



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Mission**  
**« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

**Examen par la commission des finances le mardi 14 novembre 2017**

**Rapporteur spécial :**  
**M. Gérard LONGUET**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » ....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une hausse des crédits de la mission de 1,5 milliard d'euros à périmètre courant en 2018.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Une trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission qui apparaît plus mesurée que celle constatée sous le précédent quinquennat .....</i>	<i>11</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Une hausse des dépenses de personnel résultant principalement des décisions prises sous le précédent quinquennat.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Un schéma d'emplois 2018 qui rompt avec la logique inflationniste du précédent Gouvernement.....</i>	<i>22</i>
3. <i>Une priorité accordée au primaire qui semble enfin se traduire dans les faits .....</i>	<i>24</i>
4. <i>Une pérennisation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires qui permettra l'accompagnement des communes volontaires .....</i>	<i>32</i>
5. <i>La mise en œuvre d'une politique pragmatique dans le second degré .....</i>	<i>34</i>
6. <i>Une augmentation de 364 millions d'euros des crédits consacrés à la scolarisation des élèves en situation de handicap .....</i>	<i>35</i>
7. <i>Des réformes structurelles qui doivent désormais être engagées .....</i>	<i>36</i>
8. <i>Des moyens consacrés à l'enseignement technique agricole préservés.....</i>	<i>37</i>
9. <i>Une augmentation des crédits consacrés aux opérateurs principalement portée par une hausse de la subvention versée au Cned .....</i>	<i>42</i>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>47</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse, en 2018, les crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » s'élèveront à 71,6 milliards d'euros en AE et 71,5 milliards d'euros en CP, soit une augmentation à périmètre courant de plus de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2,2 %) par rapport à 2017.

2. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une progression continue mais mesurée des crédits entre 2018 et 2020. Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Enseignement scolaire » devraient ainsi augmenter à hauteur de 1,35 milliard d'euros entre 2018 et 2020 (+ 3 %), passant de 51,3 milliards d'euros à 52,6 milliards d'euros.

3. En 2018, hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel (titre 2) augmenteront de près de 817 millions d'euros en 2018 (+ 2 %). Sur ce montant, 244 millions d'euros seront liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017.

4. Le schéma d'emplois 2018 rompra quant à lui avec la logique inflationniste suivie par le précédent Gouvernement. Si aucune création d'emploi n'était initialement prévue en 2018, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à créer 144 postes supplémentaires. Les schémas d'emplois des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » devraient ainsi être positifs (à hauteur de respectivement + 2 800 ETP, + 120 ETP et + 24 ETP), à l'inverse de celui du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (- 200 ETP). Les effectifs des programmes 230 « Vie de l'élève » et 143 « Enseignement technique agricole » seront en revanche stables.

5. Un rééquilibrage en faveur du premier degré sera amorcé avec la création de 2 800 postes sur le programme 140 en 2018 qui permettra la création ou la relance de dispositifs, qui semblent aller dans le bon sens :

- le **dédoublage des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire**. À terme, plus de 11 000 classes de CP et CE1 seront concernées ;

- la **relance des « stages de réussite »**. Ciblés sur les élèves de CM2, ces stages de remise à niveau permettent notamment de préparer l'entrée au collège ;

- la **poursuite des efforts en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans**.

Ces mesures s'accompagneront en outre d'une démarche d'évaluation, qui a malheureusement trop longtemps fait défaut au système éducatif.

6. Dans le second degré, la politique poursuivie par le Gouvernement reposera sur une approche pragmatique, avec :

- **l'aménagement de la réforme du collège.** Une plus grande autonomie sera laissée aux établissements, leur permettant de mettre en place des classes bilangues, des sections européennes et de véritables enseignements de latin et de grec ;

- **l'accompagnement des élèves après la classe, au sein de leur établissement dans le cadre du programme « devoirs faits ».**

7. En parallèle, **il apparaît indispensable que le ministère de l'éducation nationale lance de véritables réformes de structure**, en particulier dans le second cycle du second degré. La réforme du baccalauréat annoncée pour 2021 devrait permettre d'apporter un élément de réponse. **Des mesures devront également être prises en matière de ressources humaines, afin d'en assouplir la gestion.**

8. Les moyens consacrés à l'enseignement technique agricole seront préservés. **Le programme 143 « Enseignement technique agricole » sera doté de 1,45 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 35 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 2,5 %).** Cette hausse est principalement portée par une augmentation des dépenses de personnel, qui passeront de 934,5 millions d'euros à 955,7 millions d'euros (+ 21,2 millions d'euros). Les efforts engagés, afin de limiter le nombre de classes à petits effectifs, devront être poursuivis dans les années à venir.

9. Le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 160,7 millions d'euros, en augmentation de 2,4 millions d'euros par rapport à 2017. **Cette hausse résulte d'une augmentation de la subvention versée au Cned (+ 3 millions d'euros).** Au regard de sa situation financière, **une gestion plus économe des effectifs de l'opérateur (qui progresseront de 76 ETPT entre 2016 et 2018) aurait dû être envisagée plutôt qu'une augmentation de ses crédits.**

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

*À cette date, 63 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 85 % s'agissant du questionnaire relatif au programme dédié à l'enseignement technique agricole.*

## I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

### Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)
<b>140 - Enseignement scolaire public du premier degré</b>	<b>21 526</b>	<b>22 016</b>	<b>0</b>	<b>2,3 %</b>	<b>490</b>	<b>21 526</b>	<b>22 016</b>	<b>0</b>	<b>2,3 %</b>	<b>490</b>
01 - Enseignement pré- élémentaire	5 211	5 290	0	1,5 %	79	5 211	5 290	0	1,5 %	79
02 - Enseignement élémentaire	10 505	10 770	0	2,5 %	266	10 505	10 770	0	2,5 %	266
03 - Besoins éducatifs particuliers	1 849	1 866	0	0,9 %	17	1 849	1 866	0	0,9 %	17
04 - Formation des personnels enseignants	784	853	0	8,7 %	68	784	853	0	8,7 %	68
05 - Remplacement	1 800	1 849	0	2,7 %	49	1 800	1 849	0	2,7 %	49
06 - Pilotage et encadrement pédagogique	1 282	1 291	0	0,7 %	9	1 282	1 291	0	0,7 %	9
07 - Personnels en situations diverses	95	97	0	1,3 %	1	95	97	0	1,3 %	1
<b>141 - Enseignement scolaire public du second degré</b>	<b>32 441</b>	<b>32 744</b>	<b>1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>303</b>	<b>32 441</b>	<b>32 744</b>	<b>1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>303</b>
01 - Enseignement en collège	11 531	11 584	0	0,5 %	53	11 531	11 584	0	0,5 %	53
02 - Enseignement général et technologique en lycée	7 183	7 266	0	1,2 %	84	7 183	7 266	0	1,2 %	84
03 - Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 369	4 419	0	1,2 %	50	4 369	4 419	0	1,2 %	50
04 - Apprentissage	7	7	0	0,9 %	0	7	7	0	0,9 %	0
05 - Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 098	2 122	0	1,1 %	24	2 098	2 122	0	1,1 %	24
06 - Besoins éducatifs particuliers	1 213	1 227	0	1,1 %	14	1 213	1 227	0	1,1 %	14
07 - Aide à l'insertion professionnelle	58	58	0	1,0 %	1	58	58	0	1,0 %	1
08 - Information et orientation	317	324	0	2,2 %	7	317	324	0	2,2 %	7
09 - Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	123	124	0	1,2 %	1	123	124	0	1,2 %	1
10 - Formation des personnels enseignants et d'orientation	685	690	0	0,7 %	5	685	690	0	0,7 %	5
11 - Remplacement	1 461	1 483	0	1,5 %	22	1 461	1 483	0	1,5 %	22
12 - Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 304	3 345	1	1,3 %	42	3 304	3 345	1	1,3 %	42
13 - Personnels en situations diverses	93	94	0	1,1 %	1	93	94	0	1,1 %	1
<b>230 - Vie de l'élève</b>	<b>5 074</b>	<b>5 413</b>	<b>2</b>	<b>6,7 %</b>	<b>339</b>	<b>4 997</b>	<b>5 413</b>	<b>2</b>	<b>8,3 %</b>	<b>416</b>
01 - Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 380	2 482	2	4,3 %	102	2 380	2 482	2	4,3 %	102
02 - Santé scolaire	493	507	0	2,9 %	14	493	507	0	2,9 %	14
03 - Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	799	1 163	0	45,5 %	364	799	1 163	0	45,5 %	364
04 - Action sociale	815	881	0	8,1 %	66	815	881	0	8,1 %	66
05 - Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État	54	56	0	3,4 %	2	54	56	0	3,4 %	2
06 - Actions éducatives complémentaires aux enseignements	533	324	0	- 39,2 %	- 209	456	324	0	- 28,9 %	- 132
<b>139 - Enseignement privé du premier et du second degrés</b>	<b>7 435</b>	<b>7 553</b>	<b>0</b>	<b>1,6 %</b>	<b>118</b>	<b>7 435</b>	<b>7 553</b>	<b>0</b>	<b>1,6 %</b>	<b>118</b>
01 - Enseignement pré- élémentaire	468	479	0	2,3 %	11	468	479	0	2,3 %	11
02 - Enseignement élémentaire	1 250	1 274	0	1,9 %	24	1 250	1 274	0	1,9 %	24
03 - Enseignement en collège	1 937	1 966	0	1,5 %	29	1 937	1 966	0	1,5 %	29
04 - Enseignement général et technologique en lycée	1 245	1 284	0	3,2 %	39	1 245	1 284	0	3,2 %	39
05 - Enseignement professionnel sous statut scolaire	781	788	0	0,9 %	7	781	788	0	0,9 %	7
06 - Enseignement post-baccalauréat en lycée	282	285	0	1,2 %	4	282	285	0	1,2 %	4
07 - Dispositifs spécifiques de scolarisation	156	159	0	2,0 %	3	156	159	0	2,0 %	3
08 - Actions sociales en faveur des élèves	71	74	0	3,5 %	3	71	74	0	3,5 %	3
09 - Fonctionnement des établissements	686	677	0	- 1,3 %	- 9	686	677	0	- 1,3 %	- 9
10 - Formation initiale et continue des enseignants	147	152	0	3,5 %	5	147	152	0	3,5 %	5
11 - Remplacement	176	180	0	1,8 %	3	176	180	0	1,8 %	3
12 - Soutien	234	234	0	0,0 %	0	234	234	0	0,0 %	0
<b>214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	<b>2 179</b>	<b>2 423</b>	<b>39</b>	<b>11,2 %</b>	<b>244</b>	<b>2 196</b>	<b>2 353</b>	<b>39</b>	<b>7,1 %</b>	<b>157</b>
01 - Pilotage et mise en oeuvre des politiques éducatives	397	426	0	7,3 %	29	397	426	0	7,3 %	29
02 - Évaluation et contrôle	80	82	0	3,0 %	2	80	82	0	3,0 %	2
03 - Communication	14	14	0	2,6 %	0	14	14	0	2,6 %	0
04 - Expertise juridique	17	17	0	2,9 %	0	17	17	0	2,9 %	0
05 - Action internationale	14	14	0	1,2 %	0	14	14	0	1,2 %	0
06 - Politique des ressources humaines	705	729	8	3,5 %	24	705	729	8	3,5 %	24
07 - Établissements d'appui de la politique éducative	154	157	0	1,6 %	2	154	157	0	1,6 %	2
08 - Logistique, système d'information, immobilier	597	778	31	30,3 %	181	614	707	31	15,2 %	93
09 - Certification	199	203	0	2,2 %	4	199	203	0	2,2 %	4
10 - Transports scolaires	3	3	0	0,0 %	0	3	3	0	0,0 %	0
<b>143 - Enseignement technique agricole</b>	<b>1 418</b>	<b>1 453</b>	<b>0</b>	<b>2,5 %</b>	<b>35</b>	<b>1 418</b>	<b>1 453</b>	<b>0</b>	<b>2,5 %</b>	<b>35</b>
01 - Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics	736	759	0	3,1 %	23	736	759	0	3,1 %	23
02 - Mise en oeuvre des enseignements dans les établissements privés	583	589	0	0,9 %	5	583	589	0	0,9 %	5
03 - Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	90	96	0	7,2 %	6	90	96	0	7,2 %	6
04 - Évolution des compétences et dynamique territoriale	3	3	0	7,1 %	0	3	3	0	7,1 %	0
05 - Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	6	6	0	0,0 %	0	6	6	0	0,0 %	0
<b>Mission « Enseignement scolaire »</b>	<b>70 072</b>	<b>71 601</b>	<b>42</b>	<b>2,2 %</b>	<b>1 529</b>	<b>70 012</b>	<b>71 531</b>	<b>42</b>	<b>2,2 %</b>	<b>1 519</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

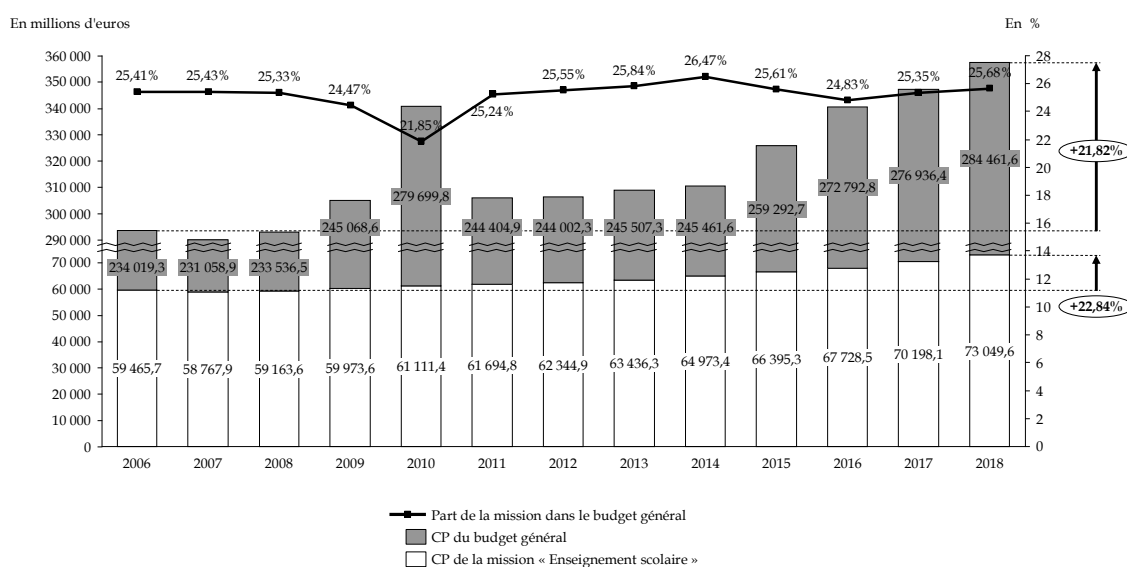
## 1. Une hausse des crédits de la mission de 1,5 milliard d'euros à périmètre courant en 2018

Contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse, en 2018, les crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » s'élèveront à **71,6 milliards d'euros en AE et 71,5 milliards d'euros en CP, soit une augmentation à périmètre courant de plus de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2,2 %) par rapport à 2017.**

En 2018, la mission « Enseignement scolaire » représentera plus du quart des dépenses de l'État. Entre 2012 et 2018, les crédits de paiement de la mission auront progressé de plus de 17,2 % à périmètre courant, soit un niveau supérieur à celui de l'État (16,7 %).

### Évolution de la part des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » dans le budget de l'État

(en % et en millions d'euros)



Note : l'évolution des crédits du budget de l'État intègre les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Elle comprend les attributions de produit et les fonds de concours. Elle est retraitée des crédits évaluatifs (remboursements et dégrèvements et charge de la dette), de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et des dépenses exceptionnelles (plan de relance 2008-2009, programmes d'investissement d'avenir, dotation au MES et à la BEI, recapitalisation de Dexia).

Données d'exécution de 2006 à 2016, données LFI pour 2017, données PLF pour 2018

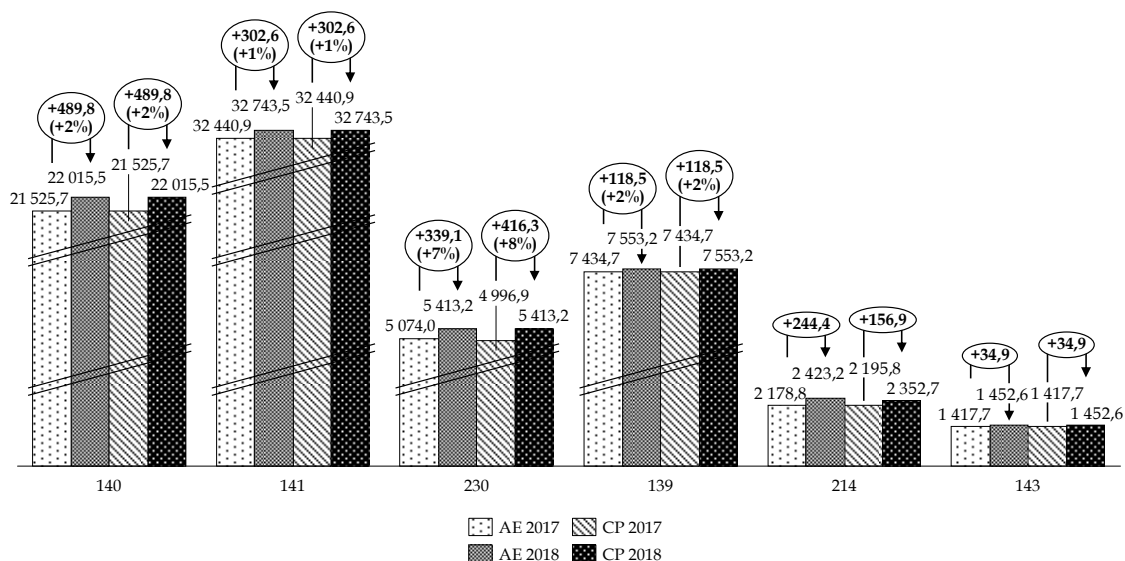
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**L'ensemble des programmes de la mission seront concernés par cette hausse, en AE comme en CP.**



## Évolution des crédits des programmes de la mission « Enseignement scolaire »

(en % et en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » étant composés à près de 93 % de dépenses de personnel, l'essentiel de la hausse prévue pour 2018 résultera d'une **augmentation significative des dépenses de titre 2, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2 %)**.

Les dépenses de fonctionnement progresseront de près de 76 millions d'euros en AE et de 29,5 millions d'euros en CP. Cette hausse est principalement portée par l'action 08 « Logistique, système d'information, immobilier » du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Elle résulte d'une **augmentation du coût des loyers** (+ 33,5 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2017) pour les AE, du fait notamment du désengagement de certains conseils départementaux dans le fonctionnement des centres d'information et d'orientation (CIO), ainsi que d'une **hausse des dépenses informatiques** (+ 27,1 millions d'euros en AE et + 22,2 millions d'euros en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2017). À cet égard, votre rapporteur spécial regrette que les documents budgétaires aient été modifiés entre 2017 et 2018, ne permettant pas une comparaison des différentes lignes des dépenses informatiques.

**La hausse des dépenses d'investissement (titre 5) résulte pour l'essentiel d'une mesure de périmètre** : les crédits consacrés aux constructions scolaires du second degré à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, qui étaient inscrits en 2017 sur le programme 123 « Conditions de vie en Outre-mer » de la mission « Outre-mer » et qui avaient fait l'objet, en cours de gestion, d'un transfert vers le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire », seront à

nouveau portés par le programme 214 en 2018. 90,5 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances.

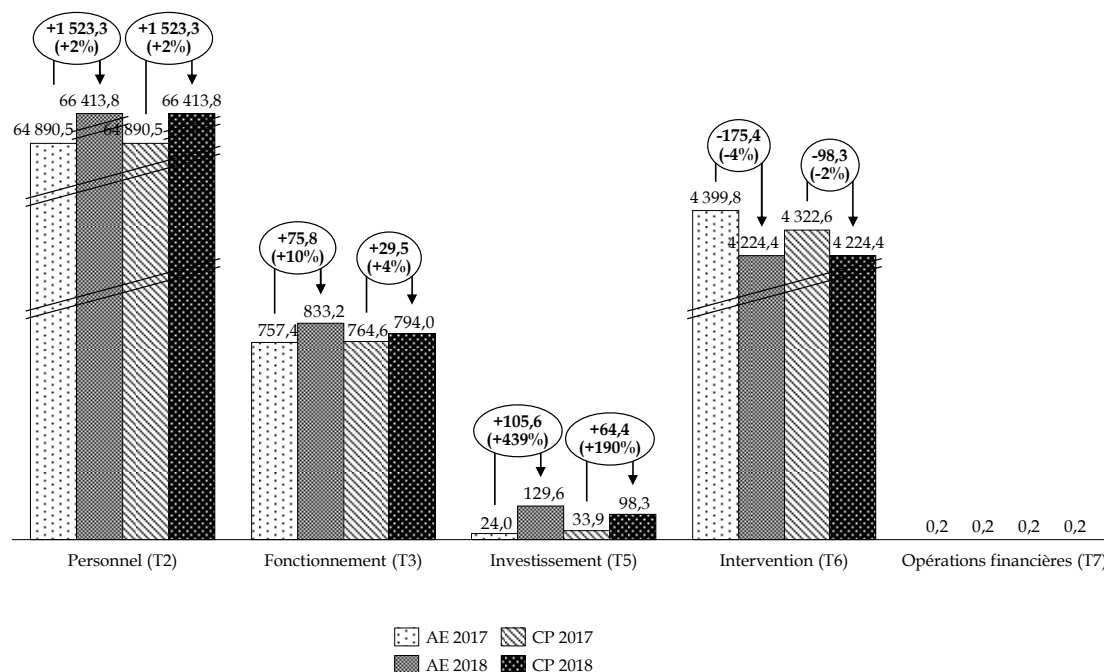
La baisse des dépenses d'intervention (- 175,4 millions d'euros en AE et - 98,3 millions d'euros en CP) résulte principalement **de l'achèvement de la phase d'acquisition des nouveaux manuels scolaires** conformes aux nouveaux programmes des cycles 3 et 4 entrés en vigueur en 2016, qui s'étalait sur deux ans en 2016 et 2017<sup>1</sup>. Elle est en outre imputable à **une diminution du montant consacré au fonds de soutien au développement des activités périscolaires, compte tenu de la possibilité offerte aux communes de revenir sur la réforme des rythmes scolaires (cf. *infra*)**. En sens inverse, **les crédits dédiés aux bourses de collège progresseront de 42,6 millions d'euros** entre le projet de loi de finances pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018, **du fait de la revalorisation de 25 % intervenue à la rentrée 2017**.

---

<sup>1</sup> *En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, l'État a la charge des « dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, dont celles afférentes aux ressources numériques, incluant les contenus et les services, spécifiquement conçues pour un usage pédagogique, ainsi que de la fourniture des manuels scolaires dans les collèges, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole [...] et les établissements d'éducation spéciale et des documents à caractère pédagogique à usage collectif dans les lycées professionnels ».*

### Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » par nature de dépenses

(en % et en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

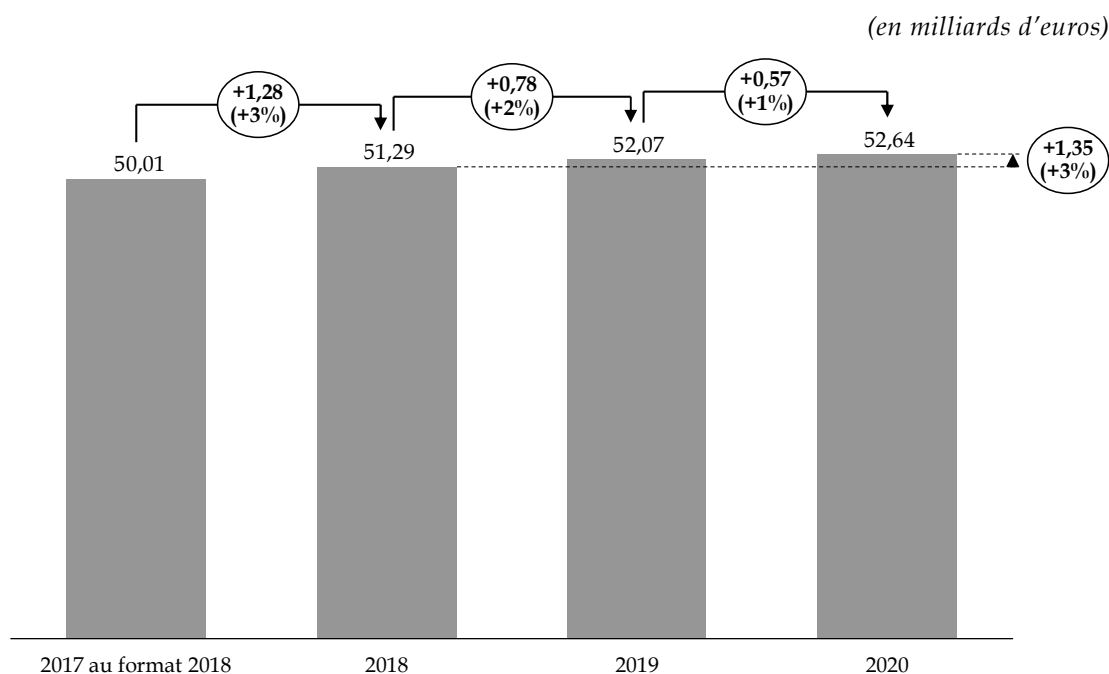
Le montant de la « réserve parlementaire » s'élevait en 2017 à un peu plus de deux millions d'euros et bénéficiait principalement à des associations concourant à la politique de l'éducation nationale et élaborant des projets éducatifs en lien avec les milieux scolaires.

La suppression de la réserve parlementaire sera en partie compensée par l'augmentation des subventions versées aux associations en 2018 au titre du dispositif « devoirs faits » (+ 3 millions d'euros) et au titre du développement de pratiques éducatives et artistiques dans le milieu scolaire (+ 2 millions d'euros).

## 2. Une trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission qui apparaît plus mesurée que celle constatée sous le précédent quinquennat

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une augmentation des CP de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 1,35 milliard d'euros entre 2018 et 2020 (+ 3 %), qui passeront de 51,3 milliards d'euros à 52,6 milliards d'euros.

**Trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**



*Hors contribution au CAS « Pensions »*

*Source : commission des finances du Sénat*

**Bien qu'importante, l'augmentation des CP de la mission apparaît plus raisonnable que celle constatée sous le précédent quinquennat, les crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » ayant progressé de 7,8 milliards d'euros entre 2012 et 2017 (+ 12,6 %).**

En 2014, 2015 et 2016, les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » ont ainsi été supérieures au plafond fixé dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

---

**Écart au plafond triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques  
pour les années 2014 à 2019**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
LPFP 2014-2019	46,3	47,47	47,87
Exécution	46,57	47,6	48,65
<b>Écart</b>	<b>0,27</b>	<b>0,13</b>	<b>0,78</b>

*Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Cour des comptes*

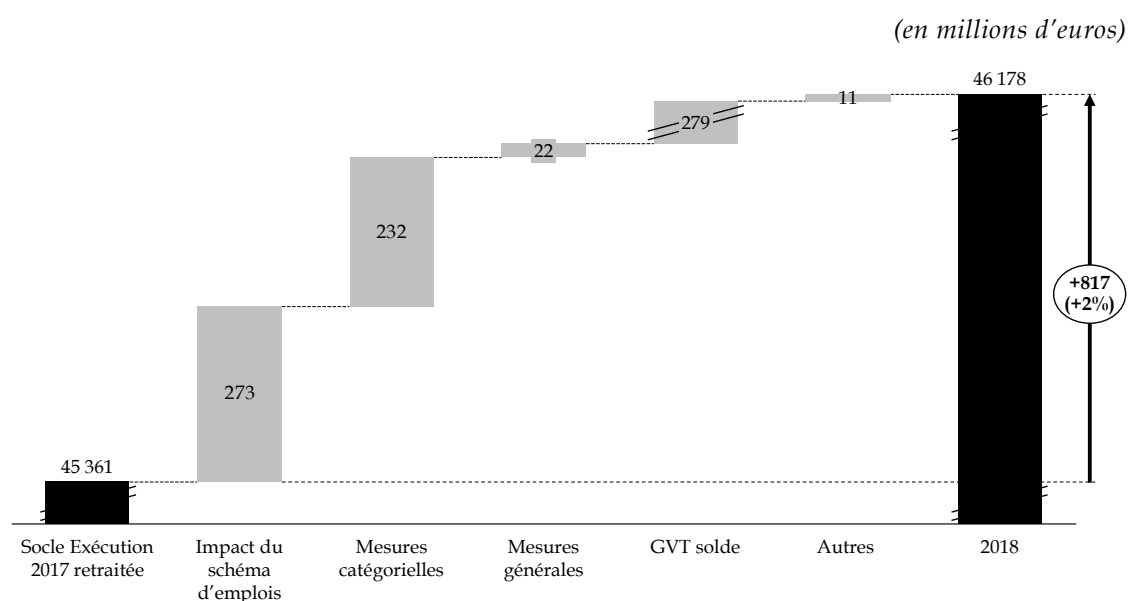
**Au total, sur la période 2014-2016, le dépassement par rapport à la programmation s'élève à 1,18 milliard d'euros.**

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Une hausse des dépenses de personnel résultant principalement des décisions prises sous le précédent quinquennat

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel (titre 2) augmenteront de près de 817 millions d'euros en 2018 (+ 2 %).

#### Facteurs d'évolution des dépenses de personnel (hors contribution au CAS « Pensions »)



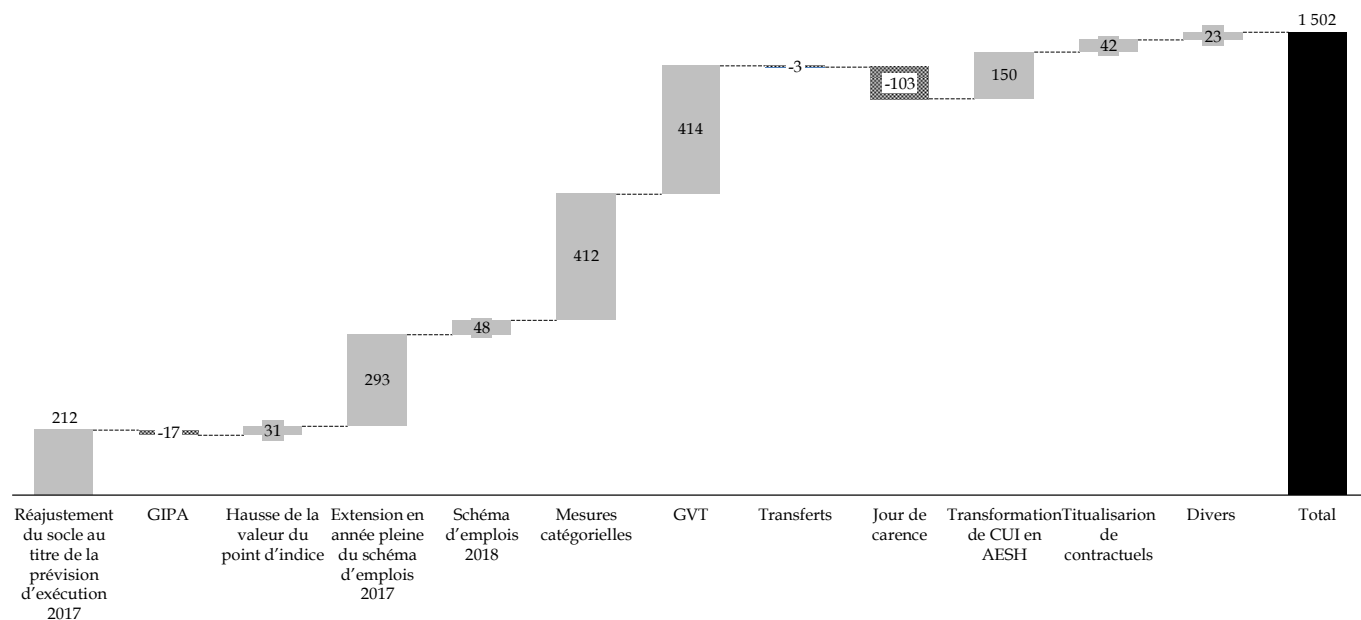
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Contribution au CAS « Pensions » incluse, les dépenses de titre 2 atteindront 66,4 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une augmentation de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2017.**

Sur ce montant, 293 millions d'euros sont liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, 412 millions d'euros aux mesures catégorielles (dont 373 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ») et 31 millions d'euros à l'extension en année pleine du coût de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

### Principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel (contribution au CAS « Pensions » incluse)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

a) Un impact du schéma d'emplois 2017 correspondant à près de 30 % de la hausse des dépenses de personnel

La loi de refondation de l'école de la République<sup>1</sup> prévoyait la création de 55 000 postes sur le périmètre de la mission « Enseignement scolaire », selon la répartition figurant dans le tableau ci-dessous.

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

**Répartition des 55 000 créations de postes de la mission  
« Enseignement scolaire »**

*(en ETP)*

<b>Réforme de la formation initiale</b>	<b>27 000</b>
dont enseignants stagiaires	26 000
dont enseignants titulaires formateurs	1 000
<b>Enseignants titulaires</b>	<b>21 000</b>
<b>dont premier degré (public et privé)</b>	<b>14 000</b>
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
<b>dont second degré (public et privé)</b>	<b>7 000</b>
Collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
<b>Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico- sociaux, vie scolaire</b>	<b>6 000</b>
<b>Enseignement technique agricole</b>	<b>1 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>55 000</b>

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

D'après les réponses du ministère de l'éducation nationale au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, **l'ensemble des créations de postes budgétaires prévues dans la loi de refondation ont été réalisées entre 2012 et 2017.**

Cela ne signifie pas pour autant que ces postes ont été effectivement pourvus. **Selon le ministère de l'éducation nationale, entre 2012 et 2016, seuls 36 586 postes ont ainsi été pourvus.** Ce nombre prenant en outre en compte le recrutement de 1 325 assistants d'éducation.

**Au total, l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 représentera une dépense de près de 244 millions d'euros, hors pensions.**

Contribution au CAS « Pensions » incluse, ce coût s'élèvera à 293,3 millions d'euros, correspondant à près de 20 % de la hausse des dépenses de la mission « Enseignement scolaire ».

**Le présent projet de loi de finances intègre en outre une prévision de hausse du glissement-vieillesse-technicité (GVT) de 279 millions**



---

**d'euros (hors contribution au CAS « Pensions »). Ce montant ne semble pas incohérent au regard du GVT constaté en 2016 (287,6 millions d'euros).**

Au total, selon la Cour des comptes<sup>1</sup>, **l'effet sur la masse salariale des créations de postes inscrites dans la loi de refondation de l'école s'élèvera à 2,7 milliards d'euros lorsque l'ensemble de ces postes auront été pourvus. Sur la période 2012-2016, les dépenses de rémunération des enseignants du secteur public ont crû trois fois plus rapidement que celle de l'État.**

*b) Au-delà de son coût pour les finances publiques, une logique inflationniste qui comportait des risques tenant à la baisse du niveau attendu aux concours et à un recours accru à des personnels contractuels dans des conditions insatisfaisantes*

**Votre rapporteur spécial s'est inquiété à plusieurs reprises de la conduite aveugle d'une politique du chiffre, considérant que celle-ci donnerait lieu à une dégradation du niveau attendu aux concours de recrutement.**

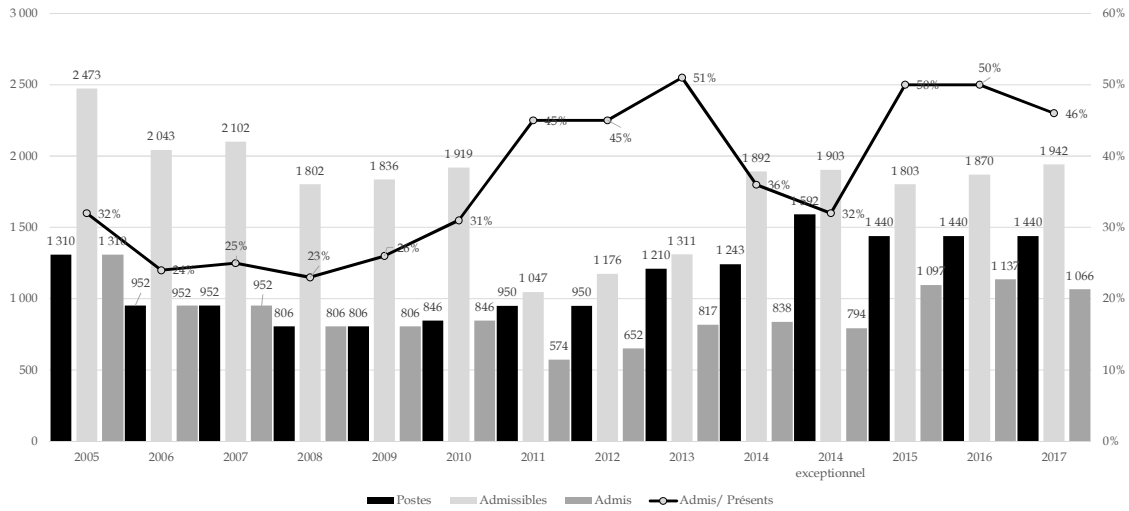
Au concours externe du Capes 2017 de mathématiques, la barre d'admissibilité était ainsi fixée à 6 sur 20 et la barre d'admission à 8,3 sur 20. En lettres modernes, ces seuils étaient fixés à respectivement 7 sur 20 et 7,67 sur 20.

Par ailleurs, **le rapport entre le nombre d'admis et le nombre de candidats présent au Capes de mathématiques s'élevait à 46 % en 2017, contre 32 % en 2005.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire », rapport public thématique, octobre 2017.

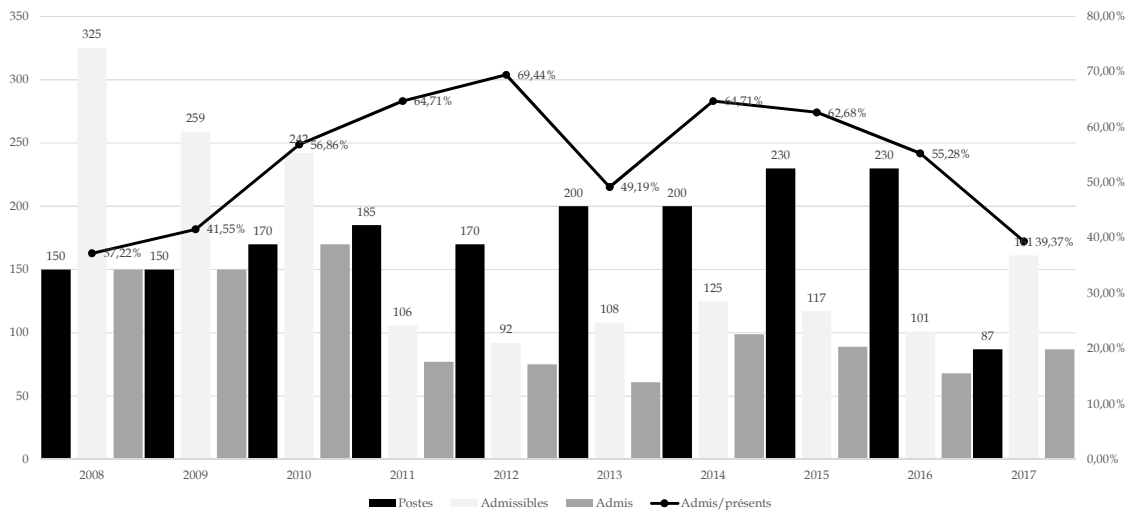
### Statistiques du Capes de mathématiques



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données issues du rapport du jury 2017

**En lettres classiques, le taux d'admis sur candidats présents a connu une augmentation importante au cours des dix dernières années. 2017 marque cependant un retour au taux de 2008.**

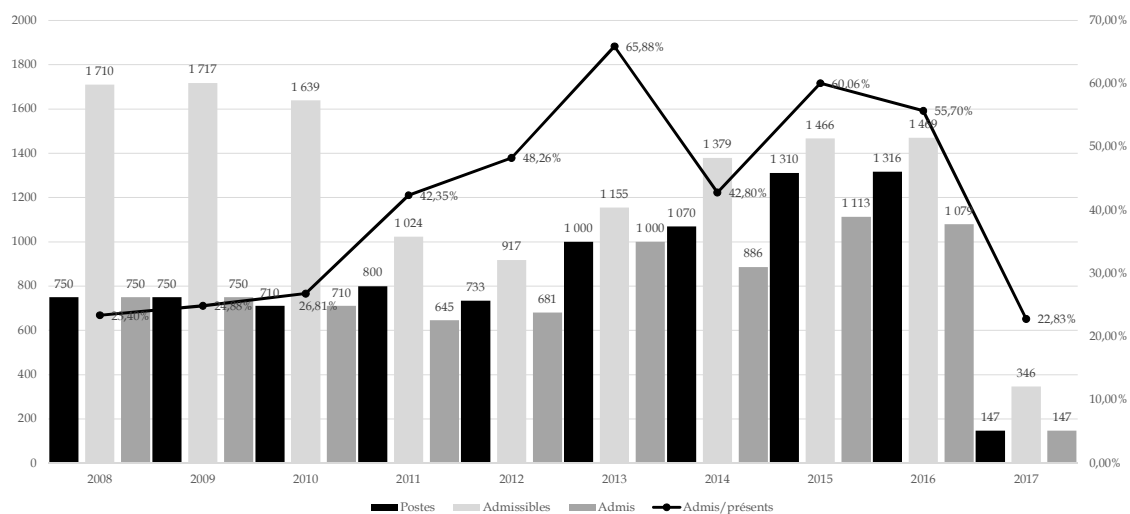
### Statistiques du Capes de lettres classiques



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère de l'éducation nationale

Un phénomène comparable peut être constaté en lettres modernes.

### Statistiques du Capes de lettres modernes



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère de l'éducation nationale

**Pourtant**, malgré des seuils d'admissibilité et d'admission très faibles, les taux de rendements aux concours dans certaines disciplines apparaissent extrêmement faibles. Cela est notamment le cas en allemand (- 220 postes), anglais (- 343 postes), lettres classiques (- 145 postes), lettres modernes (- 151 postes) et mathématiques (- 374 postes).

### Postes pourvus au Capes 2017

Sections et options	Postes	Admis	Écart
Arts plastiques	200	163	- 37
Documentation	217	217	0
Éducation musicale et chant choral	150	117	- 33
Histoire et géographie	680	680	0
Langue corse	1	1	0
Langue des signes française	2	2	0
Langues régionales : basque	3	3	0
Langues régionales : breton	4	3	- 1
Langues régionales : catalan	3	3	0
Langues régionales : créole	6	6	0
Langues régionales : occitan-langue d'oc	6	6	0
<b>Langues vivantes étrangères : allemand</b>	<b>345</b>	<b>125</b>	<b>- 220</b>
<b>Langues vivantes étrangères : anglais</b>	<b>1 190</b>	<b>847</b>	<b>- 343</b>
Langues vivantes étrangères : arabe	5	5	0
Langues vivantes étrangères : chinois	16	16	0
Langues vivantes étrangères : espagnol	512	512	0
Langues vivantes étrangères : italien	28	28	0
Langues vivantes étrangères : japonais	2	2	0
Langues vivantes étrangères : portugais	5	5	0
<b>Lettres option lettres classiques</b>	<b>230</b>	<b>85</b>	<b>- 145</b>
<b>Lettres option lettres modernes</b>	<b>1 288</b>	<b>1 137</b>	<b>- 151</b>
<b>Mathématiques</b>	<b>1 440</b>	<b>1 066</b>	<b>- 374</b>
Philosophie	100	100	0
Physique-chimie	344	344	0
Sciences de la vie et de la Terre	424	424	0
Sciences économiques et sociales	113	113	0
Tahitien	1	1	0

Source : ministère de l'éducation nationale

Comme le montre le tableau ci-dessous, les faibles rendements aux concours de recrutements dans certaines disciplines nécessitent d'avoir recours à des personnels contractuels.

**Principales disciplines de recrutement de contractuels  
(année 2016-2017)**

Discipline de l'enseignement général et technologique	ETPA	Discipline de l'enseignement professionnel	ETPA
Mathématiques	2 508,64	Biotechnologies Sante-Environnement	949,75
Anglais	2 115,98	Lettres Histoire Géographie	606,03
Lettres modernes	1 837,04	Eco-Gest Option Commerce Et Vente	583,18
Espagnol	1 725,33	Math. Sciences physiques	526,09
Technologie	1 238,88	Eco-Gest Option Gestion-Administration	484,19
Histoire Géographie	1 182,26	Lettres Anglais	438,51
Sciences physiques et chimiques	1 118,41	Enseignements artistiques et arts appliqués	427,93
Sciences de la vie et de la terre	813,31	Sciences Et Techniques médico-sociales	318,78
Éducation physique et sportive	699,08	Lettres Espagnol	304,49
Documentation	593,78	Génie industriel bois	281,08
Arts plastiques	549,36	Génie civil construction et réalisation	245,62
Éducation musicale	480,68	Peinture-revêtement	215,58
Lettres classiques	444,25	Génie thermique	214,31
Allemand	389,75	Génie mécanique-maintenance véhicules	199,32
Sciences économiques et sociales	352,79	Génie électrique option électrotechnique	190,12
Eco-Gest. Option comptabilité et finance	338,72	Génie industriel des structures métalliques	168,3
Philosophie	290,97	Hôtellerie Opt service et commercialisation	164,17
Eco Et Gest. Option Comm, Org, Grh	275,53	Horticulture	162,33
Eco-Gest. Option Marketing	271,78	Hôtellerie Opt techniques culinaires	146,79
Italien	162,61	Génie électrique : électronique	134,92

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Or, comme le notaient l'inspection générale de l'éducation et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche dans un rapport de 2014<sup>1</sup>, le **recours accru aux personnels contractuels présente d'importantes limites : lacunes du processus de recrutement, pouvant se limiter à un simple entretien téléphonique, faiblesse voire absence de formation des enseignants recrutés, inadéquation des profils aux disciplines, etc.**

C'est pourquoi **votre commission des finances, en application de l'article 58 § 2 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>2</sup>, a demandé à la Cour des comptes d'établir un bilan du recours aux contractuels dans l'éducation nationale.** Les conclusions de cette enquête seront remises au premier trimestre 2018.

<sup>1</sup> Inspection générale de l'éducation et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, « L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels », avril 2014.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

*c) Des mesures catégorielles dont le coût est incertain compte tenu du report d'un an des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »*

Le budget pour 2018 de la mission « Enseignement scolaire » prévoyait **un coût des mesures catégorielles s'élevant à 232 millions d'euros**, hors contribution au CAS « Pensions » (412,2 millions d'euros, pensions incluses).

Sur ce montant, **190 millions d'euros (373 millions d'euros pensions incluses)** étaient inscrits au titre de la mise en œuvre du protocole « **Parcours professionnels, carrières et rémunérations** » (PPCR). Selon le cabinet du ministre de l'éducation nationale, ce coût devait se répartir de la manière suivante : 120 millions d'euros au titre des mesures nouvelles et 70 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures mises en œuvre antérieurement.

**L'annonce par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, lors du rendez-vous salarial qui s'est tenu le 16 octobre dernier, du report d'un an de la mise en œuvre des mesures du PPCR se traduira par une moindre dépense dont le montant n'était pas connu à la date de présentation du présent rapport.**

Par ailleurs, **le présent projet de loi de finances comporte une enveloppe de 19,6 millions d'euros destinée à financer la première étape de revalorisation de la rémunération indemnitaire allouée aux personnels exerçant dans les écoles et établissements des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+)**. À terme, celle-ci devrait progresser pour atteindre 3 000 euros nets.

## **2. Un schéma d'emplois 2018 qui rompt avec la logique inflationniste du précédent Gouvernement**

**La logique quantitative poursuivie sous le précédent quinquennat semble avoir été abandonnée par l'actuel Gouvernement au profit d'une gestion plus raisonnée des effectifs.**

**Si aucune création de poste n'était initialement prévue en 2018, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à majorer le schéma d'emplois de la mission à hauteur de 144 ETP afin de permettre l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur.**

Au total, les schémas d'emplois des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » devraient être positifs (à hauteur de respectivement + 2 800 ETP, + 120 ETP et + 24 ETP), à l'inverse de celui du programmes 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (- 200 ETP). Les effectifs

des programmes 230 « Vie de l'élève » et 143 « Enseignement technique agricole » seront en revanche stables.

Le plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » devrait ainsi progresser de 14 223 ETPT par rapport à 2017. Cette hausse sera principalement portée par l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, à hauteur de + 7 871 ETPT, ainsi que par une mesure de périmètre, 6 400 ETPT résultant de la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH).

### Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2017	Effet des mesures de périmètre pour 2018	Effet des mesures de transfert pour 2018	Effet des corrections techniques pour 2018	Impact des schémas d'emplois pour 2018	dont extension en année pleine des schémas d'emplois 2017 sur 2018	dont impact des schémas d'emplois 2018 sur 2018	Plafond demandé pour 2018	Évolution 2018/2017
	1	2	3	4	(5) = 6-1-2-3-4	7	8	6	
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	321 405		-37	-1 000	4 528	2 874	1 654	324 896	3 491
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	238				0	0	0	238	0
Enseignants stagiaires	13 012			1 000	-720	0	-720	13 292	280
Personnels d'encadrement	1 556		-78		0	0	0	1 478	-78
<b>Total 140</b>	<b>336 211</b>		<b>-115</b>	<b>0</b>	<b>3 808</b>	<b>2 874</b>	<b>934</b>	<b>339 904</b>	<b>3 693</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	10 940		27		0	0	0	10 967	27
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	379 665		-79	1	2933	2933	0	382 520	2 855
Enseignants stagiaires	13 370				-867	0	-867	12 503	-867
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	10 252				0	0	0	10 252	0
Personnels d'encadrement	16 023		102		0	0	0	16 125	102
Personnels administratif, technique et de service	31 296		-119		100	100	0	31 277	-19
<b>Total 141</b>	<b>461 546</b>		<b>-69</b>	<b>1</b>	<b>2 166</b>	<b>3 033</b>	<b>-867</b>	<b>463 644</b>	<b>2 098</b>
Enseignants stagiaires	310				0	0	0	310	0
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	46 400	6400			1201	1201	0	54 001	7 601
Personnels administratif, technique et de service	1 287				0	0	0	1 287	0
<b>Total 230</b>	<b>47 997</b>	<b>6400</b>			<b>1 201</b>	<b>1 201</b>	<b>0</b>	<b>55 598</b>	<b>7 601</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	43 301		1		333	333	0	43 635	334
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	88 200				333	333	0	88 533	333
Enseignants stagiaires	2 622				0	0	0	2 622	0
<b>Total 139</b>	<b>134 123</b>		<b>1</b>		<b>666</b>	<b>666</b>	<b>0</b>	<b>134 790</b>	<b>667</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	37				0	0	0	37	0
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	170				0	0	0	170	0
Enseignants chercheurs et assimilés	5				0	0	0	5	0
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	879				0	0	0	879	0
Personnels d'encadrement	1 756		98		0	0	0	1 854	98
Personnels administratif, technique et de service	24855		49	3	-67	0	-67	24840	-15
<b>Total 214</b>	<b>27 702</b>		<b>147</b>	<b>3</b>	<b>-67</b>	<b>0</b>	<b>-67</b>	<b>27 785</b>	<b>83</b>
A administratifs	605				1	2	-1	606	1
A techniques	489				0	0	0	489	0
B et C administratifs	1052				-2	2	-4	1050	-2
B et C techniques	381				2	2	0	383	2
Enseignants	12747				80	91	-11	12827	80
<b>Total 143</b>	<b>15 274</b>				<b>81</b>	<b>97</b>	<b>-16</b>	<b>15 355</b>	<b>81</b>
<b>Total mission</b>	<b>1 022 853</b>	<b>6 400</b>	<b>-36</b>	<b>4</b>	<b>7 855</b>	<b>7 871</b>	<b>-16</b>	<b>1 037 076</b>	<b>14 223</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### 3. Une priorité accordée au primaire qui semble enfin se traduire dans les faits

Votre rapporteur spécial a indiqué à plusieurs reprises l'importance fondamentale du premier degré, dans la mesure où c'est à cet âge que s'ancrent les savoirs fondamentaux et, à l'inverse, que se cristallisent les difficultés scolaires.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le Sénat avait ainsi adopté, sur proposition de votre rapporteur spécial, un amendement visant à rééquilibrer les moyens humains consacrés à l'éducation en faveur du premier degré.

Votre rapporteur spécial ne peut par conséquent qu'approuver les mesures mises en œuvre par le Gouvernement actuel, qui lui semblent aller dans le sens d'**un meilleur accompagnement des élèves en primaire, en concentrant les efforts sur ceux en ayant le plus besoin.**

Ainsi, en 2018, seul le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » bénéficiera de créations de postes. **La diminution du nombre d'élèves prévue dans les années à venir devra permettre, à effectifs quasi constants, de poursuivre cet effort de rééquilibrage.**

#### Évolution des effectifs d'élèves du premier degré

2018	2019	2020
- 30 100	- 53 500	- 39 800

*Champ : écoles publiques et privées (sous et hors contrat)*

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**Par ailleurs, les crédits du programme 140 progresseront de 2,3 % en AE comme en CP, alors que ceux du programme 141 n'augmenteront que de 0,9 %.**

#### *a) Une dépense intérieure d'éducation qui reste favorable au second degré*

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est un agrégat permettant de mesurer l'effort financier en faveur de l'éducation tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales et ménages).

**Entre 1980 et 2016, la DIE a été multipliée par cinq en euros courants, passant de 25,7 milliards d'euros à 132,4 milliards d'euros, correspondant à un quasi doublement en euros constants.**



### Évolution de la dépense intérieure d'éducation

	1980	2000	2014	2015	2016p**
<b>Dépense intérieure d'éducation (DIE)*</b>					
aux prix courants (en milliards d'euros)	25,7	94,5	129,1	130,4	132,4
aux prix 2016 (en milliards d'euros)	67,0	118,4	131,1	130,9	132,4
<b>DIE*/PIB en %</b>	5,70%	6,40%	6,00%	5,90%	5,90%
<b>Dépense moyenne par élève</b>					
aux prix courants (en €)	1 810	6 250	8 370	8 410	8 480
aux prix 2016 (en €)	4 720	7 830	8 500	8 440	8 480

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La loi de refondation de l'école de la République se fixait pour objectif une priorité accordée au premier degré. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, **force est de constater que, malgré une progression de la dépense en faveur du premier degré, celle-ci demeure très significativement inférieure à celle consacrée au second degré et à l'enseignement supérieur.**

En 2016, la dépense par élève atteignait ainsi 6 300 euros dans le premier degré (6 230 euros en 2014), contre 9 720 dans le second degré (9 700 euros en 2014) et 11 510 euros dans le supérieur (11 930 euros en 2014).

### Répartition de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'enseignement

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)
<b>2014</b>	42,6	6 230	58,2	9 700	30,2	11 930	131,1	8 500
<b>2015</b>	42,9	6 250	58	9 650	30	11 640	130,9	8 440
<b>2016p*</b>	43,3	6 300	58,7	9 720	30,3	11 510	132,4	8 480

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au niveau international, si la dépense par élève du premier degré de la France se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE, avec, en 2014, une dépense s'élevant à 7 400 PPA dollars (parité de pouvoir d'achat) contre 8 730 PPA dollars en moyenne, sa dépense par élève du second degré est supérieure à la moyenne (11 820 PPA dollars contre 10 090 PPA dollars), en particulier dans le second cycle du secondaire (lycée).

Au total, le coût par élève est plus élevé en France (11 180 PPA dollars) que dans la moyenne des pays de l'OCDE (10 750 PPA dollars) et que dans la moyenne des pays de l'Union européenne (10 880 PPA dollars).

*b) La mise en œuvre de dispositifs innovants s'accompagnant d'une démarche d'évaluation*

(1) Le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire

**En 2018, seul le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » bénéficiera de créations de postes (2 800).**

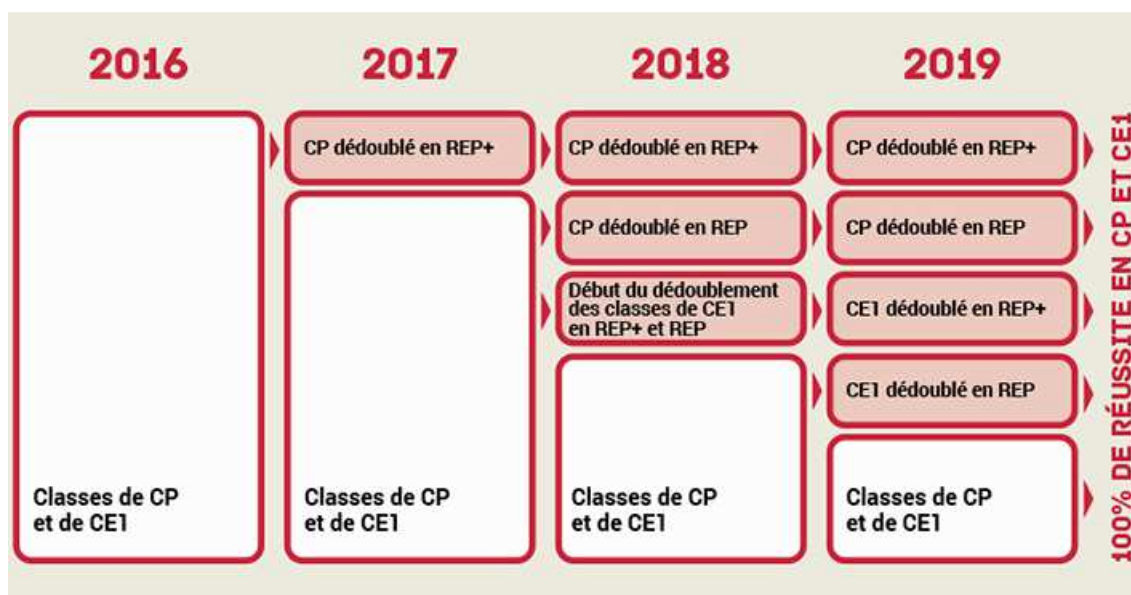
Ces postes supplémentaires seront notamment affectés au dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) et de CP en REP. Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2018, « l'enjeu de cette mesure est " 100 % de réussite en CP " : garantir à chaque élève l'acquisition des savoirs fondamentaux – lire, écrire, compter, respecter autrui » en offrant **un taux d'encadrement d'un professeur pour 12 élèves environ, contre un pour 23,1 en moyenne et un pour 23,2 en éducation prioritaire.**

**À la rentrée 2017, 2 500 classes de CP en réseaux d'éducation prioritaire renforcés ont ainsi été dédoublés,** correspondant au déploiement de 2 500 postes environ.

Selon le ministère de l'éducation nationale, dans 86 % des cas, les locaux ont permis un dédoublement des classes de CP. Dans 14 % des cas, ce dispositif s'est traduit par la présence de deux enseignants intervenant en petits groupes dans la même salle de classe.

**L'année 2018 verra le déploiement de cette mesure aux classes de CP en REP et de CE1 en REP+.**

### Calendrier du dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et REP+



Source : ministère de l'éducation nationale

### À terme, plus de 11 000 classes de CP et CE1 seront concernées.

L'indicateur 2.2 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » intègre cette mesure. À l'horizon 2020, date de fin de déploiement de ce dispositif, l'écart en termes de nombre d'élèves par classe devrait atteindre 5,5 en REP+ et 5,4 en REP, contre respectivement 1,56 et 1,32 en 2016.

### Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP

	Unité	2015	2016	2017	2017	2018	2020
		Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2017	Prévision actualisée	Prévision	Cible
écart entre REP+ et hors REP+/REP	élèves par classe	- 1,47	- 1,56	- 2	- 3,7	- 3,7	- 5,5
écart entre REP et hors REP+/REP	élèves par classe	- 1,23	- 1,32	- 1,5	- 1,3	- 3,6	- 5,4
Proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté dans une école en éducation prioritaire	%	35,6	35,1	38,5	38,5	39	40

Source : projet annuel de performances pour 2018

Dans une note de septembre 2017, l'institut des politiques publiques (IPP)<sup>1</sup> relève que **les effets d'une telle mesure « sont élevés, si on les compare à d'autres politiques scolaires menées à grande échelle et rigoureusement évaluées. Le coût absolu du doublement des classes de CP et de CE1 justifie de cibler cette politique sur les élèves les moins favorisés »**, comme cela a été le choix du Gouvernement.

Selon l'IPP, une telle mesure permet de neutraliser « de façon convaincante les biais de sélection » et d'améliorer « les performances moyennes des élèves de façon significative, et il est même possible d'en voir les effets à long terme sur les trajectoires scolaires et l'insertion professionnelle », ce alors même que « les enseignants ne sont pas spécifiquement accompagnés au plan pédagogique ».

**Le coût pour 2018 de ce dispositif est estimé à 154 millions d'euros, hors pensions.** Il convient en outre de noter que l'article 59 du présent projet de loi de finances prévoit qu'une part des 615 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) destinés aux grandes priorités d'investissement définies par l'État sera consacrée à la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires, afin notamment de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre du dédoublement des classes.

**Votre rapporteur spécial ne peut, par conséquent, que soutenir cette initiative qui semble de nature à améliorer les résultats des élèves qui en bénéficieront.**

(2) La relance des « stages de réussite »

Le Gouvernement a souhaité relancer les « stages de réussite », dont la création remonte à 2008, à compter de l'année scolaire 2017-2018.

Gratuits, ces stages de remise à niveau s'adressent aux élèves volontaires de CM1 et de CM2 qui rencontrent des difficultés scolaires. D'une durée de 15 heures, à raison de trois heures par jours pendant cinq jours, ils sont encadrés par des enseignants volontaires et ont lieu pendant les vacances scolaires de printemps et d'été.

Ces stages ont été recentrés sur les élèves de CM2 afin de préparer l'entrée au collège. En 2017, 80 000 élèves de CM2 ont ainsi bénéficié de ce dispositif.

**Les crédits consacrés à ces stages s'élèveront à 35 millions d'euros en 2018, contre 15 millions d'euros en 2017.**

---

<sup>1</sup> Institut des politiques publiques, « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », Les notes de l'IPP n° 28, septembre 2017.

- (3) La poursuite des efforts en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans

Dans son rapport sur les crédits 2016 de la mission « Enseignement scolaire »<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial estimait que « *l'objectif du Gouvernement de scolariser 30 % des enfants de moins de trois ans dans les zones défavorisées et 50 % ans les réseaux REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés) d'ici 2017 [allait] dans le bon sens* ». Il appelait en outre à ce que « *la tendance constatée ces dernières années d'augmentation du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui est passé de 11 % à la rentrée 2012 à près de 12 % à la rentrée 2014 [soit] poursuivie afin de retrouver les taux du début des années 2000 (34,5 % à la rentrée 2000)* ».

Votre rapporteur spécial fait en effet sienne l'analyse du ministère de l'éducation nationale qui estime qu'« *en stimulant les capacités linguistiques, physiques et intellectuelles des enfants, et en les initiant à la vie en commun* », la scolarisation des enfants de moins de trois ans « *constitue un levier important pour restaurer l'égalité des chances, tout particulièrement au bénéfice des enfants évoluant dans un environnement social défavorisé* ».

À la rentrée 2016, le taux de scolarisation des moins de trois ans s'élevait à 11,9 % (+ 0,4 point par rapport à l'année précédente). Il atteignait 19,5 % en REP et 22,7 % en REP+, soit une hausse de respectivement 2 points et 0,5 point par rapport à la rentrée scolaire 2015. Bien qu'en augmentation, ces taux ne permettent, en réalité, que de retrouver les taux observés en 2011 (11,6 %), contre 34,6 % en 1999.

**La poursuite des efforts pour développer la scolarisation des enfants de moins de trois ans annoncée par le Gouvernement apparaît par conséquent nécessaire.**

- (4) Des mesures dont la mise en œuvre s'accompagnera d'une démarche d'évaluation

Dans son rapport sur la réforme des rythmes scolaires<sup>2</sup>, le groupe de travail sénatorial commun à la commission des finances et à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication relevait que « *l'absence d'évaluation et, partant, la difficulté à démontrer les bienfaits des nouvelles organisations du temps scolaire ainsi qu'à distinguer les plus pertinentes d'entre elles, ont incontestablement sapé la légitimité de la réforme. Elles constituent la véritable " faute originelle " de la réforme* ».

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2016 : Enseignement scolaire, rapport général n° 164 (2015-2016) de Gérard Longuet et Thierry Foucaud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.*

<sup>2</sup> « *Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité* », *Rapport d'information de Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mireille Jouve et Gérard Longuet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, n° 577 (2016-2017) - 7 juin 2017.*

Il appelait par conséquent à « *fonder toute nouvelle réforme sur l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation* » (recommandation n° 1).

**Votre rapporteur spécial soutient la démarche pragmatique du Gouvernement qui, parallèlement à la mise en œuvre des dispositifs de dédoublement des classes de CP et de CE1 et des stages de réussite, s'est donné les moyens d'en évaluer l'impact sur les apprentissages.**

Il considère en outre que **la mise en place d'évaluations diagnostiques en entrée au CP et en 6<sup>e</sup>, qui permettront aux enseignants de mesurer l'état des connaissances et des compétences de chacun de leurs élèves en français et en mathématiques et d'adapter leurs enseignements en conséquence, va dans le bon sens.**

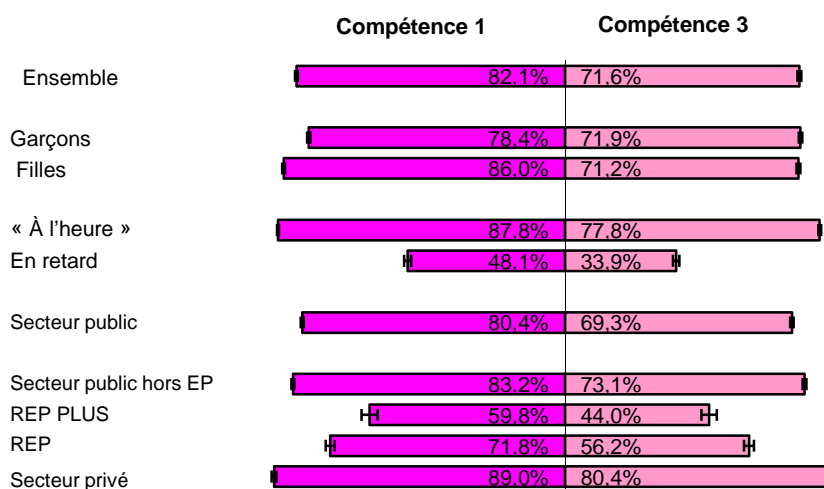
*c) Des mesures nécessaires compte tenu de l'insuffisante maîtrise des savoirs fondamentaux par les élèves français et du caractère inégalitaire de notre système scolaire*

La mise en œuvre de mesures en faveur du premier degré apparaît cruciale. En effet, comme le montrent les graphiques ci-dessous, au début de l'année scolaire 2015-2016, seuls 82,1 % des élèves de sixième maîtrisaient la compétence 1 du socle et 71,6 % d'entre eux maîtrisaient la compétence 3.

Par ailleurs, la proportion d'élèves qui maîtrisaient les deux compétences était plus faible parmi les élèves en REP et REP+.

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

En compétence 1, environ 82,1 % des élèves de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
<b>Lire</b>	Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels.
<b>Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)</b>	Première maîtrise de quelques relations de sens entre les mots. Savoir utiliser un dictionnaire, distinguer les mots selon leur nature, identifier les fonctions des mots dans la phrase, utiliser les temps à bon escient. Première maîtrise de l'orthographe (lexicale et grammaticale).
En compétence 3, environ 71,6 % des élèves de fin de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
<b>Nombres et calcul</b>	Écrire, nommer, comparer et utiliser les nombres entiers, décimaux et quelques fractions simples, utiliser les techniques opératoires des quatre opérations sur les nombres entiers et décimaux, résoudre des problèmes relevant des quatre opérations.
<b>Géométrie</b>	Reconnaître, décrire et nommer les figures et solides usuels, utiliser la règle, l'équerre pour vérifier la nature des figures planes usuelles, percevoir et reconnaître parallèles et perpendiculaires.
<b>Grandeurs et mesure</b>	Connaître et utiliser les formules du périmètre et de l'aire d'un carré, d'un rectangle, et d'un triangle, utiliser les unités de mesures usuelles, résoudre des problèmes dont la résolution implique des conversions.
<b>Organisation et gestion de données</b>	Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité simple.
<b>Culture scientifique et technologique</b>	Maîtriser des connaissances dans divers domaines scientifiques (le ciel et la Terre, la matière, l'énergie, l'unité et la diversité du vivant, le fonctionnement du vivant, le fonctionnement du corps humain et la santé, les êtres vivants dans leur environnement, les objets techniques, environnement et développement durable).



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Or ces écarts liés à des déterminismes sociaux se retrouvent dans le second degré. L'édition 2015 de Pisa (programme international pour le suivi des acquis des élèves), qui vise à évaluer dans quelle mesure les jeunes de 15 ans sont « préparés à relever les défis de la société de connaissance », souligne ainsi que parmi les pays de l'OCDE, **la France est le pays où les résultats sont le plus fortement corrélés avec le niveau socio-économique et culturel des parents.**

L'objectif que s'est fixé le Gouvernement d'atteindre 100 % des élèves maîtrisant les savoirs fondamentaux, s'il était réalisé, ou ne serait-ce qu'approché, constituerait un progrès incontestable par rapport à la situation existante. Votre rapporteur spécial ne peut qu'en approuver le principe, ainsi que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre.

#### **4. Une pérennisation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires qui permettra l'accompagnement des communes volontaires**

##### **La réforme des rythmes scolaires**

Inscrite dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la réforme des rythmes scolaires vise « à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages. La matinée d'enseignement supplémentaire prendra place le mercredi, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques. Elle permettra d'alléger les journées de classe et, en répartissant mieux le temps scolaire, d'améliorer l'efficacité des apprentissages ».

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 pris en application de la loi du 8 juillet 2013 précitée prévoit ainsi :

- 24 heures d'enseignement réparties sur une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin ;
- une durée d'enseignement de 5h30 au maximum par jour ;
- une demi-journée n'excédant pas 3h30 ;
- une pause méridienne d'1h30 au minimum ;
- des activités pédagogiques complémentaires.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent déroger à certains de ces principes fixés par le cadre national si les dérogations sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT) et présentent des garanties pédagogiques suffisantes. Les dérogations peuvent 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 faire l'objet d'aucune dérogation.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 :

- les aménagements peuvent porter sur le regroupement des activités périscolaires sur un après-midi 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 6 heures par jour et de trois heures trente par demi-journée.



Le projet d'expérimentation, qui peut porter sur une, deux ou trois années scolaires doit être proposé conjointement par le ou les conseils d'écoles concernés et la commune ou l'EPCI à l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale qui l'expertise pour le recteur.

Mise en place par les communes volontaires dès la rentrée 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

**Le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ouvre la possibilité pour les communes en faisant la demande de revenir à la semaine de quatre jours.**

La réforme des rythmes scolaires s'est accompagnée de la mise en place d'un fonds destiné à accompagner les communes dans la mise en place des activités périscolaires.

Instauré par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013<sup>1</sup>, le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS) visait à inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013. **Ce fonds a finalement été prorogé par la loi de finances pour 2014 puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires.**

Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

- une aide forfaitaire d'un montant de 50 euros par élève versée à l'ensemble des communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

- une majoration forfaitaire de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint Pierre et Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint Martin ainsi que pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » en 2012 ou en 2013.

Dans son rapport précité, le groupe de travail sénatorial sur la réforme des rythmes scolaires estimait que, si sa mise en œuvre avait souffert d'un grave déficit de méthode, tenant à l'absence de concertation en amont et d'évaluation *a posteriori*, la réforme des rythmes scolaires semblait favorable aux apprentissages, en particulier pour les élèves issus de milieux défavorisés, et avait permis l'émergence d'initiatives locales innovantes dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT). **Il appelait par conséquent à préserver ces acquis et au maintien du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, malgré la possibilité offerte par le décret du 27 juin 2017 précité de revenir à la semaine de quatre jours.**

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

Aussi, votre rapporteur spécial se félicite-t-il que le Gouvernement n'ait pas souhaité remettre en cause l'existence du fonds de soutien.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale, à la rentrée 2017, 41 % des communes correspondant à 36 % des élèves avaient fait le choix d'un retour à la semaine de quatre jours.

**Compte tenu de cette évolution, qui devrait se poursuivre en 2018, la provision inscrite sur le programme 230 « Vie de l'élève » au titre du fonds de soutien s'élève à 237,1 millions d'euros, contre 373 millions d'euros en 2017.**

## **5. La mise en œuvre d'une politique pragmatique dans le second degré**

### *a) L'aménagement de la réforme du collège*

La réforme du collège mise en œuvre à compter de la rentrée 2016 reposait dans une large mesure sur un postulat erroné : l'élitisme qui entrerait en contradiction avec l'égalité. Or votre rapporteur spécial considère que brimer la réussite des uns n'a jamais facilité le succès des autres.

Le Gouvernement actuel semble faire le choix du pragmatisme en laissant aux établissements une marge de liberté dans l'organisation des enseignements.

En particulier, ils pourront décider de réinstaurer des classes bilingues et des sections européennes ou de proposer un véritable enseignement de latin ou de grec, d'une heure hebdomadaire en 5<sup>e</sup> et jusqu'à trois heures hebdomadaires en 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>.

**Votre rapporteur spécial souscrit pleinement à ces évolutions. En effet, la mise en place de ces enseignements permettra, outre d'améliorer la culture générale des élèves qui choisiront de les suivre, de renforcer l'attractivité des établissements qui les proposeront.**

### *b) L'accompagnement des élèves après la classe dans le cadre du programme « devoirs faits »*

Mis en place à la rentrée 2017, le dispositif « devoirs faits » vise à offrir aux collégiens volontaires un accompagnement après la classe leur permettant de faire leurs devoirs dans l'établissement. Celui-ci peut être assuré :

- par des enseignants, sur la base du volontariat, rémunérés en heures supplémentaires effectives (HSE) ;

- par des assistants d'éducation (AED) ;

- par des volontaires du service civil, qui consacreront une partie de leurs 30 heures hebdomadaires à ce dispositif. L'action 01 « Vie scolaire et

---

éducation à la responsabilité » du programme 230 « Vie de l'élève » porte ainsi des crédits s'élevant à **19,7 millions d'euros** destinés au paiement d'une « *prestation nécessaire à leur subsistance, leur équipement, leur hébergement ou leur transport* », dont le montant s'élève à 107,58 euros par mois et volontaire ;

- par des associations. 4,5 millions d'euros sont inscrits sur l'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignants » du programme 230 « Vie de l'élève » à ce titre.

Cette initiative, qui s'inspire des « études surveillées », semble de nature à aider les élèves volontaires et rencontrant des difficultés scolaires à progresser.

**Le coût total pour 2018 de ce dispositif est estimé à 220 millions d'euros, dont 140 millions d'euros, hors contribution au CAS « Pensions », sur la mission « Enseignement scolaire » et 80 millions d'euros sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».**

#### **6. Une augmentation de 364 millions d'euros des crédits consacrés à la scolarisation des élèves en situation de handicap**

**En 2018, les crédits de l'action 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » du programme 230 « Vie de l'élève » augmenteront de 45,5 % (+ 364 millions d'euros), passant de 800 millions d'euros en AE comme en CP à 1,2 milliard d'euros en AE comme en CP.**

Ces crédits permettront de financer :

- l'accompagnement par des AESH-co (accompagnement collectif) des dispositifs d'unité localisée d'inclusion scolaire (ULIS), à hauteur de près de 53 millions d'euros. Ces crédits, mis à la disposition des EPLE, permettront de prendre en charge la rémunération de 1 942 ETP ;

- l'accompagnement par des AESH-m (aide humaine mutualisée) des élèves en situation de handicap, à hauteur de près de 166 millions d'euros. 4 500 ETP d'AESH-m seront ainsi créés à la rentrée 2018.

- des missions d'aide humaine individuelle et mutualisée aux élèves en situation de handicap exercées par des personnels en contrat aidé, à hauteur de près de 213 millions d'euros ;

- des dépenses diverses (formation, matériel pédagogique, etc.), à hauteur de 30,5 millions d'euros ;

- la rémunération des AESH, incluant la transformation de 6 400 ETP contrats aidés en contrats d'AESH (cf. encadré ci-après), à hauteur de 700,5 millions d'euros.

### **La professionnalisation des fonctions d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH)**

L'accompagnement des élèves en situation de handicap nécessitant des compétences spécifiques, l'article 124 de la loi de finances pour 2014 a créé un nouveau chapitre dans le code de l'éducation intitulé : « dispositions spécifiques relatives aux accompagnants des élèves en situation de handicap ». Les conditions de recrutement et d'emploi des AESH sont fixées par le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014.

Les candidats aux fonctions d'AESH doivent être titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne (diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, diplôme d'État d'aide médico-psychologique ou mention complémentaire aide à domicile). Les personnes des personnes ayant exercé pendant au moins deux ans les fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap peuvent cependant être dispensées de la condition de diplôme.

En application de l'arrêté du 27 juin 2014, la rémunération des AESH ne peut être inférieure au traitement indiciaire correspondant au SMIC, ni supérieure au traitement afférent à l'indice brut 400.

À l'issue de six années d'exercice effectif des fonctions, les AESH bénéficiant d'un contrat à durée déterminée ne peuvent être reconduits que par contrat à durée indéterminée. Ils sont alors rémunérés sur des crédits de titre 2 (dépenses de personnel).

En outre, les services d'AED-AVS (assistant d'éducation-auxiliaire de vie scolaire) sont assimilés à des services d'AESH. Par conséquent, dès la rentrée 2014 les AED-AVS ayant atteint les six années d'exercice ont pu se voir proposer un contrat à durée indéterminée. Il a également pu être proposé aux personnes qui avaient été AED-AVS et avaient atteint la limite de six ans au cours des années précédentes le bénéfice d'un contrat à durée indéterminée.

## **7. Des réformes structurelles qui doivent désormais être engagées**

Les mesures décidées par le Gouvernement semblent globalement aller dans le bon sens. **Celles-ci doivent cependant désormais s'accompagner de réformes de structure, particulièrement dans le second degré.**

Dans un rapport thématique de septembre 2015 sur le coût du lycée, la Cour des comptes<sup>1</sup> rappelle ainsi que **le coût d'un lycéen français est 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays de l'OCDE.**

Les facteurs de ce surcoût sont multiples : temps d'instruction plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (1 108 heures en France contre 964 heures en moyenne dans l'OCDE), forte proportion de cours ayant lieu devant des groupes à faible effectif, complexité et rigidité des offres de formation, surcoût du lycée professionnel en raison, notamment, de la multitude de classes à effectifs réduits et maillage territorial particulièrement dense.

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Le coût du lycée », rapport public thématique, septembre 2015.

---

**La réforme du baccalauréat, qui devrait intervenir d'ici 2021, pourrait permettre d'apporter un élément de réponse, tant les épreuves de cet examen structurent l'ensemble du deuxième cycle du second degré.**

Par ailleurs, dans son rapport sur les heures supplémentaires dans le second degré<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial avait relevé les rigidités liées au cadre horaire des enseignants. La définition de leurs obligations réglementaires de service sur une base hebdomadaire apparaît en effet inefficace dans la mesure où elle ne permet pas d'adapter l'offre de formation aux besoins, qui peuvent fluctuer au long de l'année scolaire. **C'est pourquoi il proposait l'annualisation du temps de travail des enseignants, par référence à la durée du travail dans le reste de la fonction publique.**

Ce constat est partagé par la Cour des comptes qui relève dans son rapport sur la gestion des enseignants<sup>2</sup> d'autres facteurs d'inefficacité tels que l'insuffisante professionnalisation de la formation initiale, la faiblesse de la formation continue, l'insuffisante reconnaissance du rôle du chef d'établissement, la répartition insatisfaisante des effectifs aux besoins, etc.

La Cour des comptes note en outre que **l'effort budgétaire conséquent consenti ces dernières années, en particulier en termes indemnitaires, ne s'est pas accompagné de contreparties « sous la forme d'un assouplissement du régime de temps de travail ».**

**C'est pourquoi il apparaît urgent qu'une réflexion sur ces sujets soit menée par le ministère, la recherche de gains d'efficacité, après cinq années de recrutements à marche forcée, apparaissant plus que jamais nécessaire.**

## **8. Des moyens consacrés à l'enseignement technique agricole préservés**

**En 2018, le programme 143 « Enseignement technique agricole » sera doté de 1,45 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 35 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 2,5 %).**

Cette hausse est principalement portée par **une augmentation des dépenses de personnel**, qui passeront de 934,5 millions d'euros à 955,7 millions d'euros (+ 21,2 millions d'euros).

**Si aucune création de poste n'est prévue en 2018, le plafond d'emplois du programme augmentera de 81 ETPT, passant de 15 274 ETPT à 15 355 ETPT dont :**

---

<sup>1</sup> « Les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines », rapport d'information de Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances, n° 194 (2016-2017) - 7 décembre 2016.

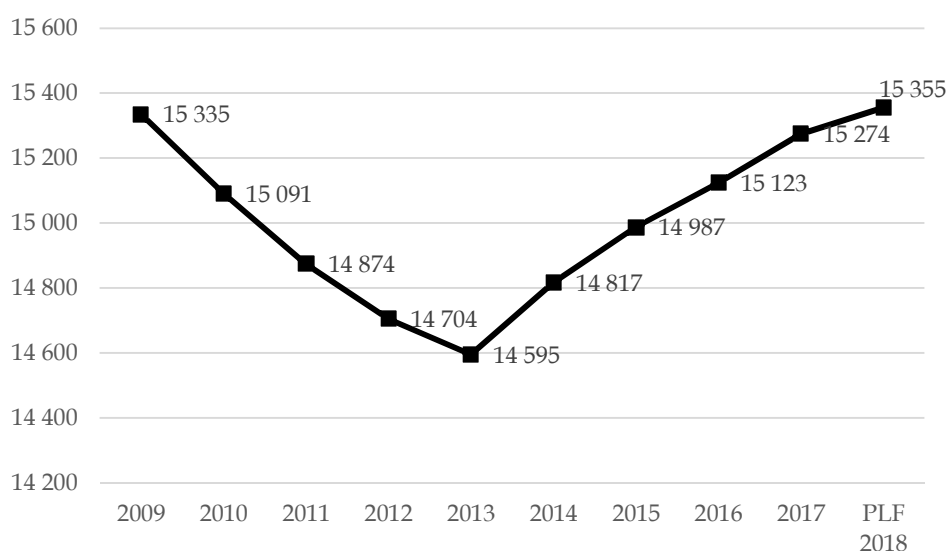
<sup>2</sup> Cour des comptes, « Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire », rapport public thématique, octobre 2017.

- 97 ETPT supplémentaires au titre de l'extension en année pleine des créations de postes de 2017 ;

- 16 ETPT en moins au titre des flux d'entrées/sorties 2018 sur 2018.

### Évolution du plafond d'emplois du programme 143 « Enseignement technique agricole »

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

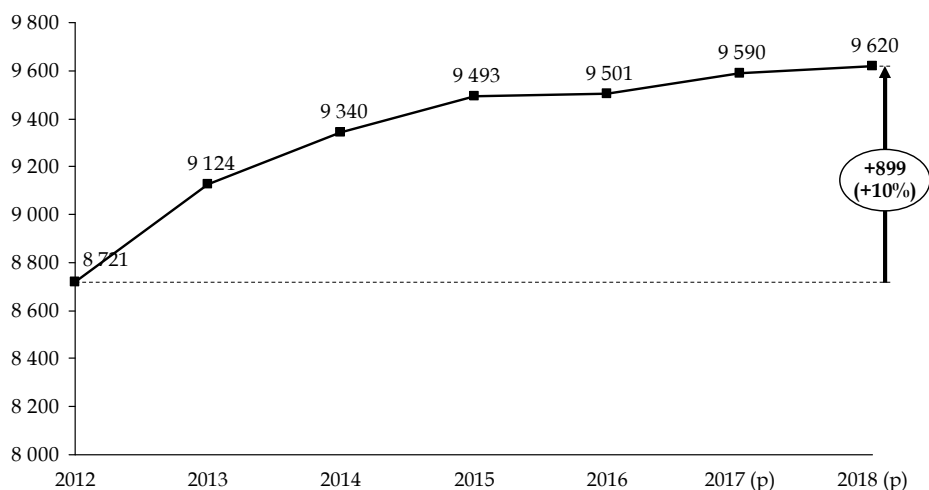
#### a) Une hausse du coût unitaire de formation par élève depuis 2012

Le coût unitaire de formation par élève (CUFE) mesure le coût des effectifs participant à la mission d'enseignement rapportée au nombre d'élèves.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le CUFE a connu une progression constante depuis 2012, passant de 8 721 euros à 9 620 euros (+ 10,3 %). Cette évolution traduit l'augmentation des effectifs d'encadrants et de celle des coûts moyens par agent.

### Évolution du coût unitaire de formation par élève

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Concernant l'enseignement agricole privé, la dépense publique par élève est fixée par des protocoles d'accord avec les fédérations d'établissements d'enseignement agricole privés. Le financement versé par l'État est proportionnel au nombre d'élèves, dans la limite d'un plafond fixé chaque année (588,6 millions d'euros en 2018 contre 583,1 millions d'euros en 2017).

**Les protocoles actuels signés en 2013 devraient être renouvelés prochainement pour couvrir la période 2018-2022.**

*b) Un effort a cependant été consenti pour réduire le nombre de divisions à effectifs très réduits*

Afin de limiter l'augmentation du coût unitaire de formation par élève, un objectif de diminution du taux d'heures d'enseignement devant des groupes de 10 élèves et moins a été fixé (cible de 7,5%, contre 7,9 % en 2015).

Différentes mesures sont ainsi mises en œuvre telles que la rationalisation de la carte des formations en fonction des débouchés professionnels, une meilleure information des élèves et des familles sur ces derniers, etc.

Ce taux devrait cependant atteindre 7,8 % en 2017 et 7,7 % en 2018.

**Les efforts en la matière devront être poursuivis et amplifiés dans les années à venir, par exemple en envisageant une évolution de la carte des établissements.**

*c) Une rénovation de la voie professionnelle dont les résultats apparaissent mitigés*

Lancée à la rentrée 2009, la rénovation de la voie professionnelle visait à augmenter le niveau de qualification des jeunes sortants du système de formation et d'aligner la durée de préparation du baccalauréat professionnel sur le baccalauréat général et technologique.

Le baccalauréat professionnel est désormais accessible à l'issue d'un cycle de trois années au cours duquel les élèves présentent les épreuves d'une certification intermédiaire de niveau V, le brevet d'études professionnelles.

L'objectif de cette réforme était triple : réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système éducatif, permettre à un plus grand nombre d'entre eux d'accéder au baccalauréat professionnel et faciliter la poursuite vers des études supérieures, notamment le brevet de technicien supérieur.

Une évaluation de cette réforme a été établie par le CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux) pour l'enseignement agricole en 2016. Le rapport met en avant plusieurs points positifs, notamment :

- l'amélioration de l'image du baccalauréat professionnelle auprès des jeunes et des familles ;

- l'augmentation du nombre de bacheliers professionnels de 62 % entre 2010 et 2015 ;

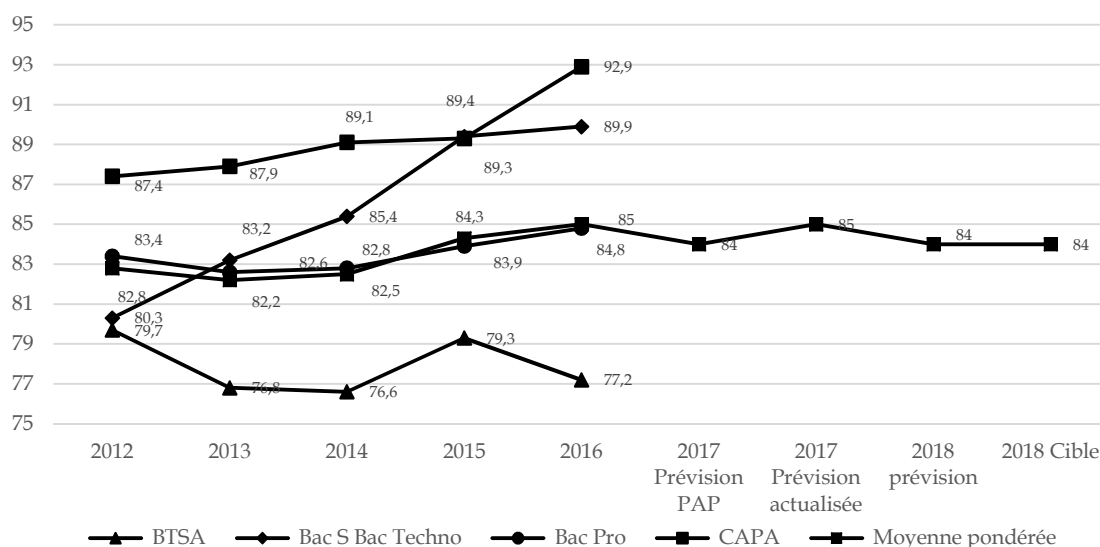
- la progression de la proportion d'élèves de seconde professionnelle obtenant le baccalauréat, qui est passée de 32 % à 57 % ;

- la hausse du taux de bacheliers professionnels poursuivant en brevet de technicien supérieur agricole (30 % contre 22 % avant la réforme).



### Évolution du taux de réussite aux examens

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Selon la mission, l'efficacité du cursus professionnel apparaît plus mitigée. Ainsi, la part d'élèves entrés en première professionnelle obtenant le baccalauréat a diminué. De même, la réussite des bacheliers professionnels en cycle BTSA n'a pas progressé : seulement la moitié des bacheliers obtient le BTSA en deux ans.

C'est pourquoi trois groupes de travail se sont réunis les 18 octobre 2016, 29 novembre 2016 et 7 février 2017 afin de définir des axes d'évolution, parmi lesquels :

- le renforcement de la cohérence et de l'attractivité de la voie professionnelle en valorisant les expériences d'engagement citoyen des élèves et des apprentis ;

- une meilleure valorisation de la période de formation en milieu professionnel ;

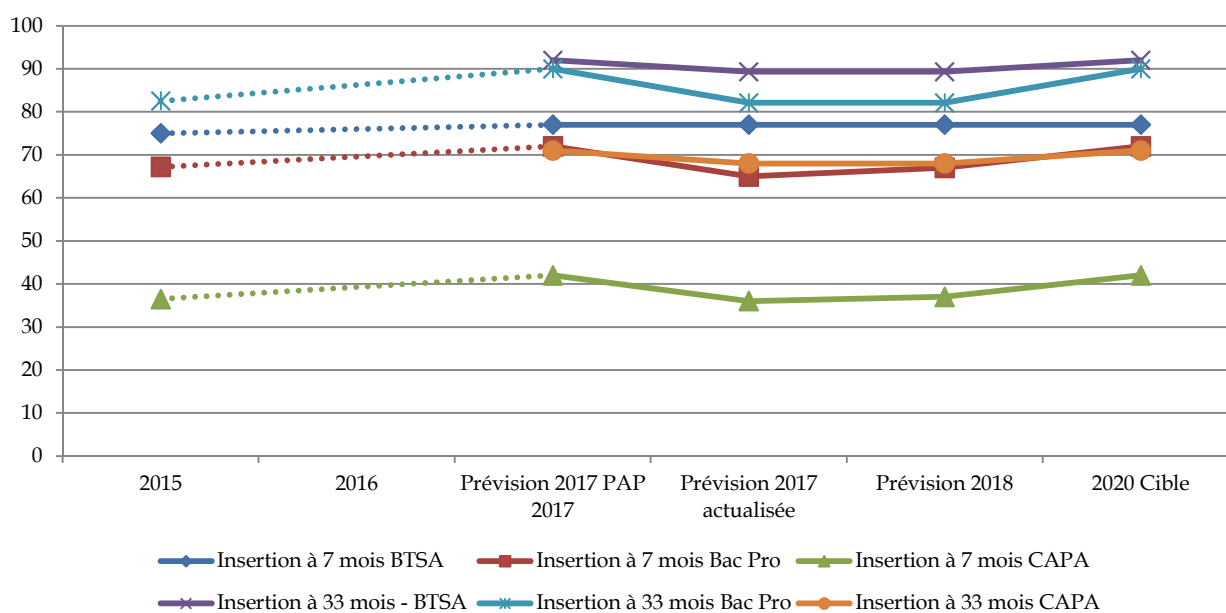
- une montée en puissance des dispositifs d'individualisation ;

- un meilleur accompagnement des enseignants et des équipes pédagogiques.

Il apparaît indispensable que ces dispositifs aboutissent afin de ne pas amoindrir l'attractivité d'une voie de formation dont les résultats en termes d'insertion professionnelle apparaissent élevés.

### Évolution du taux d'insertion professionnelle

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### 9. Une augmentation des crédits consacrés aux opérateurs principalement portée par une hausse de la subvention versée au Cned

Le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » est « chef de file » de cinq opérateurs :

- le Cereq - Centre d'études et de recherches sur les qualifications ;
- le Ciep - Centre international d'études pédagogiques ;
- le Cned - Centre national d'enseignement à distance ;
- l'Onisep - Office national d'information sur les enseignements et les professions ;
- le réseau Canopé.

## Évolution des crédits et des effectifs des opérateurs

(en milliers d'euros et en ETPT)

	2016		LFI 2017						PLF 2018					
	Subvention pour charge de service public	ETPT	Subvention pour charge de service public	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	ETPT	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	Subvention pour charge de service public	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	ETPT	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)
CEREQ - Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications	7 822	110	7 968	146	1,9%	123	13	11,8%	7 869	-99	-1,2%	123	0	0,0%
dont P. 214	6 807		6 954	147	2,2%				6 954	0	0,0%			
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	2 465	236	5 809	3 344	135,7%	240	4	1,7%	5 839	30	0,5%	240	0	0,0%
dont P. 214	2 427		5 809	3 382	139,3%				5 809	0	0,0%			
CNED - Centre national d'enseignement à distance	27 697	2 145	25 126	-2 571	-9,3%	2 208	63	2,9%	28 126	3 000	11,9%	2 221	13	0,6%
dont P. 214	25 697		25 126	-571	-2,2%				28 126	3 000	11,9%			
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	29 339	487	29 368	29	0,1%	523	36	7,4%	29 248	-120	-0,4%	522	-1	-0,2%
dont P. 214	29 339		29 368	29	0,1%				29 248	-120	-0,4%			
Réseau Canopé	91 051	1 581	90 059	-992	-1,1%	1 702	121	7,7%	89 657	-402	-0,4%	1 682	-20	-1,2%
dont P. 214	91 010		90 057	-953	-1,0%				89 655	-402	-0,4%			
<b>Total</b>	<b>158 374</b>	<b>4 559</b>	<b>158 330</b>	<b>-44</b>	<b>0,0%</b>	<b>4 796</b>	<b>237</b>	<b>5,2%</b>	<b>160 739</b>	<b>2 409</b>	<b>1,5%</b>	<b>4 788</b>	<b>-8</b>	<b>-0,2%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2018, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 160,7 millions d'euros, en augmentation de 2,4 millions d'euros par rapport à 2017.

Cette hausse résulte d'une augmentation de la subvention versée au Cned (+ 3 millions d'euros). Selon le projet annuel de performances pour 2018, cette progression est destinée à « sécuriser sa trésorerie, suite à des performances commerciales inférieures aux prévisions ». En 2016, l'opérateur affichait ainsi du déficit budgétaire de 7,4 millions d'euros. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'augmentation des crédits consacrés au Cned, alors que dans le même temps, le plafond d'emplois de l'opérateur passera de 2 145 ETPT en 2016 à 2 221 ETPT en 2018 (+ 76 ETPT). **Au regard de sa situation financière, une gestion plus économe des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur aurait dû être envisagée plutôt qu'une augmentation de ses crédits.**



---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances, visant à majorer les crédits des programmes 141 « Enseignement scolaire public du second degré », à hauteur de 1,9 million d'euros en AE comme en CP, et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », à hauteur de 0,4 million d'euros en AE comme en CP.

Selon l'exposé sommaire, ces ouvertures de crédits visent à permettre 144 créations de postes « *dans les filières en tension et dans les filières courtes* » dans le cadre de la mise en œuvre du « plan étudiants ». En séance, le ministre de l'éducation nationale a précisé que **ces postes seront destinés à assurer l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale.

### **Cabinet du ministre de l'éducation nationale**

- M. Raphaël MULLER, directeur-adjoint du cabinet ;
- M. David KNECHT, conseiller budgétaire ;
- Mme Marie DUTERTRE, conseillère parlementaire.

### **Ministère de l'éducation nationale**

- M. Édouard GEFFRAY, directeur général des ressources humaines ;
- M. Guillaume GAUBERT, directeur des affaires financières.