

N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 25

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Alain FAURÉ

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE AMBITION FORTE À NOUVEAU CONFIRMÉE POUR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	7
I. LA PROGRESSION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS AU SERVICE DE L'ÉDUCATION	7
A. LA HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	8
B. LA CONTRIBUTION À LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES	8
II. LA CONDUITE DE POLITIQUES AMBITIEUSES	9
A. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉCOLE PRIMAIRE	10
B. L'AFFECTATION DE MOYENS NOUVEAUX CIBLÉS SUR LES ZONES LES PLUS FRAGILES DANS LE SECOND DEGRÉ.....	11
C. LA VALORISATION DU POTENTIEL D'ENSEIGNANTS.....	12
D. LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DU NUMÉRIQUE ÉDUCATIF	14
E. LE RÉTABLISSEMENT DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES ENSEIGNANTS.....	15
F. LES EFFORTS PARTICULIERS EN FAVEUR DE L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE ET DE L'ACCUEIL DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP	17
G. LES EMPLOIS D'AVENIR PROFESSEURS ET LES ÉTUDIANTS APPRENTIS PROFESSEURS.....	18
III. LA PERMANENCE DES DÉFIS LANCÉS À LA POLITIQUE D'ÉDUCATION NATIONALE	19
A. LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE SCOLAIRE.....	19
B. LA VITALITÉ DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE.....	22
IV. LA RÉFORME DES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT	24
A. LA REFORME DES CYCLES ET DES PROGRAMMES.....	24
B. LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE	26
1. La priorité accordée au renforcement de l'école primaire	26
2. Les RASED.....	27

C. LA RÉFORME DU COLLÈGE	28
D. LA RÉFORME DU LYCÉE	30
1. La poursuite de la réforme du lycée général et technologique	31
2. La création d'un grand service public de l'orientation	31
3. L'enseignement professionnel	32
DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES	35
I. PROGRAMME 139 : ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS	35
II. PROGRAMME 140 : ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ	37
III. PROGRAMME 141 : ENSEIGNEMENT PUBLIC DU SECOND DEGRÉ	39
IV. PROGRAMME 143 : ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	40
V. PROGRAMME 230 : VIE DE L'ÉLÈVE	42
VI. PROGRAMME 214 : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	44
TROISIÈME PARTIE : REMARQUES TRANSVERSALES SUR PLUSIEURS DÉFIS DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR 2017	47
I. LA QUESTION DES RYTHMES SCOLAIRES	47
II. LA PRISE EN COMPTE DE LA MONTÉE DES VIOLENCES A L'ÉCOLE	50
III. LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRES	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Notre école représente pour notre pays l'investissement majeur, car elle est le lieu de l'accueil de tous et du « vivre ensemble ». Le budget 2017 de l'enseignement scolaire traduit pour la cinquième année consécutive cet engagement. Notre jeunesse représente la ressource essentielle du développement de la France et constitue la clé de notre avenir commun. Notre école doit se consacrer essentiellement à l'acquisition des apprentissages fondamentaux : lire, écrire, compter, connaître les langues. Elle doit contribuer à initier au futur métier de citoyen, reflet du savoir d'une société, des valeurs qu'elle a choisies ou qu'elle contient ; elle est en mesure d'épouser en permanence son temps. Nous devons pour cela ouvrir toutes grandes ses portes à cet atout qu'est le numérique.

Après des années de mise à mal de notre modèle éducatif, le Président de la République a su imprimer un nouveau cap et redonner durablement à l'école les moyens de remplir sa mission. Les orientations budgétaires retenues dès la rentrée 2012, le vote de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui renouait avec la promesse de la réussite éducative pour tous ont clairement traduit cette volonté profonde.

Le Rapporteur spécial des crédits de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* se réjouit de la continuité de l'impulsion financière et organisationnelle donnée en 2012 et du fait que cette politique ambitieuse en faveur des élèves (plus de 12 millions de la maternelle au lycée) et des personnels de l'enseignement scolaire (près de la moitié des agents de l'État) sera poursuivie en 2017.

J'observe avec satisfaction qu'une démarche fondée sur l'accompagnement et l'encouragement des élèves se met en place par une nouvelle notation qui soutient et encourage. C'est une importante évolution qui a déjà fait ses preuves au sein d'établissements situés en zone d'éducation prioritaire, comme j'ai pu le constater.

En France, en 2016, 78,6 % d'une génération a accédé au baccalauréat, un résultat proche de l'objectif de 80 % fixé par la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. **De même et, ce succès est d'ailleurs insuffisamment analysé, le nombre de jeunes quittant le système éducatif sans qualification longtemps voisin de 150 000 est en diminution régulière ; il est aujourd'hui de 110 000, ce qui situe la France en bonne place parmi ses partenaires européens.**

Et pourtant, la situation de l'enseignement en France n'est pas totalement satisfaisante et les défis restent nombreux.

La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école instaurait un « socle commun de connaissances et de compétences », devenu un cadre de référence de la scolarité obligatoire. Or, elle n'avait que partiellement atteint les objectifs qu'elle s'était fixés.

Plus de 20 % des élèves de CM2 ne maîtrisent pas aujourd'hui les compétences en langue française de ce socle commun. Les écarts s'amplifient entre les élèves, entre ceux qui ont les meilleurs résultats et ceux, plus nombreux dans les familles défavorisées, dont les résultats sont plus faibles. Et il semble bien que la politique d'éducation prioritaire qui devait réduire les effets des inégalités sur la réussite scolaire n'ait pas joué suffisamment son rôle, notamment en raison des « saupoudrages » financiers.

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 poursuit ni études, ni formation a certes régressé, comme on l'indiquait précédemment mais elle demeure importante (9,7 % en 2013, 8,5 % en 2014, une cible de 7,5 % ayant été retenue pour 2017).

La loi pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 dans laquelle s'exprimait une claire volonté d'inverser le cours des choses a entendu poursuivre cet objectif de combat contre les inégalités et pour la réussite éducative grâce à plusieurs innovations : priorité donnée à l'école primaire, rétablissement de la formation des enseignants par la création des écoles du professorat et de l'éducation (ESPE), instauration d'un service public du numérique éducatif, prise en compte des enfants en situation de handicap.

En 2017, comme chaque année depuis 2012, l'enseignement scolaire est donc **la grande priorité du budget et de l'action du Gouvernement**. Il est, cette année encore, le premier budget de la Nation.

Des engagements novateurs et ambitieux avaient été pris par le Président de la République au début de son quinquennat en 2012. Ayant rencontré de nombreux intervenants dans ce domaine vital pour notre pays qu'est l'enseignement scolaire, chefs d'établissements, responsables d'écoles supérieures du professorat et de l'éducation, organisations syndicales ou de parents d'élèves, responsables du ministère de l'éducation nationale, en charge de l'évaluation des politiques ou de la réforme des programmes, le Rapporteur spécial croit pouvoir dire que ces engagements ont été tenus.

Dans ce rapport, on analysera les efforts prévus en 2017 en faveur de l'éducation nationale et de l'enseignement technique agricole, avant de détailler le contenu des différents programmes de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, puis de présenter quelques remarques transversales qu'appellent les défis de l'éducation nationale en 2017.

PREMIÈRE PARTIE : UNE AMBITION FORTE À NOUVEAU CONFIRMÉE POUR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

La priorité donnée pour la cinquième année consécutive à l'enseignement scolaire dans la politique budgétaire se manifeste à travers la progression marquée des crédits et des moyens humains qui lui sont affectés et la conduite de politiques ambitieuses.

Des mesures particulièrement innovantes sont ainsi retenues, mais les défis restent importants, comme sont essentielles les réformes à conduire, certaines d'entre elles étant déjà entrées en vigueur.

I. LA PROGRESSION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS AU SERVICE DE L'ÉDUCATION

L'avenir et la formation de la jeunesse et donc la politique d'éducation nationale ont été consacrés comme l'enjeu principal du quinquennat du Président de la République. Le budget du ministère de l'éducation nationale, premier budget civil de la Nation connaît ainsi, une nouvelle fois après 2013, 2014, 2015 et 2016, une progression de ses crédits.

Les moyens alloués aux programmes de la mission *Enseignement scolaire* relevant du ministère chargé de l'éducation nationale – hors donc l'enseignement technique agricole – s'élèvent à 68,62 milliards d'euros en 2017, en hausse de 4,6 % par rapport à 2016, pour les autorisations d'engagement et à 68,63 milliards d'euros, en hausse de 4,5 % par rapport à 2016, pour les crédits de paiement.

Si l'on exclut le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, les cinq programmes de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* relevant du ministère de l'éducation nationale s'élèvent à 44,1 milliards d'euros enregistrant une hausse de 4,8 % par rapport à 2016.

Est prévue la création dans l'éducation nationale de 11 662 postes, dont 9 711 postes d'enseignants, ce qui permet de parachever l'engagement du Président de la République de création de 60 000 postes (dont 54 000 pour l'éducation nationale) dans l'ensemble du secteur de l'éducation sur l'ensemble du quinquennat.

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* présente cette particularité d'être presque exclusivement composée de dépenses de personnels : 93,2 % des crédits de la mission relèvent ainsi du titre 2 et sont consacrés aux rémunérations (63,9 milliards d'euros en 2017, au lieu de 61,05 en 2016, soit + 4,9 %).

Elle regroupe traditionnellement six programmes : 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* ; 141 *Enseignement scolaire public du second degré* ; 230 *Vie de l'élève* ; 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* ; 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* qui relèvent du ministère de l'éducation nationale et le programme 143 *Enseignement technique agricole*, dépendant du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et des affaires rurales.

Pour ce nouvel exercice budgétaire, l'évolution des crédits de la mission traduit un double souci : celui de mettre en œuvre, notamment par de nouvelles créations d'emplois, les orientations ambitieuses retenues depuis 2012, particulièrement dans la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République, celui aussi de contribuer à l'effort collectif de maîtrise des finances publiques, par un effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement.

A. LA HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les crédits des cinq programmes de la mission *Enseignement scolaire* relevant du ministère de l'éducation nationale s'élèvent donc, dans le budget pour 2017, à 68,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 68,63 milliards d'euros en crédits de paiement, s'accroissant respectivement de 4,6 % et de 4,5 % par rapport à 2016.

Il faut ajouter à ces crédits, ceux du budget de l'enseignement technique agricole relevant du ministère de l'agriculture qui s'élèvent, pour 2017, à 1,419 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (1,384 milliard d'euros en 2016).

Rappelons que l'enseignement technique agricole, deuxième réseau éducatif du pays joue un rôle essentiel en matière de promotion sociale, de développement des territoires et de valorisation de nos ressources agricoles.

Ces nouveaux moyens vont notamment permettre et, ce point est essentiel, de **remplacer tous les départs d'enseignants à la rentrée 2016, mais aussi d'augmenter le nombre des emplois d'enseignants, de personnels d'accompagnement et de suivi des élèves (auxiliaires de vie scolaire, personnels sociaux et de santé).**

Ils vont aider également à la mise en œuvre de deux importantes réformes prévues par le Gouvernement, celle du collège intervenue à la rentrée 2016 et celle de l'éducation prioritaire entrée récemment en vigueur.

B. LA CONTRIBUTION À LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

L'évolution des crédits de la mission permet de contribuer dans le même temps à l'effort collectif de maîtrise des finances publiques.

Le budget de fonctionnement et d'intervention du ministère est stabilisé, traduisant ainsi une volonté de maîtrise des dépenses qui résultent notamment de l'évolution démographique des élèves (bourses) ou de la revalorisation du SMIC, pour ce qui concerne les crédits d'assistance éducative.

L'effort mené les années précédentes en matière d'optimisation des processus de gestion et de rationalisation des dépenses de fonctionnement courant dans les domaines bureautique et immobilier ainsi qu'en matière d'achats se poursuit, suivant un mouvement entamé en 2007.

Des plateformes de mutualisation sont développées dans plusieurs domaines d'activités (bourses, gestion des ressources humaines pour les enseignants du premier degré, examens et concours).

Les opérateurs de l'État, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et le Réseau Canopé qui a succédé au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) contribuent, eux aussi, à l'effort de maîtrise des finances publiques, leur plafond d'emplois étant réduit de 38 ETPT.

II. LA CONDUITE DE POLITIQUES AMBITIEUSES

Le projet de loi de finances pour l'enseignement scolaire en 2017 apparaît largement comme **une concrétisation des innovations introduites dans la loi pour la refondation pour l'école adoptée par le Parlement en juillet 2013, innovations qui répondaient à autant d'urgences :**

- la priorité donnée à l'enseignement primaire ;**
- l'affectation de moyens nouveaux, pour le second degré, aux zones les plus fragiles de la vie scolaire ;**
- le développement du potentiel d'enseignants ;**
- le rétablissement de leur formation initiale et continue ;**
- la prise en compte des enfants en situation de handicap ;**
- la création d'un service public du numérique éducatif.**

Ces orientations ambitieuses concernent autant de domaines parfois oubliés ou mis à mal entre 2007 et 2012.

A. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉCOLE PRIMAIRE

La priorité donnée à l'école primaire se justifie par le fait que, c'est souvent dans les premières années de la scolarité d'un enfant, que les bases de la réussite scolaire sont posées et que les difficultés apparaissent.

Cette priorité a été marquée dès la mise en place du plan d'urgence adopté à la rentrée 2012, grâce auquel 1 000 postes de professeurs des écoles ont été réimplantés dans les académies.

2 511 emplois nouveaux ont été prévus à la rentrée 2015, les prévisions portant sur 311 emplois affectés à des classes dédiées à la scolarisation d'enfants de moins de trois ans, 432 au dispositif « plus de maîtres que de classes » et 994 emplois étant affectés au remplacement, dont 800 pour le travail en équipe et la formation en réseaux d'éducation prioritaire renforcés.

La scolarisation des enfants avant l'âge de trois ans, orientation importante retenue par la loi pour la refondation de l'école de la République doit être développée dans les écoles ayant un environnement social considéré comme défavorisé, qu'il se situe dans les zones urbaines, rurales ou de montagne ou dans les départements et régions d'outre-mer. Ce dispositif a bénéficié pour les rentrées 2013 et 2014 de 796 postes dédiés. 300 emplois supplémentaires ont été prévus à la rentrée 2015.

Depuis le début du quinquennat, plus de 900 classes spécifiques ont été créées.

Quant au dispositif « plus de maîtres que de classes » en place depuis 2013 dans les secteurs les plus fragiles qui prévoit un maître supplémentaire par école, il vise à aider les élèves à effectuer les apprentissages fondamentaux par des pratiques d'équipe innovantes et le développement du travail par petits groupes.

1 270 écoles en avaient bénéficié à la rentrée 2013, essentiellement en éducation prioritaire.

À la rentrée 2015, sur un total de 2 352,3 équivalents temps plein (ETP) alloués au dispositif « plus de maîtres que de classes », 1 732,8 ont été affectés en éducation prioritaire, soit près de 74 % des emplois. Le nombre de maîtres supplémentaires s'est accru de plus de 500.

Pour la rentrée 2016, 4 411 emplois supplémentaires ont été créés, soit l'équivalent de 3 911 moyens d'enseignement supplémentaires devant élèves.

Les prévisions portent sur 231 emplois affectés à des classes dédiées à la scolarisation des enfants de moins de trois ans, 843 emplois au dispositif « plus de maîtres que de classes » et 1 134 emplois affectés au remplacement.

Le dispositif des réseaux d'aide spécialisés aux élèves en difficulté (RASED) dont l'objectif est, quant à lui, le traitement de la grande difficulté scolaire, qui avait fait l'objet d'un effort particulier dans le cadre du plan d'urgence adopté à la rentrée 2012, avec la création de 100 postes, après avoir été mis à mal dans la période 2007-2012, est maintenu et a vu ses missions et ses règles de fonctionnement redéfinies dans le courant de l'année scolaire 2013-2014.

Enfin, la réforme des rythmes scolaires, qui a commencé à être mise en œuvre à la rentrée 2013 doit permettre une semaine scolaire plus équilibrée organisée sur neuf demi-journées avec un allègement de la journée d'enseignement, cette réforme ayant évidemment pour but de mieux respecter les rythmes des enfants. Après avoir suscité parfois des interrogations, elle semble faire aujourd'hui l'objet d'une appréciation positive des différentes parties prenantes.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces nombreuses innovations touchant un niveau d'enseignement, celui de l'école préélémentaire et élémentaire déterminant pour l'avenir scolaire et professionnel des enfants.

B. L'AFFECTATION DE MOYENS NOUVEAUX CIBLÉS SUR LES ZONES LES PLUS FRAGILES DANS LE SECOND DEGRÉ

L'effort de refondation de l'école a pour ambition de diviser par deux le nombre des élèves qui sortent du système scolaire sans qualification et de les conduire tous à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture à l'issue de la scolarité obligatoire.

Le premier objectif porte sur la lutte contre les déterminismes sociaux et territoriaux. Il est clair que le collège et le lycée doivent proposer des réponses pédagogiques différenciées tenant compte des besoins des élèves. Si le collège unique est la garantie d'un système éducatif fondé sur la justice et la réussite de tous, cela n'implique pas que le collège doive être uniforme.

La tenue à l'automne 2013 d'assises sur la politique d'éducation prioritaire avait permis de relancer les réflexions sur ce thème essentiel de l'enseignement scolaire.

Cela a permis une importante réforme de l'éducation prioritaire mise en œuvre à compter de la rentrée 2015, qui prévoit de nouveaux zonages ainsi qu'un effort financier accru.

Le second objectif concerne le décrochage scolaire, enjeu majeur pour la cohésion sociale comme pour l'équité de notre enseignement. 110 000 jeunes à peu près quittent chaque année le système éducatif sans diplôme ni qualification ; un progrès s'est amorcé, car ils étaient, il y a peu encore, 150 000.

620 000 jeunes de 18 à 24 ans ne sont ainsi titulaires d'aucun diplôme du second cycle du secondaire et restent durablement en dehors du système de formation.

Le Président de la République a fixé pour objectif de diviser par deux le nombre de décrocheurs avant la fin du quinquennat.

Un réseau « formation qualification emploi » (Foquale) doit être constitué sur le territoire de chaque plate-forme de suivi et d'appui aux décrocheurs pour fédérer l'offre de solutions émanant de l'éducation nationale comme de l'enseignement agricole.

La lutte contre le décrochage scolaire a fait l'objet d'un diagnostic dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), un rapport ayant été publié le 18 juin 2014. Ce rapport insiste notamment sur la nécessité de développer les actions de prévention et de remédiation.

L'amélioration du climat scolaire permettant de refonder une école sereine et citoyenne est, lui aussi, un objectif important de l'action du Gouvernement. Chaque établissement s'est ainsi engagé, dès la rentrée 2013, à mettre en œuvre un programme d'action contre toutes les formes de harcèlement et une campagne nationale de sensibilisation au harcèlement scolaire a été organisée à l'automne 2013.

Sur l'ensemble du quinquennat, ont été prévus 12 000 contrats aidés pour le renforcement de la présence d'adultes dans les établissements et 150 emplois travaillés temps plein de personnels médico-sociaux et administratifs pour les moyens dédiés à la préservation de la santé des élèves.

À la rentrée 2015, 10 emplois de médecins et 40 d'infirmiers ont été créés, emplois qui se sont ajoutés aux créations de même ampleur intervenues à la rentrée 2014 ; les créations ont porté également sur 10 emplois de conseillers principaux d'éducation et 100 emplois d'infirmiers au bénéfice de l'éducation prioritaire.

En 2016, 40 nouveaux emplois d'infirmiers ont été créés et un montant de 4 millions d'euros est prévu spécifiquement pour la prévention du décrochage scolaire.

Pour 2017, l'effort de lutte contre le décrochage scolaire s'élèvera à 5,2 millions d'euros.

C. LA VALORISATION DU POTENTIEL D'ENSEIGNANTS

La politique résolue menée en matière de recrutement de personnels, principalement d'enseignants dans le budget 2017 s'inscrit dans la dynamique engagée en 2012 de créer 60 000 postes dans l'éducation, dont 54 000 dans l'éducation nationale, 5 000 dans l'enseignement supérieur et la recherche et 1 000 dans l'enseignement technique agricole.

Le rythme de création des 54 000 postes entre 2012 et 2017 est le suivant :

- 4 326 emplois en loi de finances rectificative pour 2012 ;
- 9 076 postes créés en loi de finances initiale pour 2013 ;
- 8 804 en loi de finances initiale pour 2014 ;
- 9 421 en loi de finances initiale pour 2015 ;
- 10 711 en loi de finances initiale pour 2016 et 11 662 en 2017.

42 338 emplois nouveaux ont donc été affectés au système éducatif depuis la rentrée 2012 jusqu'à 2016.

Les 11 662 créations de postes prévues dans le projet de loi de finances pour 2017 parachèvent cette évolution : ce sont bien 54 000 postes qui, comme prévu, ont été créés depuis 2012.

Les 11 662 postes créés en 2017 se répartiront de la manière suivante :

- 9 711 enseignants devant élèves ;
- 1 351 accompagnants de personnes en situation de handicap ;
- 350 postes de personnels administratifs, d'éducation, d'encadrement, de santé et sociaux ;
- 250 postes de conseillers pédagogiques.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de l'effort consenti depuis 2012 et la constance de la politique menée par le Président de la République et par le Gouvernement.

Compte tenu des prévisions de départs en retraite, il est prévu d'ouvrir 29 600 postes aux concours enseignants à la session 2016.

Un autre axe retenu est celui de la revalorisation du métier d'enseignant du premier degré qui s'est traduite par la création, à la rentrée 2014, de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), d'un montant annuel de 400 euros et par l'augmentation de 3 000 du nombre de promotions à la hors classe pour les professeurs des écoles.

Un arrêté du 27 juin 2016 a porté, à compter de la rentrée 2016, le montant de l'ISAE à 1 200 euros bruts annuels ; le versement de cette indemnité dont le nombre de bénéficiaires est de 348 400 est mensualisé. L'indemnité versée aux enseignants du premier degré se situe ainsi désormais au même niveau que celle des enseignants du second degré.

Les directeurs d'école bénéficient, quant à eux, depuis la rentrée 2014, d'une majoration annuelle de leur indemnité de sujétion spéciale allant de 100 à 400 euros.

Quant à l'enseignement technique agricole, il bénéficiera, en 2017, de la création de 140 postes d'enseignants (comme en 2015 et en 2016) : 98 seront créés dans l'enseignement technique agricole public et 42 dans l'enseignement agricole privé.

D. LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DU NUMÉRIQUE ÉDUCATIF

La création de ce service public est une des innovations de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui a entendu organiser une offre de contenus et de services pédagogiques numériques à destination de l'ensemble de la communauté éducative.

L'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'est évidemment pas neutre et il est de fait que l'école doit s'en saisir comme d'un outil qui conditionne la manière d'apprendre, de s'informer, de vivre ensemble.

Le plan numérique pour l'éducation annoncé par le Président de la République le 7 mai 2015 devait se déployer dans sa phase opérationnelle à la rentrée 2016, après une phase de préfiguration qui a concerné près de 600 établissements (220 collèges, dont la moitié relevait de l'éducation prioritaire et 350 écoles) à la rentrée 2015.

À la rentrée 2016, près de 1 700 collèges et plus de 1 800 écoles ont reçu des équipements mobiles pour leurs élèves et leurs enseignants grâce à un cofinancement de l'État et des collectivités territoriales ; plus de 200 000 élèves étaient concernés.

En 2017, la mise en œuvre du plan numérique doit se poursuivre avec une dotation de 18 millions d'euros pour la formation des enseignants. A ces dotations relevant de la mission *Enseignement scolaire*, doivent s'ajouter 173 millions d'euros en provenance du programme d'investissements d'avenir (PIA) permettant de financer le déploiement de ressources pédagogiques et d'équipements numériques individuels pour les élèves de 5^{ème} dans 50 % des collèges publics et privés sous contrat, la mise en place de la banque nationale des ressources pédagogiques numériques pour tous les élèves et les enseignants ainsi que le développement d'un environnement sûr d'accès aux ressources.

Un volet complémentaire de 15 millions d'euros de crédits du PIA doit soutenir enfin un ensemble d'expérimentations dans l'enseignement professionnel.

J'approuve totalement, en tant que Rapporteur spécial, cette volonté de développement du numérique éducatif, mais j'insiste sur l'importance de la formation des enseignants à ces techniques. Il importe de ne pas se limiter à des programmes d'équipement ambitieux qui pourraient s'avérer inutilement onéreux. Il convient également de veiller à bien coordonner les actions des personnels de l'Éducation nationale avec celles des collectivités territoriales.

E. LE RÉTABLISSEMENT DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES ENSEIGNANTS

Un mérite éminent des Gouvernements en fonction depuis 2012 sera d'avoir entrepris la reconstruction de la formation initiale et continue des enseignants.

La qualité des pratiques d'enseignement sur le terrain et les compétences des enseignants, leur personnalité (« l'effet maître ») sont de fait le facteur le plus important dans la réussite éducative d'un pays.

La formation des enseignants a été profondément remaniée durant l'année 2012-2013. En application du principe selon lequel « enseigner est un métier qui s'apprend », la formation a été professionnalisée et repensée autour du cursus *master* qui intègre le concours de recrutement.

Le Gouvernement a dû faire face à une situation inédite résultant dès septembre 2012 de l'absence quasi-totale de formation pratique des jeunes enseignants, en raison de la suppression des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) opérée par le précédent Gouvernement.

La loi pour la refondation de l'école est venue précisément refonder une véritable formation des enseignants, en prévoyant la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE).

Mises en place en septembre 2013 et pleinement opérationnelles depuis la rentrée 2014, ces écoles, au nombre de 30 sont constituées au sein d'une université ou d'une communauté d'universités et d'établissements. Elles sont chargées de la formation initiale des futurs enseignants, que ceux-ci se destinent à exercer en maternelle, à l'école élémentaire, au collège, au lycée ou à l'université ainsi que des documentalistes et des futurs conseillers principaux d'éducation.

Tous les acteurs de l'école de demain suivront donc des enseignements communs, ce qui permettra de faire naître une culture partagée favorisant, sur le terrain, la cohésion des équipes pédagogiques, facteur clé de la réussite des élèves.

Les ESPE assurent une formation en alternance intégrative, mêlant connaissances disciplinaires et didactiques, pédagogie et pratique et permettant aux étudiants une entrée progressive dans le métier. Elles délivrent un diplôme à l'issue de la formation qui dure deux ans. L'accent est mis sur l'acquisition de

savoirs et sur les mises en situation dans la classe. Dès la première année du master, les futurs enseignants peuvent ainsi tester leur vocation au contact des élèves.

Les ESPE ne sont pas réservées aux candidats aux concours à l'enseignement, mais doivent former également les étudiants se destinant aux métiers de l'éducation et de la formation hors éducation nationale (éducateurs, formateurs pour adultes), ainsi que les étudiants de licence bénéficiant d'un emploi d'avenir professeur.

Ces écoles doivent construire enfin, en partenariat avec les rectorats et l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des parcours de formation continue à destination des enseignants, des formateurs et des personnels d'inspection et d'encadrement.

Deux axes forts et transversaux sont attendus dans les formations que développeront les ESPE : un adossement à la recherche et une formation « au et par le numérique ».

L'année scolaire 2015-2016 a été, pour ces écoles, une année de préparation des personnels aux évolutions majeures de la rentrée 2016 (modification de l'organisation pédagogique du collège, renouvellement des contenus d'enseignement dans le cadre de la scolarité obligatoire, lancement du plan numérique pour l'éducation).

En phase avec les orientations retenues par le Gouvernement en matière de valorisation de la citoyenneté et du « vivre ensemble », les écoles accorderont, par ailleurs, une place prioritaire à la laïcité, à l'enseignement laïc du fait religieux et à la lutte contre les préjugés.

Au-delà de la création des ESPE et, sur ce thème de la formation et du recrutement des enseignants, le Rapporteur spécial demande qu'une réflexion ambitieuse soit menée sur l'intérêt de prévoir des niveaux d'études différenciés en fonction des niveaux des élèves eux-mêmes.

J'estime, par ailleurs, qu'un volet de la formation a pu apparaître parfois un peu oublié, celui de la formation continue des enseignants. Cette préoccupation est aujourd'hui de plus en plus prise en compte. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi, pour la deuxième année consécutive, des crédits dédiés à la formation continue des enseignants publics et privés : une dotation de 100 millions d'euros vise à accompagner la mise en œuvre du plan numérique, des nouveaux programmes de l'école élémentaire et de la réforme du collège, de la liaison école-collège et de l'installation du cycle 3 (CM1/CM2/6^{ème}).

F. LES EFFORTS PARTICULIERS EN FAVEUR DE L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE ET DE L'ACCUEIL DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées accorde la priorité à la scolarisation en milieu ordinaire, dans une école, un collège, un lycée.

À la rentrée 2014, 226 875 enfants ou adolescents en situation de handicap étaient ainsi scolarisés dans l'enseignement public en milieu ordinaire.

En huit ans, ce nombre a doublé et il continue d'augmenter chaque année de plus de 10 % dans le premier et le second degrés.

La prise en compte des enfants en situation de handicap est, par ailleurs, une orientation essentielle retenue par le Gouvernement actuel, soucieux d'une école « inclusive ».

Les règles de l'accompagnement des élèves en situation de handicap ont ainsi été récemment modifiées avec la création du statut d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH) prévu dans l'article 124 de la loi de finances initiale pour 2014 qui apporte aux personnels chargés d'apporter une aide humaine une véritable reconnaissance de leurs compétences et des garanties professionnelles sur le long terme, ce qui offre aussi une plus grande sécurité aux élèves.

Les assistants d'éducation ayant exercé durant six ans des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire (AVS) pourront ainsi bénéficier d'un contrat d'AESH à durée indéterminée (« *cdisation* »). Ce statut doit concerner à terme 28 000 accompagnants.

Le budget pour 2016 a prévu, par ailleurs, la création de 350 emplois supplémentaires d'accompagnants, comme cela avait été le cas déjà en 2015.

Le projet de loi de finances prévoit la création de 1 351 AESH à la rentrée 2017 et poursuit la professionnalisation et la reconnaissance des compétences des accompagnants d'élèves handicapés.

Lors de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, a été annoncée une mesure exceptionnelle de création de 32 000 AESH sur cinq années, ce qui correspond à la transformation chaque année de 11 200 contrats aidés en 6 400 ETP d'AESH supplémentaires.

Enfin, dans le cadre du **nouveau plan autisme** (2013-2017), 30 unités d'enseignement à destination d'enfants autistes installées dans des écoles maternelles (UEM) ont été ouvertes à la rentrée 2014, 30 autres à la rentrée 2015, chaque unité scolarisant sept élèves à temps plein.

En 2017, **60 nouvelles UEM** doivent être créées.

Je tiens à souligner l'effort d'accueil et d'accompagnement mené, sur l'ensemble du quinquennat, en faveur des élèves en situation de handicap, l'effort mené aussi en faveur des accompagnants eux-mêmes qui contraste, là encore, avec la situation qui a pu prévaloir parfois dans le passé.

G. LES EMPLOIS D'AVENIR PROFESSEURS ET LES ÉTUDIANTS APPRENTIS PROFESSEURS

Le dispositif des emplois d'avenir professeurs (EAP) a été créé au bénéfice des étudiants titulaires d'une bourse sur critères sociaux de l'enseignement supérieur qui se destinent au métier d'enseignant. Ils sont recrutés sur des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

L'emploi d'avenir professeur a ainsi pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat ; il leur permet d'exercer une activité rémunérée s'inscrivant dans leur projet professionnel, tout en poursuivant leurs études. Il est destiné en priorité aux étudiants effectuant leurs études dans les académies ou dans les disciplines connaissant des besoins particuliers de recrutement et résidant dans les zones fragiles ou y ayant effectué tout ou partie de leurs études secondaires.

L'entrée dans ce dispositif est réservée aux étudiants inscrits au moins en deuxième année de licence et âgés de 25 ans au plus qui s'engagent à poursuivre leur formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur et à se présenter à un concours de recrutement d'enseignants organisé par l'État.

L'emploi d'avenir professeur correspond à un parcours de trois ans au cours duquel les étudiants peuvent bénéficier d'une entrée progressive dans le métier d'enseignant et exercer une activité rémunérée en lien avec leur projet professionnel d'une durée hebdomadaire inférieure à un mi-temps.

Un nouveau dispositif, les « contrats d'apprentis professeurs », qui s'inscrit dans le cadre du plan de relance de la formation en alternance au sein de la fonction publique et dont les critères d'éligibilité sont plus simples que ceux des emplois d'avenir professeurs a été mis en place à la rentrée 2015 ; il permet d'identifier en amont du recrutement les étudiants qui souhaitent devenir enseignants, en les familiarisant aux premiers gestes professionnels.

Ce nouveau dispositif a vocation à remplacer celui des emplois d'avenir professeurs dont les crédits sont en diminution. Une dotation de 8,04 millions d'euros est prévue dans le projet de loi de finances pour 2017 (22,6 millions d'euros en 2016). Cette dotation couvre, d'une part, la prise en charge de la rémunération de 1 632 emplois d'avenir professeurs en moyenne annuelle, correspondant aux seuls étudiants titulaires d'un contrat d'EAP qui sollicitent un renouvellement de celui-ci et, d'autre part, la prise en charge des bourses de service public versées à ces étudiants en complément de la rémunération au titre de leur contrat et des bourses sur critères sociaux.

Je souligne, en tant que Rapporteur spécial, l'importance qu'a eue ce dispositif, facteur de progrès au profit des étudiants issus de milieux modestes et note avec intérêt son remplacement progressif par un nouveau mécanisme considéré par le Gouvernement comme offrant plus de souplesse.

III. LA PERMANENCE DES DÉFIS LANCÉS À LA POLITIQUE D'ÉDUCATION NATIONALE

A. LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE SCOLAIRE

La politique scolaire en France se heurte à cette réalité : les budgets importants consentis pour l'éducation n'ont pas permis, en dépit de certains progrès, une amélioration suffisante des résultats des élèves. L'échec scolaire concerne encore un nombre important de jeunes Français. C'est un « point dur » contre lequel nous devons lutter sans relâche, quitte à bousculer des habitudes et des certitudes.

Le budget de l'éducation nationale a connu une progression sensible depuis 2003 et des efforts considérables ont été réalisés, malgré le recul observé pendant la période 2007-2012 marquée par la perte de 71 352 postes d'enseignants en équivalent temps plein (ETP).

On note, de la même façon, que la dépense intérieure d'éducation (DIE) effectuée en France par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages s'est accrue sensiblement depuis les trente dernières années.

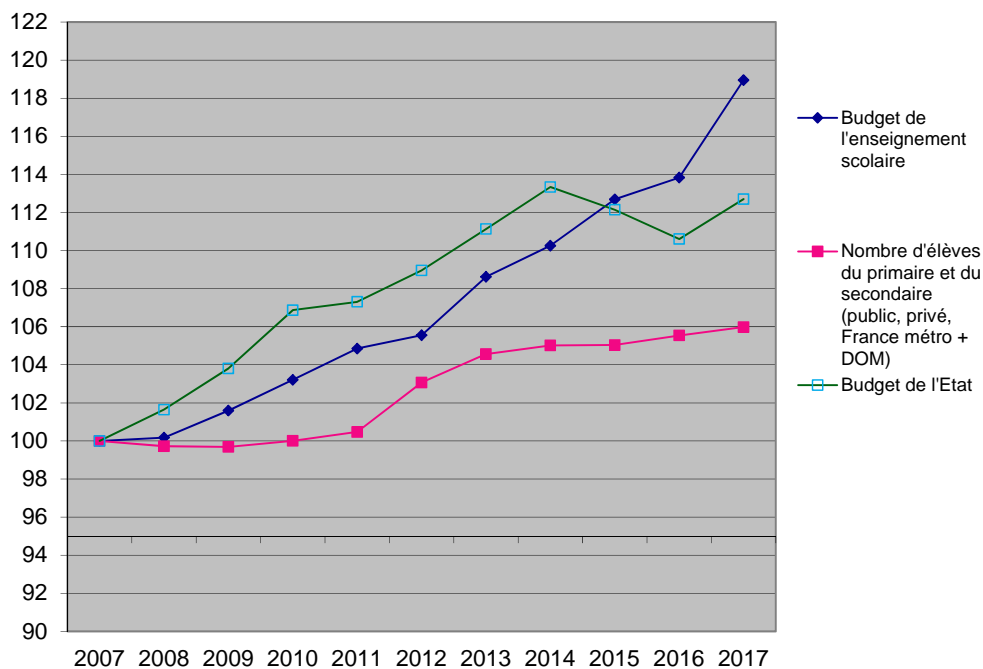
En 2015, elle atteignait 130 milliards d'euros, soit 6 % de la richesse nationale. La France, située juste au-dessus de la moyenne précédait ainsi l'Italie (4 %), l'Allemagne (4,3 %), le Japon (4,5 %), mais se situe derrière la Corée du Sud (5,9 %), les États-Unis (6,2 %) et le Danemark (6,4 %).

La collectivité nationale, tous financeurs confondus réalisait, toujours en 2015, un effort financier à hauteur de 8 440 euros en moyenne par élève ou étudiant.

ÉVOLUTION COMPARÉE DEPUIS 2003 DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, DU BUDGET DE L'ÉTAT ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS PUBLIC ET PRIVÉ À PARTIR D'UNE BASE 100 EN 2003 (Y COMPRIS LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL PENSIONS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budget de l'enseignement scolaire	100	100	102	103	105	106	109	110	113	114	119
Nombre d'élèves du primaire et du secondaire (public, privé, France métro + DOM)	100	100	100	100	100	103	105	105	105	106	106
Budget de l'État	100	102	104	107	107	109	111	113	112	111	113

Source : réponse au questionnaire budgétaire.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les dépenses moyennes par élève des premier et second degrés se sont accrues entre 1980 et 2015 de façon constante et dans des proportions importantes, respectivement de 1,9 % et de 1,5 % en moyenne annuelle.

La progression remarquable des crédits révélée par ces nombreux indicateurs n'a pas suffi ; elle reste confrontée à des résultats mitigés.

Une étude menée par le ministère de l'éducation nationale montre ainsi, qu'au terme de l'instruction obligatoire, la proportion d'élèves éprouvant des difficultés sérieuses en lecture est de l'ordre de 21 %.

Les études PISA (*Programme international pour le suivi des acquis des élèves*) sont mises en œuvre par l'OCDE depuis 2000 ; elles mesurent tous les trois ans la compréhension de l'écrit par les élèves, leur culture mathématique et leur culture scientifique.

Avec un score moyen de 505 en 2012, les derniers résultats de la France en compréhension de l'écrit montrent une certaine stabilité, mais la part des élèves en difficulté est passée de 15,2 % à 18,9 % entre 2000 et 2012, année où la France obtenait, par ailleurs, un score global de 495 en culture mathématique, soit un résultat inférieur de 16 points à celui obtenu en 2003 et de 499 en culture scientifique, correspondant à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (501).

L'étude internationale PIRLS (*Progress in international Reading Literacy Study*) mesure, quant à elle, tous les cinq ans, les performances en lecture des élèves à la fin de leur quatrième année de scolarité obligatoire, soit le CM1 pour la France, dans 45 pays dont 23 pays européens.

Les résultats de la dernière évaluation réalisée en mai 2011 ont été diffusés en décembre 2012. La France, où l'enquête a concerné 174 écoles primaires et élémentaires et 4 438 élèves obtenait un score de 520 points, se situant au-dessus de la moyenne internationale (500 points), mais en deçà de la moyenne européenne (534 points).

Ces diverses études ont rappelé, en particulier, l'augmentation du poids des déterminismes sociaux sur la performance des élèves. Alors même que les scores des élèves les plus favorisés situent la France parmi les pays les plus performants, ceux des élèves les plus défavorisés la placent en bas du tableau international.

Notre système scolaire corrige donc les inégalités de départ beaucoup moins bien que les systèmes les plus performants (Suède, Finlande, Danemark, Corée du Sud, Japon).

La loi pour la refondation de l'école est venue apporter des réponses à cette situation, en prévoyant, notamment, comme on l'a vu précédemment, la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation et en donnant la priorité à l'école primaire. Le Gouvernement a pris, par ailleurs, toute la mesure de la nécessité de réformer la façon de gérer l'éducation prioritaire.

B. LA VITALITÉ DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

L'évolution de l'éducation prioritaire était clairement envisagée dans le cadre de la refondation de l'école. Un diagnostic lié à l'effort de modernisation de l'action publique (MAP) a été ainsi rendu public à l'issue du comité interministériel du 17 juillet 2013.

Le Gouvernement a décidé de maintenir cette politique dans un esprit de justice sociale, mais d'en repenser les modalités. Les différents *scenarii* de transformations envisagés ont été discutés lors des assises de l'éducation prioritaire à l'automne 2013.

Une nouvelle politique de l'éducation prioritaire s'est mise récemment en place ; elle a fait l'objet d'une préfiguration, à compter de la rentrée 2014, dans 102 réseaux choisis parmi les plus difficiles et répartis dans l'ensemble des académies.

Depuis la rentrée scolaire 2011, l'éducation prioritaire était constituée de deux composantes :

– les écoles et établissements du programme ECLAIR (*écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite*) qui concernaient, par exemple, à la rentrée 2013, 335 établissements et 2 123 écoles ;

– les réseaux de réussite scolaire (RRS) qui concernaient, à la même date, 776 collèges et 4 439 écoles.

À la rentrée 2015, l'éducation prioritaire a été généralisée et refondée par le biais notamment d'une réactualisation de son périmètre, permettant de prendre en compte les nouvelles réalités économiques et sociales, la nouvelle carte s'efforçant d'être cohérente avec celle des quartiers bénéficiaires de la politique de la ville.

La nouvelle politique d'éducation prioritaire comportait ainsi à la rentrée 2015 un nouveau zonage à deux niveaux :

– les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) qui correspondaient à environ 352 réseaux considérés comme les plus difficiles (environ 352 collèges, chacun d'entre eux animant un réseau de six à sept écoles de rattachement) ;

– les réseaux d'éducation prioritaire (REP) correspondant à 743 collèges.

À la rentrée 2016, la carte de l'éducation prioritaire était composée de 1 095 réseaux représentant 1 095 collèges et 6 739 écoles répartis de la manière suivante :

- 36 réseaux REP + : 364 collèges et 2 472 écoles ;
- 731 réseaux REP : 731 collèges et 2 467 écoles.

Les REP + bénéficient de mesures spécifiques : une nouvelle organisation du temps de service des enseignants permettant à ceux-ci de se consacrer davantage au travail collectif et à la formation ainsi qu'à l'organisation du suivi des élèves et aux relations avec les parents et l'affectation progressive de postes d'infirmiers et d'assistants sociaux supplémentaires.

L'ensemble du dispositif d'éducation prioritaire concerne près de 20 % des élèves scolarisés en écoles et en collèges.

7 600 postes doivent être créés pour un coût global de 222 millions d'euros, soit 3 800 postes d'enseignants pour le premier degré, 1 300 dans le second degré ainsi que 2 150 postes d'assistants d'éducation et 350 postes de personnels sociaux et de santé.

6 300 de ces 7 600 postes ont été créés à la rentrée 2016.

Au titre du nouveau régime indemnitaire, la dépense s'élève à 212,3 millions d'euros en 2015-2016, le nombre de bénéficiaires annuels étant de 110 000. À compter du 1er septembre 2015, les indemnités ont été revalorisées de 2 132 euros dans les REP + (+ 100 %) et de 1 734 euros dans les REP.

Enfin, une enveloppe de crédits de 30 millions d'euros est prévue pour la formation des enseignants, le renforcement du dispositif « École ouverte » et le financement d'un fonds dédié à des projets pédagogiques.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de cette nouvelle réforme. J'estime que les services du ministère devront veiller à une application sérieuse du nouveau régime indemnitaire.

Selon les indications apportées au Rapporteur spécial par le ministère de l'éducation nationale et de la recherche, *« Il est encore prématuré d'estimer l'impact de ces diverses mesures sur les résultats des élèves. Une évaluation sera donc prévue en 2019 pour revoir la carte, si les évolutions sociales le justifient et, le cas échéant, pour réorienter la politique pédagogique en fonction des résultats obtenus ».*

IV. LA RÉFORME DES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

Le Rapporteur spécial souhaite analyser maintenant les réformes de nos divers niveaux d'enseignement, celles déjà mises en œuvre, pour les cycles et les programmes, celles en cours, pour l'enseignement du premier degré et pour le lycée.

A. LA REFORME DES CYCLES ET DES PROGRAMMES

Le Gouvernement a su mener à bien une double réforme des cycles et des programmes scolaires.

Afin de renforcer la cohérence des apprentissages et d'améliorer le continuum de l'école au collège, le décret n° 2013-682 du 24 juillet 2013 relatif aux **cycles d'enseignement à l'école primaire et au collège** structure désormais la durée de la scolarité de l'école élémentaire au collège en trois cycles :

- le cycle 2, cycle des apprentissages fondamentaux : CP-CE1-CE2 ;
- le cycle 3, cycle de consolidation : CM1-CM2-6^{ème} ;
- le cycle 4, cycle des approfondissements : 5^{ème}-4^{ème}-3^{ème}.

Le moment clé du passage de l'école au collège fait ainsi l'objet d'une attention renforcée avec la création d'un cycle de consolidation associant les classes de CM1-CM2- et 6^{ème}.

Parmi les nombreuses innovations de la loi d'orientation et de programmation pour l'école de la République du 8 juillet 2013, figure ensuite la création du Conseil supérieur des programmes (CSP) chargé **de renouveler l'ensemble des textes programmatiques de la scolarité du premier degré et du collège.**

Le CSP a remis un projet de socle commun de connaissances, de compétences et de culture le 8 juin 2014, publié le 23 avril 2015, après consultation des personnels et qui est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2016.

Le 3 juillet 2014, il remettait ensuite un projet de programme pour l'école maternelle, publié le 26 mars 2015, après consultation nationale des personnels et qui est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2015. Le 3 juillet 2014, le CSP produisait également un projet de programme pour l'enseignement moral et civique à l'école élémentaire et au collège, puis un projet de programme pour le certificat d'aptitude professionnelle et les baccalauréats général, professionnel et technologique. Publiés le 25 juin 2015, après consultation des personnels, ces projets sont entrés en vigueur à la rentrée 2015.

Enfin les projets de programmes d'enseignement du cycle des apprentissages fondamentaux (cycle 2 CP CE1 CE2), du cycle de consolidation (cycle 3 CM1 CM2 6^{ème}) et du cycle des approfondissements (cycle 4 5^{ème} 4^{ème} 3^{ème}) ont été présentés le 9 avril 2015 et publiés le 26 novembre 2015 après consultation nationale des personnels. Ils sont entrés en vigueur à la rentrée 2016.

Cette longue énumération montre bien l'effort tout particulier réalisé en faveur d'un renouvellement ambitieux des programmes scolaires permettant une adaptation de ces derniers aux exigences de culture et de compétences du monde actuel.

Plusieurs saisines du CSP sont actuellement en cours. Elles portent principalement sur la formation dispensée au lycée général, technologique et professionnel au regard du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des contenus d'enseignement du cycle 4. L'analyse est attendue pour la fin janvier 2017.

Elles portent aussi sur l'ajustement du programme d'enseignement de spécialité « informatique et sciences du numérique » en classe de terminale scientifique, le projet correspondant devant être remis à la fin novembre 2016.

Elles portent enfin sur les sciences économiques et sociales au lycée et les compétences et connaissances que doit maîtriser un élève ayant suivi cet enseignement. L'avis doit être remis pour le 27 janvier 2017.

Afin d'accompagner les équipes dans l'appropriation de ces nouveaux programmes, un effort exceptionnel a été conduit en matière de production de ressources et de formation.

Près de 50 groupes d'experts mobilisant près de 500 personnes ont été constitués, afin de produire les ressources accompagnant l'intégralité des nouveaux programmes pour les trois cycles.

Ces ressources constituent une aide aux professeurs pour la mise en œuvre des nouveaux programmes. Elles ont été mises en ligne en mars 2016. À la rentrée 2016, le nombre de consultations s'élevait à plus de 2 300 000, soit une hausse de fréquentation du site Éduscol de plus de 30 % par rapport au nombre habituel sur cette période de l'année.

Par ailleurs, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué précédemment, les dépenses de formation continue des personnels de l'enseignement public et privé qui portent notamment sur les nouveaux programmes scolaires s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2017 à 100 millions d'euros, ce budget étant en augmentation de plus de 20 % par rapport à celui de 2012.

B. LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE

1. La priorité accordée au renforcement de l'école primaire

L'école élémentaire correspond aux cinq premières années de la scolarisation obligatoire. Les élèves qui la fréquentent, âgés de six à 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, deux communes sur trois disposant au moins d'une école.

Les réformes menées jusqu'en 2012 ont conduit à fermer de nombreuses écoles. À titre d'exemple, en 2011-2012, leur nombre 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. 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 vingt-quatre heures de classe pour tous ;

- des stages de remise à niveau gratuits organisés pour les élèves de cours moyen 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.

La création de 1 000 emplois à la rentrée 2012, au titre du « plan d'urgence » avait 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 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 doit permettre, quant à lui, de disposer d'effectifs renforcés dans les zones fragiles et d'inventer de nouvelles pratiques éducatives, fondées sur un accompagnement personnalisé.

En outre, sur le plan pédagogique, le redoublement ne devrait subsister que 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 veut développer l'accueil des enfants de moins de trois ans, effectif déjà dans certaines régions, avec comme objectif, avant la fin du quinquennat, la scolarisation progressive de 30 % d'une classe d'âge.

La scolarisation des enfants de deux ans et plus présente de fait de multiples avantages : elle constitue un levier important pour restaurer l'égalité des chances, permet de stimuler les capacités linguistiques, physiques et intellectuelles des enfants et facilite, pour les parents, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Pourtant, le taux de scolarisation des moins de trois ans a été divisé par trois sur la période 2000-2012, passant de 34,5 % à la rentrée 2000 à 11 % à celle de 2012.

À la rentrée 2013, le taux de scolarisation a légèrement progressé, pour s'établir à 11,8 %, qui été également le taux de 2014.

Le Gouvernement a pris, par ailleurs, plusieurs mesures importantes concernant l'enseignement du premier degré dans la période la plus récente :

– un objectif de 50 % de scolarisation des enfants de moins de trois ans a été fixé ainsi en Réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+), lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 8 mars 2015 ;

– depuis la rentrée 2015, l'école maternelle forme un cycle unique, celui des apprentissages premiers ; de nouveaux programmes y sont, par ailleurs mis en œuvre ; afin de prévenir les difficultés de l'enseignement élémentaire et de réduire les inégalités, ces programmes mettent particulièrement l'accent sur l'expression orale ;

– pour l'enseignement élémentaire, toujours à la rentrée 2015, il a été prévu une évaluation des élèves en français et en mathématiques au début de l'année de CE2, qui doit permettre aux équipes pédagogiques d'identifier les difficultés des élèves et de mettre en place une réponse mieux adaptée aux besoins de chacun.

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.

Il faut rappeler, qu'entre 2007 et 2012, près de 80 000 postes ont été supprimés dans l'éducation nationale. Une des conséquences les plus graves de cette politique réside dans la mise à mal des RASED, pourtant essentiels pour aider les élèves les plus fragiles. C'est ainsi, qu'entre 2007 et 2012, le nombre d'emplois implantés en RASED a diminué de 5 040 (dont 3 160 pour les maîtres E qui apportent une aide à dominante pédagogique, 1 872 pour les maîtres G dont l'aide est à dominante éducative et une légère baisse du nombre d'emplois de psychologues scolaires, à hauteur de 8).

La priorité accordée au primaire dans la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 a eu pour objet de créer des conditions nouvelles d'enseignement. Le dispositif « plus de maîtres que de classes » s'intégrait dans une réflexion d'ensemble sur l'aide aux élèves et sur les modalités de celle-ci. Dans ce cadre, l'évolution du rôle et des missions des RASED a été prévue, afin d'explicitier les complémentarités possibles des différents dispositifs.

Pour le plan d'urgence adopté à la rentrée 2012, 1 000 postes de professeurs des écoles ont été réimplantés dans les académies. Parmi ceux-ci, près de 100 postes ont bénéficié aux RASED.

La loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 a prévu que les RASED bénéficieront d'une partie des 7 000 postes créés pour renforcer l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles et que les spécificités des missions et du fonctionnement des RASED seront réexaminées pour leur permettre de s'intégrer dans l'ensemble des dispositifs d'aide.

10 064 enseignants (maîtres E, G et psychologues) en ETP participaient aux RASED à la rentrée 2015. La circulaire n° 2014-107 du 18 août 2014 a précisé enfin les règles de fonctionnement des RASED confortant ainsi les missions de leurs personnels.

Le Rapporteur spécial réaffirme son attachement à ce dispositif dont le maintien et le développement doivent être une préoccupation forte pour tous les défenseurs de la justice sociale.

C. LA RÉFORME DU COLLÈGE

Au début de l'année 2015, ont été modifiés simultanément l'organisation pédagogique du collège et les contenus d'enseignement.

Les principes de la nouvelle organisation du collège ont été définis par le décret n° 2015-544 du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements au collège ainsi que par un arrêté également du 19 mai 2015.

La réforme est entrée en vigueur, pour tous les niveaux d'enseignement, à la rentrée scolaire 2016.

Cette réforme très importante prévoit un renforcement de l'accompagnement personnalisé de tous les élèves pour l'acquisition des fondamentaux (3 heures chaque semaine en 6^{ème}, une heure par semaine de la 5^{ème} à la 3^{ème}) et l'approfondissement de certaines compétences des élèves essentielles dans le monde actuel, les langues vivantes, (la langue vivante 1 est enseignée dès la classe préparatoire, la langue vivante 2 est enseignée à compter de la 5^{ème} et bénéficie de 25 % d'enseignement en plus pour chaque élève du collège), mais aussi l'expression orale et la culture numérique.

Elle encourage le travail en équipe des enseignants et les travaux en petits groupes qui permettront aux enseignants d'interagir avec les élèves. Le travail collaboratif a de réelles vertus positives pour la réussite scolaire.

La réforme du collège prévoit également la mise en place de 8 enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) dont les langues et cultures de l'Antiquité, cependant que le latin est enseigné de la 5^{ème} à la 3^{ème} pour tous les élèves qui en font le choix.

Les équipes pédagogiques disposeront d'une marge de manœuvre accrue dans l'utilisation de la dotation correspondant aux marges heures professeurs, pour l'organisation de l'accompagnement personnalisé et des EPI.

La mise en œuvre d'une réforme touchant aux pratiques d'enseignement et à l'organisation pédagogique s'accompagne de l'entrée en vigueur de nouveaux programmes d'enseignement pour tous les élèves de la 6^{ème} à la 3^{ème}.

La mise en place de ces nouveaux dispositifs se traduit par la création de 4 000 postes sur les deux rentrées scolaires 2016-2017 et 2017-2018. Un montant de 150 millions d'euros était prévu en 2016 et sera de 110 millions d'euros en 2017, pour financer l'achat de nouveaux manuels échelonné sur deux années en fonction des disciplines.

Le Rapporteur spécial souligne les apports de cette réforme du collège, sa modernité et son équilibre : elle améliore la connaissance des fondamentaux par les élèves, approfondit les compétences de ces derniers dans des domaines d'avenir (la connaissance des langues vivantes, la maîtrise de l'expression orale, la culture numérique), affine les méthodes pédagogiques et renforce l'autonomie des établissements et des enseignants dans leurs réponses aux besoins et aux aspirations des élèves.

Pour la fin du cycle 3, il me paraît souhaitable que les enseignants puissent enseigner plusieurs disciplines, afin de limiter le nombre d'élèves dont ils ont la charge et ainsi de mieux pouvoir les connaître et mieux les suivre.

La réforme du collège constitue un élément clé de la politique innovante menée en matière d'enseignement scolaire depuis 2012.

D. LA RÉFORME DU LYCÉE

À la session de juin 2016, avec 88,5 % d'admis, le taux de réussite global au baccalauréat est similaire à celui de 2015 (87,8 %). Cette évolution doit beaucoup à la forte hausse du nombre de candidats se présentant au baccalauréat professionnel.

Je demande que soit conduite une réflexion sur une réforme du baccalauréat général, qui pourrait davantage prendre en compte les résultats de l'élève au cours de l'année et prévoir la passation de l'examen dans le lycée de formation lui-même, comme cela se pratique pour le baccalauréat professionnel.

Le Rapporteur spécial remarque également que le dispositif aujourd'hui applicable s'avère onéreux (le coût complet du baccalauréat a été évalué, par exemple, en données provisoires, à 45,6 millions d'euros pour la session 2015) et générateur de pertes de temps scolaire, le déroulement concret des épreuves du baccalauréat neutralisant trois semaines de cours en juin pour tous les élèves des lycées.

L'enseignement au lycée est organisé aujourd'hui 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 la réalisation 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 demeure cinq points en retrait de celui de l'ensemble de la population.

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

La réforme du lycée a été mise en place à la rentrée 2010 pour la classe de seconde générale et technologique. Elle s'applique depuis la rentrée 2012 en classe de terminale, pour la plupart des voies générales et technologiques, touchant désormais l'ensemble des lycéens.

La réforme s'est accompagnée d'un accroissement de la marge d'autonomie des établissements et des équipes pédagogiques : une enveloppe horaire globale est laissée à la libre disposition des établissements pour leur permettre d'assurer les enseignements en groupes à effectifs réduits selon les besoins des disciplines et les particularités du public scolaire accueilli.

Un premier bilan de la réforme est en cours. Au vu de ce bilan et, en fonction d'éventuels dysfonctionnements qu'il aura permis de repérer, des aménagements seront apportés, le cas échéant, à l'organisation des enseignements et aux dispositifs pédagogiques nouveaux.

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 mis en place un service public d'orientation (SPO) 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.

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.

La loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 met à son tour l'accent sur l'amélioration de l'orientation pour favoriser les parcours choisis et construits. Afin d'élaborer son projet d'orientation scolaire et professionnelle, chaque élève doit se voir proposer un parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel aux différentes étapes de sa scolarité dans le second degré. Mis progressivement en place, ce nouveau parcours doit remplacer l'actuel parcours de découverte des métiers et des formations.

La circulaire n° 2013-0012 du 18 juin 2013 a précisé, par ailleurs, les modalités de collaboration de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur dans la construction du continuum de formation articulant les trois années qui précèdent le baccalauréat et les trois années qui le suivent.

La politique d'orientation des lycéens vers l'enseignement supérieur se décline sur le territoire académique et régional. Elle comprend :

- l'orientation active avec la généralisation à l'ensemble des filières du lycée du conseil anticipé en classe de première, depuis la rentrée 2013 ;
- les données de gestion du portail admission post-bac ;
- une orientation progressive tout au long du cursus ;
- l'articulation avec des dispositifs de repérage précoce des étudiants en difficulté.

Enfin, l'orientation est devenue une politique publique à part entière avec la mise en place du service public régional de l'orientation (SPRO) prévue par la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014. Une expérimentation du SPRO, lancée dans huit régions a été généralisée à l'ensemble du territoire en janvier 2015.

3. L'enseignement professionnel

À la rentrée 2013, plus d'un million de jeunes étaient engagés dans la voie professionnelle, du CAP au baccalauréat professionnel, un peu moins de 700 000 par la voie scolaire, auxquels s'ajoutaient plus de 300 000 apprentis.

Ces jeunes sont autant de futurs artisans, commerçants, ouvriers, techniciens, ingénieurs, qui contribueront de manière déterminante à la richesse de la France et à son développement dans l'économie mondiale. Les centaines de diplômes préparés et délivrés par les filières professionnelles ouvrent un débouché sur l'emploi et contribuent à élever le niveau général de formation.

À la suite de la réforme de la voie professionnelle engagée en 2009, l'orientation en fin de classe de 3^{ème} se fait désormais, soit vers un baccalauréat professionnel en 3 ans (au lieu de 4 auparavant), soit vers un CAP en 2 ans.

Cependant, le pourcentage des jeunes en situation de décrochage scolaire issu du lycée professionnel demeure très élevé ; ces derniers représentent ainsi aujourd'hui un tiers des décrocheurs.

De plus, si l'on peut prévoir un afflux de bacheliers professionnels dans l'enseignement supérieur, en particulier en BTS, une proportion importante des bacheliers professionnels engagés vers un BTS abandonne avant la fin du cursus, leurs taux de réussite étant nettement inférieurs à ceux des autres bacheliers.

Parallèlement, les effectifs des CAP ont augmenté au cours des dernières années de 15 %. Les académies ont en effet cherché à orienter vers ce diplôme les élèves jugés trop fragiles pour s'engager directement vers un baccalauréat professionnel. Les passerelles du CAP vers le baccalauréat professionnel sont, à l'heure actuelle, cependant peu effectives.

Les causes du décrochage sont évidemment multiples, mais les principales d'entre elles sont connues :

– en premier lieu, un problème d'orientation : en fin de 3^{ème}, les élèves sont souvent orientés vers une formation qu'ils n'avaient pas choisie, ce qui peut les conduire à un manque de motivation scolaire durable ; ce phénomène est renforcé par la faible mobilité des jeunes de la voie professionnelle ;

– les conséquences de la réforme de 2009 : les élèves qui s'engagent dans un cursus de baccalauréat professionnel en 3 ans doivent désormais passer, au cours de la 2^{ème} année, une certification dite « intermédiaire » (CAP ou BEP), censée leur garantir un diplôme en cas d'échec au bac professionnel. Les élèves en plus grande difficulté scolaire, qui n'obtiennent pas ce diplôme intermédiaire sont contraints de poursuivre vers le baccalauréat professionnel, avec encore moins d'espoir et de motivation pour l'obtenir. On assiste alors à deux décrochages successifs, en 2^{nde} professionnelle (13,6 %) et en 1^{ère} professionnelle (12,8 %). À cela s'ajoute la multiplication des périodes d'épreuves de contrôle en cours de formation (CCF), qui est source de stress pour les élèves et ampute lourdement le temps de formation.

La loi pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 retient l'objectif d'une valorisation de l'enseignement professionnel. Cette ambition s'appuie sur la création des « campus des métiers et des qualifications » et sur la promotion de la démarche qualité dans l'enseignement professionnel, en particulier dans les lycées labellisés « lycées des métiers ».

Le label « campus des métiers et des qualifications » vise à répondre aux enjeux du redressement productif, en créant une dynamique territoriale. Le campus des métiers et des qualifications regroupe, sur un espace territorial et autour d'une filière de formation spécifique, un réseau d'acteurs divers : les établissements de l'enseignement secondaire (dont les « lycées des métiers »), les centres de formation d'apprentis, les établissements de l'enseignement supérieur, les laboratoires de recherche, les entreprises.

Les « campus des métiers et des qualifications » se différencient des « lycées des métiers » sur plusieurs points :

- ils associent les trois voies (générale, technologique et professionnelle) ;
- ils sont portés conjointement par les autorités académiques et les Conseils régionaux ;

– ils prennent appui sur un secteur d'activité, pôle de compétitivité régionale ;

– ils constituent un dispositif partenarial associant un réseau d'acteurs (des établissements de formation, des entreprises, des laboratoires de recherche) ;

– ils intègrent obligatoirement des établissements et des formations d'enseignement supérieur ;

– le recrutement des élèves du campus enfin peut être national.

S'agissant des réformes à mener, je préconise plusieurs mesures qui pourraient être particulièrement innovantes :

– **pour la gestion de la carrière des enseignants, il importe de veiller à ce que ces derniers ne restent pas en principe plus de 6 ou 7 ans dans un même établissement, principalement en éducation prioritaire, que des parcours professionnels soient organisés pour eux et de veiller aussi à ce que leur recrutement s'opère le plus possible dans leurs académies, pour éviter les ruptures de carrière et l'éloignement de leur lieu d'origine ;**

– **pour la gestion des enseignements, eux-mêmes, il faut veiller à ce que l'éducation nationale ne se charge pas, comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas, de toutes sortes de tâches, de matières, que l'on ne perde pas aussi de vue l'importance des fondamentaux (apprendre d'abord à lire, écrire, compter...). Deux écueils doivent, par ailleurs être évités : la démultiplication des classes, que l'on a parfois observée en éducation prioritaire et qui n'a pas eu de résultats probants et le redoublement des élèves susceptible de leur nuire dans leur parcours et d'être pour eux un facteur de blocage majeur.**

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

I. PROGRAMME 139 : ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS

(en milliers d'euros)

N° et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI en 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
139. Enseignement privé du premier et du second degrés	7 203 351	7 434 320	4 363 727	7 203 351	7 434 320	4 363 727
1. Enseignement pré-élémentaire	446 865	468 183	–	446 865	446 183	–
2. Enseignement élémentaire	1 189 902	1 250 365	–	1 189 902	1 250 365	–
3. Enseignement en collège	1 893 032	1 937 439	–	1 893 032	1 937 439	–
4. Enseignement général et technologique en lycée	1 210 438	1 244 661	–	1 210 438	1 244 661	–
5. Enseignement professionnel sous statut scolaire	766 550	781 210	–	766 550	781 210	–
6. Enseignement post-baccalauréat en lycée	261 586	281 550	–	261 586	281 550	–
7. Dispositifs spécifiques de scolarisation	151 356	155 502	–	151 356	155 502	–
8. Actions sociales en faveur des élèves	65 789	71 348	–	65 789	71 348	–
9. Fonctionnement des établissements	661 188	686 011	4 363 727	661 188	686 011	4 363 727
10. Formation initiale et continue des enseignants	145 398	147 381	–	145 398	147 381	–
11. Remplacement	169 652	176 450	–	169 652	176 450	–
12. Soutien	241 590	234 215	–	241 590	234 215	–

Source : projet annuel de performances.

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 2017 une dotation de 7,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au lieu de 7,2 milliards d'euros en 2016.

On distingue trois composantes dans l'enseignement privé : 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 et qui ne donne lieu à aucun crédit.

Les établissements d'enseignement privés qui remplissent certaines conditions touchant à leur durée de fonctionnement, aux titres et aux diplômes de leurs enseignants et aux effectifs qu'ils scolarisent peuvent souscrire un contrat avec l'État leur permettant de bénéficier d'un financement public. Ils s'engagent à respecter les règles et les programmes de l'enseignement public et à atteindre les mêmes objectifs de performance, sous réserve des adaptations nécessaires mises en œuvre par le responsable de programme.

La grande majorité des élèves est accueillie au sein des établissements sous contrat, 95 % de ces derniers étant 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 ».

À la rentrée 2015, environ 17 % des élèves étaient scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat, soit un peu plus de 2 millions d'élèves (13 % des élèves du premier degré et 21 % des élèves du second degré), au sein de 4 795 écoles et 2 915 établissements du second degré.

1 000 postes d'enseignants sont créés en 2017 dans l'enseignement privé sous contrat.

L'aide de l'État représente 7,2 milliards d'euros en 2016, dont 89,3 % correspondent à des rémunérations de personnels. L'État prend ainsi en charge :

– la rémunération de 138 239 personnes physiques dans les établissements sous contrat simple ou d'association ainsi que les charges fiscales et sociales correspondantes (soit 6,43 milliards d'euros) ;

– les dépenses de formation continue des enseignants (37,3 millions d'euros en 2016) ;

– certaines dépenses de fonctionnement : forfait d'externat (subvention versée pour chaque élève inscrit dans une classe sous contrat d'association avec l'État), soit 657,2 millions d'euros pour 2017 ; dépenses pédagogiques (22,2 millions d'euros) ; accompagnement éducatif (2,3 millions d'euros) ;

– des aides directes aux élèves (bourses de collège et de lycée, fonds sociaux) allouées dans les mêmes conditions que pour les élèves de l’enseignement public (65,8 millions d’euros pour les bourses, 5,4 millions pour les fonds sociaux).

En 2017, le forfait d’externat augmente de 19,8 millions d’euros et s’élèvera donc à 657,2 millions d’euros, cette hausse étant due à l’accroissement prévisionnel des effectifs d’élèves sur l’année scolaire 2016-2017 (+ 0,91 %), à l’évolution de leur répartition entre diverses formations ainsi qu’à l’augmentation de la valeur du point d’indice de la fonction publique.

La revalorisation des bourses de lycée de 10 %, la création d’une bourse de reprise d’études attribuée sur critères sociaux à des jeunes âgés de 16 à 18 ans, la hausse des crédits alloués sur fonds sociaux (+ 1,2 million d’euros) prennent place parmi les mesures en faveur des jeunes annoncées par le Premier ministre en avril 2016 et mises en place à la dernière rentrée.

Enfin, l’enveloppe de 18,4 millions d’euros prévue en 2017 au titre du renouvellement des manuels scolaires doit permettre la poursuite de la prise en charge par l’État du renouvellement des manuels scolaires pour les élèves des cycles 3 et 4 dans le cadre de la réforme du collège et des nouveaux programmes entrés en vigueur en 2016.

II. PROGRAMME 140 : ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

(en milliers d’euros)

N° et intitulé du programme et de l’action	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI en 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
140. Enseignement scolaire public du premier degré	20 193 348	21 525 495	70	20 193 348	21 525 495	70
1. Enseignement préélémentaire	5 065 568	5 210 651	–	5 065 568	5 210 651	–
2. Enseignement élémentaire	9 744 182	10 504 565	–	9 744 182	10 504 565	–
3. Besoins éducatifs particuliers	1 770 431	1 849 064	–	1 770 431	1 849 064	–
4. Formation des personnels enseignants	803 060	784 326	–	803 060	784 326	–
5. Remplacement	1 647 949	1 799 747	–	1 647 949	1 799 747	–
6. Pilotage et encadrement pédagogique	1 070 459	1 281 768	70	1 070 459	1 281 768	70
7. Personnels en situations diverses	91 695	95 371	–	91 695	95 371	–

Source : projet annuel de performances.

Le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'enseignement scolaire, doit recevoir en 2017 une dotation de 21,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au lieu de 20,1 en 2016.

4 311 postes d'enseignants doivent être créés en 2017 dans l'enseignement du premier degré public, pour faire face aux nombreux défis retenus par la loi de refondation de l'école : la scolarisation des enfants de moins de trois ans, le dispositif « plus de maîtres que de classes » appliqué en éducation prioritaire, les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), le développement du service public du numérique éducatif, la prise en compte des handicaps des élèves, la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), le rééquilibrage territorial, le renforcement du remplacement.

L'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) instituée par le décret du 30 août 2013 au bénéfice des personnels enseignants du premier degré et des directeurs d'école a eu pour objet de rapprocher progressivement le régime et le niveau de rémunération des enseignants du premier et du second degrés et de reconnaître l'exercice de missions spécifiques accomplies au titre de l'accompagnement des élèves. Son montant a été fixé à 400 euros par année scolaire.

Ainsi qu'on l'a dit précédemment, le montant de cette indemnité a été porté à 1 200 euros bruts annuels par un arrêté du 26 août 2016 à compter de la rentrée 2016. Elle est accordée à 348 400 bénéficiaires.

On note également, dans le programme 140, une augmentation significative (+ 28 %) des crédits dédiés à la formation continue des personnels enseignants et d'éducation. L'année scolaire 2016-2017 est marquée, en effet, par un effort de formation pour la mise en œuvre du plan numérique, des nouveaux programmes de l'école élémentaire et de la réforme du collège, la liaison école-collège et l'installation du cycle 3 (CM1/CM2/6^{ème}) constituant notamment un axe fort des plans de formation.

III. PROGRAMME 141 : ENSEIGNEMENT PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

(en milliers d'euros)

N° et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
141. Enseignement scolaire public du second degré	31 273 071	32 440 986	22 137	31 273 071	32 440 986	22 137
1. Enseignement en collège	11 153 197	11 531 116	21 487	11 153 197	11 531 116	21 487
2. Enseignement général et technologique en lycée	6 914 379	7 182 732	–	6 914 379	7 182 732	–
3. Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 207 739	4 368 726	–	4 207 739	4 368 726	–
4. Apprentissage	6 969	7 200	–	6 969	7 200	–
5. Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 022 769	2 098 402	–	2 022 769	2 098 402	–
6. Besoins éducatifs particuliers	1 168 016	1 213 001	–	1 168 016	1 213 001	–
7. Aide à l'insertion professionnelle	55 821	57 679	–	55 821	57 679	–
8. Information et orientation	305 445	317 233	–	305 445	317 233	–
9. Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	118 113	122 589	–	118 113	122 589	–
10. Formation des personnels enseignants et d'orientation	648 430	685 088	–	648 430	685 088	–
11. Remplacement	1 401 909	1 461 099	–	1 401 909	1 461 099	–
12. Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 180 567	3 303 537	650	3 180 567	3 303 537	650
13. Personnels en situations diverses	89 112	92 576	–	89 112	92 576	–

Source : projet annuel de performances.

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'enseignement scolaire doit recevoir en 2017 une dotation de 32,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, au lieu de 31,2 milliards d'euros en 2016.

C'est donc le programme budgétaire le plus important de la mission, en termes de montants prévus.

En 2017, le plafond d'emplois est de 461 546 ETP, au lieu de 457 042 en 2016.

Les créations d’emplois d’enseignants prévues pour 2017 dans le second degré public, à hauteur de 4 400 répondent à de nombreuses priorités : l’éducation prioritaire, l’accompagnement de la réforme du collège, la couverture des besoins liés à l’évolution de la démographie scolaire, les nécessités du rééquilibrage territorial, la formation des enseignants

On peut noter qu’une dotation de 83 millions d’euros est prévue pour l’acquisition de manuels conformes aux nouveaux programmes.

IV. PROGRAMME 143 : ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

(en milliers d’euros)

N° et intitulé du programme et de l’action	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
143. Enseignement technique agricole	1 384 524	1 419 602	–	1 384 524	1 419 602	–
1. Mise en œuvre de l’enseignement dans les établissements publics	717 552	736 344	–	717 552	736 344	–
2. Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés	574 257	583 065	–	574 257	583 065	–
3. Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	84 173	91 510	–	84 173	91 510	–
4. Évolution des compétences et dynamique territoriale	3 204	3 159	–	3 204	3 159	–
5. Moyens communs à l’enseignement technique agricole, public et privé	5 337	5 521	–	5 337	5 521	–

Source : projet annuel de performances.

Le programme 143 *Enseignement technique agricole*, placé sous la responsabilité du ministère de l’agriculture et, dont le responsable est le directeur général de l’enseignement et de la recherche doit recevoir en 2017 une dotation de 1,419 milliard d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, au lieu de 1,384 milliard d’euros en 2016.

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 2015-2016, près de 167 000 élèves ont été scolarisés dans l’enseignement technique agricole, dont 63 000 dans l’enseignement public, 52 000 dans l’enseignement privé du temps plein et autant dans l’enseignement privé du rythme approprié.

Il convient de noter que le programme *Enseignement technique agricole* touche un public étendu, avec également des formations initiales par apprentissage (33 000 apprentis) et de la formation continue pour adultes (17 millions d'heures-stagiaires pour 250 000 stagiaires).

L'enseignement technique agricole assure traditionnellement une bonne insertion professionnelle, celle-ci pouvant atteindre, par exemple, 76 % pour les brevets de technicien supérieur agricole (BTSA) à sept mois. Il témoigne d'une réelle ouverture à l'international et pratique des pédagogies innovantes.

Les établissements, au nombre de 811 (216 publics et 595 privés) se caractérisent par leur petite taille en formation initiale scolaire (environ 200 élèves en moyenne) et possèdent presque tous un internat (près de 60 % des élèves sont internes). Ils dispensent des formations allant de la classe de 4^{ème} aux classes préparatoires aux grandes écoles ou au brevet de technicien supérieur (enseignement supérieur court). Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

L'enseignement technique agricole bénéficie, par ailleurs, du support de près de 280 exploitations agricoles et ateliers technologiques. La place de l'enseignement public y est prépondérante avec 192 exploitations et 32 ateliers technologiques, dont 16 dédiés à la transformation agroalimentaire. Les établissements publics exploitent 18 900 hectares de surface agricole utile (SAU), dont les deux tiers sont couverts par une certification environnementale et près de 20 % sont conduits en agriculture biologique. Ils contribuent ainsi activement au projet agro-écologique pour la France.

Le ministère de l'agriculture 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 3^{ème} 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 « 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.

S'agissant des emplois prévus en 2017, on note que le plafond en ETPT est porté à 15 274, au lieu de 15 123 en 2016.

Dès la rentrée 2012, avait été prévue la création de 110 postes (50 enseignants et 40 auxiliaires de vie scolaire pour les élèves handicapés de l'enseignement agricole, ainsi que 20 assistants d'éducation) permettant de répondre aux besoins les plus urgents. 200 emplois ont été créés à la rentrée 2013, 150 à la rentrée 2014, 140 en 2015, 140 en 2016.

Sur l'ensemble de notre mandature, 1 000 postes ont été créés dans l'enseignement technique agricole.

140 postes d'enseignants seront créés en 2017, comme en 2015 et en 2016, 98 dans l'enseignement agricole public, 42 dans l'enseignement agricole privé.

Je constate que les effectifs de l'enseignement technique agricole connaissent une stabilisation.

Il est, par ailleurs, indispensable d'utiliser le savoir-faire et la qualité de cet enseignement, afin d'en faire bénéficier les élèves de l'enseignement dit « général ». Un effort particulier doit être impérativement mené dans le cadre de l'orientation des élèves, pour faire connaître par académie les plus-values de l'enseignement technique agricole. Cet enseignement peut conduire aussi à de nouveaux métiers, liés à l'environnement et au tourisme vert.

V. PROGRAMME 230 : VIE DE L'ÉLÈVE

(en milliers d'euros)

N° et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
230 Vie de l'élève	4 814 116	5 044 342	3 000	4 829 589	5 042 990	3 000
1. Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 356 987	2 405 299	1 500	2 356 987	2 405 299	1 500
2. Santé scolaire	476 719	493 002	–	476 719	493 002	–
3. Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	793 955	799 117	–	793 955	799 117	–
4. Action sociale	751 609	836 964	1 500	751 609	836 964	1 500
5. Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État	47 712	53 668	–	47 712	53 668	–
6. Actions éducatives complémentaires aux enseignements	387 131	456 289	–	402 604	454 938	–

Source : projet annuel de performances.

Le programme 230 *Vie de l'élève*, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'enseignement scolaire, doit recevoir en 2017 une dotation de 5,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au lieu de 4,8 en 2016.

Le plafond d'emplois du programme s'établissait à 38 544 ETPT pour 2016. Il est de 47 997 pour 2017.

Le programme 230 et les objectifs qui y sont associés s'attachent aux actions et aux moyens qui contribuent, en complément des enseignements, à la réussite scolaire des élèves, ainsi qu'aux dispositifs mis en œuvre pour assurer des conditions de scolarisation satisfaisantes à ceux qui rencontrent des difficultés spécifiques.

C'est dans ce programme, que sont regroupés les moyens affectés à la vie scolaire et à la responsabilité (action 1), qui porte les crédits prévus pour la couverture des accidents de travail des élèves (20,3 millions d'euros), les subventions versées au titre des personnels d'assistance éducative (1,312 milliard d'euros) ainsi qu'au titre des emplois d'avenir professeurs (3,9 millions d'euros).

Le programme 230 intègre également les crédits visant à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap (action 3) : 292,2 millions d'euros sont prévus pour les personnels en contrat aidé ainsi que 350 emplois supplémentaires d'accompagnants pour les élèves en situation de handicap, s'ajoutant aux 350 emplois déjà prévus pour 2015.

Sont prévus également des moyens d'action sociale (action 4), principalement les bourses nationales d'études (604,2 millions d'euros) allouées aux élèves de l'enseignement public, en hausse en raison principalement de l'évolution de la démographie-élève et les fonds sociaux versés aux établissements pour apporter une aide aux familles (59,5 millions d'euros).

Ces dotations enregistrent un mouvement de hausse (+ 10 % pour les bourses de lycée, + 10,2 millions d'euros pour les fonds sociaux) en lien avec les mesures retenues par le Gouvernement en faveur des jeunes à la rentrée 2016.

Les mesures en faveur de la jeunesse retenues par le Gouvernement en 2016, qui prévoient aussi la création d'une bourse de reprise d'études pour les élèves décrocheurs, représentent un montant total de 71,9 millions d'euros inscrit au programme 230.

VI. PROGRAMME 214 : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

(en milliers d'euros)

N° et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	FDC et ADP attendus en 2017
214. Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 141 819	2 178 619	156 810	2 185 624	2 195 654	156 810
1. Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives	388 196	396 921	10	388 196	396 921	10
2. Évaluation et contrôle	78 270	79 855	80	78 270	79 855	80
3. Communication	13 668	13 738	–	13 668	13 738	–
4. Expertise juridique	16 395	16 629	–	16 395	16 629	–
5. Action internationale	10 201	13 778	–	10 201	13 778	–
6. Politique des ressources humaines	666 894	704 897	8 200	666 894	704 897	8 200
7. Établissements d'appui de la politique éducative	152 397	154 191	–	152 397	154 191	–
8. Logistique, système d'information, immobilier	621 482	596 514	148 520	665 287	613 749	148 520
9. Certification	190 989	198 568	–	190 989	198 568	–
10. Transports scolaires	3 322	3 322	–	3 322	3 322	–

Source : projet annuel de performances.

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 2017 une dotation de 2,178 milliards d'euros, au lieu de 2,141 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,195 milliards d'euros, au lieu de 2,185 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 mission *Enseignement scolaire* son expertise dans de nombreux domaines : ressources humaines, évaluation et prospective, certification des élèves, gestion financière, politique immobilière, informatique, politique des achats, logistique, affaires juridiques, relations internationales et communication.

La diversité des mesures contenues dans ce programme répond à ses trois objectifs qui visent une plus grande efficacité du système éducatif :

– réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire, dont celui de la rentrée ;

– améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines ;

– optimiser les moyens des fonctions support.

Enfin, les cinq opérateurs du programme reçoivent des subventions pour la couverture de leurs charges de service public :

– 5,8 millions d'euros sont alloués au Centre international d'études pédagogiques (CIEP) ;

– 29,3 millions d'euros à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ;

– 90,05 millions d'euros au réseau Canopé, qui a succédé au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) ;

– 6,9 millions d'euros au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;

– 25,1 millions d'euros au Centre national d'enseignement à distance (CNED).

*

* *

TROISIÈME PARTIE : REMARQUES TRANSVERSALES SUR PLUSIEURS DÉFIS DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR 2017

I. LA QUESTION DES RYTHMES SCOLAIRES

Cette question est pour notre pays d'une importance majeure et de nombreux débats auront accompagné à partir de la rentrée 2013 la mise en place d'une réforme de la semaine scolaire dans l'enseignement primaire que le Rapporteur spécial a approuvée.

Le décret n° 2013-77 du 2 janvier 2013 a fixé les nouveaux principes généraux d'organisation du temps scolaire dans le premier degré :

– 24 heures d'enseignement réparties sur une semaine de neuf demi-journées incluant le mercredi matin ;

– une durée d'enseignement de 5 h 30 maximum par jour ;

– une demi-journée n'excédant pas 3 h 30 ;

– une pause méridienne d'1 h 30 au minimum ;

– des activités pédagogiques complémentaires.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent déroger à certains de ces principes, si les dérogations sont justifiées par les particularités de leur projet éducatif territorial et présentent des garanties pédagogiques suffisantes. Les dérogations peuvent ainsi concerner la mise en place d'une demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin et l'amplitude de la journée d'enseignement. Le principe des 24 heures d'enseignement hebdomadaire réparties sur neuf demi-journées ne peut en revanche faire l'objet d'aucune dérogation.

En faisant le constat que certaines organisations du temps scolaire pourtant fidèles aux principes visant à mieux répartir le temps d'apprentissage et allégeant la journée scolaire ne pouvaient se mettre en place, le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 a permis de prendre en compte ces organisations sur la base d'expérimentations :

– les aménagements peuvent porter sur le regroupement des activités périscolaires sur un après-midi et/ou sur un allègement de la semaine d'enseignement compensé par un raccourcissement des vacances d'été ;

— ces adaptations ne peuvent avoir pour effet d'organiser les enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine comprenant au moins cinq matinées, ni sur plus de 24 heures hebdomadaires, de six heures par jour et de 3 h 30 par demi-journée.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent demander une dérogation, dans le cadre d'un projet éducatif territorial, sans réduire le nombre de demi-journées d'enseignement.

La réforme des rythmes à l'école primaire implique pour les communes de revoir l'organisation actuelle des activités périscolaires sur la semaine. En faisant du mercredi ou du samedi matin un temps scolaire et en allégeant les journées, la nouvelle organisation du temps scolaire fait en effet apparaître de nouvelles plages horaires les lundi, mardi, jeudi et vendredi, d'une durée globale d'environ 3 heures hebdomadaires (soit l'équivalent des heures d'enseignement reportées la matinée supplémentaire), dévolues aux activités périscolaires.

L'enjeu est donc de redéployer sur ces plages horaires les activités prévues le mercredi matin et, dans la mesure du possible, d'enrichir l'éventail des activités proposées aux élèves. Les activités périscolaires, qui sont mises en place par les collectivités territoriales en prolongement du service public de l'éducation visent à favoriser l'égal accès de tous les enfants aux pratiques culturelles, artistiques, sportives.

La réorganisation du temps périscolaire s'est accompagnée de la mise en place d'un fonds spécifique d'aide aux communes, instauré par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République. Les modalités d'attribution de ce fonds ont fait l'objet du décret n° 2013-705 du 2 août 2013 et d'un arrêté du même jour.

La loi de finances pour 2015 a prorogé l'existence de ce fonds « d'amorçage » qui avait été prévu à la rentrée 2013.

Le nombre des communes qui ont appliqué la semaine de neuf demi-journées à la rentrée 2013 s'élevait à 3 991. Parmi celles-ci, 2 953 comptaient moins de 2 000 habitants et 32 plus de 50 000.

À la rentrée 2013, 1,35 million d'élèves (dont 53 000 scolarisés dans le privé), soit 22,2 % de l'effectif total des élèves du secteur public étaient concernés.

Le nombre de communes ayant décidé le report de cette réforme à la rentrée 2014 s'est élevé à 18 907, dont 14 925 de moins de 2 000 habitants et 91 communes de plus de 50 000.

Le montant global des aides allouées par l'État au titre du fonds d'amorçage s'est élevé à 83,4 millions d'euros pour l'année scolaire 2013-2014.

À la rentrée 2014, le nouveau dispositif des rythmes scolaires a été étendu à toutes les écoles primaires publiques et aux organismes de gestion des écoles privées volontaires, soit plus de 22 000 communes et 6 millions d'élèves.

398 millions d'euros ont été mobilisés en loi de finances pour 2014 (125 millions d'euros) et dans le projet de loi de finances pour 2015 (273 millions d'euros), pour permettre l'accompagnement de l'intégralité des communes concernées par la réforme en 2014-2015.

Les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 2015 se sont élevés à 307 millions d'euros. Ils intégraient une provision au titre du maintien de ces aides pour l'année scolaire 2015-2016 en faveur des communes qui connaissent le plus de difficultés pour la mise en œuvre de la réforme.

La loi de finances pour 2015 qui a pérennisé le fonds a conditionné le bénéfice des aides aux communes et aux écoles privées sous contrat qui mettent en œuvre les nouveaux rythmes et qui inscrivent les activités périscolaires qu'elles organisent dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Les modalités de versement de l'aide ont été définies par les décrets n° 2015-996 et n° 2015-997 ainsi que par l'arrêté du 17 août 2015 fixant les taux des aides du fonds devenu « fonds de soutien au développement des activités périscolaires » qui est doté pour 2016 de 318,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'aide forfaitaire aux communes est calculée en fonction du nombre d'élèves éligibles dans les écoles publiques et privées sous contrat, soit 50 euros par élève et 40 euros de majoration par élève, pour les communes d'outre-mer et pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale « cible » ou à la dotation de solidarité rurale « cible ».

Une aide est accordée aux communes pour la rédaction et la signature des PEDT depuis le début de l'année 2015. Cette aide devait permettre la généralisation des PEDT au cours de l'année 2015 dans la plupart des 23 000 communes dotées d'une école publique.

Au titre de l'année scolaire 2015-2016, plus de 92 % des communes disposant d'une école publique étaient couvertes par un PEDT (soit 96 % des effectifs publics).

Avec la fin de l'année scolaire 2015-2016, s'est achevée la seconde année de généralisation des nouveaux rythmes scolaires.

Par ailleurs, dans le projet de loi de finances pour 2017, les crédits inscrits au titre du fonds de soutien aux activités périscolaires s'élèvent à 372,9 millions d'euros (318,7 millions d'euros en 2016).

Depuis la rentrée 2013, je tiens à souligner des avancées positives incontestables pour l'enseignement primaire que j'ai pleinement soutenues. J'insiste sur la nécessité de réfléchir aussi, dans l'intérêt des enfants, à un aménagement de l'ensemble du temps scolaire incluant la journée, la semaine et l'année. J'observe que le soutien de l'État aux communes pour le développement des activités périscolaires est pérennisé.

Je suggère que l'État veille à assurer à l'échelle nationale un suivi des activités périscolaires, pour éviter une inflation de ces activités, qu'il veille également à ce que celles-ci soient ressenties par les écoliers avant tout comme un temps de détente et non comme une contrainte.

Cette réforme conduite dès 2013 semble désormais pleinement inscrite dans les territoires et la durée. Dans le département de l'Ariège dans lequel j'ai été élu, 93 % des écoles avaient opté pour l'aménagement des rythmes scolaires.

II. LA PRISE EN COMPTE DE LA MONTÉE DES VIOLENCES A L'ÉCOLE

Le climat à l'intérieur des établissements scolaires s'est dégradé au cours des dernières années et l'on constate une augmentation des actes de violence qui demeure néanmoins concentrée sur une proportion réduite d'établissements.

C'est pourquoi le Gouvernement a renforcé les moyens humains permettant de lutter contre cette violence en milieu scolaire : 2 500 assistants d'éducation (AED) avaient été recrutés dès la rentrée 2012, 500 d'entre eux ayant été affectés aux fonctions d'assistants de prévention et de sécurité (APS) 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. Ils soutiennent l'action des « équipes mobiles de sécurité » académiques 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.

Cette politique d'enrayement de la violence, qui doit profiter à l'ensemble des établissements ciblés, se fonde notamment sur l'enquête SIVIS (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire menée, dans l'enseignement du premier degré, pour la période 2007-2008 à 2012-2013).

Cette enquête a révélé que, dans les écoles, la violence physique avait augmenté, mais que la violence verbale demeure prédominante, que les personnels (enseignants, directeurs d'école) sont les principales victimes des atteintes aux personnes et que plus d'un tiers des incidents graves sont commis par des familles d'élèves.

Pour le second degré, les données portent sur la période 2007-2008 à 2014-2015 ; il apparaît que les lycées professionnels sont les plus affectés par les phénomènes de violence. Alors qu'ils ne scolarisent que 8,4 % des élèves du second degré, ils réunissaient ainsi, pour 2012-2013, 24,2 incidents graves déclarés pour 1 000 élèves.

Pour les collèges qui accueillent 60 % des élèves du second degré, l'on notait, au cours de la même période, 12,4 incidents pour 1 000 élèves.

Quant aux lycées d'enseignement général et technologique, qui scolarisent un tiers des élèves du second degré, les données correspondantes étaient de 5,3 incidents pour 1 000 élèves en 2014-2015.

Les actions mises en place en 2013-2014 ont porté tout particulièrement sur la prévention et le traitement du harcèlement à l'école. Ont été ainsi prévus l'intervention d'une circulaire engageant chaque établissement à mettre en œuvre un programme d'actions, la création de nouveaux outils pédagogiques pour sensibiliser les équipes, l'élargissement de la campagne conduite, à compter du premier trimestre de l'année scolaire 2013-2014, aux violences sexistes et à la cyber-violence, la création enfin de protocoles de prise en charge des faits de harcèlement.

Ces actions ont été maintenues pour 2014-2015 et en 2015-2016. Un programme de formation de référents académiques et départementaux « harcèlement » a été par ailleurs prévu sur trois ans, 500 personnes devant à terme partager une culture commune de prévention.

Il faut mentionner aussi la généralisation des « ambassadeurs lycéens », annoncée lors de la journée nationale du 6 novembre 2015 intitulée « non au harcèlement », aujourd'hui en cours de mise en œuvre. Les élèves volontaires, appelés « ambassadeurs lycéens contre le harcèlement » forment leurs pairs et initient des actions de prévention auprès d'autres élèves. Outre la lutte contre le harcèlement, ce dispositif permet de valoriser le rôle des jeunes et de leur donner des responsabilités au sein de leur établissement.

Par ailleurs, **le site ministériel « non au harcèlement » reste l'un des sites officiels les plus visités avec plus de 40 000 connexions depuis novembre 2015. Le numéro national 3 020** permet aujourd'hui, en complément des écoutes académiques, de recevoir un très grand nombre d'appels (+ 112 % en un an).

Enfin, deux dispositifs concourent à la prévention et à la lutte contre les violences en milieu scolaire : les dispositifs-relais qui accueillent temporairement des élèves en voie de déscolarisation (ils étaient au nombre de 502 pour 2015-2016, où ils ont accueilli près de 11 000 élèves) et les opérations « École ouverte » qui proposent des activités éducatives à des jeunes qui ne partent pas en vacances (en 2014, 592 établissements, dont la plupart relevaient de l'éducation prioritaire ont ainsi accueilli 92 547 élèves).

Pour 2017, une enveloppe de crédits de 5,71 millions d'euros est prévue pour les dispositifs-relais et les subventions au titre du dispositif « École ouverte » représentant un montant de 12,4 millions d'euros, ce dispositif étant développé prioritairement dans les établissements d'éducation prioritaire.

III. LA LUTTE CONTRE L'ABSENTÉISME ET LE DÉCROCHAGE SCOLAIRES

L'abandon scolaire est un facteur important d'exclusion sociale et professionnelle.

En 2009, plus de 6 millions de jeunes Européens de 18 à 24 ans, soit 14,4 % de cette population avaient quitté prématurément le système éducatif. Ramener le taux d'abandon scolaire en dessous de 10 % est l'un des cinq objectifs de la stratégie « Europe 2020 » adoptée par le Conseil de l'Union européenne. La France s'est engagée auprès de la Commission européenne sur l'objectif de 9,5 % en 2020.

En 2015, les taux d'absentéisme étaient de 3,2 % au collège, de 5,9 % au lycée général et technologique, de 14,2 % au lycée professionnel.

Avec le plan « Agir pour la jeunesse », le Gouvernement a érigé la lutte contre le décrochage en priorité nationale. Des actions de prévention sont ainsi conduites tout au long de la scolarité obligatoire, mais aussi pour les jeunes de 16 ans et plus sortis sans avoir obtenu le diplôme de fin de cycle dans lequel ils étaient inscrits.

Le SIEI, système interministériel d'échanges d'informations permet d'identifier par interrogation régulière des bases informatiques les jeunes décrocheurs de 16 ans et plus. Les données produites sont accessibles à des responsables locaux habilités par les préfets de département.

Un autre outil de la politique conduite est celui des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs qui repose sur un travail de coordination entre acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes. 378 plates-formes sont aujourd'hui installées ; elles comptent 604 responsables habilités par les préfets.

En juin 2013, à l'issue d'une campagne d'animation nationale, 65 560 jeunes décrocheurs ont été pris en charge au sein des plates-formes. 23 252 ont trouvé une solution de retour en formation dont 13 279 dans les réseaux FOQUALE « Formation qualification Emploi ».

Il faut mentionner également le dispositif des micro-lycées ou structures de retour à l'école qui accueillent entre 20 et 100 élèves volontaires aux parcours complexes, qui se voient proposer des parcours de reprise d'études sur la base d'une pédagogie innovante, adaptée et différenciée. Il existe actuellement 22 structures de ce type réparties sur 16 académies.

Implantés quasi exclusivement en collège, les dispositifs-relais ont pour but de réinsérer durablement les élèves qui ont bénéficié de toutes les mesures d'aide prévues. Au cours de l'année 2014-2015, 487 dispositifs relais ont fonctionné. Le nombre des élèves accueillis dans ces dispositifs en augmentation depuis 2002-2003 est aujourd'hui voisin de 11 000. À l'issue de leur séjour en dispositif-relais, 82 % des jeunes retournaient au collège.

Un plan national de lutte contre le décrochage scolaire a été annoncé, par ailleurs, le 21 novembre 2014 ; ce plan implique l'ensemble du système de formation initiale et ses partenaires, allant des actions de prévention jusqu'à la prise en charge des jeunes ayant quitté le système sans diplôme ni certification professionnelle.

Un accord-cadre sur la prise en charge de ces jeunes et la généralisation du service public régional de l'orientation (SPRO) a été conclu le 28 novembre 2014 entre l'État et l'Association des régions de France (ARF) qui ont signé ensuite un protocole d'accord en juillet 2015. Des conventions « décrochage » sont en cours de signature dans chaque région.

Une campagne nationale de communication lancée par le ministère en mai 2014 a concerné, par ailleurs, 220 000 visiteurs et permis à 20 000 jeunes de « revenir » en formation initiale.

Un cofinancement communautaire est prévu enfin par le Fonds social européen en faveur des jeunes en grande difficulté et le budget pour 2017 a inscrit une dotation de 5,2 millions d'euros spécifiquement consacrée à la prévention du décrochage scolaire.

J'insiste en tant que Rapporteur spécial sur le fait que la lutte contre ce phénomène de décrochage qui constitue un gâchis humain considérable doit mobiliser tous les responsables et tous les acteurs de l'éducation nationale principalement au travers d'actions de prévention.

Des exemples de réussites, notamment dans le domaine de l'enseignement agricole, à travers les maisons familiales rurales ont porté leurs fruits. Ce type de pratiques pourrait être ainsi dupliqué.

De même, la lutte contre le harcèlement à l'école doit être surveillée avec attention, en raison des risques de suicides, et de fort décrochage qu'il engendre.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061).

Après l'audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2016 à 17 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Enseignement scolaire (M. Alain Fauré, rapporteur spécial).

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

– M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements ; M. Jean-Marc Huart, chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique et M. Philippe Thurat, sous-directeur.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'Éducation nationale (DEPP)

– Mme Fabienne Rosenwald, directrice.

Conseil supérieur des programmes (CSP)

– M. Michel Lussault, président et Mme Véronique Fouquat, secrétaire générale du Conseil supérieur des programmes.

Table ronde : Organisations de parents d'élèves

– Mme Liliana Moyano, présidente de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) ; Mme Carla Dugault, administratrice nationale (FCPE) et Mme Alizée Ostrowski, chargée de mission (FCPE).

– Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) et Mme Zihar Zayet, membre conseiller (PEEP).

– Mme Sophie Fontaine, présidente de l'Union nationale des associations autonomes des parents d'élèves (UNAAPE) ; Mme Lydie Benay, vice-présidente de l'UNAAPE Ile-de-France et M. Nicolas Hardy, secrétaire général adjoint de l'UNAAPE.

École Supérieure du Professorat et de L'Éducation Académie de Paris (ESPE)

– M. Alain Frugière, directeur et M. Gilles Cicurel, adjoint chargé de l'ESPE.

Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

— M. Philippe Vinçon, directeur de l'enseignement et de la recherche et M. Philippe Schnabele, directeur général adjoint, chef de service de l'enseignement technique.

Table ronde : Syndicat de l'enseignement agricole

– M. Guy Sigala, secrétaire général de Syndicat de l'enseignement agricole public (SEA-UNSA Éducation) ; Mme Odile Godefroy, membre du Conseil National des Employeurs d'Avenir (CTNEA) et M. Martel, secrétaire national.

– M. Jean-Marie Leboiteux, secrétaire général de FSU-SNETAP et M. Serge Pagnier.

– Mme Stéphanie Dubais, secrétaire nationale de Sud Rural Territoires.

– Syndicat FO Enseignement Agricole (SNERMA FO)

– Mme Malika Fadlane, enseignante, Syndicat FO Enseignement Agricole (SNERMA FO) et M. Philippe Chapelon, enseignant.

Autres personnes auditionnées :

– M. André Joachim, proviseur du lycée polyvalent Alfred Nobel à Clichy-sous-Bois ;

– Mme Sylvie Charrière, principale du collège Romain Rolland à Clichy-sous-Bois ;

– M. Barraud, proviseur du lycée Turgot à Paris ;

– Mme Brigitte Marin, directrice de l'école supérieure du professorat et de l'éducation de Créteil.