnes idées et vais la leur soumettre ! Le périscolaire n'a pas besoin d'activités luxueuses. C'est une idée fautive de croire que les communes modestes feraient moins bien que les autres. Jardinage, poterie, photo, tout cela ne demande pas des moyens considérables mais offre la possibilité d'apprendre autrement.

À la rentrée 2016, le plan numérique s'adressera d'abord aux collégiens. Alléger les cartables surchargés, faciliter les apprentissages grâce à l'interactif, tels sont les objectifs à privilégier. Néanmoins, les écoles primaires seront également équipées et connectées. Lors de cette rentrée scolaire, 8 000 écoles rurales ont bénéficié du très haut débit. Nous souhaitons également introduire une initiation à la programmation informatique, dès l'école primaire, sur le temps périscolaire. Nous avons lancé un appel à projets.

Madame Gonthier-Maurin, vous avez raison de constater la faible attractivité de certaines disciplines. En mathématiques, notamment, il est difficile de recruter des enseignants. Les étudiants de ces filières donnent la préférence au métier d'ingénieur, mieux rémunéré, mieux considéré. À nous de rendre le métier d'enseignant attractif et de revaloriser les matières délaissées. Avec Cédric Villani, nous allons développer une grande stratégie nationale de mobilisation pour les mathématiques.

Je suis très attachée au dispositif des emplois d'avenir professeurs (EAP). Après un démarrage tardif, la première année, 3 000 jeunes ont été recrutés, pour 4 000 postes offerts. À la rentrée 2014, près de 5 000 nouveaux EAP les ont rejoints. Des choses restent à améliorer, comme l'organisation de la formation.

Le pré-recrutement est un objectif intéressant. Nous y travaillons dans les limites de ce qu'autorise le Conseil constitutionnel, toujours soucieux du principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

L'enseignement professionnel concerne 670 000 élèves avec un flux annuel de bacheliers qui augmente régulièrement - un tiers de plus entre 2009 et 2014. En 2014, 30 % des bacheliers ont obtenu un bac pro, contre 20 % en 2008. Lors du prochain Salon de l'éducation, je ferai des annonces sur cette question.

Les difficultés de recrutement dans la médecine scolaire sont réelles. Sur 1 500 postes, 300 restent vacants. Le ministère ouvre une cinquantaine de postes par an. Le problème est global et non spécifique à l'éducation nationale. Des mesures salariales, une revalorisation indiciaire, amélioreront je l'espère la situation. L'accueil d'étudiants en médecine dans l'éducation nationale, durant les stages d'internat, produit également ses effets et sera donc renforcé. Le rapport sur la médecine scolaire commandé par Vincent Peillon doit m'être remis prochainement. Il facilitera la mise en place d'un

parcours de santé de la maternelle au lycée. L'objectif est de donner aux élèves la culture nécessaire pour prendre soin d'eux-mêmes et éviter les conduites à risque.

Le plan sur l'égalité filles-garçons que nous avons annoncé avec Benoît Hamon à l'automne dernier est sur le point d'être finalisé. Cette question sera abordée dans la formation initiale et continue...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Des heures y seront-elles dédiées dans la formation initiale ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Oui. Le plan sera présenté le 26 novembre prochain. Madame Mélot, 99 % des étudiants qui s'engagent dans les ESPÉ sont titularisés au bout de deux ans. Seuls 114 ne l'ont pas été. Monsieur Kern, je me rends dans l'Allier demain pour les assises de la ruralité. Quand je parle d'une école qui crée les conditions de la réussite pour tous les élèves sur tout le territoire, je pense aussi aux zones rurales ! L'isolement, le sous-équipement, le manque d'associations sont des difficultés dont nous avons conscience.

Une solution est d'inciter les communes et les collectivités locales des zones rurales à contractualiser avec le ministère de l'éducation nationale, sur le modèle de ce qu'a fait le département du Cantal. En anticipant sur trois ans les évolutions démographiques de ce territoire, nous avons pu en neutraliser les effets. Plutôt que de fermer des classes par manque d'élèves, nous incitons les élus locaux à travailler sur des réseaux d'écoles. Cela fonctionne. Les Hautes-Pyrénées et l'Allier se sont engagés dans le programme. Je suis très attachée au développement de l'enseignement bilingue. Je dois prochainement inaugurer une école maternelle franco-allemande dans la Sarre. Enfin, je crois que l'enseignement privé s'alignera à terme sur les nouveaux rythmes scolaires, notamment pour ne pas imposer aux parents une double organisation compliquée. C'est déjà le cas de 10 % des établissements privés.

M. Michel Savin. – Le rapport de la Cour des comptes indique que le problème de l'école n'est pas dans le nombre d'enseignants mais dans l'insuffisance des moyens. Il insiste sur l'inutilité d'augmenter le nombre de professeurs sans réformer la gestion et recommande de redéfinir le métier d'enseignant.

Le décret du 26 août 2005 prévoit qu'il revient au chef d'établissement de mettre en place un protocole pour remplacer les enseignants du second degré absents pour une courte durée. Manifestement, le décret n'est pas appliqué. C'est un problème pour les élèves et leurs familles.

La demi-journée de consultation des enseignants a posé aux familles et aux collectivités de gros problèmes d'organisation. Pourquoi ne pas l'avoir

organisée en dehors du temps de classe ? Ou sur les 24 heures prévues pour le travail pédagogique des enseignants ?

Vous donnez la priorité à l'apprentissage. Or, le nombre des contrats d'apprentissage a reculé de 8 % en 2013 et de 14 % en 2014, contredisant votre discours volontaire. Quels sont vos objectifs chiffrés dans ce domaine ?

Mme Françoise Cartron. - Sur quels critères, et selon quelle pondération, est actualisée la carte des réseaux d'éducation prioritaire (REP) ? En Gironde, trois collèges ruraux, isolés, en difficultés sociales et culturelles ont été exclus du dispositif, et un collège de Bordeaux y est entré. Cela suscite l'incompréhension et nous sommes bien démunis pour expliquer ce choix.

Concernant la réforme des rythmes scolaires, personne n'a cité le dernier rapport de l'Unicef qui recense 3 millions d'enfants pauvres en France. Les inégalités sont immenses. Et nous n'entendons aucun cri de révolte contre cette bombe qui pourrait disloquer notre société. La réforme des rythmes scolaires apporte un autre espace d'apprentissage à ces enfants. Le développement des activités, hélas, se heurte à des difficultés pratiques, l'habilitation des intervenants notamment. Une institutrice à la retraite, passionnée d'herboristerie, mais ne possédant pas de brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), ne peut faire partager sa passion aux enfants. Si elle l'emploie, la commune ne touchera pas les aides de la CAF. Des ajustements restent à faire. De même, dans les petites communes, le directeur d'école se propose souvent pour jouer le rôle du référent, et assurer la coordination des activités. Or, il n'est pas reconnu !

Enfin, quelle est votre position sur la situation des collèges dans le cadre de la réforme territoriale et de la répartition des compétences : doivent-ils être rattachés à la région ou au département - d'un point de vue éducatif, bien sûr ?

Mme Dominique Gillot. - Dans le projet de refondation de l'école initié par Vincent Peillon, le numérique devait enrichir les méthodes pédagogiques, à travers une distribution de matériel, de projets et d'accompagnement. Comment renforcer la formation ? Le numérique nécessite également une articulation des réseaux sur le territoire. Un pilotage national est indispensable. Comment l'envisager sans avoir recours à un énième plan informatique ? Enfin, le numérique réinvente des recettes d'éducation populaire, issues de la pédagogie Freinet. Que pensez-vous de ce retour ?

La mise en place des ÉSPÉ reste problématique, notamment leur représentation au sein des conseils scientifiques et pédagogiques des universités. Elles sont des écoles dans l'université mais non des facultés de l'université. Il conviendrait de préciser leur pilotage national. Il reste aussi à examiner la question de leur adossement aux lieux de recherche...

Mme Maryvonne Blondin. – L'École des hautes études de santé publique de Rennes soutiendrait avec efficacité votre volonté de développer l'attractivité du métier de médecin scolaire. Les psychologues scolaires jouent un rôle clef, car ils aident les élèves dans les domaines de la bien-traitance et de la lutte contre l'addiction. Le quatorzième chantier métiers a travaillé à créer un seul corps de psychologues scolaires.

L'apprentissage des langues étrangères doit commencer dès le plus jeune âge. N'en va-t-il pas de même pour les langues régionales ?

Le 25 septembre dernier, je vous ai adressé un courrier pour attirer votre attention sur les difficultés d'un PEDT intercommunal : comment répartir les sommes versées par la CAF, entre la ville-centre disposant de l'accueil de loisirs (et du coordinateur ALSH) et les communes périphériques, démunies pour organiser les nouveaux rythmes ?

Mme Nicole Duranton. – Je ne partage pas votre optimisme sur la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Dans mon département, certaines communes rurales sont en difficulté. Leurs maires vous le diraient. Le fonds d'amorçage sera-t-il pérennisé ? Il faudrait en clarifier les conditions d'attribution pour que les sommes puissent être versées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui prennent en charge des activités périscolaires.

M. Jacques Grosperin. – Pour un budget de l'État qui représente 6,3 % du PIB, les résultats sont décevants. Un rapport de McKinsey indique que l'enseignement n'est pas meilleur avec plus d'enseignants. La Cour des comptes dénonce un « effet Bahlsen ». Tous les gouvernements sont responsables de cet échec. Les enseignants ont besoin d'un vrai changement de statut. Celui de 1950 a été toiletté, mais ce sont les syndicats qui ont dicté les aménagements. Je vous signale que 45 000 postes, cela ne représente guère que deux heures de plus par enseignant... Pourquoi ne pas accorder plus d'autonomie aux écoles, imaginer un recrutement par les chefs d'établissement ? Et quand aurons-nous le courage de donner à ces derniers un vrai statut, pour qu'ils ne soient plus des collègues, mais de vrais dirigeants ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Aurélie Filippetti avait annoncé un plan pour l'éducation artistique et la culture à l'école, et une ligne budgétaire spécifique. Nous n'en savons pas plus. Ne pourrait-on s'appuyer sur les contrats locaux d'éducation artistique (CLEA) ? Il serait intéressant de les articuler aux activités périscolaires, dont 30 % relèvent des domaines artistique et culturel.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Monsieur Savin, je partage les conclusions du rapport de la Cour des comptes. Les moyens ne font pas tout et il faut réformer leur gestion. Mais les moyens comptent tout

de même ! Précisément, j'entends affiner la répartition des ressources en donnant plus d'importance au profil sociologique des établissements.

Nous travaillons à la définition du métier d'enseignant, depuis dix-huit mois, dans le cadre des chantiers métiers. Le décret de 1950 a été revu cette année. Les missions des enseignants sont clairement définies : cours, accompagnement des élèves, dialogue avec les parents, à quoi s'ajoutent les missions particulières de l'éducation prioritaire. Des changements sont en cours. Le protocole des remplacements de courte durée est bel et bien appliqué, grâce à quoi 20 à 30 % des absences de dernière minute, non prévisibles, sont remplacées.

La demi-journée de consultation relevait d'une démarche exceptionnelle. Il était important de mobiliser collectivement, le même jour, toutes les catégories de personnel pour travailler sur la réforme du socle, décisive et qui aura une incidence sur les programmes, année après année.

Pour l'apprentissage, nous avons mis en place des aides aux entreprises, 200 millions d'euros, sous forme de primes à l'accueil des jeunes apprentis. La mesure a été votée ici-même, au Sénat.

Madame Cartron, vous connaissez les quatre critères pris en compte dans la réforme des REP : le taux de catégories socio-professionnelles défavorisées, le taux de boursiers, le taux de résidence en zone urbaine sensible (ZUS) ainsi que le taux de retard en sixième.

Mme Françoise Cartron. – La prise en compte du taux de résidence en ZUS défavorise les zones rurales.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Nous recherchons la convergence avec les réformes de la politique de la ville et les contrats que Mme Pinel est en train de mettre en place. Mais bien évidemment, les zones rurales ne sont pas oubliées. Nous en reparlerons aux assises de la ruralité. J'insiste pour que les parlementaires que vous êtes se saisissent de cette question. C'est vous qui avez la connaissance la plus fine du territoire. Dites-nous où vous constatez des difficultés.

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) est un organisme indépendant, qui a établi son propre programme de travail. Sa démarche, sur la base de conférences de consensus, me semble très bonne.

Le fait que les collèges dépendent des régions ou des départements n'a pas d'impact sur le plan pédagogique. La réforme du collège, qui nous engagerons à la rentrée 2015, en aura bien davantage. Elle donnera plus d'autonomie aux établissements, de façon notamment à ce qu'ils suivent mieux les élèves en difficulté.

Le pilotage national du plan numérique existe, les acteurs de terrain doivent y être associés, nous les consulterons au début de 2015. Il ne s'agit

pas seulement d'équipement mais de rénovation pédagogique. Certaines des ressources nouvelles seront produites par les enseignants eux-mêmes.

Un travail est engagé, dans le cadre des chantiers métiers, pour la création d'un corps de psychologues scolaires, de la maternelle à l'université en passant par les Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), et intégrant également les conseillers d'orientation psychologues.

Madame Blondin, la discussion du budget à l'Assemblée nationale, la semaine dernière, a été l'occasion de régler les problèmes qui se posent dans les intercommunalités, mais je prends note de votre interrogation sur les aides de la CAF et vous adresserai une réponse.

Monsieur Gresperrin, vous nous invitez à faire travailler davantage les enseignants. C'est pourtant une réforme de votre majorité qui, en 2008, a fait passer les enseignants du premier degré de 26 à 24 heures travaillées par semaine. Il faut prendre en considération, outre le temps scolaire, celui que les enseignants consacrent à leur travail d'équipe interdisciplinaire, ainsi qu'à des rencontres avec les parents.

Sur le plan éducatif, artistique et culturel, le bilan de la dernière année scolaire est positif : les activités, nombreuses, contribuent à la réussite scolaire. Une dotation de 260 millions d'euros est prévue en 2015 pour l'éducation artistique et culturelle. Ma collègue Fleur Pellerin et moi-même présenterons prochainement une feuille de route conjointe dans ce domaine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, madame la ministre, nous reviendrons sur ce sujet. Nous sommes évidemment soucieux de l'égalité républicaine, de la façon dont sont réparties les ressources, et de la qualité des intervenants périscolaires.

La question des rythmes scolaires est plus sensible ici qu'à l'Assemblée nationale, parce que nous sommes des élus d'élus, et nous-mêmes souvent des élus locaux. Les difficultés viennent peut-être en partie de ce que l'on n'a pas suffisamment relié cette question à celle des rythmes sociaux. L'inscription de ces dispositions non pas dans un décret mais dans un texte de loi - la loi de refondation de l'école, par exemple - aurait ménagé un temps de débat et privilégié une approche pragmatique : cela aurait facilité les choses. Notre commission suivra bien sûr l'application de ce décret, dans le prolongement des travaux de la mission commune d'information.

Les élus locaux de notre pays, croyant tous à l'école républicaine, sont très engagés pour leurs écoles. Celles des communes rurales sont d'ailleurs soigneusement rénovées et équipées. Dans l'ensemble, ils ont voulu bien faire dans l'application des rythmes scolaires.

Mme Françoise Cartron. – Et ils y parviennent !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Aidons-les à surmonter leurs difficultés, écoutons-les. Sous l'impulsion de la Commission

nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), il était envisagé de faire de l'éducation au numérique une grande cause nationale. Quant à moi, je me flatte d'avoir fait inscrire dans le code de l'éducation, en 2010, l'obligation de l'éducation au numérique. Car après l'illettrisme, pour reprendre la formule employée par Mme Laborde, l'illectronisme constitue un nouveau défi pour l'avenir !

**Compte rendu de l'audition de M. Stéphane LE FOLL,
ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
et porte-parole du Gouvernement**

MERCREDI 5 NOVEMBRE 2014

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux sur le projet de loi de finances pour 2015 en accueillant M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Je voudrais tout d'abord, monsieur le ministre, vous remercier d'avoir bien voulu accepter le principe de cette audition, qui n'est pas très habituelle. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a évidemment pas vocation à traiter de l'ensemble des questions relevant de votre secteur ministériel et ce n'est pas l'objet de nos échanges aujourd'hui.

En revanche, notre commission s'est toujours beaucoup préoccupée de la dimension des politiques publiques dont elle a la charge qui intéresse l'agriculture et la ruralité. Je pense notamment à notre collègue Françoise Férat, rapporteur aguerrie du budget de l'enseignement technique agricole. Je mentionnerai également l'avis rendu en début d'année par notre commission sur le projet de loi d'avenir de l'agriculture. Notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin s'est efforcée de porter la voix de notre commission, même si nous n'avons pas suffisamment été entendus.

Mais c'est la première fois depuis près de vingt ans que nous avons l'occasion d'appréhender dans le détail, et non pas au détour de l'examen d'une mission plus générale, les crédits dont vous avez la responsabilité, qu'il s'agisse de ceux inscrits au sein de la mission enseignement scolaire ou du programme 142 « enseignement supérieur et recherche agricoles » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Monsieur le ministre, je vous cède sans plus tarder la parole, avant que nos rapporteurs puissent vous interroger. Le débat s'engagera ensuite avec les membres de la commission.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Merci, madame la présidente, il me paraît normal, puisque vous m'avez sollicité, de venir devant vous m'expliquer sur le budget de l'enseignement agricole, secondaire et supérieur.

L'enseignement agricole constitue, depuis mon arrivée au ministère, une des priorités de mon action, qu'ont notamment illustré les débats sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF). Trois objectifs guident l'action de mon ministère vers l'enseignement agricole :

- le premier objectif est de conforter ce qui fait la force de l'enseignement agricole : la réussite scolaire et l'accès à l'emploi. Nous constatons des résultats à hauteur de 86 % en termes de réussite aux examens et de 87 à 88 % d'insertion dans l'emploi selon les diplômés. L'enseignement agricole joue un rôle majeur dans la mobilité sociale, qu'il convient de développer ;

- le deuxième objectif, majeur, qui a été inscrit dans la loi d'avenir, est ce qu'on nomme l'agroécologie, c'est-à-dire le changement des modèles de production. Il s'agit de faire en sorte que l'enseignement agricole soit un vecteur des nouveaux modèles de production destinés à assurer une performance économique et écologique. L'Assemblée nationale et le Sénat ont veillé à y inclure une dimension sociale. L'enseignement agricole est, à ce titre, un enjeu et un outil de cette évolution vers la définition d'un nouveau modèle intégrant les aspects économique et écologique. Plus simplement, si je considère les grands enjeux du réchauffement climatique et les grandes questions liées au phytosanitaire, il s'agit d'essayer, à travers cette loi, d'anticiper les demandes et les choix de la société et, en matière d'environnement, de sortir du recours systématique à la norme. S'agissant de l'emploi de substances phytosanitaires et des risques qui peuvent l'accompagner, mon objectif est de faire en sorte que l'agriculture ait de moins en moins recours à leur utilisation. Il s'agit d'une question environnementale. C'est aussi un objectif économique de l'enseignement agricole : produire autrement, enseigner autrement, rechercher autrement. Voici le deuxième axe que nous avons fixé parmi les grands objectifs de cette loi d'avenir ;

- le troisième objectif est de faire en sorte que cet enseignement agricole soit ouvert vers l'extérieur, permettant dans tous les lycées agricoles, d'accéder à une dimension internationale et européenne. Cela fait partie du grand défi alimentaire mondial. À ce titre, l'enseignement agricole a des atouts à faire valoir.

S'agissant de ces trois points, des efforts budgétaires ont été accomplis consistant à créer des postes dans l'enseignement agricole ; conclure des protocoles d'accord avec l'enseignement agricole privé afin d'assurer sa pluralité, notamment les maisons familiales rurales (MFR), ainsi que pour lui donner, dans sa diversité, les capacités dont il a besoin pour faire réussir les élèves.

Depuis mon arrivée, un peu plus de 470 postes ont été créés dans l'enseignement agricole. Le prochain budget prévoit la création de 140 postes dans l'enseignement scolaire, 20 postes supplémentaires dans la recherche et

25 postes auxiliaires de vie scolaire individuels (AVSi). Nous poursuivons, au rythme initialement prévu, notre objectif d'une création globale d'environ mille postes pour l'enseignement agricole au cours du quinquennat.

Dans le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », cet effort se traduit par une hausse de 5,9 % des crédits, à 331 millions d'euros. Le programme 143 « Enseignement technique agricole » bénéficie de 1,380 milliard d'euros, en hausse de 2,8 % par rapport au budget précédent.

L'enseignement agricole, pour les raisons que je viens d'évoquer, est pour moi un enjeu de développement parfaitement en cohérence avec les objectifs de l'agroécologie. Ceux qui viennent apprendre aujourd'hui seront les exploitants agricoles de demain. Leur apprendre à intégrer une dimension écologique et sociale constituera un atout pour l'agriculture française de demain.

Je n'oublie pas la revalorisation des bourses, que ce soit dans l'enseignement supérieur ou technique.

Je rappelle l'engagement que j'ai pris de mettre en place un dispositif pour tenter de sortir l'école vétérinaire de Maisons-Alfort d'une situation difficile, qui ne permettait pas d'assurer un enseignement à la hauteur des enjeux de cette école, pourtant reconnue à l'échelle européenne. Dans ce sens, il est prévu un crédit de 60 millions d'euros sur 6 ans, répartis pour moitié entre l'État et la région Ile-de-France.

Dans le cadre de la loi d'avenir, la création de l'Institut français de l'agriculture vétérinaire et forestier de France (IAVFF) a fait particulièrement débat, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Cet institut vise à donner une visibilité à l'ensemble des domaines de formation liés au ministère de l'agriculture, à l'instar de l'agronomie, des domaines vétérinaire et de la forêt.

Cet institut français aura vocation à porter, en particulier à l'international, les grands enjeux de coopération et de développement de la ligne que nous avons définie dans la loi sur l'écologie. Il y a un mois, à Rome, au cours d'un premier symposium, la *Food and Agriculture Organization* (FAO) des Nations unies a décidé d'intégrer dans sa stratégie « défi alimentaire et écologique » la ligne agroécologique définie par la France.

L'enseignement agricole, aujourd'hui, a trouvé les moyens et les arguments pour poursuivre l'excellent travail qui est le sien, notamment en mettant l'accent sur l'alternance, la formation continue, la formation initiale et la recherche. C'est le « paquet » sur lequel je m'appuie pour faire réussir des élèves dans les différents parcours offerts : apprentissage, formation continue, formation supérieure, avec la volonté de donner aux élèves la possibilité d'un cursus scolaire ouvert et accessible. Nous avons mis en place des passerelles permettant, après un baccalauréat professionnel, de

poursuivre des études dans l'enseignement supérieur. On peut intégrer dans la loi d'avenir la validation des acquis, avec un système pédagogique qui admet que ce qui est réussi doit être acquis et reconnu et qu'il ne faut pas constamment mesurer l'échec mais favoriser la réussite et encourager les élèves à poursuivre leurs études. Cette validation des acquis a fait l'objet d'une discussion interne et constitue un enjeu important.

Alors que le budget de l'agriculture connaît une réduction importante de ses crédits : 5,2 milliards d'euros en 2012, 4,7 milliards aujourd'hui et une baisse de 200 millions d'euros entre 2014 et 2015, la priorité sera donnée à l'enseignement agricole ainsi qu'aux services vétérinaires. Au sein de ces derniers, pour la première fois depuis 15 ans, 60 postes ont été créés, notamment pour le contrôle vétérinaire. Au niveau européen et en France, dans le rapport de la Cour des comptes, il a été reconnu nécessaire de renforcer les effectifs dans ces structures essentielles à la qualité de l'alimentation et pour assurer des débouchés à notre agriculture.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous vous remercions, monsieur le ministre. Je cède sans plus attendre la parole à notre rapporteur pour avis pour l'enseignement technique agricole, Mme Françoise Férat.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits du programme « Enseignement technique agricole ». - Permettez-moi, monsieur le ministre de saluer votre présence. Je n'avais pas eu le plaisir d'accueillir dans cette commission le ministre de l'agriculture, n'étant sénateur que depuis quatorze ans. Je suis particulièrement ravie de vous entendre aujourd'hui, d'autant qu'une part de moi-même est restée dans mon département auprès des agriculteurs. J'ai dû faire un choix cornélien pour être présente et pouvoir vous interroger.

J'ai bien entendu, et ce n'est pas la première fois que vous nous le dites : produire autrement implique évidemment de former autrement. J'en viens à la stratégie et au pilotage. Monsieur le ministre, qu'en est-il du sixième schéma national des formations ? Comment s'articulera-t-il avec le projet stratégique national présenté à l'automne 2013 au conseil national de l'enseignement agricole mais qui n'a pas été adopté, si mes informations sont bonnes ?

Vous savez que j'ai été très attachée au rôle de l'État en matière d'élaboration de la carte des formations avec les régions parce que j'étais convaincue que la régionalisation risquait d'accentuer les disparités d'une région à une autre. Souvenez-vous, monsieur le ministre, j'ai déposé un amendement en ce sens en première lecture. Vous m'aviez promis de le regarder avec attention. En seconde lecture, je n'ai pas eu davantage de succès. Je me permets de revenir vers vous pour conforter cette demande parce que je sais qu'il existe des partenariats entre certaines directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), le

conseil régional et le rectorat. Je me demande ainsi pourquoi on ne pourrait pas mener ce genre de collaboration au niveau national. Cela permettrait de garantir un traitement équitable entre les territoires.

J'en viens maintenant au budget pour 2015. Vous avez rappelé, monsieur le ministre, les efforts qui ont été faits. Il est vrai qu'en apparence ce budget est favorable. Des crédits augmentant de 2,8 %, c'est séduisant. 140 postes d'enseignants et 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) sont créés, c'est très bien.

Mais je souhaiterais vous faire part de mes inquiétudes quant à la fragilisation de la situation financière et administrative des établissements. Certaines mesures ne sont pas budgétisées, à l'instar de la baisse des charges de pensions pour les emplois gagés en centres de formation d'apprentis (CFA) et centres de formation professionnel pour adultes (CFPPA) ou de la sous-budgétisation des emplois d'assistants d'éducation. Elles ont pour conséquence de mettre à la charge des établissements qui souhaitent œuvrer en ce sens, des dépenses relevant normalement de l'État. Quelles mesures envisagez-vous à l'avenir pour aider les établissements concernés ? Il me semble qu'il serait plus simple et normal de budgétiser les sommes concernées.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Ah, la dépense publique ! Tout serait plus simple si l'on pouvait dépenser.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – J'ai bien compris, monsieur le ministre. Mais quand cela touche à notre jeunesse, vous l'avez dit, le répétez souvent et avez bien raison de le dire, la dépense ne se pose pas dans les mêmes termes.

Mme Françoise Cartron. – Quand on aime on ne compte pas.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – On pourrait dire cela.

Un point me tient particulièrement à cœur, l'orientation. Les statistiques disponibles ainsi que les auditions que nous avons menées dans le cadre de ce rapport nous amènent au même constat : les élèves sont de moins en moins orientés vers les formations proposées par l'enseignement agricole, comme si cet enseignement ne formait que des producteurs. On sait bien qu'ils représentent moins de 20 % des diplômés issus de l'enseignement agricole ; que tous les autres ont vocation à occuper des métiers « d'aujourd'hui ». J'aimerais me tromper, mais je pense qu'il s'agit d'un choix délibéré de retarder l'orientation des élèves. Je regrette cette vision dépassée et – je sais que vous serez d'accord avec moi – que l'enseignement agricole soit trop mal connu. Il faut faire un réel travail d'information et de communication - d'autres métiers que la production existent ! - je me permets d'insister.

J'en viens à la question des effectifs parce que si on n'oriente pas les jeunes vers l'enseignement agricole, par définition, les effectifs s'amenuisent au fil du temps. Cela me semble une question existentielle. Je n'ai de pire crainte de voir au fil des années les effectifs se réduire et que dans quelques temps on nous dise que ce système éducatif n'a plus sa raison d'être, qu'il serait préférable de l'intégrer à un autre système, qui aurait une prise en compte moins accompagnée que l'enseignement agricole. En deçà d'un certain seuil d'élèves, le maintien d'un système éducatif distinct de l'éducation nationale n'aura plus de sens, quelle que soit l'excellence de ses formations et de ses résultats.

Quelles sont les actions qui pourront être mises en œuvre ? J'entends bien : nous n'avons peut-être plus les moyens d'une véritable campagne de communication. Mais je crois que, dans ce cas, il nous faut faire preuve d'imagination et il nous faut améliorer l'attractivité, ainsi que mieux informer. Il nous faut aussi, et c'est une source d'économie, approfondir la coopération avec les services de l'éducation nationale et notamment en matière d'orientation, et pas seulement.

Un point qui me tient à cœur également : il s'agit de l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA). Nous en avons déjà parlé ensemble, monsieur le ministre, et je regrette comme vous, la censure des dispositions de la loi d'avenir relatives à l'ONEA par le Conseil constitutionnel, pour des motifs de procédure. L'ONEA a produit des rapports de grande qualité, malheureusement trop peu exploités ; c'est un regret que je formule par rapport à la loi d'avenir. Dans quels délais comptez-vous remettre cette instance en ordre de marche ? Quelle sera sa composition ? Surtout, quelles seront les garanties d'indépendance du nouvel observatoire ?

Pour terminer, je voudrais vous poser une question relative aux décrets et aux normes sur l'encadrement des stages. Lors des débats sur la loi du 10 juillet 2014 relative à l'encadrement et à la gratification des stages, le Gouvernement a reconnu la spécificité des maisons familiales rurales (MFR), dont l'enseignement est basé sur l'alternance, en étendant la durée de stage sans gratification à douze semaines pour les structures accueillant un jeune de MFR de la quatrième au bac professionnel. Toutefois, ces dispositions doivent être mises en œuvre par un décret qui n'a, à ce jour, pas été publié, à moins que vous n'ayez d'autres informations. Alors que l'année scolaire est désormais bien engagée, que les maîtres de stage peinent à signer les fameuses conventions, ce retard pénalise fortement les MFR et leurs élèves. Avez-vous un calendrier à me communiquer par rapport à cette publication ? Ou bien pourriez-vous nous dire quels sont les obstacles rencontrés pour expliquer ce retard ?

Madame la présidente, encore quelques points que j'aimerais évoquer : je le rappelle, même si je dois pour cela agacer quelques-uns de mes collègues : l'enseignement agricole constitue un enseignement

d'excellence, qui permet une intégration professionnelle de qualité. Vous évoquiez tout à l'heure l'accès à l'emploi, monsieur le ministre, ne nous privons pas de cet outil.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose, mes chers collègues, d'aborder en premier lieu l'enseignement scolaire, puis l'enseignement supérieur et la recherche dans un deuxième temps. Y a-t-il des questions complémentaires à celles déjà très fournies posées par Mme Férat à M. le ministre avant qu'il nous réponde ?

Mme Françoise Cartron. – Je voudrais rebondir sur ce que vient de dire Mme Férat. Nous portons tous l'excellence de l'enseignement agricole sans particularismes. Bien souvent cet enseignement est novateur quant à ses méthodes, son ouverture et son intégration dans le territoire. Je crois que nous en sommes tous des défenseurs. Nous saluons les postes qui seront créés durant ce quinquennat. Cela nous rappelle, madame Férat, lorsque nous nous désolions de la baisse des crédits de l'enseignement agricole. Je souligne cette dynamique positive pour cet enseignement qui le mérite bien. Concernant la baisse des effectifs mentionnée par Mme Férat, je ne crois pas qu'une campagne nationale puisse la résoudre. Je crois au contraire que chaque établissement sur son territoire doit se « vendre » avec ses atouts et sans doute tisser des liens, comme vous le dites, avec l'enseignement public et le collège, afin que l'enseignement agricole soit situé sur un pied d'égalité avec les autres filières en matière d'orientation des élèves. Il y a sans doute des actions à mener et des campagnes qui permettront de le valoriser, notamment avec les conseils régionaux, parties prenantes très importantes de l'enseignement agricole.

J'aurais deux questions à poser à M. le ministre. Premièrement, concernant la fréquentation : disposez-vous d'une étude sociologique des élèves fréquentant l'enseignement agricole ? Sont-ils issus de milieux agricoles ou, de par sa spécificité, d'origine sociale plus défavorisée - je pense notamment aux MFR ?

Deuxièmement, par rapport aux objectifs fixés en matière d'agroécologie et d'agroagriculture, les exploitations attachées à la plupart des établissements agricoles se montrent-elles véritablement en pointe ? La question du statut de ces exploitations agricoles, qui sont à la fois un lieu d'expérimentation pédagogique et aussi un lieu de production, parfois d'excellence sur le marché, se pose également. Comment assurer le financement de ces exploitations ? N'y a-t-il pas parfois une dérive entre objectif pédagogique et logique de production et de commercialisation ? Le lycée professionnel agricole de la Tour Blanche, en Gironde, produit un excellent Sauternes. Dans ce cas, où se situe la limite entre le pédagogique et l'exploitation commerciale ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Enseignement d'excellence, nous le disons tous. Mais cet enseignement a besoin d'actes et de moyens. Il était plus qu'urgent de rétablir des moyens après les purges subies pendant le précédent quinquennat. J'en veux pour preuve que les effectifs d'élèves dans le public ont diminué faute de moyens et du fait des fermetures de classes de 4^e et de 3^e. Les postes administratifs ont été particulièrement touchés. Comment s'engage le mouvement de déprécarisation dans les établissements : des postes sont-ils consacrés à cet objectif ? Comment cela se passe-t-il localement dans les établissements ?

M. Jean-Claude Carle. – J'ai une question complémentaire à celle de Mme Françoise Férat, qui a dit que l'enseignement agricole était un enseignement d'excellence. Cela est tout à fait vrai. Il constitue aussi une voie de la deuxième chance pour des jeunes en situation d'échec dans la voie classique de l'enseignement scolaire et pour lesquels cette voie de l'apprentissage est plus appropriée. Mais cette dernière doit faire face aujourd'hui à un certain nombre de freins et de contraintes. J'en citerai deux. Nous avons mis en place, dans la loi de 2009, un mécanisme appelé « dispositif d'initiation aux métiers en alternance » (DIMA), qui visait à faire en sorte que les élèves en situation de décrochage ou en échec dans la voie classique, en 4^e ou 3^e, puissent se familiariser avec les métiers. Il est difficile à 14 ou 15 ans de savoir quel métier on veut faire. Ce dispositif leur permettait de pouvoir terminer leur année, sous statut scolaire, dans un centre de formation d'apprentis (CFA). Je pense, en particulier, aux maisons familiales rurales. Or, un certain nombre de circulaires successives ont rendu ce dispositif tellement contraignant qu'il est devenu quasiment inopérant. Allez-vous intervenir auprès de votre collègue ministre de l'éducation nationale pour faire en sorte que ce mécanisme retrouve son efficacité ?

Le second frein à la voie de l'apprentissage concerne les contraintes liées à l'utilisation des machines dangereuses. Ce problème, que nous connaissons depuis plus de 20 ans, constitue un frein à la conclusion de contrats d'apprentissage et prive les jeunes d'une insertion professionnelle, car l'apprentissage représente pour eux la chance d'une insertion professionnelle.

Mme Maryvonne Blondin. – Je vais témoigner de l'ouverture à l'international que vous avez mise en avant dans votre troisième objectif pour indiquer qu'il est important de travailler effectivement avec les collectivités territoriales. Dans mon département, nous mettons en œuvre plusieurs actions de coopération décentralisée : la maison familiale rurale (MFR) de Ploudaniel, impliquée au Chili et le lycée aquacole et agricole de Bréhoulou. Nous avons des échanges mais les destinations lointaines induisent des coûts importants et les conseils généraux sont alors plus sollicités : envisagez-vous une dotation améliorée en faveur des établissements ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Monsieur le ministre, vous avez mentionné un axe fort en agroécologie et évoqué les exploitations liées aux sites d’enseignement agricole. Un lycée du Pas-de-Calais fait de gros efforts en production bio et, compte tenu de l’état du marché de la distribution aujourd’hui, il est moins compétitif par son exploitation que d’autres fermes liées à des lycées produisant de façon conventionnelle. Ce projet a été rendu possible par un appui du conseil régional et je considère que ces expérimentations en agroécologie devraient être davantage encouragées et soutenues par l’État que les productions des établissements utilisant des pesticides. Aujourd’hui, l’agroécologie repose sur la bonne volonté d’une collectivité et non pas sur une décision du ministère.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Le plan stratégique pour l’enseignement agricole n’était en effet pas dans la loi, mais j’avais souhaité qu’il soit préparé par l’ensemble des enseignants et des syndicats en même temps que la loi. Ce plan stratégique a mis en avant onze priorités, afin que les enseignants de l’enseignement agricole soient à l’unisson du choix de la représentation nationale : le premier était la poursuite d’ouvertures de classes dans les lycées agricoles. C’est un enjeu par rapport au nombre d’élèves, en particulier s’agissant des classes de brevet de technicien supérieur (BTS). Un autre objectif fixé, conformément à la loi, concerne l’enseignement à produire autrement avec des adaptations de référentiels qui sont engagées, notamment pour les brevets de technicien supérieur agricole (BTSA) ACSE (Analyse et conduite de systèmes d’exploitation) qui forment les futurs chefs d’exploitation. Le référentiel a changé - j’ai pu le constater dans une MFR que j’ai visitée. Le cours auquel j’ai assisté intégrait les nouveaux éléments en termes de gestion des modèles de production, qui vont s’étendre maintenant aux brevets de technicien agricole (BTA) et brevet d’études professionnelles agricole (BEPA) pour que tout l’enseignement agricole bascule dans un enseignement qui intègre ces objectifs.

A été également retenue l’ouverture des classes européennes d’enseignement agricole et internationales.

Le plan stratégique comprenait la mise en place d’un site de formation pour les enseignants, à l’instar de ce qui a été décidé pour l’éducation nationale. Ceci a été intégré dans les choix du plan stratégique négociés avec l’ensemble des syndicats. Ce site, situé à l’école nationale supérieure agronomique (ENSA) de Toulouse, commencera à former les enseignants à la rentrée 2015.

Les onze priorités du plan stratégique sont :

- renforcer la promotion sociale et la réussite scolaire ;
- favoriser l’accès à l’enseignement agricole supérieur ;

- conforter les filières de l'apprentissage et de la formation professionnelle tout au long de la vie ; - poursuivre la rénovation des diplômes ;

- relancer la pédagogie et les innovations - développer l'utilisation du numérique éducatif ;

- enseigner à « produire autrement » ;

- renforcer la place des exploitations agricoles des établissements ;

- poursuivre l'ancrage territorial des établissements et les liens avec leurs partenaires ;

- renforcer l'ouverture internationale ;

- développer les actions éducatives, l'apprentissage du vivre ensemble et l'éducation à la citoyenneté ; - développer la formation initiale et continue de la communauté éducative ;

- appuyer les établissements d'enseignement dans leurs projets ;

- mettre en œuvre ces priorités à travers un dialogue social renforcé.

Ce plan stratégique a été annexé et débattu en même temps que la loi et ses priorités reprennent celle de la loi.

En ce qui concerne l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA), j'avais proposé qu'il soit intégré dans la loi d'avenir. Cette disposition a été rejetée par le Conseil constitutionnel. Dans ces conditions, ce sera par arrêté ministériel que seront confortés la place et le rôle de l'ONEA ainsi que ses missions précisées. L'ONEA, qui devient l'Observatoire de l'enseignement technique agricole, concentrera ses évaluations au regard de l'efficacité de notre enseignement agricole, des besoins, de la qualification ainsi que de l'accompagnement général sur les grands choix qui ont été faits. Nous insérerons dans cette instance la parité. Je proposerai à M. Nallet, qui était déjà son président, de continuer le travail engagé. Cet observatoire est donc conforté et il sera mis en place rapidement.

Vous avez évoqué la question du compte d'affectation spéciale (CAS) pensions, liée à une situation ancienne où l'État prenait une partie des pensions dans les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) des agents qui étaient payés par les établissements. Le budget a baissé dans ce domaine, passant de 6 à 3 millions d'euros. Les établissements devront désormais prendre à leur charge la partie des pensions de retraite précédemment financée par l'État. J'ai conscience que les établissements auront peut-être des difficultés mais fixer des priorités, se donner les moyens de développer l'enseignement agricole en situation de contrainte budgétaire, nécessite des arbitrages que j'assume.

Vous avez évoqué la concertation relative à l'enseignement agricole, elle va se poursuivre dans la mise en application du plan stratégique et dans les instances dévouées à cet objectif. Je suis prêt à vous donner l'état des discussions et des conclusions qui peuvent être tirées.

Un décret est effectivement paru sur les stages dans le cadre de l'apprentissage, mais les MFR sont exclues de son champ d'application et n'ont rien à craindre. Le décret les concernant est en cours de finalisation. Seule la rémunération des stagiaires a été augmentée.

S'agissant des effectifs, à la rentrée, une baisse a été constatée en particulier dans l'enseignement privé, qui serait en grande partie liée au passage de quatre ans à trois ans pour les bacs professionnels. Une réflexion est engagée sur ce sujet afin de connaître l'impact, en termes de réussite scolaire, de ce passage de quatre à trois ans pour en tirer des conclusions et corriger, si nécessaire, les causes éventuelles d'un échec supplémentaire ou d'une mauvaise réussite au diplôme. Nous avons décidé d'établir un rapport, conduit par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) et un inspecteur général, afin de prendre du recul et d'apporter des éléments de correction à ce qui pourrait être un handicap supplémentaire à la réussite des élèves.

Si les exploitations de l'enseignement agricole ont bien sûr une vocation pédagogique, elles ont également une dimension territoriale. Elles sont financées par les collectivités territoriales, en particulier par les conseils régionaux. Je l'ai dit : pédagogie et économie sont liées, puisqu'il participe de la pédagogie de l'enseignement agricole de mettre les élèves en situation de gérer une exploitation. Aujourd'hui, 74 % des exploitations ont déjà, parmi leurs activités, au moins un projet concernant une orientation agroécologique en cours de réalisation. 55 % ont au moins une production en agriculture biologique et elles sont 11 % à exploiter l'intégralité de leur surface en agriculture biologique. 56 % des exploitations sont concernées par le plan Écophyto - qui vise à réduire l'emploi des phytosanitaires - et 152 parmi elles sont inscrites dans des projets ou actions visant à promouvoir des innovations techniques et des pratiques culturelles ou d'élevage respectueuses de l'environnement. Il s'agit désormais de fixer des objectifs aux exploitations de l'enseignement agricole en matière d'agroécologie, sans se limiter à la seule agriculture biologique. Ce processus doit intégrer l'ensemble des dispositions du projet d'agroécologie, et en particulier la question des phytosanitaires, qui va constituer le débat central des mois à venir. En ce qui concerne les phytosanitaires, je souhaite que nous soyons en capacité de sortir de la logique normative pour entrer dans une démarche partenariale nous permettant d'en réduire l'utilisation. Ainsi, nous avons mis en place des mesures agroécologiques (MAE), qui permettent de verser des aides de l'État supplémentaires en contrepartie de l'engagement des exploitations à restreindre l'emploi des phytosanitaires. Ce débat n'est pas facile. Mais si nous ne nous impliquons pas ensemble dans cette démarche,

les exploitations se verront un jour imposer des normes strictes en la matière. Nous l'avons vu lors de l'examen du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, il y a un équilibre à trouver entre le maintien de la production agricole et les enjeux de santé publique.

Ainsi, le 15 janvier prochain, un bilan d'étape sera organisé avec le comité national d'orientation et de suivi du plan Écophyto, qui intégrera les conclusions du rapport de Dominique Potier sur les produits phytosanitaires. Nous aurons ainsi un premier aperçu de l'agroécologie en France. Je rappelle que notre objectif est de parvenir à ce que 50 % des exploitations s'engagent dans une démarche agroécologique. Bien sûr, les régions assurent une part importante dans le financement de ce plan. En ce qui concerne l'agriculture biologique, sa mise en œuvre relève des choix effectués par les régions comme par les exploitations. Mais partout, les chiffres le montrent, l'innovation et l'expérimentation sont en marche.

Quant à la réglementation des travaux dangereux, nous avons engagé, avec les autres ministères concernés, un travail pour simplifier et adapter la réglementation applicable aux stagiaires et aux apprentis. Tout en demeurant vigilant sur la question de la sécurité, il s'agit de ne pas pénaliser leur insertion professionnelle. Ce processus est bien engagé, un décret devant être publié au début de l'année 2015. Avec François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, nous travaillons sur le compte pénibilité, que le Sénat a d'ailleurs supprimé cet après-midi, afin de trouver les adaptations nécessaires aux petites exploitations, qui n'ont pas les mêmes moyens que les grandes entreprises.

Pour ce qui est de l'ouverture internationale de l'enseignement agricole, nous avons mis en place des bourses à la mobilité, qui sont prises en charge par l'État. Cependant, le financement des actions concrètes est en grande partie de la responsabilité des collectivités territoriales, essentiellement des régions. Il s'agit d'un point important car il existe à l'international des débouchés importants, pour l'enseignement agricole comme pour ses élèves. Malheureusement, le budget n'est pas extensible et il nous faut ainsi faire des choix dans un contexte difficile. Les échanges internationaux demeurent un enjeu de premier plan, puisqu'ils donnent à des jeunes les moyens d'aller se former à l'étranger et permettent la transmission de nos savoir-faire dans les autres pays.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci monsieur le ministre pour ces réponses. Je vous propose donc d'aborder maintenant l'enseignement supérieur et la recherche agricoles. Si monsieur Groppe est d'accord, je cède d'abord la parole à Dominique Gillot, qui doit nous quitter d'ici quelques minutes.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits de la recherche. – Je salue l'exposé du ministre concernant l'enseignement supérieur et la recherche agricoles, qui illustre son caractère novateur, sa

capacité à accompagner les évolutions de notre société, notamment dans le domaine de l'agroécologie. Votre exposé met en évidence sa capacité d'entraînement des politiques publiques, qui préparent l'avenir et influent les pratiques de construction de la connaissance et de transmission du savoir. Il s'agit là d'un enjeu de l'ouverture à l'international, notamment en ce qui concerne le transfert de compétences aux pays en développement.

Le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles met en œuvre les priorités annoncées, notamment en matière de créations de postes, de promotion sociale ou s'agissant des orientations pédagogiques de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Celles-ci ont fait l'objet d'un plan d'action lancé il y a un an et dont on peut apprécier la portée. En ce qui concerne l'adaptation des référentiels pédagogiques, les évolutions sont à l'œuvre, de même que les incitations à l'innovation pédagogique notamment en matière d'évaluation par les compétences. Siégeant moi-même au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), j'ai assisté à l'inscription des études paysagistes dans un référentiel de master. Le rapport a obtenu l'approbation unanime des membres. À cette occasion, les autorités académiques comme les organisations syndicales ont pu mesurer à quel point l'enseignement agricole est un élément essentiel de la promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche. J'ai pu constater aussi un encouragement à participer au regroupement des universités et des établissements, à l'instar de ce qui se fait sur le plateau de Saclay. Pourriez-vous nous indiquer quels autres sites pourront bénéficier de ces regroupements ? Comment décloisonner les disciplines ?

Par ailleurs, vous avez affirmé que la rénovation des concours d'accès aux écoles d'ingénieurs et vétérinaires engagée depuis 2011 avait permis la promotion sociale et l'ouverture des grandes écoles à la diversité. Avez-vous des indications à nous apporter sur cette ouverture ?

Enfin, comment l'enseignement supérieur agricole va-t-il participer à l'évolution de la formation initiale des maîtres, en partenariat avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) ?

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur. – Monsieur le ministre, j'ai quatre questions à vous soumettre. Tout d'abord, dans quelle mesure les établissements d'enseignement supérieur agricole participeront-ils aux mouvements de regroupement universitaires mis en place par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ?

Deuxièmement, quel est le calendrier envisagé pour la mise en place de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVFF) ? Quels devraient être les moyens qui lui seront attribués dans le projet de loi de finances pour 2015 ?

En matière de résultats, pourriez-vous nous indiquer quel est le taux de réussite en premier cycle au sein des établissements d'enseignement supérieur agricole comparativement à l'enseignement supérieur général, ainsi que le taux de poursuite d'études à la fin du premier cycle ?

Enfin, l'État a-t-il respecté ses engagements financiers vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur agricole privés avec lesquels il a conclu des contrats ?

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Sur l'enseignement supérieur, je tiens à rappeler l'effort budgétaire qui porte ce budget à 331 millions d'euros, soit une hausse de 5,9 %, ainsi que la création de vingt postes. L'enseignement supérieur agricole, dont les établissements sont répartis sur l'ensemble du territoire, maintient ses résultats en matière d'insertion professionnelle à un excellent niveau, puisque plus de 90 % des diplômés sont insérés dans l'emploi dix-huit mois après leur sortie d'études, proportion qui s'élève à 79 % après six mois.

L'enseignement supérieur agricole, qui offre des cursus allant de Bac+3 à Bac+8, développe une stratégie de regroupement au sein des communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Toutes nos écoles vont y participer. Dans la logique du débat sur l'IAVFF, l'enjeu principal est de parvenir à s'insérer dans l'enseignement supérieur et la recherche tout en conservant notre identité et notre spécificité. L'IAVFF, qui remplace Agreenium, nous permet de conserver cette spécificité tout en s'intégrant parfaitement au sein des COMUE et en poursuivant notre collaboration avec l'enseignement supérieur général.

Nous avons créé un master dans le cadre de la formation des enseignants car il s'agit là d'enjeux spécifiques. Mais nous agissons dans ce sens et intégrons les enjeux cités précédemment. Il existe bien sûr un socle de disciplines générales mais également des enseignements de spécialisation car l'enseignement agricole doit être en mesure de former ses propres professeurs. L'accent est donc mis sur la spécificité de la filière et la collaboration avec les autres. Actuellement nous comptons sept établissements d'enseignement supérieur sous contrat. Enfin, pour revenir sur les questions concernant la fusion des universités, il n'y a pas d'autre fusion prévue. Cependant, nous nous inscrivons tout à fait dans la logique des COMUE.

Les financements des établissements privés sont stables en 2014, comme en 2013. Il y a eu une baisse de report des charges mais, sur ces sujets, un véritable effort a été fourni pour répondre aux sollicitations et, en même temps, faire face aux contraintes budgétaires.

J'étais, il y a quelques jours, à Tunis pour un colloque qui s'inscrivait dans une démarche de recherche agronomique France-Maghreb. Ce colloque abordait notamment les enjeux de développement durable et la gestion de

l'eau que l'IAVFF a l'ambition d'aborder. C'est pourquoi nous voulons créer un institut donnant une visibilité nationale et internationale. La France dispose d'un véritable potentiel dans le domaine de l'agroécologie, elle peut jouer un rôle moteur, avec, par exemple, une université virtuelle sur le sujet.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous parlez de rechercher autrement et d'axer sur la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. J'aimerais savoir si, dans la recherche et la formation, les programmes font le nécessaire pour trouver des alternatives à la biorésistance – par exemple, la phagothérapie.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Nous pouvons noter des résultats plutôt positifs de baisse de l'emploi d'antibiotiques. Il existe également des industries de biocontrôle parmi lesquelles nos petites et moyennes entreprises (PME) sont pionnières. Elles ont ainsi bénéficié d'une croissance de 15 %. Contre l'antiobiorésistance, il nous faut réfléchir à toutes les alternatives. Je ne connais pas la phagothérapie mais je serais ravi d'en prendre connaissance.

Mme Corinne Bouchoux. – Ma question, et je n'attends pas une réponse immédiate, concerne la « CDIisation » des personnels B et C de l'enseignement agricole.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. – Les mesures promises sont en train d'être mises en œuvre. Concernant la déprécarisation de ces personnels, nous agissons depuis 2012-2013 et 400 à 500 personnels ont été déprécarisés. Compte tenu de la dispersion sur l'ensemble du territoire des établissements de l'enseignement agricole, la sécurisation d'un poste peut conduire à déplacer les personnels concernés à de grandes distances, c'est pourquoi cela prend du temps. Nous indiquons les postes disponibles et travaillons actuellement avec un syndicat pour publier avec clarté la liste des postes ouverts.

Pour répondre enfin à la question de la composition des effectifs d'étudiants, sachez que 13 % des élèves sont issus du milieu agricole et plus de 39 % sont boursiers. La mobilité sociale est donc un objectif bien atteint dans le domaine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci beaucoup pour votre venue et les réponses que vous nous avez apportées, monsieur le ministre.