



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 26

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteure spéciale : Mme Carole DELGA

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHIFFRES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE : UN NOUVEL ÉLAN POUR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	10
I.- LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LE BUDGET 2013	10
A.- UNE NETTE PROGRESSION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS AU SERVICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	10
1.- Une hausse de près de 3 % des crédits consacrés à l'enseignement scolaire	10
2.- Des effectifs renforcés dès la rentrée 2012	11
a) <i>Le schéma d'emplois 2013.....</i>	12
b) <i>Le remplacement de tous les départs en retraite et le rétablissement de la formation des enseignants</i>	13
c) <i>Les emplois d'avenir professeur</i>	14
d) <i>Un effort budgétaire soutenu pour l'assistance éducative</i>	14
B.- UN SYSTÈME ÉDUCATIF QUI DOIT METTRE À PROFIT LES MOYENS EXCEPTIONNELS QUI LUI SONT CONSACRÉS POUR AMÉLIORER SON FONCTIONNEMENT	15
1.- L'évolution de la dépense intérieure d'éducation ne s'est pas traduite par une amélioration significative des résultats des élèves.....	15
2.- Le retour à une stabilisation du taux d'encadrement des élèves	17
3.- Une répartition des moyens perfectible pour rétablir l'égalité des élèves face à l'école : la réforme de l'éducation prioritaire	17
a) <i>Une cible d'élèves trop large pour favoriser une concentration des moyens au profit des élèves les plus en difficulté</i>	17
b) <i>Des résultats qui ne permettent pas de réduire l'impact des origines sociales sur l'accès à la qualification</i>	18
c) <i>Un empilement de dispositifs qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du système d'éducation prioritaire</i>	18
d) <i>La nécessité de repenser l'allocation des moyens en individualisant les établissements en fonction des résultats des élèves</i>	19
4.- Les réflexions portant sur l'indemnisation et la modulation des obligations de service des enseignants	19
a) <i>La revalorisation du métier d'enseignant</i>	19

<i>b) La réflexion autour des ORS</i>	20
II.– LA POURSUITE DES RÉFORMES ET LES ACTIONS PRIORITAIRES ENGAGÉES PAR LE MINISTÈRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE	20
A.– LA RÉFORME DE L’ÉCOLE PRIMAIRE.....	20
1.– La priorité accordée au renforcement de l’école primaire : des objectifs ambitieux pour 2013.....	20
2.– Les RASED	21
B.– LA RÉFORME DU COLLÈGE	22
C.– LA RÉFORME DU LYCÉE	23
1.– La poursuite de la réforme du lycée général et technologique	24
2.– La création d’un grand service public de l’orientation	25
3.– Une attention accrue portée à l’enseignement professionnel.....	25
DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DES PROGRAMMES	27
I.– L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS.....	27
A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES	27
B.– LES PERSONNELS.....	28
C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	29
II.– L’ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ.....	30
A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES	30
B.– LES PERSONNELS	30
C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	31
III.– L’ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	32
A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES	32
B.– LES PERSONNELS	32
C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	33
IV.– L’ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	34
A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES	35
B.– LES PERSONNELS	35
C.– LES PARCOURS ET LES FORMATIONS DE L’ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE EN PLEINE MUTATION	36
V.– LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L’ÉDUCATION NATIONALE	37
A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES	37
B.– LES PERSONNELS	38

C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE	39
VI.- LA VIE DE L'ÉLÈVE.....	39
A.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES	39
B.- LES PERSONNELS	40
C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE	41
TROISIÈME PARTIE: REMARQUES TRANSVERSALES SUR LES DÉFIS DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR 2013.....	43
I.- LES INTERNATS D'EXCELLENCE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS POUR UN COÛT CEPENDANT TRÈS ÉLEVÉ	43
II.- UNE RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LES RYTHMES SCOLAIRES	44
III.- LA REVALORISATION DE L'ARS : UNE MESURE EN FAVEUR DES FAMILLES DÉFAVORISÉES	45
IV.- LES MOYENS NUMÉRIQUES AU SERVICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	45
V.- LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE	46
VI.- LA PRISE EN COMPTE DE LA MONTÉE DES VIOLENCE À L'ÉCOLE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	53

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 76 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteure spéciale.

INTRODUCTION

L’ambition pour la jeunesse portée par le Président de la République trouve son expression dans la refondation de l’école de la République, qui elle-même permettra une refondation de la République par l’école.

Au centre de cet engagement, le système éducatif français doit faire face à une situation dégradée en raison de choix particulièrement douloureux portant sur les personnels et les moyens de l’éducation nationale au cours des dernières années. La loi d’orientation pour l’éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 avait ainsi fixé deux grands objectifs : qu’aucun jeune ne sorte du système éducatif sans qualification reconnue et que 80 % d’une génération puisse accéder au niveau du baccalauréat. Cet objectif est prolongé par celui d’amener 50 % d’une génération à un diplôme d’enseignement supérieur. La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d’orientation et de programme pour l’avenir de l’École a complété cette ambition en instaurant un « socle commun de connaissances et de compétences », qui est devenu le cadre de référence de la scolarité obligatoire. Force est de constater que les objectifs prescrits (100 % d’une génération maîtrisant le socle commun, 80 % atteignant le niveau du baccalauréat et 50 % de diplômés au niveau de l’enseignement supérieur) n’ont été que partiellement atteints.

En effet, à l’issue de leur scolarité à l’école primaire, 21 % des élèves ne maîtrisent pas la langue française et 29 % ne maîtrisent pas les principaux éléments de mathématiques ou de culture scientifique et technologique. Si, en 2012, 85 % d’une génération a pour la première fois atteint le niveau du baccalauréat, et si le taux d’accès au diplôme vient d’atteindre un record historique avec 77,5 % de candidats au baccalauréat dans une génération, cette progression résulte pour une large part de la hausse temporaire du nombre de candidats au baccalauréat professionnel, conséquence de l’achèvement de la réforme de cette voie qui fait passer de quatre à trois ans la durée de formation.

En outre, la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études ni formation est de 11,9 % en France. Ce taux, certes inférieur à la moyenne de l’Union européenne (13,5 %), est supérieur, par exemple, à celui de l’Allemagne (11,5 %). Surtout, il stagne depuis 2004 (12,1 %). Au final, 17 % d’une génération sort du système éducatif sans diplôme ni qualification, soit 125 000 jeunes, selon le Centre d’étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ). Trois ans après, seuls 48 % de ces jeunes travaillent et leur taux de chômage atteint 41 % (près du double du taux de chômage moyen des jeunes âgés de 25 ans et moins), entraînant ainsi de nombreuses difficultés sociales. La priorité accordée à l’éducation s’assimile donc à un engagement au service de l’emploi, de la croissance et de la cohésion sociale dans notre pays.

Pour 2013, la Rapporteure spéciale tient à souligner plusieurs évolutions notables au sein des programmes qui constituent la mission **Enseignement scolaire** :

– tous les programmes de la mission, sans exception, connaissent une augmentation de leurs crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2013. Cette hausse est plus marquée pour les programmes Enseignement public du premier et du second degré en raison de l'engagement fort du Président de la République en faveur du primaire ;

– la réduction des emplois qui a été menée de manière systématique depuis 2007, en application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, a conduit à une perte de 75 325 postes en équivalent temps plein (ETP) entre 2007 et 2012, dont près de 69 800 ETP d'enseignants, provoquant des dysfonctionnements qui ne pourront se résoudre d'un coup. Toutefois, sur l'ensemble du quinquennat ce sont 60 000 emplois supplémentaires, dont 55 000 dans le périmètre de la seule mission Enseignement scolaire, qui permettront de refonder l'école ;

– en termes d'effectifs, les créations d'emplois prévues dans le PLF 2013 représentent déjà 8 781 créations nettes. En outre, tous les départs en retraite seront remplacés (soit près de 22 100 postes supplémentaires) ;

– le rétablissement de la formation des enseignants, assurée par les futures écoles du professorat et de l'enseignement (ESPE), va s'attacher à renforcer le contenu pédagogique et théorique des enseignants et permettre des mises en situation bien plus poussées que dans les ex-Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ;

– enfin, l'Éducation nationale va bénéficier dès 2013 de la montée en régime du dispositif des 6 000 « emplois d'avenir professeur » dont les titulaires pourront être amenés à exercer des missions éducatives de support et de soutien, notamment dans le cadre de l'accompagnement personnalisé. En outre, ils permettront d'améliorer la préparation des étudiants qui se destinent aux métiers du professorat.

Le budget 2013 de la mission interministérielle **Enseignement scolaire** (MIES) est donc un budget de rupture avec les orientations qui ont prévalu ces dernières années. Par ailleurs, de nombreux chantiers vont être ouverts dès cette année : la concertation sur les rythmes scolaires, la réforme de l'éducation prioritaire pour concentrer les moyens au profit des élèves les plus en difficulté, le développement des moyens numériques en faveur de l'enseignement ou la création d'un grand service public de l'orientation. Ces mesures trouveront rapidement leur traduction concrète avec l'adoption, au terme de la concertation déjà engagée avec les différents acteurs impliqués, d'une grande loi d'orientation et de programmation pour l'Éducation nationale qui sera soumise au Parlement dans le courant du mois de novembre.

CHIFFRES CLÉS

La **mission interministérielle Enseignement scolaire** (MIES) comporte six programmes : cinq relèvent du ministère de l'Éducation nationale et un du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Hors crédits évaluatifs relevant de la mission **Remboursements et dégrèvements**, il s'agit de la première mission du budget de l'État en termes de masses budgétaires. Les crédits demandés pour la MIES en 2013 s'élèvent à 64,01 milliards d'euros (soit 1,78 milliard d'euros supplémentaire par rapport à 2012), tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Cette augmentation résulte pour l'essentiel de la contribution de la mission au *CAS Pensions*, qui devrait atteindre 18,3 milliards d'euros (soit 1,5 milliard d'euros supplémentaire par rapport à 2012), en raison de la revalorisation du taux de cotisation qui passe de 68,92 % à 74,60 % en 2013.

Toutefois, hors CAS, le budget 2013-2015 de la MIES progresse sensiblement. En effet, la mission bénéficie d'un budget atteignant 45,70 milliards d'euros en crédits de paiement dès 2013 (293 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2012), 46,09 milliards d'euros en 2014 (400 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2013) et 46,58 milliards d'euros en 2015 (480 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2014).

L'effort porte également sur les effectifs puisque le plafond d'emplois de la mission devrait s'élever à 955 434 équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit une augmentation de 2 081 ETPT (en tenant compte des suppressions déjà opérées dans le cadre de la LFI 2012). Cet effort a été mis en œuvre dès la rentrée 2012 par le Gouvernement : 1 000 postes de professeurs des écoles, 1 500 postes d'enseignants du second degré, 226 postes d'enseignants dans l'enseignement privé, 100 conseillers principaux d'éducation et 1 500 auxiliaires de vie scolaire ont ainsi été créés (soit 4 326 emplois supplémentaires). Pour mettre en œuvre ces mesures, qui précèdent les dispositions du projet de loi de finances pour 2013, 88,7 millions supplémentaires ont déjà été votés dans la loi de finances rectificative n°2012-958 du 16 août 2012. En outre, sur les crédits hors titre 2, 2 000 assistants d'éducation (AED) et 500 assistants chargés de la prévention et de la sécurité (APS) ont été recrutés afin d'enrayer la montée des violences dans les établissements les plus exposés.

PREMIÈRE PARTIE : UN NOUVEL ÉLAN POUR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

I.– LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LE BUDGET 2013

La jeunesse, et par conséquent l'Éducation nationale, ont été consacrées comme l'enjeu principal du quinquennat du Président de la République. À ce titre, le budget du ministère de l'Éducation nationale (MEN), premier des trois ministères prioritaires à côté de la justice et de l'intérieur, connaît une progression de ses crédits (+ 2,89 %) et de son plafond d'emplois (+ 2 081 ETPT). En termes de créations d'emplois, cela représente 8 781 postes supplémentaires au profit de la mission en PLF 2013.

A.– UNE NETTE PROGRESSION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS AU SERVICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La MIES présente la particularité d'être presque exclusivement composée de dépenses de personnels : 93,7 % des crédits de la mission sont des crédits de rémunération des personnels, relevant du titre 2 (pour 58,71 milliards d'euros).

1.– Une hausse de près de 3 % des crédits consacrés à l'enseignement scolaire

Les crédits de la mission **Enseignement scolaire** connaissent une progression de 2,89 % entre 2012 et 2013. En valeur, cela représente une progression de 62,21 milliards d'euros en LFI 2012 à 64,01 milliards d'euros dans le PLF 2013, soit 1,80 milliard d'euros supplémentaires (dont 1,78 milliard d'euros pour le seul ministère de l'Éducation nationale).

La contribution du ministère de l'Éducation nationale augmente de 60,91 milliards d'euros à 62,68 milliards d'euros. Les crédits restants dépendent du ministère de l'Agriculture au titre du programme Enseignement technique agricole (soit 1,32 milliard d'euros dans le PLF 2013). Tous les programmes connaissent ainsi une progression plus ou moins marquée de leurs crédits.

CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME POUR 2013

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2012	PLF 2013	Évolution (en %)
139 – Enseignement privé du premier et du second degrés	7 081	7 081	0,0
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	18 141	18 863	4,0
141 – Enseignement scolaire public du second degré	29 641	30 402	2,6
143 – Enseignement technique agricole	1 303	1 325	1,7
214 – Soutien de la politique à l'éducation nationale	2 094	2 150	2,7
230 – Vie de l'élève	3 952	4 188	6,0
Total	62 212	64 010	2,9

Source : ministère de l'Éducation nationale

Hors pensions, le budget de la mission progresse également : il s'élève à 45,70 milliards d'euros en crédits de paiement (293 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2012). La programmation pluriannuelle suit la même tendance : 46,09 milliards d'euros en 2014 (400 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2013) et 46,58 milliards d'euros en 2015 (480 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2014). À eux seuls, les crédits de personnels inscrits en titre 2 progressent de 147 millions d'euros. Les crédits hors titre 2 augmentent de 132 millions d'euros entre la LFI 2012 et le PLF 2013.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MIES (CAS PENSIONS INCLUS)

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	2014	2015
Mission Enseignement scolaire	62 212	64 010 (+ 2,89 %)	64 983 (+ 1,49 %)	66 500 (+ 2,37 %)
Ministère de l'Éducation nationale	60 909	62 685 (+ 2,92 %)	63 617 (+ 1,49 %)	65 132 (+ 2,38 %)

Source : direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale (MEN).

2.– Des effectifs renforcés dès la rentrée 2012

Les effectifs rémunérés par la mission représentent près de la moitié des personnels de l'État, auxquels il convient d'ajouter les 4 479 ETPT des opérateurs de l'État relevant du programme Soutien de la politique de l'éducation nationale. Le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Agriculture ont particulièrement été touchés par la logique aveugle visant à systématiser le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Tous les programmes, à commencer par l'enseignement scolaire public du second degré, ont vu leurs effectifs d'enseignants considérablement amputés.

L'évolution des emplois par programme sur la période 2007-2013 illustre bien ce fait :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS PAR PROGRAMME SUR LA PÉRIODE 2007-2013
(en ETP)

	Enseignants	Autres	Total
P 139	- 6 985		- 6 985
P 140	- 16 400	+ 58	- 16 342
P 141	- 35 237	- 930	- 36 167
P 214		- 2 790	- 2 790
P 230	- 79	+ 1 038	+ 959
TOTAL	- 58 701	- 2 624	- 61 325

Source : ministère de l'Éducation nationale

Il convient de rajouter à ces chiffres les 14 000 suppressions prévues en loi de finances initiale pour 2012, ce qui porte ainsi le total des retraits d'emplois sur la période 2007-2012 à 75 325 ETP, dont 69 808 ETP d'enseignants.

Le redressement de l'école doit ainsi passer prioritairement par la reconstitution des effectifs d'enseignants. Ce travail a débuté dès le vote de la loi de finances rectificative (LFR) n° 2012-958 du 16 août 2012 qui a permis la création de 4 326 emplois, dont près de 2 800 postes d'enseignants, à la rentrée 2012. Ainsi, entre les postes ouverts à la rentrée 2012 et les créations prévues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, ce sont 13 044 ETP qui seront créés sur le périmètre de la **mission Enseignement scolaire**, dont 11 107 ETP d'enseignants, sur la période 2012-2013.

a) Le schéma d'emplois 2013

En termes d'effectifs, les créations d'emplois inscrites dans le PLF portent sur 8 781 créations nettes d'emplois (hors remplacement des départs en retraite). Ces emplois se répartissent de la fonction suivante :

- 3 344 enseignants stagiaires supplémentaires du 1^{er} degré ;
- 3 679 enseignants stagiaires supplémentaires du 2nd degré ;
- 751 enseignants stagiaires supplémentaires du privé ;
- 49 CPE stagiaires ;
- 458 emplois au titre de la couverture des décharges de service pour les stagiaires.

En outre, parmi les personnels non enseignants :

- 350 auxiliaires de vie scolaire individuels supplémentaires ;

- 100 emplois administratifs ;
- 50 emplois médico-sociaux.

La centaine d'emplois administratifs créée profitera essentiellement aux collèges et aux lycées dans le cadre du programme 141. Cela marque une rupture par rapport aux années précédentes qui avaient conduit à une forte diminution des personnels administratifs, laquelle avait engendré des tensions fortes avec les personnels administratifs dans les établissements.

Au final, ces recrutements correspondent, sur l'année 2013, à la création nette de 8 281 postes en équivalent temps plein (ETP) chez les enseignants, auxquels il faut ajouter 500 emplois non enseignants. Le projet de loi de finances 2013 prévoit également 1 000 postes dans les universités et 230 pour l'enseignement technique agricole.

Ces hausses d'effectifs s'inscrivent évidemment dans la réalisation de la promesse du Président de la République de recruter 60 000 nouveaux personnels éducatifs sur cinq ans (soit environ 12 000 créations par an). Avec 8 781 emplois supplémentaires, qui s'ajoutent aux 4 263 emplois créés par la LFR du 16 août 2012, soit un total de 13 044 emplois supplémentaires, le Gouvernement tient parfaitement ce cap en 2013.

b) Le remplacement de tous les départs en retraite et le rétablissement de la formation des enseignants

En outre, le ministère de l'Éducation nationale va organiser le remplacement de 22 100 départs en retraite. Ces postes seront pourvus par les actuels étudiants en deuxième année de master (M2) qui passent au second semestre 2012 les concours d'admissibilité, avant les concours d'admission prévus pour juin 2013. Il est prévu, pour les candidats admissibles, un renforcement de l'offre de stage au cours du second semestre de la deuxième année de master, avant les épreuves d'admission. Les étudiants admis seront affectés et en poste à la rentrée 2013. Ils bénéficieront d'une décharge d'au moins trois heures hebdomadaires permettant un accompagnement de la prise de poste renforcé par rapport à la rentrée 2012.

Dans le même temps, 21 350 postes seront pourvus par l'organisation d'un second concours, en juin 2013, qui sera ouvert, à titre transitoire, aux étudiants titulaires d'un M1. Ils rejoindront à la rentrée 2013 les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE). Pendant cette année de formation professionnelle, ils seront recrutés à hauteur d'un tiers-temps de service (6 heures hebdomadaires) pour effectuer des heures d'enseignement, sous statut de contractuel. Ils passeront le concours d'admission en juin 2014 et les lauréats seront titularisés à la rentrée suivante. Ce dispositif est provisoire et vise à répondre à l'urgence de la situation.

Ces mesures transitoires permettront de répondre aux projets ambitieux du Gouvernement en matière d'évolution des effectifs.

Elles s'accompagnent de la reconstruction de la formation initiale et continue des professeurs, élément indispensable pour la réussite des élèves et la performance du système. En effet, la qualité des pratiques d'enseignement sur le terrain, et les compétences des enseignants, déterminent significativement les progrès et les résultats des élèves.

Ainsi, pour répondre dès septembre 2012 à l'absence quasi-totale de formation pratique des jeunes enseignants résultant de la suppression des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) menée par le précédent Gouvernement, et avant même la refondation d'une véritable formation initiale professionnalisée, un dispositif transitoire d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants et des conseillers principaux d'éducation stagiaires a été mis en place. Il permettra de rétablir une entrée progressive dans le métier dès cette année.

À partir de 2013, les ESPE assureront une formation mêlant connaissances disciplinaires et didactiques, pédagogie et pratique. Elles délivreront un diplôme à l'issue de la formation qui devrait durer deux ans. L'accent sera mis sur l'acquisition de savoirs et sur les mises en situation dans la classe. Dès la première année du master, les futurs enseignants pourront ainsi tester leur vocation au contact des élèves.

c) Les emplois d'avenir professeur

La Rapportrice spéciale se réjouit de la création d'un dispositif de « prérecrutement » au bénéfice de 6 000 étudiants boursiers (en moyenne annuelle) à travers les « emplois d'avenir professeur ». Ce dispositif innovant, qui permettra de sécuriser les viviers d'étudiants se destinant aux métiers du professorat, bénéficie de 29,4 millions d'euros dans le PLF 2013.

La création de nouvelles bourses de service public (dont les crédits sont inscrits à hauteur de 15,6 millions d'euros sur le programme 214), spécialement conçues pour accompagner financièrement ces contrats, permettra, en se cumulant avec la rémunération liée au contrat d'emploi d'avenir professeur (dont les crédits sont inscrits à hauteur de 13,8 millions d'euros sur le programme 230) et les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, de verser aux étudiants retenus dans le dispositif un montant moyen de l'ordre de 900 euros par mois. Il s'agit donc d'un double progrès social en faveur des étudiants issus de milieux modestes et des moyens consacrés à l'Éducation nationale par la société.

d) Un effort budgétaire soutenu pour l'assistance éducative

Le PLF 2013 consacre 115 millions d'euros supplémentaires pour l'assistance éducative, notamment au moyen des contrats aidés.

En premier lieu, l'effort porte sur les assistants d'éducation (AED). Le PLF entérine la prise en compte des 2 500 assistants d'éducation supplémentaires créés à la rentrée 2012 et permet l'actualisation de la rémunération des 54 700 AED existants sur la base du SMIC. Cela représente un montant de 62 millions d'euros dans le PLF 2013. Au total, il est prévu 1 282 millions d'euros dans le PLF 2013 pour les AED.

La même revalorisation est appliquée aux auxiliaires de vie scolaire (AVS) collectifs pour un coût de deux millions d'euros. Enfin, la création de 2 300 postes d'AVS mutualisés (AVS-m) à la rentrée 2012, et l'actualisation de la rémunération des 4 300 AVS-m existants, représente un montant de 41 millions d'euros supplémentaires.

Au total, ce sont donc 427 millions d'euros inscrits dans le PLF 2013 pour l'ensemble des AVS. Ce montant intègre les 138,8 millions d'euros prévus pour la rémunération des 31 900 AVS individuels (AVS-i), recrutés par les établissements directement sous la forme de contrats aidés (donc hors titre 2), ainsi que la revalorisation de leur rémunération sur la base du SMIC. Ces personnels sont essentiellement chargés de l'accompagnement individuel des élèves handicapés.

Dans son rapport sur l'exécution des comptes 2011 portant sur la MIES, la Cour des Comptes a néanmoins pointé un problème dû au fait que les personnels de vie scolaire rémunérés sur le titre 6 des programmes 230 et 143, par le biais d'une subvention aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), ne sont pas sous plafond d'emplois. Cela représente 115 690 contrats, soit 52 626 ETPT, pour un montant de 1,6 milliard d'euros. Or ces emplois sont des « emplois permanents » de l'État (art. L.916-1 du code de l'éducation). La Rapportrice spéciale s'étonne de cette pratique qui ne permet pas une véritable maîtrise du nombre des AED dans la durée.

B.– UN SYSTÈME ÉDUCATIF QUI DOIT METTRE À PROFIT LES MOYENS EXCEPTIONNELS QUI LUI SONT CONSACRÉS POUR AMÉLIORER SON FONCTIONNEMENT

1.– L'évolution de la dépense intérieure d'éducation ne s'est pas traduite par une amélioration significative des résultats des élèves

En 2011, la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteint 137,4 milliards d'euros, ce qui correspond à 6,9 % de la richesse nationale (PIB). La France, située au-dessus de la moyenne, précède l'Italie (4,9 %), les Pays-Bas (6,2 %), l'Allemagne (5,3 %) mais se situe derrière les États-Unis (7,3 %), la Suède (6,7 %) et la Corée du Sud (8,0 %).

La collectivité nationale, tous financeurs confondus, réalise un effort financier à hauteur de 2 110 euros par habitant ou 8 250 euros par élève ou étudiant. La répartition des dépenses d'éducation entre le primaire et le secondaire n'apparaît cependant pas équitable. Selon l'organisation de coopération et de

développement économique (OCDE)⁽¹⁾, les dépenses par élève du secondaire sont 15 % plus élevées en France que la moyenne de l'OCDE (10 696 dollars américains – USD – contre en moyenne 9 312 USD) tandis que celles du primaire sont inférieures de 17 % à la moyenne de l'OCDE (6 373 USD contre en moyenne 7 719 USD).

L'investissement a été quant à lui beaucoup plus important dans l'enseignement supérieur ces dix dernières années malgré le fait que les frais d'inscription soient restés modérés par rapport à certains des pays de l'OCDE. Toutefois, considérés sur une plus longue période, entre 1980 et 2011, les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés ont crû dans des proportions importantes (respectivement de 77,1 % et 65,1 %). Dans le même temps, la dépense moyenne par étudiant du supérieur a augmenté de 41,8 %.

ÉVOLUTION DE LA DIE PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	Total (milliards d'euros)	Par élève (euros)*	Total (milliards d'euros)	Par élève (euros)*	Total (milliards d'euros)	Par élève (euros)*
1980	21,2	3 010	32,9	6 010	10,7	7 650
2011	39,6	5 875	57,1	9 660	28,0	11 630
Évolution 2010/1980	+ 86,3 %	+ 77,1 %	+ 73,4 %	+ 65,1 %	+ 160,7 %	+ 41,8 %

* La rénovation du compte de l'éducation en 1999 entraîne une modification du montant de la dépense moyenne par élève, qui n'a été recalculée que pour la période 1999-2011. L'évolution entre 1980 et 2009 est donc le produit de deux évolutions : de 1980 à 1999 « ancienne base », puis de 1999 à 2011 « nouvelle base ».

Source : ministère de l'Éducation nationale

Toutes choses étant égales par ailleurs, cette progression des crédits ne s'est pas traduite par une amélioration sensible des résultats. Les études menées par le ministère de l'Éducation nationale montrent qu'au terme de l'instruction obligatoire, la proportion d'élèves éprouvant des difficultés sérieuses en lecture est de l'ordre de 21 %. Par ailleurs, 21,5 % des élèves de 3ème ne maîtrisent pas les compétences de base en français et 21,7 % des élèves de 15 ans ont d'importantes difficultés de lecture (selon l'enquête internationale PISA⁽²⁾ menée par l'OCDE en 2006). Le ministère dispose également d'autres indicateurs tels que ceux fournis par l'enquête « Lire, écrire, compter » menée tous les dix ans sur un échantillon d'élèves en fin de CM2 dans 150 écoles publiques. Les résultats montrent un creusement de l'écart entre les élèves obtenant de bons résultats et ceux obtenant de moins bons résultats. La dernière évaluation, datée de 2006 pour les matières telles que l'histoire, la géographie et l'éducation civique montre que les trois-quarts des élèves (72 % en fin d'école, 75 % en fin de collège) ne maîtrisent pas les acquis attendus du programme. Pour les mathématiques, qui ont fait l'objet d'une évaluation en 2008, la proportion des élèves ne maîtrisant pas les acquis attendus s'élève également à 72 % en fin d'école primaire comme en fin de collège.

(1) Regards sur l'éducation, note par pays de l'OCDE, édition 2012.

(2) Programme for International Student Assessment.

Les études PISA sont claires : la France obtient un résultat en lecture qui la place au 17^{ème} rang sur 34 pays membres de l'OCDE. On constate une détérioration des résultats moyens entre l'enquête PISA 2000 et l'édition PISA 2009 (- 9 points). Par ailleurs, les élèves français dont l'origine sociale les situe dans le 1^{er} décile ont perdu 29 points, ce qui signifie que depuis dix ans l'échec scolaire et les écarts de résultats en fonction de l'origine sociale se sont intensifiés. Notre système scolaire corrige donc les inégalités de départ beaucoup moins bien que les systèmes les plus performants (Suède, Finlande, Danemark). Cela appelle une réforme de la façon de gérer l'éducation prioritaire dont le Gouvernement a pris toute la mesure.

2.– Le retour à une stabilisation du taux d'encadrement des élèves

La lutte contre l'échec scolaire doit passer par un meilleur taux d'encadrement des élèves. À ce titre, la Rapporteure spéciale se réjouit que les taux d'encadrement par niveau d'éducation ne diminuent pas en 2013. Cette appréciation vaut particulièrement pour l'enseignement primaire. En effet, l'école primaire française a le plus faible taux d'encadrement des 34 pays de l'OCDE tandis que les écarts se creusent entre les élèves qui ont les meilleurs résultats et ceux, de plus en plus nombreux, qui obtiennent les résultats les plus faibles. Si la France est dans la moyenne pour le collège et le lycée, avec un taux de 7,1 enseignants pour 100 élèves, elle ne compte que cinq enseignants pour cent étudiants ou élèves dans le primaire.

3.– Une répartition des moyens perfectible pour rétablir l'égalité des élèves face à l'école : la réforme de l'éducation prioritaire

La réforme de l'éducation prioritaire est un enjeu majeur porté par le Gouvernement et par le ministre de l'Éducation nationale. Les ZEP (zones d'éducation prioritaire) ont été créées en 1981 dans un objectif d'équité, poursuivi grâce à une inégalité de moyens. Il s'agissait d'adapter les moyens du service public en fonction des situations. Des moyens importants, de l'ordre de 10 à 15 % plus élevés que dans les écoles hors éducation prioritaire, ont été mobilisés : enseignants et assistants pédagogiques supplémentaires, mesures indemnitàires spécifiques, classes à effectifs allégés. À ce titre, près de 20 % des élèves (17,9 % des écoliers et 19,8 % des collégiens sont scolarisés en zone d'éducation prioritaire) sont concernés par l'éducation prioritaire à la rentrée scolaire 2012 et cela représente plus d'un million d'écoliers et un demi-million de collégiens, répartis dans près de 8 000 établissements primaires et secondaires.

a) Une cible d'élèves trop large pour favoriser une concentration des moyens au profit des élèves les plus en difficulté

La cible visée, soit plus d'un élève sur cinq, paraît surdimensionnée pour concentrer les moyens sur les élèves qui en ont le plus besoin. Une réduction de la part des élèves concernés par l'éducation prioritaire semble nécessaire pour favoriser des classes moins chargées dans les établissements qui concentrent le

plus d'élèves en difficulté. En effet, le nombre moyen d'élèves par classe se situe autour de 22 élèves dans l'éducation prioritaire contre 24 élèves dans l'école « classique ». Cette légère différence n'apporte presque rien sur le plan pédagogique mais elle représente cependant un coût majeur sur le plan budgétaire puisque le MEN estime que les ZEP bénéficient de 922 millions d'euros par an.

b) Des résultats qui ne permettent pas de réduire l'impact des origines sociales sur l'accès à la qualification

L'observation des résultats et des parcours scolaires des élèves scolarisés dans l'éducation prioritaire montre que des écarts notables subsistent avec les élèves scolarisés hors éducation prioritaire. À titre d'exemple, en 2009, 18 % des élèves issus d'un milieu social défavorisé obtiennent un baccalauréat général contre 78 % pour les élèves de familles favorisées. Selon un référentiel adressé au Premier Ministre par la Cour des comptes, daté du 11 juillet 2012, l'académie de Créteil compte 21,6 % de ses enseignants qui ont moins de 30 ans (pour une moyenne nationale de 9,2 %) et 8,6 % qui ne sont pas titulaires (contre 4,9 % en moyenne). En d'autres termes, ce sont les plus jeunes et les moins qualifiés qui continuent d'être mis au contact des élèves les plus en difficulté.

L'écart est frappant avec l'académie de Paris qui compte 24,2 % de professeurs agrégés pour une moyenne nationale deux fois moins élevée. La composition du public scolaire de l'établissement est aussi un facteur explicatif important : le taux de réussite des enfants d'ouvriers ou d'inactifs est de 72,9 % dans le décile des lycées ayant le plus d'enfants d'ouvriers et d'inactifs, mais il est de 91,1 % dans le décile des lycées ayant le plus d'enfants de cadres supérieurs. Selon la Rapportrice spéciale, ce constat devrait plaider pour une plus grande mixité sociale qui conduirait les élèves issus de catégories sociales défavorisées à bénéficier de l'effet d'émulation induit par des élèves en situation de plus grande réussite.

c) Un empilement de dispositifs qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du système d'éducation prioritaire

Enfin, le système d'éducation prioritaire est marqué par la superposition de nombreux dispositifs, dont l'empilement crée un système illisible et inefficace en raison de la dispersion des moyens. Entre les réseaux de réussite scolaire (RRS), les réseaux ambitions réussite (RAR) devenus écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ECLAIR), les zones de prévention violence, les zones urbaines sensibles (ZUS), les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) et les moyens du plan espoir banlieue, on assiste à un développement anarchique et désordonné des moyens en faveur de l'éducation prioritaire. À ce titre, le Gouvernement a affirmé que l'exigence d'une plus grande justice sociale au sein de l'école nécessitait une réforme des dispositifs d'éducation prioritaire existants. Dans ce cadre, le dispositif « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR), mis en place à la rentrée 2011 pour un total de 2 189 écoles et 303 collèges concernés à la

rentrée 2012, a vocation à être repensé en 2013. Son maintien à la rentrée 2012 ne s'explique que par la volonté de ne pas désorganiser brutalement le système actuel.

d) La nécessité de repenser l'allocation des moyens en individualisant les établissements en fonction des résultats des élèves

La réforme de l'éducation prioritaire doit cependant explorer d'autres pistes. Ainsi, la question de l'allocation des moyens est au centre de cet enjeu majeur pour l'Éducation nationale. Le système d'allocation des moyens est en effet marqué par une forte inertie, les calculs étant le plus souvent fondés sur les dotations des années précédentes ainsi que sur un raisonnement en moyenne académique. Les difficultés scolaires ne sont pas assez prises en compte dans l'attribution des moyens. La Rapporteure spéciale s'associe aux remarques formulées par la Cour des comptes, dans son référendum du 11 juillet 2012, afin de construire un dispositif d'allocation des moyens par bassins de formation et non plus au niveau de l'académie. En outre, il conviendrait de répartir les moyens en fonction de critères directement liés aux résultats des élèves en fonction des diplômes préparés.

4.– Les réflexions portant sur l'indemnisation et la modulation des obligations de service des enseignants

a) La revalorisation du métier d'enseignant

En France, le salaire statutaire des enseignants du primaire ou du secondaire est inférieur à la moyenne de l'OCDE, aussi bien pour les enseignants débutants, que pour ceux qui ont dix ou quinze ans d'expérience professionnelle. Seul le salaire en fin de carrière est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Dans le cadre du PLF 2013, les crédits constituant l'enveloppe catégorielle seront moins importants qu'en 2012 (90 millions d'euros contre 157 millions d'euros en LFI 2012), ce qui s'explique principalement par la priorité donnée aux créations de postes et au remplacement de l'ensemble des départs en retraites. Toutefois, la répartition des 90 millions d'euros prévus suivra les modalités arrêtées lors de la concertation sur l'avenir de l'école et sera traduite dans la loi d'orientation et de programmation qui sera présentée au Parlement avant la fin de l'année.

Il convient cependant de souligner que les objectifs fixés par le précédent Gouvernement n'ont pas été respectés. Dans son rapport sur la gestion de l'exercice 2011 au titre de la MIES, la Cour des comptes montre que, contrairement aux engagements pris, les personnels de l'Éducation nationale n'ont pas bénéficié, au taux de 50 %, des économies réalisées au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En effet, si les mesures catégorielles envisagées au titre de 2011 ont représenté un budget de

157 millions d'euros, soit une sous-consommation de l'enveloppe de 43 millions d'euros, la Cour des comptes fait état d'un taux de retour aux agents de 38 % au lieu des 51 % prévus.

b) La réflexion autour des ORS

En ce qui concerne les obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants, il apparaît que les réformes de l'Éducation nationale conduites pour renforcer l'accompagnement individuel des élèves devraient conduire à plus de souplesse dans l'exercice du métier d'enseignant. Ainsi, sans changer la durée globale du travail des enseignants, il pourrait être utile de permettre une plus grande flexibilité des horaires hebdomadaires. Cela permettrait de renforcer l'accompagnement, dans le cadre de la classe, des élèves en difficulté dès le début de l'année. L'idée de deux professeurs par classe, en alternance, pourrait également être expérimentée, à l'instar de ce qui se fait déjà dans plusieurs pays européens.

II.– LA POURSUITE DES RÉFORMES ET LES ACTIONS PRIORITAIRES ENGAGÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A.– LA RÉFORME DE L'ÉCOLE PRIMAIRE

1.– La priorité accordée au renforcement de l'école primaire : des objectifs ambitieux pour 2013

L'école élémentaire correspond aux cinq premières années de la scolarisation obligatoire. Les élèves qui la fréquentent, âgés entre six et onze ans, ont presque tous suivi un cursus de trois ans à l'école maternelle. L'école primaire est un élément du service public très présent sur le territoire puisque l'on compte 47 944 écoles publiques et que deux communes sur trois disposent au moins d'une école. Cependant, les réformes menées par le précédent Gouvernement ont conduit à fermer de nombreuses écoles. À titre d'exemple, en 2011-2012, le nombre d'écoles a baissé de 1,2 % par rapport à 2010-2011, soit 578 écoles en moins après une diminution de 453 écoles l'année précédente.

L'acquisition des savoirs fondamentaux reste l'objectif de l'école élémentaire. À ce titre, elle est la priorité du programme de refondation de l'École voulue par le Gouvernement. L'apprentissage de la lecture, de l'écriture et de la langue française, la connaissance et la compréhension des nombres, de leur écriture chiffrée, sont ainsi les objectifs principaux de la scolarité entre le CP et le CE1. Pour atteindre ces objectifs, les enseignants disposent de moyens permettant de personnaliser les aides et les parcours :

– deux heures hebdomadaires d'aide personnalisée pour chaque enfant qui rencontre des difficultés d'apprentissage, conduites par un enseignant au-delà des 24 heures de classe pour tous ;

- des stages de remise à niveau gratuits organisés pour les élèves de cours moyens pendant les vacances scolaires de printemps et d'été ;
- un accompagnement éducatif renforcé dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire et dans l'ensemble des écoles des départements d'outre mer (DOM).

La création de 1 000 emplois à la rentrée 2012, au titre du « plan d'urgence », a permis de répondre aux difficultés d'accueil des élèves dans certaines classes des établissements les plus en difficulté, à la nécessité de remplacer les professeurs absents et à l'amélioration de l'encadrement des élèves les plus en difficulté sur le plan scolaire. La mise en œuvre de l'engagement présidentiel du « plus de maîtres que de classes » dans l'école primaire permettra de disposer d'effectifs renforcés dans les zones en difficulté et d'inventer de nouvelles pratiques éducatives, fondées sur un accompagnement personnalisé renforcé. En outre, sur le plan pédagogique, le redoublement ne devrait subsister qu'en fin de cycle (CE1, CM2) et de manière exceptionnelle. Cette pratique a en effet conduit de nombreux élèves à développer un retard difficilement rattrapable par la suite, pour une efficacité largement contestée.

Enfin, le Gouvernement souhaite développer l'accueil des enfants de moins de trois ans avec comme objectif la scolarisation de 30 % d'une classe d'âge, en priorité dans les zones de fragilité éducative. À ce titre, les crédits de l'action 1 *Enseignement pré-élémentaire* augmentent de 3,9 % en 2013.

2.– Les RASED

Les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) dispensent des aides spécialisées aux élèves d'écoles maternelles et élémentaires en grande difficulté. Ces aides sont pédagogiques et psychologiques. Elles complètent les aides personnalisées mises en place en 2008 et les stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires.

Les moyens mis en œuvre au travers des RASED représentaient 11 864 emplois en 2011-2012, soit 5 733 pour des maîtres spécialisés à dominante pédagogique (option E), 2 398 pour les aides à dominante rééducative (option G) et 3 733 emplois de psychologues scolaires.

La Rapporteure spéciale estime que le dispositif doit être repensé car, en les sortant ostensiblement de la classe, il peut conduire à la stigmatisation de certains élèves. Ceux-ci accumulent en outre un retard par rapport aux autres élèves dont ils sont temporairement séparés. Par ailleurs, la similarité des actions menées au titre de l'assistance psychologique et des aides à dominante rééducative rend leur division superflue. À ce titre, la fusion envisagée par le Gouvernement des maîtres E et G conduirait à renforcer la cohérence du dispositif.

B.- LA RÉFORME DU COLLÈGE

L'enseignement au collège est organisé en quatre niveaux répartis en trois cycles : le cycle d'adaptation (classe de sixième), le cycle central (classes de cinquième et de quatrième), et le cycle d'orientation (classe de troisième). Dans la continuité de l'école primaire, le collège unique est un maillon essentiel pour conduire tous les élèves à la maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences.

Pour permettre à tous les élèves d'acquérir les connaissances et compétences du socle, plusieurs dispositifs et actions pédagogiques sont mis en œuvre :

- un accompagnement personnalisé de deux heures hebdomadaires, en classe de sixième, inscrit à l'emploi du temps ;
- des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), outil essentiel d'aide aux élèves en difficulté ;
- des « PPRE passerelles » et des stages de remise à niveau qui facilitent l'entrée au collège des élèves aux acquis les plus fragiles ;
- en fin de cinquième, un point d'étape des acquis des élèves en français et mathématiques a été expérimenté en 2012. Ce dispositif sera évalué avant d'être éventuellement étendu ;
- en troisième, il existe une classe préparatoire aux formations professionnelles et un enseignement optionnel de « découverte professionnelle trois heures ».

La Rapporteure spéciale se réjouit de l'attention portée par le Gouvernement à la refondation du collège unique dont le principal but est d'atteindre la maîtrise d'un socle commun repensé par tous les collégiens. À ce titre, le dispositif d'initiation aux métiers en alternance pour les jeunes âgés de moins de 15 ans (DIMA) a été suspendu. Des approches pédagogiques diversifiées sont encouragées, à condition que celles-ci ne masquent pas une présélection ou une pré-orientation des élèves qui les détournerait de l'objectif de maîtrise du socle commun.

Dans ce cadre, les programmes insuffisamment articulés avec le socle commun seront réécrits, et celui-ci sera repensé dans sa conception et ses composantes. Le livret personnel de compétences, trop complexe, sera simplifié.

La Rapporteure spéciale s'interroge néanmoins sur la pertinence du dispositif d'accompagnement éducatif, dont le financement relève du programme 230, qui est proposé à tous les collégiens volontaires, à hauteur de deux heures par jour, quatre fois par semaine. En effet, ce système ne correspond pas suffisamment à l'objectif d'aide ciblée en faveur des élèves les plus en

difficulté. La plupart des élèves volontaires ne souffrent ainsi pas de difficultés scolaires particulières et utilisent ce dispositif pour approfondir leurs connaissances. Il apparaît ainsi nécessaire de réformer le système d'accompagnement individualisé et de le recentrer en priorité sur les élèves en grande difficulté scolaire, éventuellement en suspendant le volontariat comme moyen d'accès au dispositif.

C.- LA RÉFORME DU LYCÉE

Le taux d'accès au baccalauréat vient d'atteindre en 2012 un nouveau record historique, avec 77,5 % de bacheliers dans une génération. Cette progression doit beaucoup à la forte hausse du nombre de candidats se présentant au baccalauréat professionnel qui résulte de l'achèvement de la réforme de cette voie (passage de quatre à trois ans de la durée du parcours pour atteindre le diplôme). La réforme étant achevée, cette situation ne se reproduira pas et le taux d'accès au baccalauréat ne se situera vraisemblablement pas à ce niveau en 2013.

L'enseignement est organisé en deux cycles :

- le cycle de détermination, correspondant à la classe de seconde, est commun aux deux voies de formation (générale et professionnelle) ;
- le cycle terminal qui se déroule sur deux ans, correspondant aux classes de première et terminale des séries de la voie générale et de la voie technologique. Il comprend trois séries générales et huit séries technologiques.

Il concourt à l'atteinte de quatre grands objectifs :

- accroître la part des bacheliers dans chaque génération ;
- parvenir à 50 % d'une classe d'âge possédant un diplôme d'enseignement supérieur (42 % actuellement) ;
- rééquilibrer les flux d'élèves et les séries par l'augmentation de la proportion d'élèves en filières scientifiques et technologiques industrielles et de la proportion de filles dans ces mêmes formations ;
- parvenir pour chaque élève à la maîtrise de deux langues vivantes à l'issue de la scolarité en lycée : niveau B2 du « cadre européen commun de référence pour les langues » pour la langue vivante 1, niveau B1 pour la langue vivante 2.

Des progrès restent à accomplir pour favoriser l'accès au baccalauréat des élèves issus des familles défavorisées dont le pourcentage de bacheliers par génération demeurait, en 2011, cinq points en retrait de celui de l'ensemble de la population.

1.- La poursuite de la réforme du lycée général et technologique

La mise en œuvre de la réforme du lycée se poursuit à la rentrée 2012 selon les dispositions arrêtées en 2010. Elle s'applique en classe terminale aux séries générales et aux séries technologiques industrielles et de laboratoire à compter de la rentrée 2012. À cette même rentrée, elle concerne les séries technologiques tertiaires STMG (sciences et technologies du management et de la gestion) et ST2S (sciences et technologies de la santé et du social) en classe de première.

Les principales mesures de la réforme sont les suivantes :

- une modification de l'architecture de la seconde pour lui faire jouer pleinement son rôle de classe de détermination ;
- le rééquilibrage des séries avec une attention particulière portée à la série littéraire et aux séries technologiques industrielles. Les objectifs sont d'accroître leur lisibilité et d'élargir leurs débouchés vers l'enseignement supérieur ;
- l'introduction d'un accompagnement personnalisé pour tous les élèves à raison de deux heures hebdomadaires (soit 72 heures annuelles) intégrées dans l'emploi du temps.
- l'instauration d'un dispositif de tutorat permettant aux élèves qui le souhaitent de bénéficier de l'aide d'un adulte référent (enseignant ou conseiller principal d'éducation) qui les aide à construire leur projet d'orientation et de formation tout au long de leur scolarité au lycée ;
- la mise en place de stages de remise à niveau et de stages passerelles destinés à prévenir les redoublements et à faciliter les changements de voies ;
- l'introduction de deux langues vivantes obligatoires dans toutes les séries, la généralisation de l'enseignement par groupes de compétences et l'utilisation des nouvelles technologies. Enfin, des stages gratuits en anglais sont proposés pendant les vacances scolaires aux lycéens volontaires, à raison de trois heures par jour pendant cinq jours.

Les principaux enjeux et objectifs initiaux de la réforme sont maintenus en 2013, mais les modalités de leur application seront modifiées. Une attention particulière sera ainsi portée sur l'accompagnement personnalisé, l'organisation des enseignements d'exploration, la création de groupes de compétences en langues vivantes et le développement de la vie lycéenne.

Pour la rentrée 2012, la Rapporteure spéciale se réjouit de la réintroduction de l'enseignement de l'histoire-géographie en terminale scientifique, savoir indispensable pour développer la conscience citoyenne des élèves quelle que soit leur vie professionnelle future.

2.– La création d'un grand service public de l'orientation

L'orientation, à travers un service public territorialisé, doit être pour les élèves un outil d'aide au choix, de meilleure insertion professionnelle et non un processus de sélection. La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a permis la mise en œuvre du service public d'orientation (SPO) tout au long de la vie et la création du label national « Orientation pour tous – pôle information et orientation sur les formations et les métiers ». Le principe est celui de l'intégration croissante de l'orientation dans les activités scolaires.

Pour l'instant, les centres d'information et d'orientation (CIO) assurent l'information, le conseil et l'accompagnement personnalisé des élèves et de leurs familles, ainsi que des jeunes adultes et des étudiants en formation initiale. Ils participent à la réflexion collective sur l'orientation, les parcours de formation et d'insertion professionnelle. Au total, 4 302 emplois d'orientation relèvent du programme 141 Enseignement scolaire public du second degré qui se répartissent en 3 768 emplois de conseillers d'orientation-psychologues affectés auprès des collégiens, des lycéens, des jeunes en voie d'insertion professionnelle et des étudiants, et 534 directeurs de CIO qui assurent la responsabilité des 567 centres et organisent l'activité des personnels sur chacun de leur territoire géographique (district, bassin d'éducation).

Pour 2013, il est proposé de constituer un véritable service public de l'orientation confié aux régions dans le cadre du nouvel acte de décentralisation. Il permettrait une complémentarité entre l'apprentissage et le champ de la formation professionnelle sous statut scolaire et un remodelage de la carte des formations professionnelles. Dans ce cadre, les CIO seraient intégrés au service public territorialisé de l'orientation piloté par les régions auxquelles serait confiée leur gestion matérielle. La mise en œuvre de cette mesure dépendra largement des consultations menées actuellement ainsi que des modalités de la prochaine loi de décentralisation.

Par ailleurs, des réflexions plus larges peuvent être menées, notamment autour de la création d'une année propédeutique de culture générale entre le lycée et le supérieur (idée notamment soutenue par les philosophes Edgar Morin et Régis Debray), qui permettrait de développer la capacité des élèves à se situer dans le monde tout en renforçant leur conscience citoyenne.

3.– Une attention accrue portée à l'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel vise à faire acquérir aux lycéens un premier niveau de qualification reconnu par l'obtention d'un diplôme de niveau V (certificat d'aptitude professionnelle – CAP, brevet d'études professionnelles – BEP, mentions complémentaires) ou de niveau IV (baccalauréat professionnel, brevet des métiers d'art, mentions complémentaires). La rénovation de la voie professionnelle initiée en 2009, en cohérence avec la stratégie Europe 2020, vise à

diminuer le taux de jeunes quittant prématûrément le système éducatif et à augmenter le pourcentage de jeunes ayant terminé avec succès l'enseignement secondaire ou supérieur. Elle s'achève en 2012. À l'issue de la troisième, les jeunes qui choisissent la voie professionnelle peuvent désormais opter pour un cursus court, en deux ans, menant au CAP ou pour un cursus en trois ans, menant au baccalauréat professionnel.

La voie professionnelle nécessite cependant une attention vigilante. En effet, on constate, pour la deuxième année consécutive, une baisse sensible du taux de réussite au baccalauréat professionnel. Dans ce cadre, le dispositif d'accompagnement personnalisé, de 210 heures sur le cycle de trois ans, devrait permettre de corriger cette tendance en faisant bénéficier tous les élèves d'actions d'aide et de soutien. En outre, la carte des formations doit conduire à une offre équilibrée et négociée, corrélée aux besoins économiques régionaux, tout en assurant un déploiement équilibré de l'offre de CAP sur l'ensemble du territoire. À cet égard, le concept de « lycée des métiers », concrétisé par un label délivré par le recteur pour une durée de cinq ans en référence à un cahier des charges national, connaît un développement important.

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DES PROGRAMMES

I.– L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS

Le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés, placé sous la responsabilité du directeur des affaires financières du ministère de l’Éducation nationale, doit recevoir en 2012 une dotation de 7,1 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement (soit une augmentation en valeur de moins de 700 000 euros, équivalente à 0,01 %).

On distingue trois composantes : l’enseignement privé sous contrat d’association avec l’État (prise en charge par l’État des dépenses de personnel et de fonctionnement de l’externat), qui représente la part la plus importante, l’enseignement privé sous contrat simple (personnel rémunéré par l’État) et l’enseignement privé hors contrat dont les effectifs demeurent très limités.

Les établissements signataires d’un contrat avec l’État s’engagent à respecter les règles et les programmes de l’enseignement public et à atteindre les mêmes objectifs de performance, sous réserves des adaptations nécessaires mises en œuvre par le responsable de programme. Si l’enseignement privé hors contrat scolarise 85 160 élèves en 2011, la grande majorité des élèves est accueillie au sein de 7 887 établissements sous contrat (2,05 millions d’élèves en 2011) dont environ 95 % des établissements sont de confession catholique. Le financement de ces établissements par l’État obéit au principe de parité avec l’enseignement public, conformément aux règles posées par la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l’État et les établissements d’enseignement privés, dite « loi Debré ».

Au niveau de la gestion, le programme Enseignement privé du premier et du second degrés est constitué d’un budget opérationnel de programme piloté en administration centrale et de huit budgets opérationnels expérimentaux sur les académies d’Orléans-Tours, Lille, Rennes, Nantes (depuis la rentrée 2008), Paris (2010), Lyon, Grenoble et Créteil (2011). Cette répartition doit permettre l’émergence d’un dialogue de gestion renforcé entre l’administration centrale et les académies pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves en fonction des réalités locales. La généralisation du dispositif de budgets opérationnels de programme académiques sera réalisée à compter de 2013.

A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le montant des dépenses de personnel de ce programme devrait s’élèver à 6,3 milliards d’euros, dont 4,4 milliards d’euros de rémunérations d’activité. Les crédits du titre 2 diminueront de 9,43 millions d’euros, tandis que les autres dépenses progresseront de 21,88 millions d’euros par rapport à 2012. Dans un

budget remarquablement stable, seule la formation initiale et continue des enseignants connaît une progression positive conséquente (+ 9,12 %) suite à la réintroduction d'une année de formation initiale par le Gouvernement.

CRÉDITS DU PROGRAMME 139 POUR 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement = crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Enseignement pré-élémentaire	442,48	442,31	- 0,04
02 – Enseignement élémentaire	1 167,47	1 167,02	- 0,04
03 – Enseignement en collège	1 871,93	1 871,22	- 0,04
04 – Enseignement général et technologique en lycée	1 199,46	1 199,00	- 0,04
05 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	758,79	758,50	- 0,04
06 – Enseignement post-baccauléat en lycée	258,97	258,87	- 0,04
07 – Dispositifs spécifiques de scolarisation	149,71	149,65	- 0,04
08 – Actions sociales en faveur des élèves	66,60	66,54	- 0,09
09 – Fonctionnement des établissements	641,18	643,71	0,04
10 – Formation initiale et continue des enseignants	60,92	66,48	9,12
11 - Remplacement	167,21	167,15	- 0,04
12 – Soutien	296,11	291,03	- 1,72
Total	7 080,80	7 081,48	0,01

Source : *Projet de loi de finances pour 2013.*

Une enveloppe de 12,6 millions d'euros est prévue pour les mesures catégorielles dont 9,87 millions pour les mesures catégorielles nouvelles dont le détail n'est pas encore défini et 2,73 millions d'euros pour l'extension en 2013 des mesures catégorielles mises en œuvre en 2012. Les crédits dédiés aux bourses devraient diminuer de 62 000 euros environ.

Enfin, il est prévu une revalorisation du forfait d'externat, qui constitue une subvention privée permettant de couvrir la dépense de rémunération de personnels non enseignants des classes du second degré, versé aux établissements d'enseignement privés sous contrat d'association avec l'État. En 2013, 615,42 millions d'euros seront ainsi répartis entre les établissements d'enseignement privés du second degré. L'augmentation de 3,39 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2012 est due à l'accroissement prévisionnel des effectifs d'élèves à la rentrée de septembre 2012 (1 198 705 élèves attendus dans le second degré pour l'année scolaire 2012-2013, soit une hausse de près de 0,55 %).

B.– LES PERSONNELS

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 130 779 ETPT pour 2013, soit une augmentation de 7 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Si le plafond d'emplois change peu, on assiste pourtant à la création nette de 876 emplois pour la rentrée 2013. Ces 876 ETP supplémentaires s'expliquent par deux phénomènes qui s'inscrivent dans le cadre de la refondation de l'École voulue par le Gouvernement. D'une part, la mise en place d'une année de formation conduit à la réintroduction d'un plafond d'emplois « enseignants stagiaires » à hauteur de 751 ETP. Ces 751 ETP résultent de la non reconduction des 378 ETP d'étudiants stagiaires M2 à la rentrée 2013 et de la création de 1129 ETP d'enseignants stagiaires. D'autre part, une création de 125 ETP est prévue pour compenser les allègements de service des enseignants nouvellement recrutés en vue de leur formation.

Il convient de souligner que le plafond autorisé pour 2012 correspond ici à la seule LFI 2012. Les mesures de rentrée prévues par la LFR n° 2012-958 du 16 août 2012 sont donc intégralement exprimées en année pleine dans la variation 2013 des ETP. En 2013, l'évolution globale du plafond d'emploi résulte donc à la fois de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois prises à la rentrée 2012, des créations votées en LFR et enfin des créations demandées pour 2013 au titre de la réforme de la formation initiale.

C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme 139 compte vingt-deux indicateurs. Depuis la mise en œuvre du socle commun, l'évaluation des élèves se fait principalement à partir de deux indicateurs. En premier lieu, l'indicateur 1.2 « proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun » mesure les progrès des élèves à la fin de l'école primaire. Cette évaluation est complétée, en fin de troisième, par l'indicateur 2.1 « proportion d'élèves maîtrisant les compétences du socle commun en fin de troisième ».

L'indicateur 2.6 « proportion des jeunes de 20 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire », qui faisait partie des critères de référence chiffrés de Lisbonne, n'a pas été maintenu dans le programme Europe 2020 et est donc également supprimé au PAP 2013. Il est remplacé par l'indicateur 2.5 « proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation ». Cette proportion atteint 12 % en 2011 pour des cibles de 11,4 % en 2013 et de 10,8 % en 2015 afin de respecter l'objectif de 10 % en 2020 fixé par l'Union Européenne.

II.– L’ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré, placé sous la responsabilité du directeur général de l’enseignement scolaire, doit recevoir en 2013 une dotation de 18,9 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le programme comprend sept actions dotées des crédits suivants :

CRÉDITS DU PROGRAMME 140 POUR 2013

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	Autorisations d’engagement = crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Enseignement pré-élémentaire	4 677,79	4 860,87	3,91
02 – Enseignement élémentaire	8 944,72	9 291,20	3,87
03 – Besoins éducatifs particuliers	1 643,32	1 707,61	3,91
04 – Formation des personnels enseignants	294,75	322,19	9,31
05 – Remplacement	1 527,66	1 587,55	3,92
06 – Pilotage et encadrement pédagogique	980,13	1 018,20	3,88
07 – Personnels en situations diverses	72,40	75,24	3,92
Total	18 140,77	18 862,86	3,98

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le montant des dépenses de personnel devrait s’élèver à 18,8 milliards d’euros, dont 10,2 milliards d’euros de rémunérations d’activité. Les crédits du titre 2 augmenteront de 726 millions d’euros.

Une enveloppe de 28 millions d’euros est prévue pour les mesures catégorielles, dont 24 millions d’euros pour des mesures nouvelles dont la répartition dépendra des priorités fixées dans le cadre de la loi de refondation de l’école. Elle permettra également de financer, à hauteur de quatre millions d’euros, les effets d’extension en année pleine des mesures antérieures telles que le complément du classement ECLAIR pour les personnels exerçant dans les écoles relevant de ce programme, la revalorisation de l’indemnité de sujétions spéciales (ISS) des directeurs d’écoles et la revalorisation des débuts de carrières.

Enfin, on constate une augmentation de 9 % des crédits inscrits sur l’action 4 *Formation des personnels enseignants*, qui s’explique par la refonte de la formation des enseignants et la création des futures écoles supérieures du professorat et de l’enseignement (ESPE).

B.– LES PERSONNELS

Le plafond d’emplois du programme s’établit à 318 510 ETPT, soit une diminution de 116 ETPT par rapport à 2012. Cette diminution du plafond

d'emplois permet cependant la création nette de 3 344 emplois supplémentaires pour la rentrée 2013. Ils s'expliquent d'une part par la non reconduction des 1 225 emplois « étudiants stagiaires M2 » et, d'autre part, par la création de 4 569 ETP d'enseignants stagiaires à compter de la rentrée 2013.

En effet, comme pour l'ensemble des programmes, l'évolution globale du plafond d'emploi, exprimé en ETPT, résulte à la fois de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois prises à la rentrée 2012, des créations votées en deuxième LFR pour 2012 (1 000 ETP) et enfin des créations demandées pour 2013. Cela explique l'évolution négative du plafond en 2013, étant donné que les suppressions d'ETPT programmés en LFI 2012 portent sur les deux tiers de l'année, alors que les postes créés à la rentrée ne comptent que pour un tiers de l'année. Il faudra attendre 2014 pour que soit exprimé pleinement l'effet des créations d'emplois en termes d'évolution du plafond d'emplois.

C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme 140 compte trois objectifs et quinze indicateurs. Parmi les éléments significatifs qui font l'objet d'une évaluation, la mesure des inégalités s'effectue à travers l'indicateur 2.2 « Écarts des pourcentages d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun, entre ECLAIR et hors EP, et entre RRS et hors EP », c'est-à-dire entre élèves bénéficiant des dispositifs renforcés de l'éducation prioritaire et élèves hors éducation prioritaire. La définition des valeurs cibles, soit une réduction de l'écart de résultats à moins de 3 points en 2015 (5 points en 2012), repose sur le déploiement des emplois nouveaux de professeurs des écoles dès la rentrée 2012 qui permet de renforcer les dispositifs d'aide aux élèves en difficulté. Par ailleurs, la réforme de l'éducation prioritaire qu'entend mener le Gouvernement dès 2013 devrait également permettre de réduire les écarts de résultats en focalisant les moyens sur les établissements les plus en difficulté.

Dans le champ du programme 140, la Rapporteure spéciale regrette toutefois que la volonté du Gouvernement d'encourager la scolarisation des enfants de moins de 3 ans (72 107 enfants étaient scolarisés à la rentrée 2011), afin de retrouver son niveau d'il y a dix ans (34 % en 2000 contre 12 % en 2010), ne soit pas l'objet d'une évaluation et d'indicateurs spécifiques dans le PAP 2013. Il faudrait en effet mesurer à la fois le taux de scolarisation des moins de 3 ans au niveau national mais aussi ce taux dans les zones urbaines sensibles car pour aider les familles modestes, la République doit commencer par s'occuper très tôt de leurs enfants.

III.– L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le programme 141 Enseignement scolaire public du second degré, placé sous la responsabilité du directeur général de l'enseignement scolaire, doit recevoir en 2013 une dotation de 30,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le programme comprend treize actions dotées des crédits suivants.

CRÉDITS DU PROGRAMME 141 POUR 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement = crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Enseignement en collège	10 675,52	10 938,76	2,47
02 – Enseignement général et technologique en lycée	6 706,02	6 874,97	2,52
03 – Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 083,69	4 183,59	2,45
04 – Apprentissage	7,80	7,94	1,82
05 – Enseignement post-baccaulauréat en lycée	1 963,99	2 013,44	2,52
06 – Besoins éducatifs particuliers	1 132,59	1 161,20	2,53
07 – Aide à l'insertion professionnelle	52,85	54,05	2,27
08 – Information et orientation	296,11	303,53	2,50
09 – Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	115,93	118,68	2,37
10 – Formation des personnels enseignants et d'orientation	117,42	142,45	21,32
11 – Remplacement	1 356,70	1 391,15	2,54
12 – Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 079,05	3 158,00	2,56
13 – Personnels en situations diverses	53,09	54,44	2,54
Total	29 640,76	30 402,20	2,57

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le budget du programme 141 est globalement revalorisé de 2,6 % avec une augmentation de 21,3 % de l'action 10 *Formation des personnels enseignants et d'orientation*. Le montant des dépenses du personnel de ce programme devrait s'élever à 30,3 milliards d'euros, dont 17,3 milliards d'euros de rémunérations d'activité. Les crédits du titre 2 augmenteront de 772 millions d'euros.

B.– LES PERSONNELS

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 446 636 ETPT pour 2013, soit une augmentation de 583 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Le schéma d'emploi pour 2013, essentiellement impacté par la réforme de la formation initiale des enseignants, se traduit par la création de 4 112 ETP supplémentaires :

- création de 5 646 ETP d'enseignants stagiaires à compter de la rentrée scolaire 2013 ;
- création de 333 ETP de contractuels au 1^{er} septembre 2013 pour compenser les allègements de services des enseignants nouvellement recrutés ;
- non reconduction des emplois « étudiants stagiaires M2 » à la rentrée 2013, soit une diminution de 1 967 ETP ;
- création de 100 ETP de personnels administratifs exerçant en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

La quasi-totalité des sorties dans ce programme est constituée par les départs des enseignants du second degré dont 10 194 retraites. Les sorties d'enseignants stagiaires concernent principalement les étudiants stagiaires M2 en responsabilité (1 967). En effet, ces stages ont vocation à disparaître dans le cadre de la réforme en cours pour être remplacés par de nouvelles modalités de formation initiale des enseignants.

C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Dans le cadre de la lutte contre les inégalités à l'école, il convient de mentionner l'objectif 2 « accroître la réussite scolaire des élèves issus de familles appartenant aux professions et catégories sociales (PCS) défavorisées, en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers ». La cible vise une réduction, de 5,2 points en 2011 à 3 points en 2015, de l'écart du taux d'accès au baccalauréat entre les jeunes appartenant aux PCS défavorisées et l'ensemble des élèves. Le taux d'accès au baccalauréat des jeunes issus de milieux défavorisés devrait ainsi être de 68,7 % en 2013 et de 70 % en 2015.

Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire, l'indicateur 1.2 « proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation » mesure les efforts menés pour réduire le nombre de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme. La cible était de 12 % en 2011 et est désormais de 11,4 % pour 2013 et de 10,8 % en 2015. L'objectif final de 10 % en 2020, fixé par l'Union Européenne, devrait être dépassé.

Enfin, le retard scolaire (mesuré à l'entrée en classe de troisième) est désormais reconnu comme favorisant le décrochage scolaire. Sa diminution, qui découle mécaniquement de la baisse des redoublements prônée par le Gouvernement, constitue donc un facteur d'amélioration en matière de « sorties précoces » du système éducatif.

IV.– L’ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Le programme 143 Enseignement technique agricole, placé sous la responsabilité du ministère de l’Agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt et dont la responsable est la directrice générale de l’enseignement et de la recherche, doit recevoir en 2012 une dotation de 1,3 milliard d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement (+ 0,7 % en AE et + 1,7 % en CP par rapport à 2012).

Il s’agit d’une composante à la fois essentielle et originale du service public de l’éducation, qui concourt également à la politique agricole, au développement durable et à l’aménagement du territoire. Au cours de l’année scolaire 2011-2012, 174 104 élèves ont été scolarisés dans l’enseignement technique agricole et 67 389 candidats ont été reçus au baccalauréat sur les 81 087 candidats qui se sont présentés, soit un taux de réussite de 83,1 %. L’enseignement technique agricole assure également une bonne insertion professionnelle. Celle-ci atteint 87,8 % des diplômés à 33 mois, dont 93,9 % pour les baccalauréats professionnels et 93,4 % pour les Brevets de Technicien Supérieur Agricole (BTSA).

Le ministère de l’Agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt et le ministère de l’Éducation nationale organisent leur coopération pour décliner au niveau régional les orientations prises au niveau national, notamment en ce qui concerne l’établissement de la carte scolaire, l’apprentissage des langues, la procédure d’orientation et d’affectation des élèves de troisième et de terminale et les actions d’information sur les métiers. La mutualisation des moyens concerne en premier lieu les locaux (mise en commun des locaux, des équipes et des dispositifs comme les « internats d’excellence » ou les « cordées de la réussite »), les formations ou les personnels (agents en détachement). Toutefois, aucun concours n’est commun aux deux ministères, y compris dans la filière administrative. Peu d’éléments ont été transmis à la Rapporteure spéciale concernant les actions précises entreprises pour renforcer la synergie entre les deux ministères.

A.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le programme comprend 5 actions.

CRÉDITS DU PROGRAMME 143 POUR 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Évolution (en %)	Crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouvertes en LFI 2012	Demandées pour 2013		Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	658,68	674,62	2,42	658,68	674,62	2,42
02 – Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	567,32	558,06	-1,63	554,58	558,06	0,63
03 – Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	80,68	82,82	2,65	80,68	82,82	2,65
04 – Évolution des compétences et dynamique territoriale	3,81	3,68	-3,32	3,81	3,68	-3,32
05 – Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	5,35	5,59	4,49	5,35	5,59	4,49
Total	1 315,84	1 324,77	0,68	1 303,10	1 324,77	1,66

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le montant des dépenses de personnel de ce programme devrait s'élever à 844,77 millions d'euros (contre 830,99 millions d'euros en LFI pour 2012), soit 646,3 millions d'euros hors CAS pensions, dont 529,79 millions d'euros de rémunérations d'activité. Les crédits du titre 2 augmenteront de 13,78 millions d'euros.

Pendant l'année scolaire 2011-2012, 61 480 élèves (35,5 %) de l'enseignement technique agricole ont bénéficié de bourses sur critères sociaux. En 2013, 82,82 millions d'euros sont prévus pour renforcer l'aide sociale aux élèves de l'enseignement agricole.

B.- LES PERSONNELS

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 14 597 ETPT pour 2013, soit une diminution de 109 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette diminution concerne pour 73 ETPT les personnels administratifs et techniques et pour 36 ETPT les enseignants. Elle s'explique principalement par l'extension en année pleine des suppressions d'emplois prévus par la LFI 2012. Cependant, 723 départs (ETP) sont prévus (dont 320 pour cause de départ en retraite) pour 923 entrées, ce qui correspond à un solde positif de 200 ETP (répartis entre 140 postes supplémentaires pour l'enseignement agricole public et 60 postes supplémentaires pour l'enseignement agricole privé).

Dès la rentrée 2012, la création immédiate de 110 postes (50 enseignants et 40 assistants auxiliaires de vie scolaire pour les élèves handicapés ainsi que 20 assistants d'éducation) a permis de répondre aux besoins les plus urgents. Sur l'ensemble du quinquennat, le ministre de l'Agriculture, M. Stéphane le Foll, a annoncé la création de 250 postes dans l'enseignement technique agricole.

Il est par ailleurs prévu de financer 1 165 postes d'assistants d'éducation (1 145 l'an dernier). La subvention budgétaire versée à ce titre aux établissements d'enseignement publics, à hauteur de 26,2 millions d'euros en 2013 (26,1 millions d'euros en 2012), permettra ainsi le recrutement comme l'année dernière de 12 assistants d'éducation chargés d'une mission d'éducation santé et 70 assistants d'éducation vie scolaire pour favoriser l'accueil des élèves handicapés.

C.— LES PARCOURS ET LES FORMATIONS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE EN PLEINE MUTATION

Une des spécificités de l'enseignement agricole réside dans son organisation en parts quasi-égales autour de trois types d'établissements : les établissements publics, les établissements privés dits « du temps plein » et les établissements privés dits « du rythme approprié » qui accueillent chacun près d'un tiers des élèves. L'enseignement technique agricole public est ainsi assuré dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), qui accueillent 37 % des élèves. Les établissements du temps plein accueillent 32 % des élèves et sont regroupés au sein du Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP). Enfin, les établissements du rythme approprié, qui accueillent 31 % des élèves, prennent la forme de maisons familiales rurales (MFR).

Si cette répartition des effectifs est stable, l'enseignement agricole connaît une importante période de mutation. D'abord la réforme du baccalauréat professionnel a été finalisée avec succès. D'autre part, le ministère réfléchit actuellement à la revalorisation du certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) afin de compléter l'offre de formation. La concertation actuellement engagée, avec les représentants des trois types d'établissement, porte ainsi sur le fonctionnement du diplôme et les débouchés et devrait aboutir dans le courant de l'année 2013.

Enfin, l'enseignement technique agricole chercher à assurer son ouverture européenne et mondiale. Cela se traduit par le développement de programmes tels que « Erasmus pour tous » ou « Science sans frontière » qui permet d'accueillir des étudiants brésiliens spécialisés dans les questions agricoles. Par ailleurs, le brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) est actuellement l'objet d'expérimentations visant à favoriser la mobilité académique des étudiants en Europe et permettant d'inscrire le BTSA dans le système européen de l'enseignement supérieur (Licence, Master, Doctorat).

V.– LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L’ÉDUCATION NATIONALE

Le programme 214 Soutien de la politique de l’Éducation nationale, placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l’Éducation nationale, doit recevoir en 2013 une dotation de 2,24 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 2,16 milliards d’euros en crédits de paiement.

Il concourt de manière transversale à la mise en œuvre des programmes métiers et organise les fonctions support du ministère. Outre les apports des fonctions d’état-major, le programme 214 met à disposition des autres programmes de la MIES son expertise et ses compétences dans les domaines suivants : ressources humaines, évaluation et prospective, certification des élèves, gestion financière, politique immobilière, informatique, politique des achats, logistique, affaires juridiques, relations internationales et communication.

A.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le programme comprend dix actions dotées des crédits suivants :

CRÉDITS DU PROGRAMME 214 POUR 2013

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	Autorisations d’engagement		Évolution (en %)	Crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouvertes en LFI 2012	Demandées pour 2013		Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	361,08	372,63	3,20	316,08	372,63	3,20
02 – Évaluation et contrôle	73,77	75,99	3,01	73,77	75,99	3,01
03 – Communication	13,83	13,92	0,66	13,83	13,92	0,66
04 – Expertise juridique	15,92	16,03	0,68	15,92	16,03	0,68
05 – Action internationale	16,10	15,74	-2,21	16,10	15,74	-2,21
06 – Politique des ressources humaines	641,49	639,09	-0,37	641,49	638,39	0,48
07 – Établissements d’appui de la politique éducative	201,49	202,96	0,73	201,49	202,96	0,73
08 – Logistique, système d’information, immobilier	627,23	706,80	12,69	575,82	619,28	7,55
09 – Certification	190,50	191,55	0,55	190,50	191,55	0,55
10 – Transports scolaires	3,82	3,82	0,00	3,82	3,82	0,00
Total	2 145,23	2 238,52	4,35	2 093,82	2 150,30	2,70

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le montant des dépenses du personnel de ce programme devrait s’élèver à 1,4 milliard d’euros (CAS Pensions compris), soit une augmentation de 47,1 millions d’euros par rapport à la LFI 2012. Parmi ces personnels, 25 % environ relèvent de la catégorie A, 31 % environ de la catégorie B et 44 % environ de la catégorie C.

Après dix ans de baisse continue d'effectifs, l'année 2013 marque une stabilisation des effectifs. Toutefois, le programme 214 contribue aux efforts de réduction des dépenses publiques avec une baisse programmée de 12 % des crédits de fonctionnement sur trois ans entre 2010 et 2013 (diminution de 4 % par rapport à la LFI 2012 et de 12 % depuis le budget 2010).

Il convient néanmoins de signaler un surcoût important lié à la refonte du système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale (SIRHEN), qui concerne plus d'un million d'agents du ministère. Alors que le coût initial du projet était de 80 millions d'euros, réactualisé en 2011 à 120 millions d'euros, le coût final présenté par le projet annuel de performances 2013 est de 200 millions d'euros. L'augmentation de ce coût s'explique principalement par des demandes fonctionnelles supplémentaires, la nécessité de prendre en compte des changements réglementaires intervenus en cours de projet et la prise en compte d'exigences nouvelles liées au raccordement à l'opérateur national de paie (ONP). Pour 2013, il est prévu un financement du projet SIRHEN de 37,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 39 millions en crédits de paiement soit un peu moins de la moitié des dépenses informatiques (77,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 83,1 millions d'euros en crédits de paiement).

Enfin, les cinq opérateurs du programme reçoivent une subvention via les actions 5 et 7 du programme. L'action 5 *Action internationale* accorde ainsi une subvention de 7,66 millions d'euros pour couvrir les charges de service public du Centre international d'études pédagogiques (CIEP). L'action 7 *Établissements d'appui à la politique éducative* prévoit une dotation de 202,96 millions d'euros destinés à couvrir les charges de service public de quatre établissements publics nationaux : l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP, 30,08 millions d'euros), le centre national de documentation pédagogique (CNDP, 94,18 millions d'euros), le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ, 7,22 millions d'euros) et le centre national d'enseignement à distance (CNED, 71,48 millions d'euros).

B.- LES PERSONNELS

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 23 714 ETPT en 2013, soit une diminution de 157 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette diminution pourtant une parfaite stabilité des emplois pour la rentrée 2013 dans la mesure où toutes les sorties d'emplois sont compensées.

Sur les 23 714 emplois du programme, la grande majorité des personnels relèvent des services régionaux (20 948 ETPT) et dans une moindre mesure de l'administration centrale (2 683 ETPT). Le ratio de gestion s'établit à 0,7 (7 agents gérants pour 1 000 agents gérés), soit l'un des plus faibles ratio parmi les ministères, ce qui mérite d'être souligné au regard des nombreuses critiques qui portent sur le fonctionnement du ministère de l'Éducation nationale.

C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme 214 compte trois objectifs et onze indicateurs en 2013.

Les trois objectifs du programme 214 demeurent la réussite de la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire, dont celui de la rentrée, l'amélioration de la qualité de la gestion des ressources humaines et l'optimisation des moyens des fonctions support. La déclinaison de ces objectifs par l'ensemble des services en charge de la mise en œuvre opérationnelle des politiques éducatives répond directement à trois grands enjeux : la réussite scolaire pour tous les élèves, un système éducatif juste et efficace, des personnels formés et reconnus.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation nationale participe à l'effort de réduction des dépenses, à travers la mise en place d'un nouvel indicateur transversal « Efficience de la fonction achat ». Cet indicateur consiste à valoriser l'action de l'acheteur à travers les leviers utilisés (standardisation, mutualisation, juste besoin, négociation...) en mesurant les gains obtenus par rapport à des situations ou prix de « référence ». Les économies prévues concernent l'impression et l'affranchissement, l'informatique et la téléphonie, les fournitures générales, l'immobilier (énergie et fluides, marchés de travaux) et les prestations générales (voyages outre-mer, déplacements des membres de jury,...). Compte tenu des économies déjà réalisées grâce à la mutualisation nationale des achats depuis 2006, la prévision 2013 est évaluée à 10,19 millions d'euros.

VI.- LA VIE DE L'ÉLÈVE

A.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Le programme 230 Vie de l'élève, placé sous la responsabilité du directeur général de l'enseignement scolaire, doit recevoir en 2013 une dotation de 4,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,19 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 6 % en LFI 2012.

Le programme comprend six actions dotées des crédits suivants :

CRÉDITS DU PROGRAMME 230 POUR 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Évolution (en %)	Crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouvertes en LFI 2012	Demandées pour 2013		Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	
01 – Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 192,00	2 295,86	4,74	2 192,00	2 295,86	4,74
02 – Santé scolaire	443,14	454,57	2,58	443,14	454,57	2,58
03 – Inclusion scolaire des élèves handicapés (libellé modifié)	473,59	578,89	22,23	473,59	578,89	22,23
04 – Action sociale	708,12	727,82	2,78	708,12	727,82	2,78
05 – Internats d'excellence et établissements à la charge de l'État	52,30	52,79	0,93	52,30	52,79	0,93
06 – Actions éducatives complémentaires aux enseignements	30,63	30,74	98,29	83,29	78,05	- 6,29
Total	3 899,78	4 170,66	6,95	3 952,44	4 187,97	5,96

Source : projet de loi de finances pour 2013.

Le montant des dépenses de personnel de ce programme devrait s'élever à 1,88 milliard d'euros, dont 1,14 milliard d'euros de rémunérations d'activité. Les crédits du titre 2 augmenteront de 99,7 millions d'euros par rapport à la LFI 2012.

Deux dépenses fiscales sont associées à ce programme pour un coût global d'un milliard d'euros. À titre principal, il s'agit de la réduction d'impôt sur le revenu pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire, qui représente un coût de 220 millions d'euros pour 2011 et de 235 millions d'euros en 2012 (prévision stable en 2013). À titre subsidiaire, il s'agit du taux réduit de TVA pour la fourniture de repas par les cantines scolaires (5,5 % puis 7 % à compter du 1^{er} janvier 2012) et de l'exonération de TVA pour la livraison de repas par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires, pour un coût de 840 millions d'euros en 2011, de 780 millions d'euros en 2012 et de 790 millions d'euros pour 2013 (prévision). La Rapporteure spéciale regrette qu'aucune évaluation de ces dépenses fiscales ne figure dans le PAP 2013 et souhaiterait à ce titre pouvoir disposer d'éléments plus précis de la part du ministère du Budget.

B.– LES PERSONNELS

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 35 795 ETPT pour 2013, soit une augmentation de 1 756 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Cette augmentation du plafond d'emplois s'explique essentiellement par l'extension en année pleine des mesures prises pour renforcer l'assistance éducative, dès la rentrée 2012, dans le cadre de la LFR n° 2012-958

du 16 août 2012. Il s'agit notamment de la création de 1 500 ETPT d'assistants de vie scolaire individuels (AVS-i) et de 100 ETPT de conseillers principaux d'éducation (CPE).

Les 150 ETPT restants correspondent à la création de 449 ETP à la rentrée 2013. Il s'agit essentiellement de la création de 50 emplois de personnels médico-sociaux et de 350 postes d'AVS-i pour améliorer l'accompagnement des élèves en situation de handicap (la ligne budgétaire correspondante progresse ainsi de 22 % pour cette action en 2013). Enfin, la réinstauration d'une année de formation a mené à la réintroduction d'un plafond d'emplois « enseignants stagiaires » de 49 ETP.

Pour l'accompagnement des élèves, le PLF 2013 prévoit de mettre à la disposition des Établissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLE) une dotation de 1 282,4 millions d'euros. Ces crédits tiennent compte de la revalorisation salariale de la fonction publique pour les bas salaires, des indemnités journalières de sécurité sociale directement perçues par les EPLE (de l'ordre de 0,75 % pour les bas salaires) et d'un *turn-over* de 8 % et permettent ainsi de rémunérer 54 700 assistants d'éducation dont 10 617 ETPT d'AVS-i imputés au titre 2.

Au sein de cette dotation, les crédits spécifiquement prévus au titre des AVS représentent 427,9 millions d'euros, dont 305 millions d'euros sont inscrits sur le titre 6. Il s'agit notamment de 256,3 millions d'euros destinés aux AVS-i (dont 138,8 millions d'euros pour les contrats aidés AVS-i), 55,7 millions d'euros pour les 2 166 assistants d'éducation-auxiliaires de vie scolaire (AVS-co), 110,6 millions d'euros pour la reconduction des 4 300 Assistants d'éducation-auxiliaires de vie scolaire mutualisés (AVS-m). Le nombre de contrats aidés AVS-i, augmenté de 350 au 1^{er} septembre 2012, sera de 31 900 en 2013 principalement affectés à la mission d'accompagnement d'élèves handicapés.

C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme 230 compte toujours 6 indicateurs.

Le seul changement notable porte sur la suppression du premier sous-indicateur de l'indicateur 1.1 : « taux d'absentéisme des élèves », relatif à l'école primaire, qui n'a jamais été renseigné et qui apparaît peu pertinent au niveau national.

TROISIÈME PARTIE : REMARQUES TRANSVERSALES SUR LES DÉFIS DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR 2013

I.– LES INTERNATS D'EXCELLENCE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS POUR UN COÛT CEPENDANT TRÈS ÉLEVÉ

Au sein du programme 230 Vie de l'élève, l'action 5 *Internats d'excellence et établissements à la charge de l'État* permet à des collégiens, lycéens et étudiants motivés, qui ne bénéficient pas d'un environnement favorable pour réussir leurs études, de disposer de conditions d'études et d'un accompagnement améliorés. L'État, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et les collectivités territoriales apportent leur concours financier dans le cadre de schémas directeurs régionaux. À la rentrée 2012, 11 500 places sont offertes soit dans le cadre d'internats d'excellence spécifiques, soit dans le cadre d'internats « labellisés » (établissements publics ou privés sous contrat relevant des ministères chargés de l'Éducation nationale, de l'Agriculture, ou de la Défense). Ainsi, 4 200 places sont offertes au sein des 44 internats d'excellence de plein exercice et 7 300 places proviennent des établissements labellisés. Les personnels dédiés aux internats d'excellence sont de 1 287 ETPT.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour les internats d'excellence s'élèvent à 52,8 millions d'euros en 2013 (52,4 millions d'euros en 2012). Les dépenses d'intervention au titre de cette action sont de 11,97 millions d'euros composés de 6,2 millions d'euros pour les établissements restants à la charge de l'État (le collège et le lycée Comte de Foix d'Andorre, les établissements du second degré de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna) et 5,7 millions d'euros pour les internats d'excellence. Cette dernière dotation permet de financer les frais de fonctionnement des internats d'excellence, ainsi que des quatre établissements publics nationaux qui sont également des internats d'excellence (Cachan, Sourdun, Montpellier et Jean Zay).

Le rapport conjoint n° 2011-057 de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration portant sur « la mise en place des premiers internats d'excellence », daté de juin 2011 et rendu public seulement en mai 2012, établit un bilan nuancé de ce dispositif. Dans un contexte budgétaire contraint, la soutenabilité financière du dispositif est notamment mise en cause puisqu'il arrive que la dépense par élève dans les internats d'excellence soit parfois supérieure de 4 000 à 8 000 euros au coût par élève dans les établissements classiques. On note d'ailleurs une grande disparité du coût par élève entre les établissements. Par ailleurs, le ciblage du public n'est pas à la hauteur des attentes puisque seuls 60 % des élèves sont boursiers alors que la cible devrait logiquement se rapprocher de 100 %. La Rapporteure spéciale s'étonne de plus du fait que certains établissements puissent assurer la gratuité totale aux familles alors que d'autres s'avèrent payants. En ce sens, le dispositif apparaît

déséquilibré et inéquitable. Enfin, les internats d'excellence peinent à retenir leurs élèves et l'on constate un fort taux d'abandon, compris entre 10 % et 30 %, suivant les établissements.

Le rapport conclut néanmoins que le dispositif permet une prise en charge d'un nombre restreint d'élèves en difficulté avec des résultats encourageants. En tout état de cause, les internats d'excellence ne constituent qu'une « réponse partielle à un besoin plus global » selon les Inspections. À ce titre, la Rapporteure spéciale pense que la multiplication de dispositifs spécifiques qui a caractérisé les dix dernières années de la politique d'éducation n'a permis que d'éviter la nécessaire réflexion de fond sur la refonte du système d'éducation prioritaire. Ce n'est pas du saupoudrage des moyens que naîtra une véritable cohérence de l'action éducative en faveur des élèves issus de milieux défavorisés.

II.– UNE RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LES RYTHMES SCOLAIRES

La question des rythmes scolaires est d'une importance majeure, notamment en raison du renforcement des mécanismes d'aide individualisée au profit des élèves. La Rapporteure spéciale regrette ainsi que les deux heures d'accompagnement hebdomadaire dans le primaire soient souvent éclatées en plusieurs tranches horaires de trente minutes, voire moins parfois, notamment dans les zones rurales où les élèves dépendent plus fortement des transports et des horaires de cantine. Dans ce cadre, une réflexion approfondie sur les rythmes scolaires permettrait de dégager des plages horaires cohérentes dans l'emploi du temps des élèves pour favoriser l'accompagnement éducatif.

À cet égard, il convient de prendre en compte le fait que le temps horaire d'instruction obligatoire est bien plus élevé en France que dans la moyenne des autres pays de l'Union européenne (UE), notamment dans le primaire et dans le second cycle du secondaire. Ainsi, dans le primaire, le temps d'instruction obligatoire est de 902 heures par an en France contre 802 heures en moyenne dans les pays de l'UE. Pour le second cycle du secondaire, le temps d'instruction obligatoire moyen à quinze ans est de 1 048 heures par an en France contre 902 heures par an pour la moyenne européenne. En outre, la durée de la scolarisation est supérieure en France à la moyenne des pays de l'UE. Ainsi, le nombre d'années de scolarisation dite « universelle » au sens de l'OCDE (taux de scolarisation supérieur à 90 %) est de quinze en France contre treize en moyenne dans les autres pays européens.

La Rapporteure spéciale se réjouit que cette question essentielle soit au centre des consultations qui aboutiront à la présentation d'une loi de refondation de l'école avant la fin de l'année. D'ores et déjà, un arrêté publié le 8 juillet 2012 prévoit l'allongement de la durée des vacances de la Toussaint sur deux semaines pleines, ceci afin de respecter le principe de l'alternance de sept semaines de cours et de deux semaines de vacances. Deux jours de classe doivent être récupérés dans l'année (une journée est rattrapée au mois d'avril ou au mois de mai) et les vacances d'été commenceront le samedi 6 juillet 2013 après la classe, au lieu du

jeudi 4 juillet. En outre, il est probable que la journée de cours sera limitée à cinq heures par jour dans le primaire, auquel s'ajoutera un temps d'aide aux devoirs. La Rapporteure spéciale estime toutefois qu'il convient d'être attentif au morcellement des temps de travail qui résultent parfois de la multiplication des dispositifs d'aide aux devoirs et d'aide personnalisée.

III.– LA REVALORISATION DE L'ARS : UNE MESURE EN FAVEUR DES FAMILLES DÉFAVORISÉES

La revalorisation de 25 % de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) a été actée par la publication du décret n°2012-830 du 27 juin 2012. Ce dispositif est destiné à aider les familles modestes à financer les dépenses de la rentrée scolaire. Pour la rentrée scolaire 2012, les montants de l'ARS sont portés à :

- 356,20 euros pour un enfant de 6 à 10 ans (contre 284,97 euros en 2011),
- 375,85 euros pour un enfant de 11 à 14 ans (contre 300,06 euros en 2011),
- 388,87 euros pour un enfant de 15 à 18 ans (contre 311,11 euros en 2011).

Cette revalorisation concerne 3 millions de familles et 5 millions d'enfants. La Rapporteure spéciale se réjouit de la traduction rapide dans le droit de cet engagement politique fort du Président de la République au service de l'éducation des élèves issus de familles modestes.

IV.– LES MOYENS NUMÉRIQUES AU SERVICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le numérique introduit une dimension nouvelle dans notre culture et dans notre civilisation, dont la portée peut rappeler les bouleversements qui ont suivi l'invention de l'imprimerie pour le livre. En ce sens, l'école se doit d'utiliser les nouveaux outils pédagogiques fondés sur le numérique, non seulement pour renforcer son offre éducative, mais également pour préparer les jeunes générations à maîtriser l'immense champ des possibilités offertes par la montée en puissance du réseau mondial.

Au niveau des établissements scolaires, les crédits pour le développement des technologies de l'information et de la communication (TICE), inscrits sur le programme 214 Soutien de la politique de l'Éducation nationale, connaissent une progression de leurs crédits de 6,4 millions d'euros dans le PLF 2013, pour une dotation annuelle de dix millions d'euros. Cette dotation servira à renforcer la politique de développement des usages du numérique dans les établissements scolaires (production de ressources numériques éducatives à forte plus-value technologique à destination des élèves et des enseignants, manuels scolaires numériques, environnements virtuels d'apprentissage, enseignement à distance...).

La Rapporteure spéciale remarque que si cette progression des crédits est louable, un effort particulier devrait porter sur la formation des personnels, notamment des enseignants, qui peuvent disposer de nombreux moyens numériques mais n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour les utiliser de manière adéquate. À titre d'exemple, le programme « Écoles numériques rurales », mis en place entre 2009 et 2011 et financé à hauteur de 67 millions d'euros, déployait des moyens importants en termes d'équipements mais une grande partie des enseignants n'a pu en profiter faute de formation spécifique.

Enfin, le ministre de l'Éducation nationale, M. Vincent Peillon, a fait part de plusieurs idées innovantes qui sont en cours de discussion avec les acteurs de l'éducation. Il s'agit notamment de la création d'un service public en ligne d'aide aux devoirs qui permettrait à chaque élève de pouvoir bénéficier d'une assistance éducative gratuite en dehors de l'école. Une plateforme d'échanges pédagogiques en ligne pourrait également être mise en place au profit des professeurs. Le rôle des opérateurs que sont le centre national d'enseignement à distance (CNED) et le centre national de documentation pédagogique (CNDP) sera revalorisé et repensé pour s'adapter à ces nouvelles missions.

V.– LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Sur la période 2011-2012, l'absentéisme a concerné 3 % des élèves au collège, 6% au lycée et atteint 17 % au lycée professionnel. Les cibles pour 2013 sont respectivement de 2,8 %, 5,5 % et 16 %.

La Rapporteure spéciale souhaite la suppression rapide de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010, dite « loi Ciotti », qui conditionne le versement d'une partie des allocations familiales à l'assiduité scolaire. En effet, outre son inefficacité (sur 619 suspensions effectives prononcées par la CAF en 2011-2012, seules 142 familles ont bénéficié par la suite d'un rétablissement de leurs allocations familiales grâce à une assiduité redevenue effective de l'élève), ce dispositif touche en premier lieu les plus défavorisés et introduit une inégalité entre les familles (étant donné que les familles n'ayant qu'un enfant, qui ne bénéficient pas d'allocations familiales, ne sont pas concernées par ce dispositif). À ce titre, la Rapporteure spéciale accueille favorablement la proposition de loi supprimant ce dispositif (présentée par la sénatrice Françoise Cartron et dont la discussion au Sénat a commencé le 25 octobre 2012). Conformément aux engagements présidentiels dans la lutte contre le décrochage scolaire, dans lequel le rôle de l'absentéisme est fort, elle invite à la réflexion sur un dispositif alternatif.

En ce qui concerne le décrochage du système scolaire, une piste intéressante réside dans le développement du système interministériel d'échange d'informations (SIEL), qui permet un croisement d'informations afin d'identifier les décrocheurs de 16 ans et plus, non scolarisés dans un système de formation initiale et n'ayant pas eu le diplôme de fin du cycle dans lequel ils étaient inscrits. Il a ainsi permis d'identifier 229 877 décrocheurs. Par la suite, la DGESCO

conduit au niveau national des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs. Au cours de l'année 2011, les plates-formes ont contacté 165 875 jeunes : 89 884 ont bénéficié d'un entretien, 58 524 ont trouvé une activité et 7 115 ont obtenu un emploi. Par ailleurs, l'offre de seconde chance prévoit que des micro-lycées ou établissements similaires accueillent entre 80 et 100 élèves aux parcours complexes, sans solution de scolarité, à qui ils proposent des parcours de reprise d'études. À la rentrée scolaire 2012 s'est ainsi ouvert un micro-lycée à Cergy dans l'académie de Versailles. Le ministre de l'Éducation nationale a fixé à terme comme objectif la création d'au moins un micro-lycée par académie.

VI.— LA PRISE EN COMPTE DE LA MONTÉE DES VIOLENCES À L'ÉCOLE

Le climat à l'intérieur des établissements scolaires s'est dégradé ces dernières années et l'on constate une augmentation des actes de violence qui demeure néanmoins concentrée sur une proportion réduite d'établissements. Ce fait n'est pas compatible avec la sérénité nécessaire à l'apprentissage. C'est ainsi que, suite à quatre agressions survenues en quelques jours lors de la rentrée 2012, le ministre de l'Éducation nationale M. Vincent Peillon a annoncé la création d'un « Observatoire des violences à l'école ».

Par ailleurs, le Gouvernement a renforcé les moyens humains pour lutter contre cette violence en milieu scolaire : 2 500 assistants d'éducation (AED) ont été recrutés à la rentrée 2012, dont 500 affectés aux fonctions d'assistants de prévention et de sécurité (APS) qui seront prioritairement placés dans les établissements les plus exposés. La mission des APS est de mettre en place une politique de prévention des violences scolaires et de concourir à la gestion des cas de crise grave compromettant la sécurité des personnes et des biens, afin de rétablir les conditions nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement. La subvention anticipée en 2013 au titre de la rémunération des personnels d'assistance éducative est de 1 282,4 millions d'euros. Ce montant se fonde sur le coût moyen annuel d'un assistant d'éducation (25 715 euros).

Cette politique d'enrayement de la violence qui profitera à des établissements ciblés se fonde sur une enquête SIVIS (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire), menée entre 2010 et 2011, selon laquelle *« un peu plus de la moitié des incidents déclarés concernent 10 % des établissements du second degré et 5 % d'entre eux concentrent plus du tiers des incidents ».*

Dans ce cadre, les APS bénéficieront d'une formation organisée aux mois d'octobre et de novembre qui leur permettra d'appréhender directement les difficultés particulières des élèves dans les établissements où ils seront affectés. Leur formation se composera de 25 heures hebdomadaires consacrées à leurs missions spécifiques et de dix heures à l'appropriation du fonctionnement de l'établissement d'affectation, à l'apprentissage du rôle et des missions des différents personnels (personnels de direction, d'enseignement, d'éducation,

personnels sociaux et de santé, administratifs, ouvriers et de service, etc.), et à la connaissance du contexte environnemental de l'établissement et notamment des différents partenaires institutionnels

Par ailleurs, les APS soutiendront l'action des équipes mobiles de sécurité académiques, soit 477 ETPT financés sur le programme 141, composées d'un conseiller technique « sécurité », le plus souvent issu de la police ou de la gendarmerie, et d'un professionnel de l'éducation nationale. Les progrès enregistrés dans cette matière seront mesurés par l'indicateur 1.2 « Proportion d'actes de violence grave signalés »

PROPORTION D'ACTES DE VIOLENCE GRAVE SIGNALÉS

(en %o)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
À l'école (pour 10 000 élèves)	3,9	n.d	3	n.d	3	2
Au collège	12,2	14,1	9	13	12	10
Au lycée d'enseignement général et technologique	4,3	4,6	2,5	4,5	4	3
Au lycée professionnel	17,2	17,4	12	16,5	15	14

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Un premier bilan portant principalement sur le recrutement, la formation et le champ des missions attribuées aux APS sera transmis à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour la mi-février 2013. Un second plan portant notamment sur les missions effectuées sera demandé pour la fin juin 2013.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 17 octobre 2012 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission Enseignement scolaire.

Après l'exposé de la Rapporteure spéciale, plusieurs intervenants prennent la parole.

Mme Valérie Rabault, présidente. Nos collègues de l'opposition n'ont visiblement pas souhaité participer au débat sur la question pourtant primordiale de l'éducation scolaire.

M. Pascal Cherki. En effet, cela ne semble pas les intéresser. C'est dommage.

Je remercie la rapporteure spéciale pour son intervention à la fois précise et concise sur un programme pourtant très dense.

Je souhaite m'attarder un court instant sur une question qui pourra vous apparaître mineure, celle de l'enseignement du portugais en France. En effet, si au Portugal, le français est la deuxième langue vivante enseignée, avant l'espagnol et l'allemand, le nombre d'élèves qui l'apprennent est passé de 410 000 à 237 000 depuis une dizaine d'années, principalement en raison de la concurrence de l'anglais. Et à cause de la compression des crédits consacrés à l'éducation – le budget de l'enseignement au Portugal ne représente que 3,8 % du PIB, soit un des plus faibles niveaux en Europe –, ce nombre risque de continuer à baisser. Le seul moyen d'inverser cette tendance serait que la France améliore sensiblement l'enseignement du portugais, de façon à pouvoir conclure avec le Gouvernement portugais un accord de coopération linguistique, chaque pays s'engageant à favoriser l'enseignement de la langue de son voisin.

En France, seulement 31 500 élèves apprennent le portugais, dont 14 600 dans le premier degré et 16 900 dans le second degré. Mais on note une croissance de 5 % par an depuis les années 2000. Cette aspiration majeure à l'apprentissage de cette langue s'explique d'une part par la présence d'une importante communauté portugaise dans notre pays, désireuse de transmettre un héritage familial et culturel, et d'autre part par la prise de conscience de l'émergence du Brésil parmi les grands acteurs stratégiques mondiaux.

Or malgré cette croissance du nombre d'élèves, on observe une diminution de 25 % du nombre d'enseignants de portugais en France depuis 1998 : de 338 enseignants, nous sommes passés à 254, dont 50 agrégés, 151 certifiés, 3 adjoints d'enseignement et 5 contractuels vacataires. En 2011 et en 2012, aucun poste n'a été ouvert aux concours du CAPES et de l'agrégation, et aucun n'est prévu en 2013. C'est d'autant plus dommage que 20 % des enseignants de

portugais sont non titulaires et que le budget de l'éducation prévoit plus de 8 500 créations nettes d'emplois.

Le portugais est la troisième langue européenne parlée dans le monde, avec 234 millions de locuteurs : il vient après l'anglais et l'espagnol, mais devant le français. C'est en outre une langue unifiée depuis l'accord orthographique conclu entre tous les pays du monde lusophone. La France devrait donc réfléchir à l'intérêt de ne pas délaisser l'enseignement de cette langue, notamment eu égard au rôle joué par le Brésil et aux relations qui nous lient depuis de nombreuses décennies avec le Portugal.

M. Régis Juanico. Le budget de la mission « Enseignement scolaire » est d'environ 64 milliards d'euros. En tant que rapporteur spécial, j'aimerais que la mission « Sport, jeunesse et vie associative » bénéficie de crédits comparables ! Il faut souligner l'inflexion majeure que représente le projet de loi de finances pour 2013 en matière d'enseignement scolaire. Les mesures prises dans le cadre du collectif pour 2012 ne pouvaient, en effet, suffire à corriger les effets de la politique de nos prédécesseurs en la matière. Je rappelle que 80 000 emplois relevant de cette mission ont été supprimés entre 1997 et 2012, dont 70 000 d'enseignants. Le changement est aujourd'hui radical, compte tenu des 8 700 créations nettes d'emplois prévues pour l'an prochain, sans parler de l'effort qui sera consenti tout au long de la législature pour remplacer les départs à la retraite.

Les premières mesures visaient en particulier à renforcer la présence des adultes dans les établissements scolaires : CPE, assistants d'éducation, auxiliaires de vie scolaires pour l'accompagnement des élèves handicapés, RASED – rappelons que les effectifs dont disposent ces réseaux ont diminué de moitié en cinq ans –, etc. Les moyens humains destinés à accomplir toutes ces missions seront donc à nouveau à la hauteur des enjeux.

Un certain nombre de réformes vont être mises en place en 2013, comme l'institution des écoles supérieures du professorat et de l'éducation ou des emplois d'avenir professeurs. Mais qu'en est-il de l'engagement du Président de la République et du ministre de l'Éducation nationale de faire remonter le niveau de scolarisation des élèves de moins de trois ans, tombé en l'espace de dix ans de 35 % à environ 13 % ? Avez-vous des informations sur les efforts consentis pour atteindre cet objectif ? Comme vous l'avez rappelé, la priorité doit être donnée, au sein de la mission « Enseignement scolaire », à l'école maternelle et à l'école primaire.

Mme la Rapporteure spéciale. Concernant la scolarisation des enfants de moins de trois ans, des consignes ont d'ores et déjà été données aux rectorats pour favoriser leur accueil dès la rentrée 2012, en particulier dans les zones rurales isolées et les zones de difficulté scolaire. Pour avoir personnellement suivi le dossier dans l'académie de Toulouse, je peux témoigner que les enfants concernés ont été mieux pris en compte lors de l'évaluation des effectifs.

La mesure sera généralisée à la rentrée 2013 et au plus tard à la rentrée 2014. Ce sujet fait partie de ceux discutés dans le cadre de la concertation sur la refondation de l'école.

S'agissant de l'enseignement du portugais, nous ferons part de vos préoccupations au cabinet de Vincent Peillon. Je connais bien le Portugal, et je peux confirmer que notre langue y est plus pratiquée que l'espagnol.

M. Pascal Cherki. Sur ce sujet, j'ai écrit au Premier ministre, au ministre de l'éducation nationale, à la ministre de l'enseignement supérieur, à la présidente de la commission des affaires étrangères. À ce jour, seule Mme Guigou a accusé réception de mon courrier ! Je compte donc sur vous, madame la Rapporteure, pour relancer l'intérêt sur une question qui préoccupe nombre de nos concitoyens.

M. Alain Fauré. L'intervention de Mme la Rapporteure spéciale a permis de mettre en évidence l'action du Gouvernement dans le domaine de l'éducation. Je suis également surpris par l'absence de nos collègues de l'opposition, car l'éducation est, pour un pays, un investissement d'avenir, dont les bénéfices ne pourront s'apprécier que dans les quinze à vingt ans.

Avez-vous des informations sur la réorganisation du temps scolaire ? Si une réforme a lieu, les collectivités devront sans doute renforcer leur contribution à la prise en charge des élèves à certains moments de la journée. Le ministère de l'éducation nationale a-t-il prévu de leur octroyer des aides supplémentaires ?

Mme la Rapporteure spéciale. Le budget de l'éducation nationale est bien sûr le moyen de préparer l'avenir en formant nos enfants aux métiers de demain.

En 2013, le ministère procédera à pas moins de 50 000 recrutements : 43 000 enseignants et 6 000 emplois d'avenir – dont le salaire, je le rappelle, atteindra 900 euros. C'est donc un effort significatif, non seulement en faveur de la formation, mais aussi en faveur de l'emploi. Le changement, c'est donc bien maintenant : il a même commencé dès la rentrée de septembre.

En ce qui concerne l'organisation du temps scolaire et périscolaire, le ministère prévoit le retour à la semaine de quatre jours et demi, à l'instar de ce qui était pratiqué jusqu'en 2007. C'est en effet à partir de la rentrée 2008 qu'une partie des écoles est passée à la semaine de quatre jours – surtout en milieu rural, pour des raisons liées aux transports scolaire. Toutefois, en Haute-Garonne, 60 % des écoles ont conservé l'ancien rythme.

Cependant, les journées seront limitées à cinq heures d'enseignement, contre six heures aujourd'hui. Au moins deux heures par semaine seront consacrées à l'aide aux devoirs. En contrepartie, l'accueil de loisir des enfants, que les communes assuraient le mercredi matin, ne sera plus à la charge de ces dernières. Pour autant, il faut envisager une augmentation des frais assumés par les

communes ou les intercommunalités, en particulier pour l'emploi de personnel d'animation.

Il serait souhaitable d'engager une réflexion sur les taux d'encadrement, qui sont largement inférieurs durant le temps scolaire que pendant l'accueil de loisir. En tant que maire, je m'interroge sur la nécessité d'employer un adulte pour quatre enfants en bas âge, puis un pour six dans la tranche d'âge supérieure. Une telle norme grève le budget des collectivités locales ; or je ne suis pas certaine qu'un seuil légèrement plus élevé serait de nature à mettre les enfants en danger ou même à altérer la qualité des animations. Il s'agit d'une réflexion personnelle, mais la piste me semble mériter d'être explorée.

M. Pascal Cherki. Pour avoir été adjoint aux affaires scolaires de la ville de Paris, je souhaite nuancer les propos que vous avez tenus au sujet des RASED.

Il est bien sûr utile de renforcer la présence des adultes dans les classes : nous l'avons vu avec l'expérience des auxiliaires et des emplois de vie scolaire. Mais dans leur propre intérêt, il est parfois nécessaire de faire sortir, à titre temporaire, des élèves d'une classe. Tel était l'objectif de certains dispositifs que la droite a liquidés en réduisant le nombre de professeurs.

On ne peut pas demander à l'école de résoudre toutes les contradictions de la société. L'école ne saurait servir de voiture-balai pour tous les problèmes. Mais quand elle prend en charge des élèves, elle doit pouvoir le faire complètement. C'est pourquoi il est parfois utile d'extraire un élève d'une classe afin qu'il bénéficie d'un encadrement adapté. Prévoir un plus grand nombre de maîtres est une avancée, mais cela ne permettra pas de régler toutes les situations.

Mme la Rapporteure spéciale. Il est en effet important que les dispositifs visant à lutter contre les difficultés scolaires puissent s'adapter à la situation de chaque enfant. Disposer d'un maître de plus peut parfois suffire à répondre aux besoins, mais dans d'autres cas, il sera préférable de confier les élèves à des enseignants spécialisés, capables de recourir à des dispositifs particuliers, en dehors de la classe.

En outre, la prise en charge de la difficulté scolaire devrait être mieux prise en compte dans la formation des enseignants. Alors que jusqu'à présent, elle était considérée comme une spécialité, elle devra désormais être intégrée à la formation générale de base.

Mme Valérie Rabault, présidente. Émettez-vous un avis favorable au vote des crédits de la mission ?

Mme la Rapporteure spéciale. Un avis très favorable.

La Commission adopte les crédits de la mission Enseignement scolaire.

**ANNEXE :
AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

Cabinet du ministre de l'Éducation nationale :

M. Alexandre Siné, Directeur adjoint du cabinet, et M. Géraud Laveissière, Conseiller parlementaire

Administration centrale :

M. Jean-Michel Blanquer

Directeur général de l'enseignement scolaire au sein du ministère de l'Éducation nationale

M. Frédéric Guin

Directeur des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale

M. Jean Marimbert

Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale

Mme Marion Zalay

Directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'Agriculture

Cour des Comptes :

M. Patrick Lefas

Président de la Troisième chambre de la Cour des comptes