



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

et article 42 *terdecies* rattaché

Examen par la commission des finances le mardi 9 novembre 2021

Rapporteur spécial :

M. Gérard LONGUET

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. LA MISSION RESTE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET GÉNÉRAL, SON POIDS ÉTANT ENCORE RENFORCÉ PAR LES RÉFORMES EN COURS DEPUIS 2017..... | 9 |
| A. LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DEMEURE CETTE ANNÉE ENCORE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT | 9 |
| B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE 2,6 % QUI DÉCOULE DE L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉES AINSI QUE DE LA MISE EN PLACE DE CELLES CONSÉCUTIVES AU GRENELLE DE L'ÉDUCATION | 10 |
| 1. <i>Le PLF pour 2022 prévoit une hausse des dépenses de la mission de 2,6 %</i> | <i>10</i> |
| 2. <i>Une hausse qui découle dans l'ensemble de mesures lancées avant 2021</i> | <i>12</i> |
| II. UNE HAUSSE ATTENDUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL NOTAMMENT DU FAIT DE NÉCESSAIRES MESURES DE REVALORISATION | 13 |
| A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CROISSANTES, POSTE MAJEUR DE LA MISSION..... | 13 |
| 1. <i>Les dépenses de titre 2 constituent l'essentiel des dépenses de la mission</i> | <i>13</i> |
| 2. <i>Les dépenses de personnel des opérateurs.....</i> | <i>17</i> |
| 3. <i>Une hausse à l'échelle de la mission notamment due à une accélération des mesures catégorielles.....</i> | <i>19</i> |
| B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE EN 2022 DES MESURES DE REVALORISATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS ENGAGÉES EN 2021 AFIN D'AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DU SYSTÈME D'ÉDUCATION..... | 22 |
| 1. <i>Une première tranche de revalorisation mise en place dès 2021.....</i> | <i>22</i> |
| 2. <i>La poursuite de ces revalorisations en 2022 dans le prolongement du Grenelle de l'éducation semble aller dans le sens d'un gain d'attractivité.....</i> | <i>24</i> |
| C. DES RÉMUNÉRATIONS PEU ÉLEVÉES EN DÉBUT DE CARRIÈRE EN COMPARAISON AVEC LES PAYS EUROPÉENS MALGRÉ LES RÉCENTES AVANCÉES BUDGÉTAIRES | 25 |
| 1. <i>Une grille salariale très défavorable aux enseignants en début de carrière, constituant un des principaux freins à l'attractivité du métier.....</i> | <i>26</i> |
| 2. <i>Les rémunérations des enseignants français demeurent très en deçà de la moyenne européenne</i> | <i>28</i> |
| 3. <i>Les rémunérations des enseignants largement inférieures aux salaires pratiqués dans le secteur privé.....</i> | <i>31</i> |
| 4. <i>Un renforcement de l'attractivité de la profession qui doit également passer par l'amélioration du climat disciplinaire.....</i> | <i>32</i> |
| III. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 35 |
| A. UN RENFORCEMENT DU PREMIER DEGRÉ QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI À LA FAVEUR DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS..... | 35 |
| 1. <i>Une politique de recrutement qui doit s'adapter aux évolutions déjà en cours.....</i> | <i>35</i> |
| 2. <i>Dont il importe de tirer profit afin d'améliorer la qualité de l'enseignement en alignant les taux d'encadrement avec la moyenne européenne</i> | <i>39</i> |

| | |
|---|-----------|
| B. LES ÉVALUATIONS NATIONALES COMME INTERNATIONALES METTENT EN AVANT LES DISPARITÉS DE NIVEAU DES ÉLÈVES, MALGRÉ UNE DÉPENSE D'ÉDUCATION MOYENNE PROCHE DE CELLE CONSTATÉE DANS LES PAYS EUROPÉENS..... | 45 |
| 1. Une dépense d'éducation dans la moyenne de l'OCDE, malgré une structure toujours déséquilibrée en faveur du second degré | 45 |
| 2. Une indispensable attention portée à la mesure de la performance et la productivité du système scolaire..... | 49 |
| C. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES À DÉGAGER : UNE GRANDE DIVERSITÉ DE L'OFFRE SCOLAIRE ENCORE ACCRUE PAR LA RÉFORME DU LYCÉE..... | 60 |
| 1. La composition des nouvelles épreuves veut mettre l'accent sur les compétences orales et sur un choix de spécialités plus ouvert..... | 60 |
| 2. Une réforme inutilement complexe et que les élèves doivent encore s'approprier, bien que contribuant à la diversité de l'offre scolaire | 61 |
| D. DES CRÉDITS INSUFFISANTS ACCORDÉS À LA FORMATION CONTINUE | 66 |
| 1. Un niveau de crédits qui demeure inadapté aux enjeux | 66 |
| 2. Une sous-consommation chronique des crédits dédiés à la formation continue | 68 |
| 3. Une gestion des ressources humaines de proximité qui peine à se mettre en place, y compris en matière de formation | 69 |
| E. LE SUCCÈS DU MODÈLE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE AGRICOLE | 69 |
| 1. Une réduction moins importante que prévue des personnels de l'enseignement agricole, souhaitable afin de maintenir l'attractivité de l'enseignement auprès des élèves..... | 70 |
| 2. Une analyse des coûts qui doit être approfondie au niveau de l'établissement..... | 73 |
| EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ | 77 |
| • ARTICLE 42 nonies (nouveau) | 77 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 79 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 81 |

L'ESSENTIEL

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à **77,80 milliards d'euros en CP au PLF 2022**, contre 76 milliards d'euros en LFI 2021. Les crédits accordés à la mission devraient donc être en **hausse de 2,6 % en 2022**. En norme pilotable, c'est-à-dire une fois retranchées les dépenses abondant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits demandés pour la mission s'élèvent à **56,5 milliards d'euros**.

I. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL NOTAMMENT DU FAIT DE NÉCESSAIRES MESURES DE REVALORISATION DES ENSEIGNANTS

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, PRINCIPAL POSTE DE LA MISSION

Le ministère de l'éducation nationale est le premier employeur public. Ainsi, **1,2 million de personnes sont rémunérées par le ministère** au titre de l'enseignement scolaire, dont 726 800 enseignants dans le secteur public, 142 500 dans le secteur privé et 176 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

La hausse des crédits de la mission concerne donc essentiellement les dépenses de personnel. Les **mesures pérennes**, en particulier de revalorisation des traitements des enseignants, ont un **impact positif à hauteur de 740 millions d'euros** toutes mesures confondues, contre 450 millions l'année précédente.

B. UNE GRILLE SALARIALE TRÈS DÉFAVORABLE AUX ENSEIGNANTS EN DÉBUT DE CARRIÈRE, CONSTITUANT UN FREIN À L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER

Les salaires des enseignants français se caractérisent par un niveau de départ bas et une évolution forte en milieu et fin de carrière. Les rémunérations des enseignants français sont en outre en deçà de la moyenne européenne : selon l'OCDE, **le salaire statutaire des enseignants du primaire et du secondaire après dix ou quinze ans de service est inférieur d'au moins 15 % à la moyenne de l'OCDE en parité de pouvoir d'achat**. En intégrant les heures effectuées hors de l'établissement, **les enseignants français travaillent toutefois un peu moins que la moyenne de l'UE (38,2 heures par semaine contre 39 heures)**.

En outre, en euros constants, **les enseignants français ont perdu entre 15 et 25 % de rémunération au cours des 20 dernières années.** Les salaires effectifs des enseignants français sont également en deçà du revenu du travail des actifs ayant atteint au moins le niveau licence, alors que le recrutement des enseignants se fait désormais au niveau master. Plus précisément, **les salaires des professeurs sont inférieurs à ceux des actifs du privé de 21 % dans le préélémentaire, 23 % dans l'élémentaire et 12 % au collège.**

C. LA REVALORISATION DES DÉBUTS DE CARRIÈRE AMORCÉE EN 2021 A ÉTÉ POURSUIVIE PAR LE GRENELLE DE L'ÉDUCATION

En 2021, 440 millions d'euros supplémentaires avaient été accordés au titre de nouvelles mesures catégorielles, dont 178 millions d'euros de prime d'équipement informatique et 68 millions d'euros sous forme de prime d'attractivité visant à accélérer l'augmentation du traitement en début de carrière. Par ailleurs, 50 millions d'euros ont été accordés à destination des chefs d'établissement et directeurs d'école.

La revalorisation des débuts de carrière amorcée en 2021 est un préalable indispensable, dont la poursuite a été annoncée lors de la présentation des conclusions du Grenelle de l'éducation. Au total, 726 millions d'euros de revalorisation sont prévus en 2022, **dont 600 millions d'euros de mesures nouvelles. Sur ce montant, 178,95 millions d'euros sont dédiés à la prise en charge de la protection sociale complémentaire et 245 millions d'euros à l'extension de la prime d'attractivité.**

II. UN RENFORCEMENT DU PREMIER DEGRÉ QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI À LA FAVEUR DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS

Du fait de la baisse de la natalité, **les effectifs du premier degré sont amenés à décliner structurellement**, et ce en dépit de l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à 3 ans. **Le premier degré aura perdu près d'un sixième de ses élèves en cinq ans et cette dynamique devrait atteindre le second degré au cours des prochaines années.** Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une **vision de moyen et long terme dans la politique de recrutement des enseignants**, qui implique **d'anticiper la « bosse » démographique.**

Ces évolutions doivent également permettre une réduction du taux d'encadrement. Dans le premier degré, la France présente le taux le plus fort au sein de l'Union européenne avec **plus de 19 élèves par enseignant dans l'élémentaire et plus de 23 élèves par enseignant dans le préélémentaire.**

Le dédoublement des classes en CP, CE1 et grande section en éducation prioritaire commence à montrer des résultats positifs. En CP, le dédoublement correspond à une diminution de 16 % et de 38 % de l'écart observé respectivement en français et en mathématiques en début de CP entre REP+ et hors éducation prioritaire. Cette mesure s'est traduite par la **création de 10 800 classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire, soit environ 300 000 élèves. In fine, 2 950 emplois seront nécessaires à la mise en œuvre du dédoublement sur les trois niveaux engagé en 2020.**

III. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE À DÉGAGER : UNE GRANDE DIVERSITÉ DE L'OFFRE SCOLAIRE ENCORE ACCRUE PAR LA RÉFORME DU LYCÉE

La session 2021 marque l'aboutissement de la réforme du lycée. Le coût de la réforme, s'il est difficile à évaluer car il est actuellement **impossible d'indiquer le coût par élève des spécialités**, implique pour les établissements de faire face à des injonctions contradictoires, la fermeture d'une spécialité limitant l'accès des élèves des territoires ruraux à certaines disciplines. Elle a entraîné une **complexification de la gestion pour les établissements.**

À l'échelle nationale, en classe de première, **458 combinaisons de trois enseignements de spécialité ont été recensées**, mais **316 combinaisons ont été choisies par moins de 100 élèves sur l'ensemble du territoire, dont 276 par moins de 50 élèves.** Les élèves ont toujours tendance à reconstruire les anciennes séries au travers des combinaisons, mais on note pour la deuxième année une meilleure appropriation des combinaisons par les élèves et les familles, amenant à davantage de diversité.

Le rapporteur spécial déplore l'instauration **d'inégalités territoriales accrues dans le choix des combinaisons**, introduites par une réforme qui avait pourtant pour but de garantir un égal accès aux enseignements.

IV. LA FORMATION CONTINUE DES ENSEIGNANTS, PARENT PAUVRE DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

Le temps passé en formation par enseignant reste très bas et est inférieur à l'objectif de 3 jours par an, en agrégeant la formation pédagogique et la formation disciplinaire. **Le cadre existant est très insuffisant, alors que toutes les études internationales soulignent les carences de la formation continue pour les enseignants français.**

Dans l'ensemble, le rapporteur spécial souligne que **les crédits budgétaires relatifs à la formation continue des enseignants sont de faible ampleur**, compte tenu des besoins importants et du poids accordé à la formation initiale. En effet, rapporté aux 350 000 professeurs des écoles, le

budget de formation continue moyen par enseignant est de 87 euros annuels, ce qui ne permettra pas de rattraper le déficit accumulé par la France dans ce domaine par rapport aux autres pays européens.

I. LA MISSION RESTE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET GÉNÉRAL, SON POIDS ÉTANT ENCORE RENFORCÉ PAR LES RÉFORMES EN COURS DEPUIS 2017

A. LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DEMEURE CETTE ANNÉE ENCORE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Cette année encore, la maquette de la mission « Enseignement scolaire » est stable, sa dernière modification remontant à la loi de finances pour 2006.

La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- le programme 140 - « **Enseignement scolaire public du premier degré** » ;

- le programme 141 - « **Enseignement scolaire public du second degré** » ;

- le programme 230 - « **Vie de l'élève** » ;

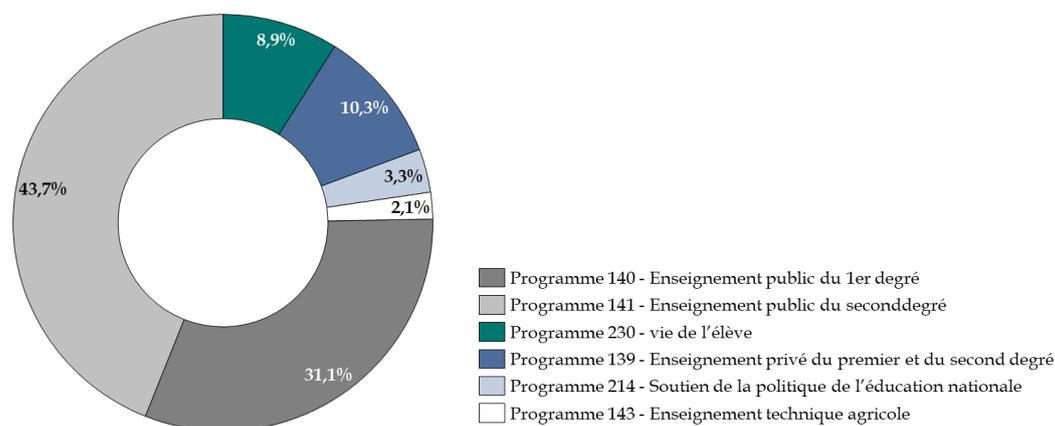
- le programme 139 - « **Enseignement privé du premier et du second degrés** » ;

- le programme 214 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** ». Ce programme comporte une nouvelle action, centrée sur la mise en œuvre des politiques relatives à la vie associative ;

- le programme « 143 - « **Enseignement technique agricole** ».

Leur ampleur budgétaire est néanmoins extrêmement inégale, dans la mesure où **le budget du programme 141 est près de 25 fois supérieur à celui du programme 143**. À eux seuls, les programmes 140 et 141 représentent **74 % des dépenses de la mission**, contre seulement respectivement 3,3 % et 2 % pour les programmes 214 et 143.

Part des différents programmes dans les dépenses de la mission



Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire »

(en millions d'euros et en pourcentage)

| | | Exécution 2020 | LFI 2021 | PLF 2022 courant | PLF 2022 constant | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) | FDC et ADP attendus en 2022 |
|--|----|-------------------|-----------------|---------------------|----------------------|---|--|--------------------------------------|
| 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale | AE | 2 238,1 | 2 624,6 | 2 565,2 | 2 563,8 | - 60,8 | - 2,3 % | 7,9 |
| | CP | 2 188,0 | 2 492,8 | 2 599,6 | 2 598,2 | + 105,3 | + 4,2 % | 7,9 |
| 230 - Vie de l'élève | AE | 6 042,3 | 6 422,6 | 6 859,8 | 6 859,4 | + 436,8 | + 6,8 % | 1,8 |
| | CP | 6 041,2 | 6 422,6 | 6 859,8 | 6 859,4 | + 436,8 | + 6,8 % | 1,8 |
| 139 - Enseignement privé du premier et du second degrés | AE | 7 721,6 | 7 764,8 | 7 997,0 | 7 997,0 | + 232,1 | + 3,0 % | 0,0 |
| | CP | 7 721,6 | 7 764,8 | 7 997,0 | 7 997,0 | + 232,1 | + 3,0 % | 0,0 |
| 141 - Enseignement scolaire public du second degré | AE | 33 451,6 | 34 086,6 | 34 607,6 | 34 614,7 | + 528,1 | + 1,5 % | 1,1 |
| | CP | 33 452,2 | 34 086,6 | 34 607,6 | 34 614,7 | + 528,1 | + 1,5 % | 1,1 |
| 140 - Enseignement scolaire public du premier degré | AE | 23 101,8 | 23 654,5 | 24 204,6 | 24 204,6 | + 550,2 | + 2,3 % | 0,1 |
| | CP | 23 101,3 | 23 654,5 | 24 204,6 | 24 204,6 | + 550,2 | + 2,3 % | 0,1 |
| 143 - Enseignement technique agricole | AE | 1 465,0 | 1 483,6 | 1 527,1 | 1 520,3 | + 36,7 | + 2,5 % | 0,0 |
| | CP | 1 464,2 | 1 483,6 | 1 527,2 | 1 520,4 | + 36,8 | + 2,5 % | 0,0 |
| Total mission | AE | 74 020,4 | 76 036,7 | 77 761,3 | 77 759,8 | + 1 723,1 | + 2,3 % | 10,9 |
| | CP | 73 968,6 | 75 904,9 | 77 795,7 | 77 794,3 | + 1 889,4 | + 2,5 % | 10,9 |

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

Note : les évolutions de périmètre correspondent à des transferts en gestion depuis et à destination d'autres programmes.

B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE 2,6 % QUI DÉCOULE DE L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉES AINSI QUE DE LA MISE EN PLACE DE CELLES CONSÉCUTIVES AU GRENELLE DE L'ÉDUCATION

1. Le PLF pour 2022 prévoit une hausse des dépenses de la mission de 2,6 %

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à structure courante à **77,76 milliards d'euros en AE et 77,80 milliards d'euros en CP au PLF 2022, contre 76 milliards d'euros en loi de finances pour 2021.**

Les crédits accordés à la mission devraient donc être en **hausse de 2,6 % en 2022** par rapport à la loi de finances pour 2021. Ces montants en font comme chaque année la **première mission du budget général** en termes de crédits budgétaires, devant la mission Défense, dotée d'un budget prévisionnel de 40,9 milliards d'euros.

En norme pilotable, c'est-à-dire une fois retranchées les dépenses abondant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **les crédits demandés pour la mission s'élèvent à 56,5 milliards d'euros.**

Cet accroissement en 2022 serait cependant inégalement réparti, bien que tous les programmes soient orientés à la hausse en CP et quasiment tous en AE, à l'exception du programme 214.

Le programme 230 - Vie de l'élève augmente de 6,81 %, essentiellement du fait de la hausse des dispositifs liés à l'école inclusive (action 03 - inclusion des élèves en situation de handicap : + 9,9 %) et d'une hausse de 36,2 % de l'action 06 - action éducative complémentaire aux enseignements.

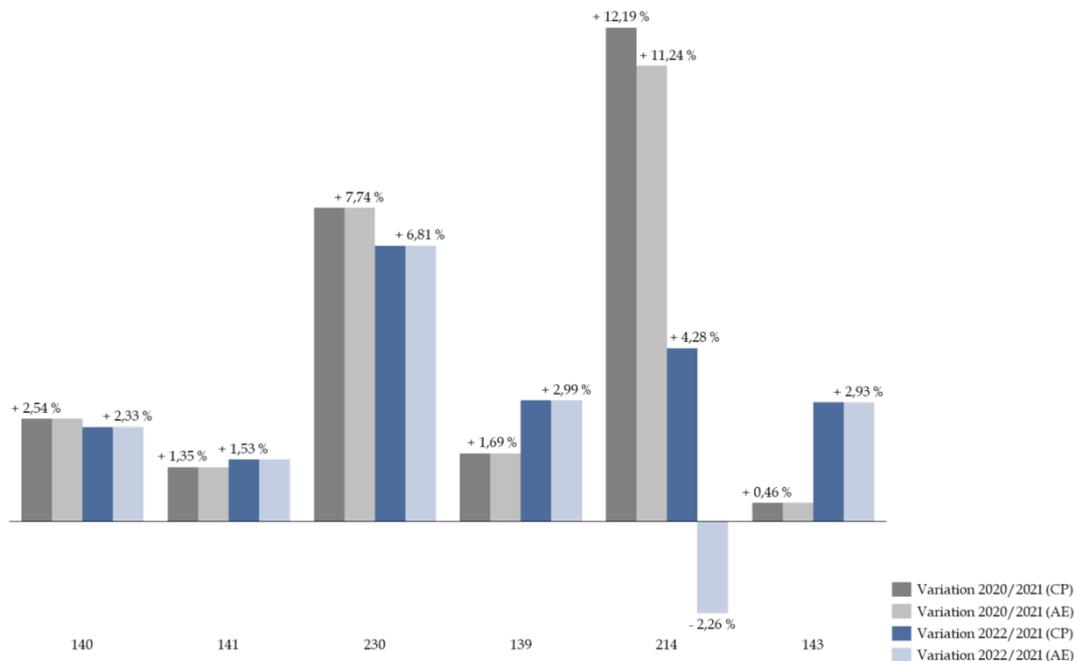
Les programmes 139 - Enseignement privé et 143 - Enseignement technique agricole augmentent tous deux d'environ 3 %, dont le bénéfice est uniformément réparti entre actions concernant ce dernier, mais concentrée sur l'enseignement préélémentaire pour le premier.

Le programme 214 - Soutien augmente de 4,2 %, essentiellement du fait d'une hausse de 10 % de l'action 08 - Immobilier et informatique.

Enfin, les programmes 140 et 141 - Enseignement public du 1^{er} et du 2nd degré conservent une **hausse modérée proche de celle des années précédentes**, du fait du poids des dépenses de personnel dans leur structure qui contraint fortement leur évolution.

Cette augmentation est cependant moindre qu'observée entre 2020 et 2021 pour la plupart des programmes.

Taux d'évolution du montant des crédits demandés par programme en 2021 et 2022 par rapport aux LFI 2020 et 2021



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

2. Une hausse qui découle dans l'ensemble de mesures lancées avant 2021

En volume, les dépenses hors titre 2 augmentent beaucoup plus rapidement que les dépenses de personnel. Mais les montants mobilisés pour les dépenses de titre 2 représentent l'essentiel du budget de la mission.

Le montant des crédits de masse salariale inscrits au PLF 2022 s'élève à 49,6 milliards d'euros hors CAS, contre 48,4 milliards d'euros en LFI 2021 (hors CAS), soit une augmentation de 1,22 milliard d'euros et de 2,5 %.

Cette hausse est essentiellement déterminée par des facteurs structurels, et notamment l'impact du glissement vieillesse technicité. Toutefois, les mesures de revalorisation mises en place en 2021 et prolongées à la suite du Grenelle de l'éducation en mai 2021 contribuent aussi à cette dynamique. Les mesures catégorielles s'élèvent à 508,2 millions d'euros (hors CAS).

Les crédits hors titre 2 augmentent quant à eux beaucoup plus rapidement, puisqu'ils s'élèvent à 5,681 milliards d'euros contre 5,264 milliards d'euros en LFI 2021, soit une progression de 7,91 %. Aucun dispositif mis en place antérieurement ne connaît de baisse par rapport à la LFI 2021.

II. UNE HAUSSE ATTENDUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL NOTAMMENT DU FAIT DE NÉCESSAIRES MESURES DE REVALORISATION

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CROISSANTES, POSTE MAJEUR DE LA MISSION

1. Les dépenses de titre 2 constituent l'essentiel des dépenses de la mission

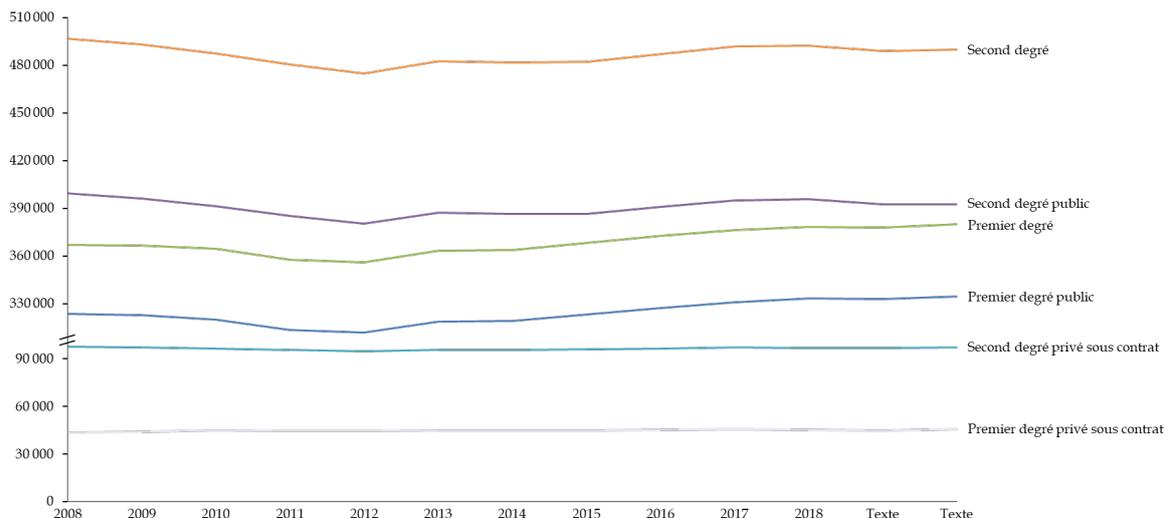
a) Le ministère de l'éducation nationale est le premier employeur public

La mission « enseignement scolaire » se caractérise par l'ampleur des dépenses de personnel. Le ministère de l'éducation nationale (MENJS) constitue le **premier employeur public avec plus d'un million d'agents**.

Ainsi, **1,2 million de personnes sont rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire, dont 726 800 enseignants dans le secteur public et 142 500 dans le secteur privé, 274 000 agents au titre d'autres missions, et 11 000 agents n'étant pas en poste¹**.

Le nombre d'enseignants dans le secteur public a augmenté de 2,2 % au cours des dix dernières années, soit une hausse plus rapide que dans le secteur privé, où le nombre d'enseignants a cru de 1,3 % en 10 ans.

Évolution du nombre d'enseignants



Source : commission des finances du Sénat d'après la DEPP

¹ Insee, L'état de l'École 2019, DEPP.

Le personnel non enseignant a quant à lui très fortement augmenté sur la même période (+ 7 % depuis 2015), du fait du recrutement accéléré des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). On compte 176 000 AESH en 2021.

Répartition des personnels de l'Éducation nationale par corps et par mission

| | Corps enseignants titulaires ou assimilés premier degré | | Corps enseignants titulaires ou assimilés second degré | | | | Enseignants non titulaires | Corps non enseignants et cas particuliers | Ensemble des personnels |
|--|---|--------------|--|-----------|------------------|--------------------------------------|----------------------------|---|-------------------------|
| | Professeurs des écoles | Instituteurs | Agrégés et chaires supérieures | Certifiés | PLP ¹ | Autres corps titulaires ou assimilés | | | |
| Enseignement du premier degré public | 329 218 | 1 504 | ε | 49 | 30 | | 3 413 | | 334 219 |
| Enseignement du second degré public | 9 165 | 17 | 52 059 | 241 646 | 53 518 | 916 | 35 215 | | 392 536 |
| Total enseignement du secteur public | 338 383 | 1 521 | 52 064 | 241 695 | 53 548 | 916 | 38 628 | | 726 755 |
| Enseignement du premier degré privé | 38 299 | 70 | | ε | | | 7 104 | | 45 475 |
| Enseignement du second degré privé | 511 | | 4 098 | 60 869 | 10 953 | 1 150 | 19 462 | | 97 043 |
| Total enseignement du secteur privé | 38 810 | 70 | 4 098 | 60 871 | 10 953 | 1 150 | 26 566 | | 142 518 |
| Total autres missions (non-enseignement) | 12 284 | 51 | 542 | 2 787 | 2 521 | 27 | 1 300 | 301 310 | 320 822 |
| Aucune affectation | 4 037 | 57 | 614 | 3 758 | 896 | 99 | 145 | 1 814 | 11 420 |
| Ensemble des personnels | 393 514 | 1 699 | 57 318 | 309 111 | 67 918 | 2 192 | 66 639 | 303 124 | 1 201 515 |

Source : commission des finances d'après Repères et références statistiques, DEPP

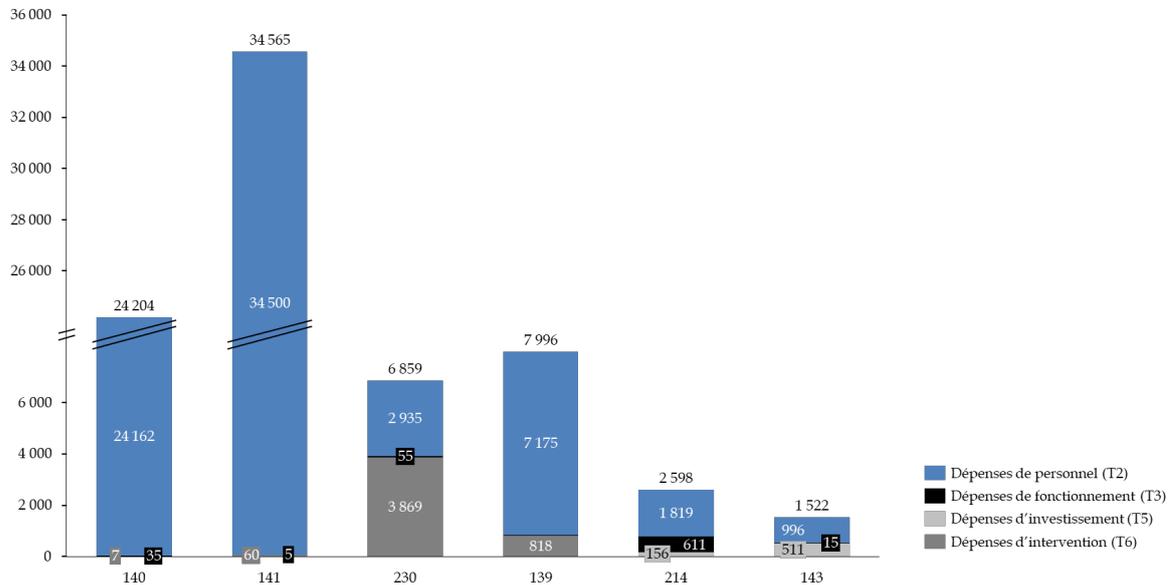
Le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel (titre 2) représente 71,6 milliards d'euros, soit 92 % des dépenses totales de la mission. En norme pilotable, ces crédits s'élèvent à 49 milliards d'euros, en tenant compte des 21 milliards d'euros versés au CAS « Pensions ».

L'essentiel des effectifs est concentré dans les programmes 140 et 141, pour lesquels les dépenses de personnel représentent la quasi-totalité des crédits demandés. Seul le programme 230 fait exception, ses crédits sont majoritairement constitués de dépenses hors rémunération.

¹ Professeur de lycée professionnel.

Ventilation des dépenses de la mission par titre

(en CP en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

b) Une hausse des dépenses de personnel de la mission malgré une stabilité du schéma d'emplois

(1) Des dépenses de personnel en hausse sur tous les programmes de la mission

Les dépenses de personnel continuent d'augmenter par rapport à l'année précédente.

Dépenses de personnel (titre 2)

en millions d'euros

| | LFI 2021 | PLF 2022 | Variation 2022/2021 | Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales en 2022 |
|---|---------------|---------------|---------------------|--|
| Programme 140 Enseignement public 1 ^{er} degré | 23 614 | 24 162 | + 2,32 | 99,8 % |
| Programme 141 Enseignement public 2 nd degré | 33 981 | 34 500 | + 1,51 | 99,8 % |
| Programme 230 Vie de l'élève | 2 826 | 2 935 | + 3,85 | 42,8 % |
| Programme 139 Enseignement privé 1 ^{er} et 2 nd degrés | 6 952 | 7 175 | + 3,21 | 89,7 % |
| Programme 214 Soutien | 1 781 | 1 819 | + 2,09 | 70 % |
| Programme 143 Enseignement technique agricole | 973 | 996 | + 2,28 | 65,2 % |
| Total T2 sur la mission | 70 127 | 71 587 | + 2,07 | 92 % |
| Total T2 hors CAS pension | 49 285 | 50 569 | + 2,06 | 70,6 % |

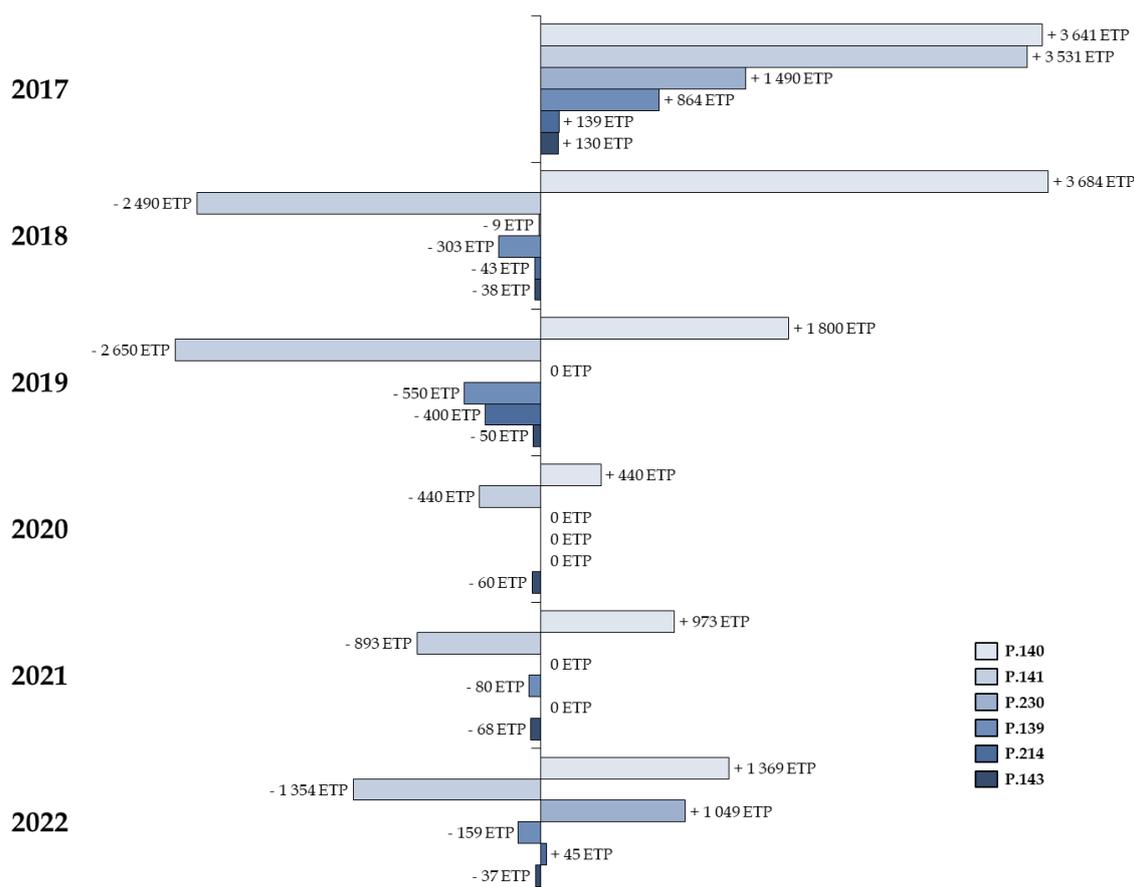
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

(2) Une relative stabilité du schéma d'emplois

Le schéma d'emplois est quasiment stable en 2022 (+ 70) pour l'ensemble de la mission, à la différence des dernières années. **Il était en effet négatif lors des trois dernières années.**

Aucune extension n'est prévue pour le 1^{er} degré, contrairement aux années précédentes où s'était mise en place une bascule d'emplois d'enseignants du second vers le premier degré. **Les effets du schéma d'emplois 2021 se traduisent par le recrutement de 1 359 enseignants dans le 1^{er} degré et une contraction de - 1 200 enseignants dans le secondaire, prolongée par un schéma d'emploi négatif (-117 en 2022).** Sur le programme 214, 210 postes sont ouverts en 2022 et 117 sur le programme 230.

Décomposition du solde de création d'emplois en équivalent temps plein (ETP) entre 2017 et 2022



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Au titre du schéma d'emploi 2021, 10 600 postes ont été proposés en 2021 pour les concours externes et troisièmes concours du second degré public. Dans le premier degré public, 9 890 postes ont été offerts au titre de

la session 2021. Par ailleurs, une session supplémentaire du concours de professeurs des écoles (300 postes) a été ouverte spécifiquement pour l'académie de Créteil, du fait des difficultés de recrutement structurelles dans cette académie.

(3) La poursuite de la politique de professionnalisation des AESH influe sur les dépenses du programme 230

La politique de dé-précarisation et de professionnalisation des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) se poursuit comme l'année précédente. Celle-ci concerne plus spécifiquement le programme 230 et est mise en œuvre au travers de la **généralisation du recrutement de ces personnels en contrat de droit public de trois ans, renouvelable une fois, avant signature d'un contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH ayant plus de 6 ans d'ancienneté.**

Les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) représentent 59 % des effectifs du programme 230 et sont rémunérés sur le titre 2.

Il est prévu une **augmentation de la dotation au titre de la rémunération des AESH à hauteur de 139,7 millions d'euros**, qui devrait permettre de financer 41 606 AESH en moyenne annuelle en 2022. Cette hausse fait suite à celle prévue en 2021 pour financer les **4 000 AESH recrutés à la rentrée scolaire 2021. 4 000 AESH supplémentaires devraient être recrutés à la rentrée 2022** afin de répondre à l'augmentation des prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Toutefois, si cette politique a engendré une hausse des dépenses de personnel du programme 230 plus rapide que celle des autres programmes au cours des années précédentes, l'influence de la « CDI-sation » des AESH est moindre en 2022.

La dynamique des dépenses de titre 2 du programme 230 devrait en effet s'aligner sur les mouvements des autres composantes de la mission.

2. Les dépenses de personnel des opérateurs

Le programme 214 est chef de file de cinq opérateurs.

Le **centre d'étude et de recherches sur les qualifications (Cereq)** est un établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère de l'éducation nationale et du ministère du travail. Il anime un réseau régional de chercheurs étudiant la relation entre formation et emploi.

France Éducation international (FEI) élabore des diplômes et certifications en Français langue étrangère (FLE), labellise des centres d'apprentissage en langue française, participe à des projets de formation au

profit de systèmes éducatifs étrangers et organise des colloques et séminaires à l'international. **FEI a remplacé en 2020 le Centre international d'études pédagogiques (CIEP)**¹, sans modification de ses missions. La première année de cet opérateur s'inscrit donc dans la continuité du CIEP.

Le **Centre national d'enseignement à distance (CNED)** est un établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur. Il dispense et promeut l'enseignement à distance.

L'**Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep)** est un établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur. Disposant d'implantations au niveau régional, il participe à l'information en matière d'orientation et met à disposition des usagers les documentations afférentes.

Les emplois sous plafond pour l'Onisep prévus au PLF pour 2022 diminuent de 25 ETPT par rapport à 2021 (379 ETPT) prenant en compte la poursuite du transfert de certaines compétences des directions régionales de l'Onisep aux régions effectué par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel².

Le **réseau Canopé** est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Il exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition des ressources pédagogiques à destination des communautés éducatives. En outre, il participe à la mise en œuvre du service public du numérique éducatif.

En 2022, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 149,6 millions d'euros en AE=CP, en baisse de 4 millions d'euros par rapport à 2021. 3 023 ETPT seraient rémunérés par les opérateurs en 2021, soit 25 de moins que l'année précédente. **Plus d'un tiers d'entre eux sont rattachés au réseau Canopé.**

¹ Décret n° 2020-956 du 31 juillet 2020.

² Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Dépenses des opérateurs de la mission en 2022

(en millions d'euros en AE=CP et en ETP)

| | SCSP 2021 | SCSP 2022 | Évolution du schéma d'emploi en 2022 |
|---------------|-----------|-----------|--------------------------------------|
| Réseau Canopé | 85,9 | 83,9 | - 5 |
| CNED | 29,5 | 32,7 | 0 |
| ONISEP | 25,5 | 23,1 | - 25 |
| Cereq | 6,9 | 7,41 | + 5 |
| FIE | 3,5 | 3,7 | 0 |

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

3. Une hausse à l'échelle de la mission notamment due à une accélération des mesures catégorielles

a) Une part importante de la hausse demeure attribuable à des facteurs structurels

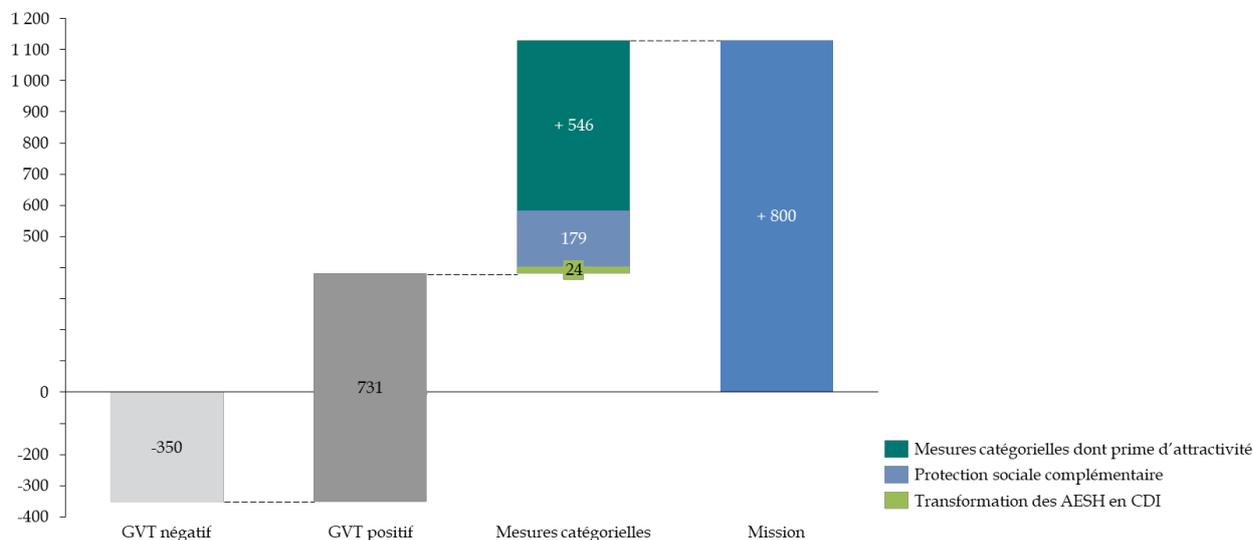
La hausse des crédits demandée concerne essentiellement les dépenses de personnel. Elle peut être décomposée en deux facteurs. Les mesures catégorielles pérennes, en particulier de revalorisation des traitements des enseignants, ont un impact positif à hauteur de 740 millions d'euros toutes mesures confondues, contre 450 millions l'année précédente.

L'impact des mouvements structurels, en particulier le glissement vieillesse technicité (GVT), qui correspond au déroulement des carrières à l'ancienneté, est également essentiellement positif et explique pour moitié la hausse des dépenses de personnel.

Une provision est prévue au PLF 2022 au titre du GVT solde pour un montant total de 381 millions d'euros hors CAS « Pensions ».

Part des différents facteurs d'évolution dans la hausse des dépenses de personnel de la mission en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Contrairement aux années précédentes, les mouvements structurels ont donc un impact inférieur à celui des diverses mesures catégorielles.

Les mesures catégorielles, et en particulier la première tranche de la prime d'attractivité versée en début de carrière, avaient en 2021 un **coût de 444 millions d'euros**. Celui-ci a presque doublé en 2022 pour atteindre **726 millions d'euros**, dont **600 de mesures nouvelles**. Au total, sur les deux dernières années, les mesures de revalorisation salariale auront eu un **coût de 1,16 milliard d'euros**.

b) La fin de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)

Le dernier volet du **protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** prévoit une augmentation du taux d'accès à la classe exceptionnelle pour tous les corps enseignants. **300 millions d'euros supplémentaires auront été accordés jusqu'à présent au total au titre de la revalorisation des carrières.**

La hausse prévue en 2022 au titre du PPCR est de 17,22 millions d'euros hors CAS « Pensions ».

Cette revalorisation est notamment axée sur le soutien aux jeunes professeurs au travers d'une revalorisation progressive portant sur les débuts de carrière. **Sur la période 2017-2022, pour l'ensemble des personnels du ministère chargé de l'éducation nationale, le coût de la mise en œuvre du PPCR s'élèvera à environ 1 milliard d'euros**, dont

26,4 millions en 2021 et 17,1 millions d'euros en 2022. **Le nombre de bénéficiaires pour l'ensemble du protocole est d'un million d'agents.**

La mise en œuvre de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » par le ministère de l'éducation nationale

Le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) est le fruit d'une négociation entre le précédent gouvernement et les organisations syndicales, ouverte le 7 octobre 2014 et clôturée le 17 juillet 2015.

Couvrant les trois versants de la fonction publique, ce protocole comprend deux mesures principales :

- transformer une partie des primes des fonctionnaires en points d'indice, pour harmoniser les rémunérations des agents mais aussi augmenter les pensions des futurs retraités ;
- rénover les grilles indiciaires, pour étendre l'amplitude entre le début et la fin de carrière et conforter le traitement indiciaire des fonctionnaires.

Le protocole a une portée interministérielle mais sa déclinaison s'adapte aux spécificités des métiers de l'éducation nationale.

L'accord PPCR se traduit concernant le personnel de l'éducation nationale par :

- pour tous les corps enseignants, une revalorisation des grilles ainsi qu'une augmentation du taux des heures supplémentaires ;
- pour les professeurs des écoles, une augmentation du taux d'accès à la hors classe ;
- pour tous les corps enseignants, une augmentation du taux d'accès à la classe exceptionnelle. Un enseignant qui accède à la classe exceptionnelle bénéficie d'un gain de rémunération d'environ 1150 euros bruts annuels en fonction de son échelon d'appartenance.

Source : Ministère de l'éducation nationale

Le gain moyen résultant de ces mesures s'élève à 900 euros bruts annuels pour un stagiaire recruté en 2019 par rapport à un stagiaire recruté en 2016 et à 1 000 euros bruts annuels pour un stagiaire recruté en 2020.

Pour un professeur des écoles ou un professeur certifié en milieu de carrière, **la hausse attendue se situe aux environs de 690 euros bruts annuels en janvier 2019 et de 1 250 euros bruts annuels en janvier 2020 par rapport à 2016.**

Les parcours de carrières auront été revalorisés pour près de 900 000 agents entre 2017 et 2022.

B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE EN 2022 DES MESURES DE REVALORISATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS ENGAGÉES EN 2021 AFIN D'AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

1. Une première tranche de revalorisation mise en place dès 2021

En 2021, 440 millions d'euros supplémentaires avaient été accordés au titre de nouvelles mesures catégorielles.

Cette somme se déclinait ainsi :

- 178 millions d'euros de prime d'équipement informatique, soit 150 euros par an net par enseignant, versée à 790 000 agents en 2021.

- 168 millions d'euros sous forme de prime d'attractivité visant à accélérer l'augmentation du traitement en début de carrière.

- 50 millions d'euros d'augmentations catégorielles, notamment à destination des chefs d'établissement et directeurs d'école. À compter du 1^{er} janvier 2021, ces derniers ont bénéficié de la pérennisation de la revalorisation de 450 euros bruts annuels allouée aux directeurs d'école avec la création d'une indemnité exceptionnelle en septembre 2020.

- 2,75 millions d'euros pour le passage du taux de promotion à la hors classe de 17 % à 18 %.

À ces mesures générales s'ajoutait une **enveloppe indemnitaire ad hoc de 30 millions d'euros destinée à accompagner les mesures de l'agenda social relatives aux ressources humaines**, en améliorant notamment le taux d'accès à la hors classe des professeurs des écoles.

L'objectif de ces mesures, dont l'intérêt a été souligné par le rapporteur spécial dans son rapport budgétaire sur le PLF 2021, est de permettre une progression plus rapide au cours des 15 premières années de carrière.

La prime d'attractivité varie en effet suivant l'échelon, en privilégiant les 15 premières années de carrière et en appliquant un principe dégressif. Les contractuels dont l'indice de rémunération se situe en-deçà de l'indice brut 591 sont également éligibles.

La prime a concerné 31 % des enseignants titulaires et 96 % des contractuels en 2021, bénéficiant d'une hausse comprise entre 1 400 euros et 500 euros bruts annuels pour les titulaires et entre 400 et 800 euros pour les contractuels. Un professeur débutant gagne ainsi 100 euros nets de plus chaque mois. Un contractuel en début de carrière gagne 54 euros nets de plus chaque mois.

Par ailleurs, la revalorisation du dispositif indemnitaire de l'éducation prioritaire, mise en œuvre depuis 2018 pour les personnels exerçant dans les établissements du réseau d'éducation prioritaire renforcé

(REP+), a entraîné une **hausse de 29 millions d'euros en 2021**. Cette revalorisation avait été précédée à deux reprises, en 2018 et 2019, d'une hausse de 1 000 euros nets par an et par personne. Le coût total en 2021 était de 48,6 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures engagées.

Enfin, le taux de promotion des enseignants accédant à la hors-classe a été porté à 18 % en 2021 (contre 17 % en 2020), pour 1 700 bénéficiaires supplémentaires par an, soit **8 millions d'euros en année pleine**.

Par ailleurs, plusieurs augmentations globales mises en place en 2021 ont concerné différentes catégories de personnel. La rémunération des corps d'inspection a par exemple cru de 100 euros bruts par mois. D'autres revalorisations ciblées figurent dans le tableau ci-dessous :

**Coût des revalorisations à destination de certaines catégories de personnel
en 2021 hors prime d'attractivité**

(en millions d'euros)

| Personnel concerné | Coût en 2021 | Coût en année pleine |
|---|--------------|----------------------|
| Revalorisation de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats des personnels de direction | 21 | 21 |
| Rehaussement en 2021 des échelles de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) des agents administratifs | 21,8 | - |
| Revalorisation indiciaire des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) | 18,6 | 56 |
| Revalorisation de l'indemnité forfaitaire des conseillers principaux d'éducation (CPE) | 2,3 | 3,2 |
| Revalorisation de l'indemnité de sujétion particulière pour les professeurs documentalistes | 2,6 | 3,1 |

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

2. La poursuite de ces revalorisations en 2022 dans le prolongement du Grenelle de l'éducation semble aller dans le sens d'un regain d'attractivité

La revalorisation des débuts de carrière amorcée en LFI pour 2021 est un préalable indispensable, dont la poursuite a été annoncée lors de la présentation des conclusions du Grenelle de l'éducation¹.

Au total, 726 millions d'euros de revalorisation sont prévus en 2022, dont 600 millions d'euros de mesures nouvelles.

Coût des mesures catégorielles en 2021-2022

(en millions d'euros)

| | Revalorisations 2021 | Poursuite des mesures de 2021 | Mesures nouvelles 2022 | Total revalorisations 2022 | Total 2021-2022 |
|--------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------|
| P139 | 72,4 | 20,1 | 86,5 | 106,6 | 179,0 |
| P140 | 135,8 | 41,4 | 188,5 | 229,9 | 365,6 |
| P141 | 179,5 | 59,6 | 210,5 | 270,1 | 449,6 |
| P214 | 19,0 | 1,1 | 15,9 | 17,0 | 36,0 |
| P230 | 34,0 | 3,4 | 98,6 | 102,0 | 136,0 |
| Total | 440,7 | 125,6 | 600,0 | 725,6 | 1 166,3 |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Sur ce montant, **178,95 millions d'euros sont dédiés à la protection sociale complémentaire**. À partir du 1^{er} janvier 2022, celle-ci sera prise en charge à hauteur de **15 euros par mois et par agent**, soit 25 % du coût des mutuelles. Cette prise en charge concerne les fonctionnaires titulaires et stagiaires, les personnels contractuels, les apprentis et les personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat.

La prime d'attractivité mise en place en 2021 sera poursuivie à hauteur de **245 millions d'euros**, correspondant à la fois à un relèvement des montants et à l'extension de son périmètre, afin qu'elle s'applique à 58 % des enseignants en 2022.

¹ Dossier de presse de la conférence du Grenelle de l'éducation, mercredi 26 mai 2021.

Concernant la poursuite de la revalorisation des AESH et la transformation des contrats à durée déterminée en CDI pour les AESH ayant atteint 6 années d'ancienneté, **24 millions supplémentaires sont prévus en 2022.**

Les revalorisations 2022 poursuivent également celles engagées en 2021 à destination des inspecteurs de l'éducation nationale et des inspecteurs d'académie ainsi que des directeurs d'école. L'extension des taux de promotion consentie en 2021 est également poursuivie. **L'ouverture du taux d'accès à la hors classe, si elle est bien évidemment attendue par les partenaires sociaux, ne doit cependant pas constituer une règle pour l'ensemble des prochaines années.**

Le rapporteur spécial considère que **la poursuite attendue des revalorisations est indispensable pour restaurer l'attractivité du métier d'enseignant**, en particulier dans les disciplines les plus en tension. Le ciblage de ces revalorisations sur les débuts de carrière doit permettre de combler les écarts de revenus entre les enseignants français et les enseignants européens.

Cette revalorisation est d'autant plus justifiée que la réforme des recrutements des professeurs entrée en vigueur en 2021 a élevé le niveau de diplôme requis. Dans la mesure où les candidats aux concours d'enseignant doivent désormais être titulaires d'un master, le ministère doit veiller à ce que le décrochage avec les revenus offerts aux titulaires de diplômes de même niveau ne s'accroissent pas outre-mesure, sous peine de creuser les difficultés de recrutement qui sont déjà problématiques dans certaines disciplines.

C. DES RÉMUNÉRATIONS PEU ÉLEVÉES EN DÉBUT DE CARRIÈRE EN COMPARAISON AVEC LES PAYS EUROPÉENS MALGRÉ LES RÉCENTES AVANCÉES BUDGÉTAIRES

Le rapporteur spécial s'est penché dans un récent rapport¹ sur les enjeux de la rémunération des professeurs. Des rémunérations basses lors de l'entrée dans le métier, couplées à une forte linéarité des carrières enseignantes, entraînent en effet un déficit d'attractivité croissant des professions enseignantes et des difficultés de recrutement dans certaines filières.

¹ Réagir face à la chute du niveau en mathématiques : pour une revalorisation du métier d'enseignant, fait au nom de la commission des finances, juin 2021.

1. Une grille salariale très défavorable aux enseignants en début de carrière, constituant un des principaux freins à l'attractivité du métier

Le salaire net moyen des enseignants doit être distingué du salaire en équivalent temps plein (EQTP), qui correspond au salaire perçu si l'ensemble des personnels travaillait à temps plein toute l'année. Le deuxième est plus élevé mais facilite les comparaisons, notamment internationales.

En 2018, le salaire net en EQTP d'un enseignant de l'éducation nationale, incluant le secteur privé sous contrat, était **en moyenne de 2 564 euros par mois**. Le salaire moyen dans le premier degré est légèrement inférieur, autour de 2 368 euros et celui du second degré légèrement supérieur (2 723 euros)¹.

Salaire moyen des enseignants français du secteur public en 2019 (en euros)

| Professeurs des écoles | |
|--|-------|
| Début de carrière | 2 211 |
| 10 ans d'exercice | 2 539 |
| 15 ans d'exercice | 2 715 |
| Fin de carrière | 3 895 |
| Professeurs certifiés, d'EPS et PLP | |
| Début de carrière | 2 422 |
| 10 ans d'exercice | 2 750 |
| 15 ans d'exercice | 2 926 |
| Fin de carrière | 4 126 |
| Professeurs agrégés | |
| Début de carrière | 2 811 |
| 10 ans d'exercice | 3 505 |
| 15 ans d'exercice | 3 743 |
| Fin de carrière | 5 027 |

© DEPP

Source : DEPP

Les salaires des enseignants français se caractérisent par un niveau de départ bas et une évolution forte en milieu et fin de carrière. **Les enseignants de plus de 50 ans gagnent en moyenne 50 % de plus que leurs collègues de moins de 30 ans**, et jusqu'à 62 % de plus dans le second degré. **Un professeur de moins de 30 ans ne gagne ainsi en moyenne que 1 806 euros nets² par mois, soit 1,2 fois le salaire minimum de croissance (Smic), contre près de 1 000 euros supplémentaires en fin de carrière.**

¹ État de l'école 2020, DEPP.

² Bilan social du ministère de l'éducation nationale 2017-2018.

Cette progression, qui explique également le poids du glissement vieillesse technicité dans les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale, est **très désincitative pour les nouveaux entrants**. Le rapporteur spécial considère qu'une amélioration de l'attractivité doit passer par un rééquilibrage au profit des professeurs débutants.

Par ailleurs, bien que la grille de rémunération des enseignants du premier degré et des enseignants certifiés du second degré soit identique, la rémunération moyenne est plus élevée dans le second degré du fait du poids des enseignants certifiés et des heures supplémentaires. Les primes représentent en moyenne 7,5 % du salaire brut des enseignants du premier degré et 15 % de celui des enseignants du second degré¹.

En outre, en euros constants, les enseignants français ont perdu entre 15 et 25 % de rémunération au cours des 20 dernières années. Cette baisse touche particulièrement les enseignants en milieu et fin de carrière. Les mesures prises au cours de l'actuel quinquennat ont cependant permis de limiter les conséquences au cours des dernières années.

La trajectoire de chute relative des rémunérations s'est en effet interrompue pour tous les corps et à tous les stades de la carrière enseignante, suivant un mouvement plus général au niveau européen (le salaire des enseignants a selon la DEPP augmenté dans plus des deux tiers des pays européens sur la même période). Il n'en demeure pas moins que les conséquences des évolutions depuis 2000 continueront de peser longtemps sur les carrières enseignantes.

Évolution du salaire statutaire mensuel des enseignants depuis 1999

(en %)

| | En euros courants | | | | En euros constants | | | |
|--|-------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2000-2019 | 2009-2019 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2000-2019 | 2009-2019 | 2017-2018 | 2018-2019 |
| Professeurs des écoles | | | | | | | | |
| Début de carrière | 31% | 20% | 1% | 1% | -15% | 8% | -1% | 0% |
| 10 ans d'exercice | 20% | 10% | 1% | 1% | -22% | -1% | -1% | 0% |
| 15 ans d'exercice | 20% | 10% | 1% | 1% | -22% | -2% | -1% | 0% |
| Fin de carrière | 17% | 7% | 0% | 1% | -25% | -4% | -1% | 0% |
| Professeurs certifiés, d'EPS et PLP | | | | | | | | |
| Début de carrière | 29% | 19% | 1% | 5% | -16% | 6% | -1% | 4% |
| 10 ans d'exercice | 20% | 10% | 1% | 5% | -23% | -2% | -1% | 4% |
| 15 ans d'exercice | 19% | 9% | 1% | 5% | -23% | -2% | -1% | 4% |
| Fin de carrière | 17% | 7% | 0% | 3% | -25% | -4% | -1% | 2% |
| Professeurs agrégés | | | | | | | | |
| Début de carrière | 24% | 14% | 1% | 7% | -20% | 2% | -1% | 6% |
| 10 ans d'exercice | 19% | 9% | 1% | 5% | -23% | -2% | -1% | 4% |
| 15 ans d'exercice | 19% | 9% | 0% | 5% | -23% | -2% | -1% | 4% |
| Fin de carrière | 15% | 6% | 0% | 3% | -25% | -5% | -1% | 2% |

Source : DEPP. Le salaire statutaire est la rémunération brute, perçue par un agent à temps plein, tel que prévue dans les barèmes officiels

¹ Idem.

2. Les rémunérations des enseignants français demeurent très en deçà de la moyenne européenne

a) Des rémunérations inférieures en parité de pouvoir d'achat

Dans l'enseignement élémentaire public, en 2019, le salaire effectif brut moyen des enseignants est plus faible en France qu'en Allemagne et dans la plupart des pays du nord de l'Europe, mais aussi qu'en Angleterre et au Portugal. Dans le premier cycle du second degré, il se situe en dessous de ceux pratiqués en Allemagne et dans la plupart des pays d'Europe du Nord (Finlande, Danemark, Pays-Bas). Il est proche de ceux des enseignants suédois et anglais, et dépasse ceux des enseignants italiens. Dans le second cycle général de l'enseignement secondaire, les enseignants français ont toutefois un salaire effectif supérieur à celui de leurs homologues anglais et suédois, mais toujours inférieur à ceux des enseignants finlandais, danois, néerlandais et surtout allemands.

Salaire statutaire moyen brut des enseignants dans l'Union européenne en 2019-2020

(en parité de pouvoir d'achat en dollar)

| | Débutant | Après 10 ans | Après 15 ans | En fin d'échelle |
|----------------------|---|---------------|---------------|------------------|
| | CITE 1 (enseignement élémentaire) | | | |
| France | 31 803 | 36 513 | 39 049 | 56 009 |
| Moyenne UE-22 | 35 220 | 43 692 | 48 015 | 58 530 |
| Espagne | 43 135 | 46 816 | 49 898 | 61 456 |
| Allemagne | 65 475 | 75 935 | 80 407 | 86 171 |
| | CITE 24 (premier cycle de l'enseignement secondaire général) | | | |
| France | 34 833 | 39 543 | 42 079 | 59 340 |
| Moyenne UE-22 | 36 587 | 45 984 | 50 226 | 61 412 |
| Espagne | 48 178 | 52 300 | 55 687 | 68 405 |
| Allemagne | 72 588 | 83 636 | 88 037 | 95 216 |

Source : Réponses au questionnaire budgétaire d'après l'OCDE.

On constate toutefois un rattrapage au cours des années. Une fois de plus, le rapporteur spécial indique que des **efforts de valorisation doivent avant tout porter sur le salaire des enseignants débutants.** En effet, les enseignants français commencent et terminent leur carrière avec un salaire inférieur à la moyenne de l'UE, mais **c'est après dix et quinze ans d'ancienneté que l'écart avec la moyenne des pays européens atteint près de 10 000 dollars annuels.** Le salaire statutaire en fin de carrière des enseignants du primaire en France est supérieur de 76 % au salaire statutaire des enseignants en début de carrière, la moyenne OCDE étant de 66 %.

L'ampleur des écarts doit être soulignée : selon l'OCDE¹, **le salaire statutaire des enseignants du primaire et du secondaire après dix ou quinze ans de service est inférieur d'au moins 15 % à la moyenne de**

¹ OCDE, *Regards sur l'éducation 2021*.

l'OCDE. Par comparaison, l'écart avec la moyenne de l'OCDE se situe entre 4 % et 9 % selon le niveau en tout début de carrière.

L'enquête PISA 2012 établit une **corrélation positive entre le niveau de salaire des enseignants et la performance globale des élèves**. Les pays ayant les scores moyens les plus élevés sont également ceux où ils sont les plus hauts, c'est-à-dire sont supérieurs à 115 % du produit intérieur brut (PIB) par tête. C'est notamment le cas du Japon, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas et de la Belgique, pour lesquels les salaires des enseignants représentent en moyenne 135 % du PIB par tête. À l'inverse, **la France ne dépense que 105 % du PIB par tête**, soit un niveau de dépense proche des États-Unis (100 % du PIB par tête).

Le rapport annuel de l'agence européenne Eurydice¹ montre que, en France, entre 2014 et 2019, les salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté de 2,3 % en euros constants pour les professeurs des écoles et 3,2 % pour les professeurs certifiés. Cette augmentation est inférieure à celle observée ailleurs en Europe. Le revenu du travail des enseignants débutants a augmenté de 19 % en Irlande, de 20 % en Suède et de 7 % en Allemagne.

b) Un temps de service des enseignants français dans la moyenne européenne

Les enseignants en France passent davantage de temps à enseigner devant les élèves que leurs collègues dans les pays européens en moyenne et en Allemagne en particulier.

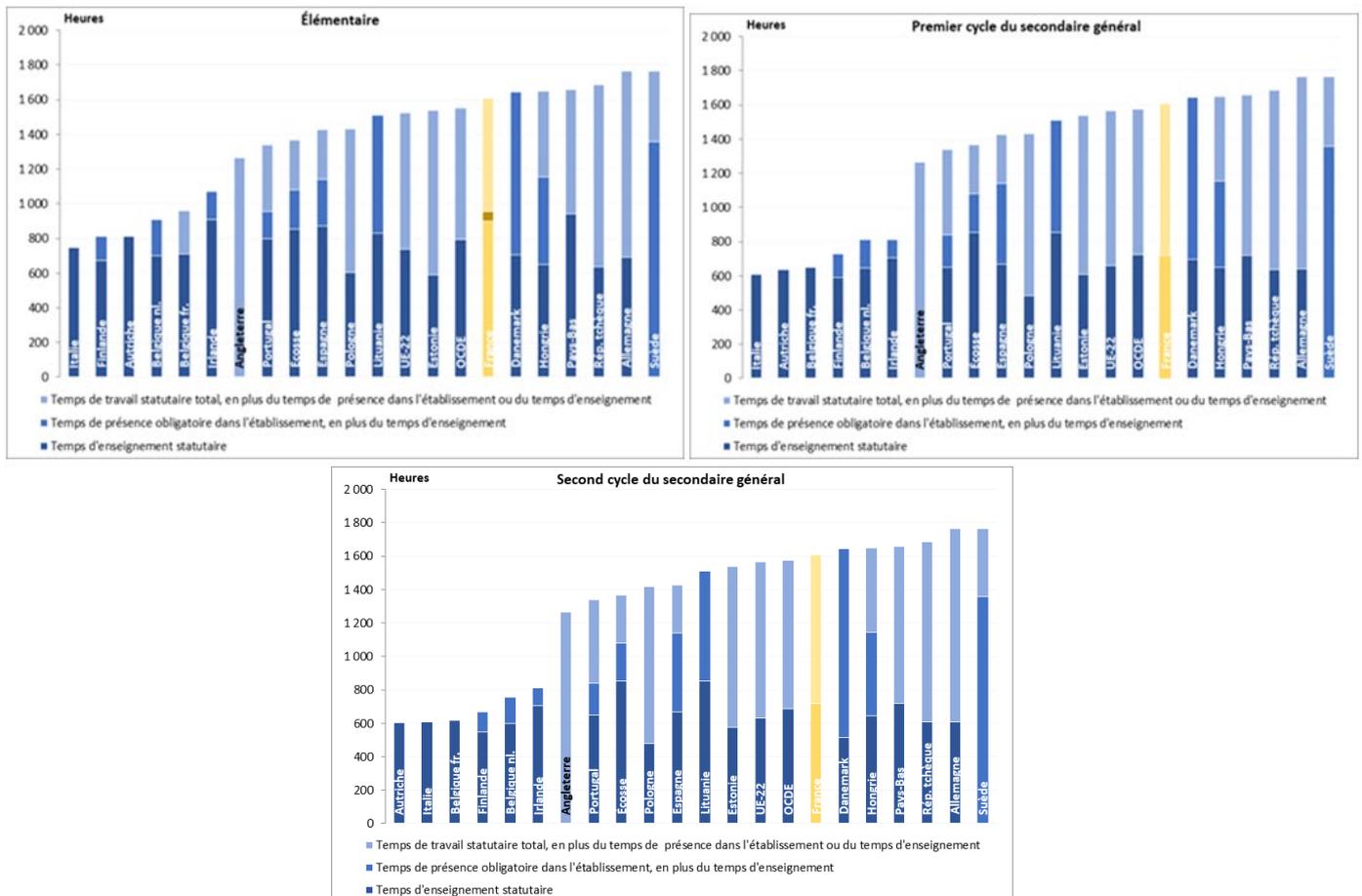
Le temps d'enseignement réglementaire dans l'élémentaire est **de 900 heures par an en France, 738 heures en moyenne dans l'UE** et 691 heures en Allemagne.

Au collège, il est de 720 heures en France, 660 heures dans l'UE et 641 heures en Allemagne ; au lycée, le temps d'enseignement est de 720 heures en France, 629 heures en moyenne UE-23 et 610 heures en Allemagne.

¹ *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2019-2020, Eurydice, octobre 2021.*

Temps de travail des enseignants

(en heures par an)



Source : DEPP

Dans le **second degré**, aucun volume d'heures de présence en établissement n'est défini pour les certifiés en France, en dehors du temps d'enseignement. En Europe, les situations sont très variables selon le pays et dépendent souvent du degré de décentralisation du pays.

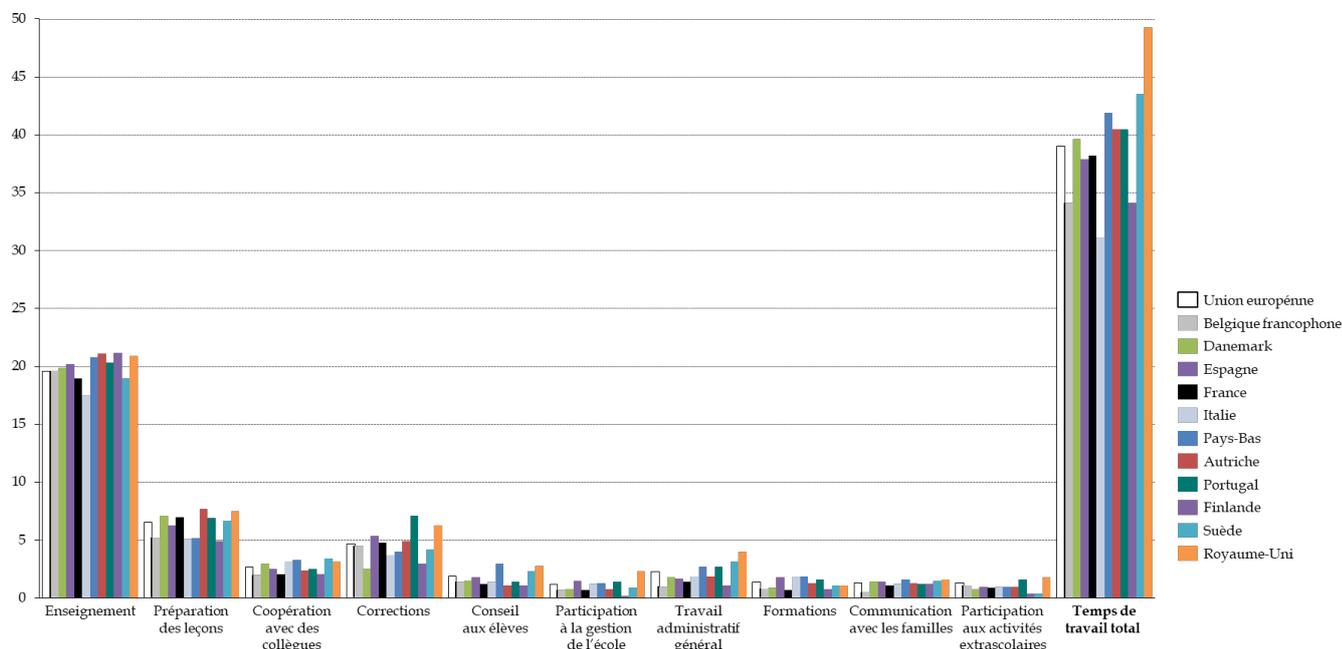
Ainsi, l'Angleterre ne définit par les textes nationaux qu'un temps de travail statutaire total, l'Italie n'a pas de réglementation centrale sur le temps d'enseignement, l'Estonie ne définit que le temps d'enseignement statutaire et le temps de travail statutaire, alors que le Portugal régit les trois composantes du temps de travail.

En Allemagne, aucun temps de présence en école ou établissement n'est imposé aux enseignants par les autorités fédérales en dehors du temps statutaires d'enseignement : ceci relève de l'autonomie des régions.

En conséquence, en intégrant les heures effectuées hors de l'établissement, les enseignants français travaillent un peu moins que la moyenne de l'UE (38,2 heures par semaine contre 39 heures).

Comparaison du temps de travail des enseignants européens

(en heures par semaine)



Source : commission des finances d'après les données Eurydice

3. Les rémunérations des enseignants largement inférieures aux salaires pratiqués dans le secteur privé

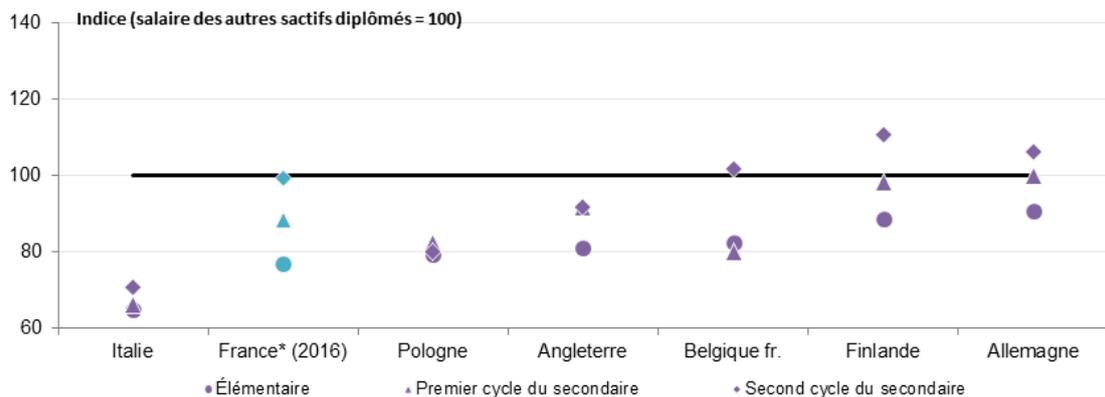
Au-delà des comparaisons internationales, la faiblesse de l'attractivité des carrières enseignantes se mesure également par comparaison avec le secteur privé, à niveau de formation équivalente.

D'après l'OCDE, les salaires effectifs moyens des enseignants aux niveaux d'enseignement primaire et secondaire général représentent entre 81 % et 96 % des revenus des travailleurs diplômés de l'enseignement tertiaire en moyenne dans les pays et économies de l'OCDE. En France, cette proportion varie de **78 % dans l'enseignement primaire, à 99 % dans l'enseignement secondaire général.**

Les salaires effectifs des enseignants français sont donc en deçà du revenu du travail des actifs ayant atteint au moins le niveau licence. Plus précisément, les salaires des professeurs sont inférieurs à celui des actifs du privé de 21 % dans le préélémentaire, 23 % dans l'élémentaire et 12 % au collège. En revanche, les enseignants en lycée ont un niveau de salaire effectif proche de celui de la population totale des actifs, ce qui est notamment dû au poids des professeurs agrégés.

Ce n'est pas le cas dans d'autres pays européens, et en particulier en **Allemagne ou en Belgique**, pour lesquels les rémunérations des enseignants, s'agissant du second cycle du secondaire, sont supérieures à celle de l'ensemble des actifs.

Salaires effectifs moyens bruts des enseignants par niveau d'enseignement, rapportés aux revenus des actifs travaillant diplômés de l'enseignement supérieur en 2016/2017



Source : OCDE, *Regard sur l'éducation 2019*

Selon l'OCDE en 2021, les salaires réels moyens des enseignants au cours de l'année scolaire 2019-2020 sont restés inférieurs à ceux des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur dans presque tous les pays, et à chaque niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

4. Un renforcement de l'attractivité de la profession qui doit également passer par l'amélioration du climat disciplinaire

Les mesures salariales ne peuvent cependant constituer la seule réponse à la perte d'attractivité du métier d'enseignant.

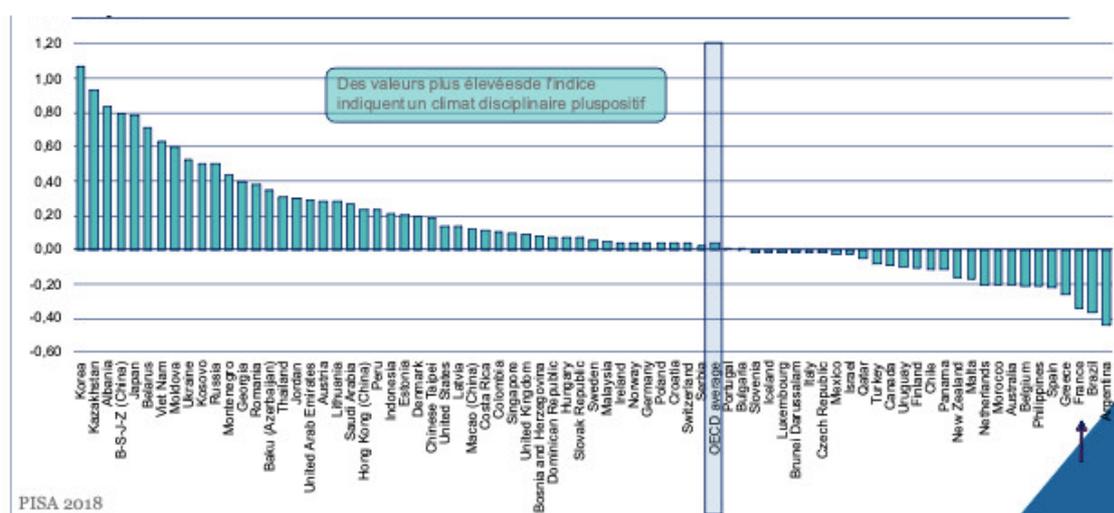
Celle-ci doit notamment passer par une attention renforcée au climat scolaire, laquelle doit passer par une prise en compte accrue des enjeux disciplinaires. L'enquête PISA réalisée par l'OCDE indique que **la France est parmi les pays européens où les problèmes disciplinaires se font le plus sentir**¹.

L'Argentine et le Brésil sont les seuls pays où l'indice du climat de discipline est inférieur à la moyenne observée en France. **Un élève français sur deux déclare qu'il y a du bruit et du désordre dans la plupart ou dans**

¹ Intervention de *Éric Charbonnier*, direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE, Actes du colloque « La formation des professeurs des écoles, un enjeu majeur pour le XXI^e siècle » organisé par la fondation Res Publica, mai 2021.

tous les cours, contre un sur trois en moyenne dans l'OCDE. Plus de deux élèves sur cinq déclarent en France que le temps d'apprentissage est réduit en raison du bruit (seulement un sur quatre en moyenne dans les pays de l'OCDE).

Indice de climat disciplinaire dans l'OCDE



Source : Éric Charbonnier d'après PISA 2018.

Au-delà des questions disciplinaires, il est crucial de s'interroger sur la perte d'attractivité du métier d'enseignant. **Près d'un quart des enseignants (24 % des professeurs des écoles et 25 % des enseignants en collège) se demandent s'ils n'auraient pas dû prendre une autre voie professionnelle¹.** Environ 40 % des enseignants du second degré aimeraient travailler dans un autre établissement que le leur. En revanche, et c'est là une donnée dont se félicite le rapporteur spécial, la quasi-totalité des enseignants rapportent avoir de bonnes relations avec leurs élèves.

¹ Bien-être des enseignants : que nous apprennent les données de la DEPP ? DEPP, juin 2021.

Part de satisfaction des enseignants européens vis-à-vis de leur métier

(en %)



Source : DEPP, note d'information 20.11

Le rapporteur spécial prend note de la constitution d'un **observatoire de la rémunération et du bien-être** qui vient d'être lancé par le ministère et sera attentif aux solutions qui y seront proposées.

Dans cette logique, le Grenelle de l'éducation a également permis de mettre en avant les lacunes de la politique sociale du ministère de l'éducation nationale. **L'accompagnement social et culturel des professeurs est actuellement extrêmement lacunaire, et ne représente que 40 millions d'euros par an.** À titre de comparaison, le ministère des armées consacre cinq fois plus de moyens à l'accompagnement social de ses agents. Pour y remédier, une **offre de prestations culturelles et de loisirs à destination de tous les personnels du ministère doit être développée pour 2022.** Un budget supplémentaire de 5 millions d'euros figure dans le présent PLF pour l'amélioration de l'accès au logement et au développement de l'offre de prestations culturelles, sociales, sportives, touristiques et de loisirs à destination de tous les personnels du ministère.

III. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UN RENFORCEMENT DU PREMIER DEGRÉ QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI À LA FAVEUR DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS

1. Une politique de recrutement qui doit s'adapter aux évolutions déjà en cours

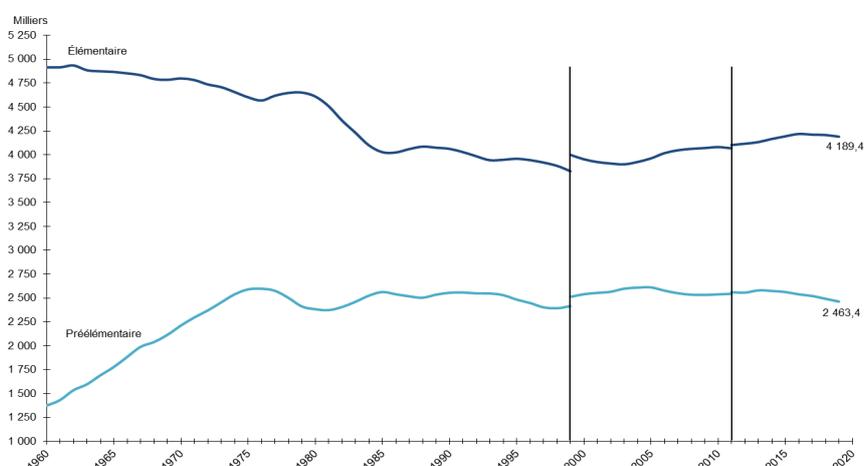
Une baisse drastique des effectifs d'élèves découle des évolutions démographiques en cours, dont les effets ont déjà atteint l'enseignement primaire et qui devrait s'étendre au second degré dans les prochaines années. À défaut d'un rebond démographique, il importe d'avoir **une vision de long terme de la gestion des enseignants**. La diminution du nombre d'élèves devrait permettre de diminuer le taux d'encadrement pour améliorer la qualité de l'enseignement et, à terme, la productivité du système scolaire français.

a) Une chute du nombre d'élèves qui devrait atteindre le second degré en 2023

Le rapporteur spécial considère qu'il est désormais impératif de **tenir compte des évolutions démographiques à venir dans la définition de la politique d'emploi de la mission**.

On constate sur la décennie précédente une chute brutale du nombre de naissances, le pic ayant été atteint en 2010 avec 832 000 enfants, qui vont désormais rentrer en sixième. Le nombre de naissances est passé sous le seuil des 800 000 en 2015 et décroît ensuite (743 000 naissances en 2019). La diminution du nombre de naissances devrait se poursuivre jusqu'à atteindre **734 000 naissances en 2022**.

Évolution des effectifs d'élèves de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, en milliers



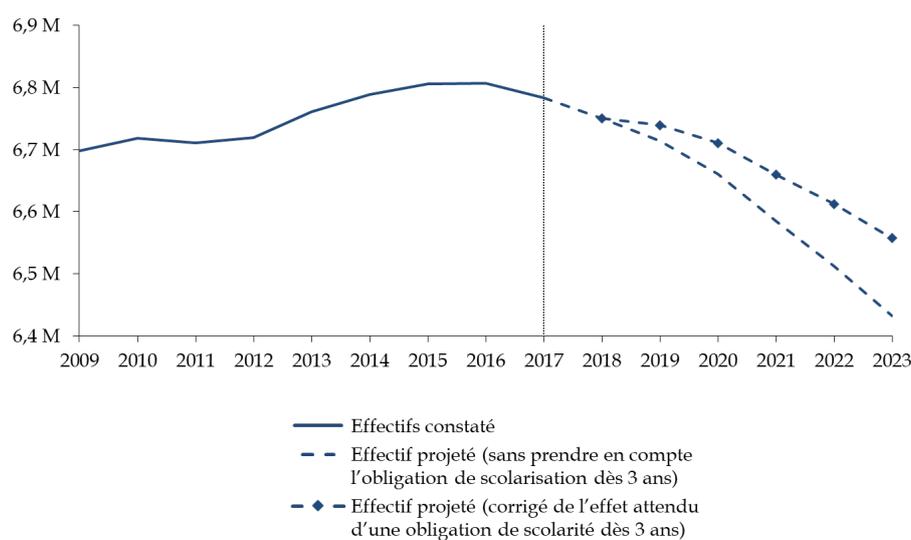
Source : DEPP

En d'autres termes, **les effectifs du premier degré sont amenés à décliner structurellement**, et ce en dépit de l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à 3 ans (+ 25 000 élèves en 2019) qui devrait contribuer à ralentir cette contraction des effectifs mais non pas l'inverser.

Le premier degré aura perdu près d'un sixième de ses élèves en cinq ans.

Évolution des effectifs d'élèves dans l'enseignement primaire entre 2009 et 2023

(en millions d'élèves)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DEPP et des documents budgétaires

Ces évolutions devraient gagner progressivement le second degré, à commencer par le collège. **L'augmentation des effectifs constatée en collège depuis la rentrée 2017 pourrait se poursuivre jusqu'à la rentrée 2021 et serait suivie d'une très légère baisse en 2022 avant de diminuer sensiblement en 2023 et 2024.** Les perspectives démographiques du lycée ne devraient toutefois évoluer à la baisse qu'après 2024, correspondant au passage du pic de naissance de 2010.

Évolution des effectifs du second degré

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total collège | 3 374 409 | 3 413 156 | 3 432 898 | 3 439 060 | 3 437 693 | 3 429 580 | 3 421 519 |
| Total lycée professionnel | 648 851 | 643 763 | 645 926 | 653 478 | 661 005 | 668 589 | 670 237 |
| Total lycée général et technologique | 1 621 758 | 1 619 564 | 1 620 206 | 1 634 870 | 1 647 921 | 1 664 394 | 1 664 104 |

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DEPP et des documents budgétaires

b) Un recours accru aux heures supplémentaires permettant d'adapter les recrutements à ces évolutions et de développer certains dispositifs

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en œuvre une **vision de moyen et long terme dans la politique de recrutement des enseignants**, qui implique **d'anticiper la « bosse » démographique**. En effet, l'augmentation des effectifs qui a pu être constatée au cours des dernières années ou qui le sera dans un horizon temporel rapproché est appelée à se résorber.

Par conséquent, le ministère de l'éducation nationale doit inscrire sa gestion des personnels dans une **logique pluriannuelle**. Le rapporteur spécial considère que la **politique de recours aux heures supplémentaires** dans le second degré, en lieu et place de recrutement de personnels supplémentaires, permettra effectivement d'anticiper la baisse du nombre d'élèves à venir. **Un ETP correspond à 648 heures supplémentaires par an.**

Il convient de discerner les **heures supplémentaires années (HSA)**, intégrées dans l'emploi du temps des enseignants et qui sont en quelque sorte des heures « pérennisées » des **heures supplémentaires effectives (HSE)**, qui sont des heures ponctuelles, notamment pour du remplacement.

Le nombre d'HSA que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été porté à deux en 2019¹. Cette évolution semble avoir été acceptée par les enseignants, ce dont se félicite le rapporteur spécial.

Depuis le 1^{er} septembre 1999, le montant de la 1^{ère} HSA accomplie par les enseignants au-delà de leur volume d'heure obligatoire est majoré de 20 %². Depuis le 1^{er} janvier 2008, les HSE sont rétribuées à raison de 1/36^e d'HSA, majoré de 25 %³. À titre d'exemple, **le montant de l'HSE d'un professeur certifié de classe normale s'élève à 43,6 euros en 2021.**

Le coût total des heures supplémentaires en 2020-2021 était **de 1,158 milliard d'euros, en augmentation de 102 millions d'euros** par rapport à l'année précédente.

Sur l'année scolaire 2020-2021, dans l'enseignement public du second degré, **559 162 HSA ont été effectuées par 253 892 enseignants** et 64 % des enseignants du second degré ont effectué des HSA. Entre 2019-2020 et 2020-2021, le volume a augmenté de 7 890 HSA, ce qui correspond à 438 ETP de professeurs certifiés.

Le recours aux heures supplémentaires permet également de relever le nombre moyen d'heures d'enseignement par professeur, qui aura ainsi augmenté de 13 % sur les 30 dernières années en lycée, et dans une moindre mesure de 7 % au collège.

Selon les informations fournies au rapporteur spécial, **29 600 postes auraient été ainsi économisés en 2019.** Cette augmentation des heures supplémentaires permet l'augmentation des moyens d'enseignement dans le second degré, tout en favorisant le pouvoir d'achat des professeurs qui les effectuent.

L'augmentation des heures supplémentaires au cours des dernières années est également liée à l'essor d'un certain nombre de **dispositifs mobilisant de nombreuses heures supplémentaires.** C'est notamment le cas de « devoirs faits », mais également des « vacances apprenantes » et des stages de réussite.

¹ Décret n° 2019-309 du 11 avril 2019 portant création d'une seconde heure supplémentaire hebdomadaire non refusable par les enseignants du second degré.

² Décret n° 99-824 du 17 septembre 1999.

³ Décret n° 2008-199 du 27 février 2008.

La mise en place de « devoirs faits »

Le dispositif « devoirs faits », fonctionnant sur le volontariat des élèves, est proposé au collège ainsi que dans les écoles des académies d'outre-mer depuis la rentrée 2017. Il consiste en un temps dédié, en dehors des heures de classe, à l'accomplissement par le collégien des tâches demandées par ses professeurs dans l'établissement, afin qu'il puisse rentrer chez lui « devoirs faits. » **L'objectif visé est d'assurer 3 heures par semaine à chaque élève volontaire dans chaque collège.**

Pour l'année scolaire 2019-2020, plus de 707 000 élèves ont bénéficié du dispositif, ce qui représente environ 29,4 % de l'ensemble des élèves des collèges ayant répondu à l'enquête, pour un taux horaire moyen national de plus de 2 heures par élève. La classe de sixième demeurait la plus concernée, soit 40,2 % des élèves bénéficiaires de devoirs faits. En réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+), 44,3 % d'élèves sont bénéficiaires de devoirs faits.

Part d'élèves participant à « devoirs faits »

| | 2018 | | 2019 | | 2021 |
|--|-----------|----------------|----------------|---------|----------------|
| | Printemps | Automne | Printemps | Automne | Printemps |
| | Public | Public + Privé | Public + Privé | | Public + Privé |
| Élèves concernés | 515 682 | 720 552 | 754 799 | 707 427 | 770 351 |
| Taux d'élèves concernés | 24,1 % | 27,8 % | 27,7 % | 29,4 % | 30,5 % |
| Moyenne des h. hebdo. de suivi du dispositif par élève | 1,8 | 2,13 | 2,01 | 2,06 | 2,62* |

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le financement du dispositif « devoirs faits » est imputé sur les programmes 230 et 139. En 2020, le coût du dispositif sur le titre 2 s'élevait à 58,5 millions d'euros, dont 52,8 millions d'euros en heures supplémentaires effectives (HSE) et 5,7 millions d'euros en vacations. En 2022, l'enveloppe d'heures supplémentaires financée au titre de ce dispositif sur le titre 2 est stable, soit 2,6 millions d'HSE au titre du programme 230 et 104 518 HSE au titre du programme 139.

Le rapporteur spécial considère que le dispositif « devoirs faits » répond à de réels besoins, dont les résultats sont rapidement visibles. Il se félicite que le dispositif commence plus tôt dans l'année, dès la rentrée de septembre, afin de ne pas attendre novembre comme c'était le cas à l'origine. Il souligne toutefois que cette mesure doit encore être davantage adaptée aux zones rurales, même si le développement en cours de « devoirs faits » en visioconférence commence à apporter une réponse.

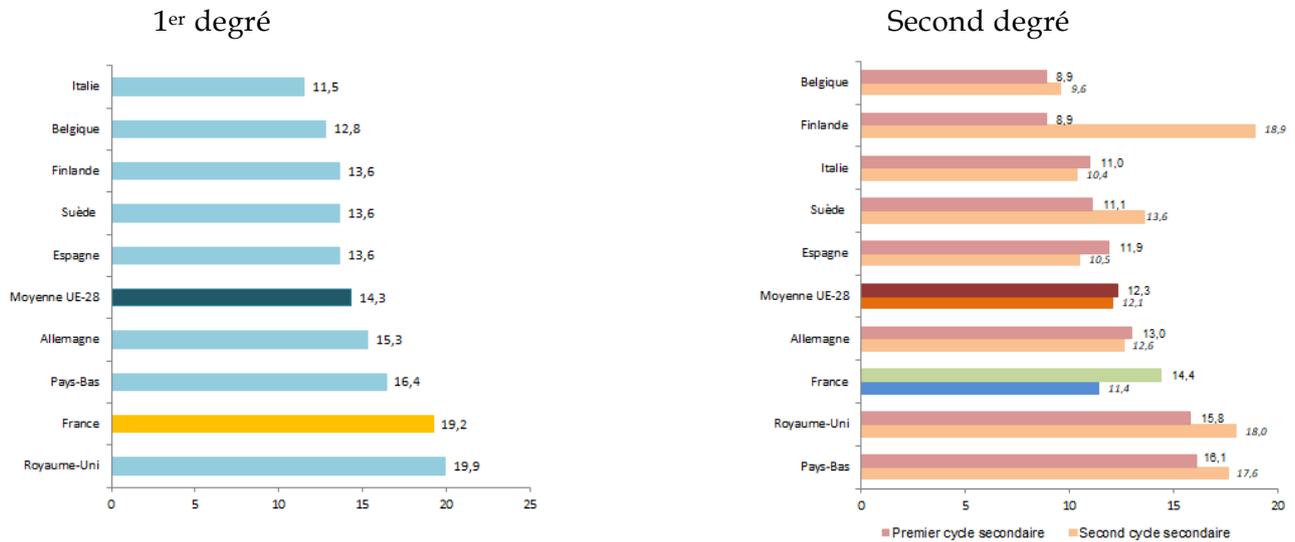
2. Dont il importe de tirer profit afin d'améliorer la qualité de l'enseignement en alignant les taux d'encadrement avec la moyenne européenne

a) Un taux d'encadrement supérieur à la moyenne européenne mais qui se réduit dans le premier degré

Dans le premier degré, la France présente le taux le plus fort au sein de l'Union européenne avec plus de 19 élèves par enseignant dans l'élémentaire et plus de 23 élèves par enseignant dans le préélémentaire. Si les personnels auxiliaires sont comptabilisés en plus des enseignants (Atsem dans le cas français), comme le fait l'OCDE, le taux d'encadrement descend à

16 élèves par personnel en France et à 12 élèves en moyenne dans l'Union européenne.

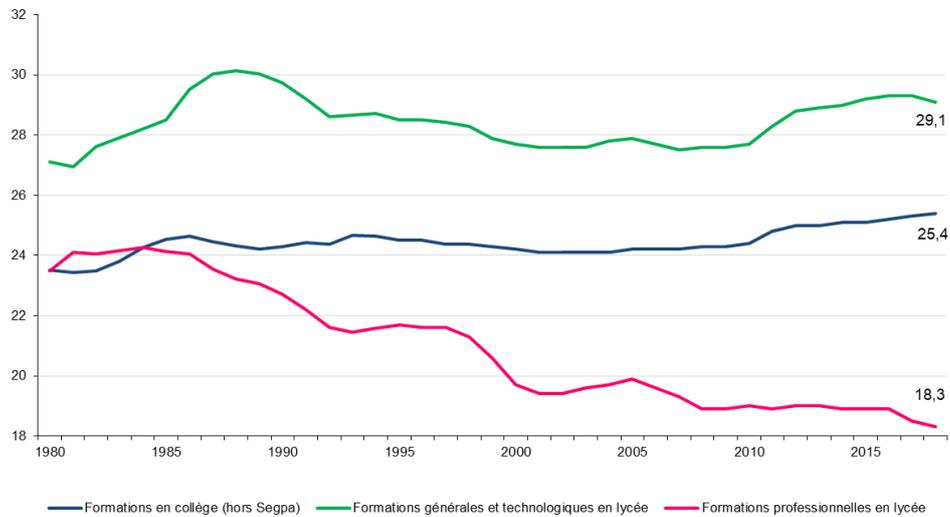
Nombre moyen d'élèves par enseignant et par niveau en 2018



Source : État de l'école 2020, DEPP

Dans le premier cycle du secondaire en France, le taux d'encadrement est meilleur que dans le premier degré et s'élève à 14 élèves par enseignant. Il reste cependant plus élevé que dans tous les autres pays, sauf aux Pays-Bas (16) et au Royaume-Uni (15).

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe (1980-2018)



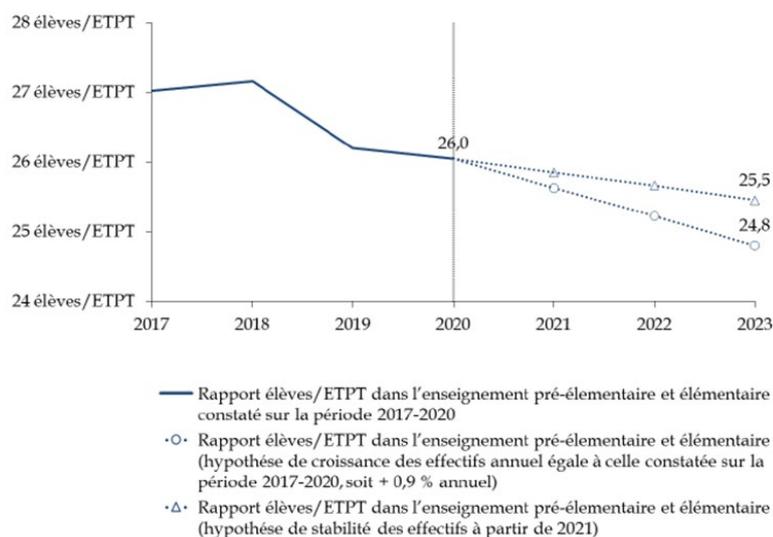
Source : État de l'école 2019, DEPP

Seule exception, dans le second cycle du secondaire, lycées professionnels, généraux et technologiques confondus, le taux d'encadrement en France, à 11 élèves par enseignant est meilleur que celui de la moyenne UE-28 (12) et surtout celui des Pays-Bas (18) et du Royaume-Uni (17).

Ce faible nombre est tiré vers le bas par l'enseignement professionnel, dans lequel l'encadrement est nettement inférieur à la voie générale et technologique. L'enseignement professionnel implique, pour maintenir des filières d'excellence au travers d'une offre d'enseignement large, la dispersion des professeurs sur les différentes branches d'activité. Une réforme est actuellement en cours pour **fluidifier la carrière des enseignants en lycée professionnel**, qui devrait permettre de **mieux adapter l'offre d'enseignement aux besoins de l'économie réelle**, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

La France a en outre entrepris au cours des dernières années de rattraper son écart sur le reste des pays de l'OCDE concernant le premier degré. **Entre 2010 et 2020, les effectifs du premier degré ont augmenté de 2,88 %, quand ceux du second degré ont diminué de 0,79 %.**

Évolution du taux d'encadrement dans le premier degré



Source : commission des finances d'après la DEPP

b) Un rééquilibrage vers le premier degré lié à des mesures encore en déploiement

(1) Les effets positifs du dédoublement des classes en éducation prioritaire

À partir de la rentrée 2017, un **dédoublement progressif des classes de CP et de CE1 a été mis en œuvre dans le réseau d'éducation prioritaire (REP) et le réseau renforcé (REP+)** avec pour objectif d'atteindre pour chacune un **maximum de 12 élèves**. Ce processus a été échelonné sur les rentrées scolaires 2017-2019 et a atteint son terme lors de la dernière rentrée scolaire. Cette mesure s'est traduite par la **création de 10 800 classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire, soit environ 300 000 élèves**. Cette évolution traduit à ce titre un effort concret en faveur du premier degré que le rapporteur spécial considère comme nécessaire.

Les premières évaluations menées par la DEPP¹ montraient que, **antérieurement au dédoublement, en CE1, 40 % des élèves de REP+ étaient en très grande difficulté en mathématiques et en français**. Grâce au dédoublement, **cette proportion serait abaissée de 7,8 % pour le français et de 12,5 % en mathématiques**. En CE1, en 2019, en français, les écarts de performances entre les élèves dans et hors éducation prioritaire diminuent dans tous les domaines.

¹ Dédoublement des classes de CP en éducation prioritaire renforcée : première évaluation, étude de la DEPP, janvier 2019.

Selon les évaluations les plus récentes¹, **les résultats sont positifs en CP : le dédoublement correspond à une diminution de 16 % en français et de 38 % en mathématiques de l'écart observé en début de CP entre le groupe REP+ et le groupe hors éducation prioritaire**. Ainsi, en français, les REP+ rattrapent leur retard initial entre le début du CP et la fin du CE1 par rapport aux élèves d'un niveau proche de REP+ pour arriver à des performances similaires à ces derniers. La DEPP indique ainsi que « *les progressions sont un peu plus fortes en REP+, ce qui peut être interprété comme un effet favorable de la réduction de la taille des classes* ».

L'effet est en revanche moins significatif en CE1 en français : la proportion d'élèves en difficulté en REP + passe de 22,4 % en début de CP à 21,5 % en fin de CP mais remonte à 22,3 % en fin de CE1. Il est **en revanche important en mathématiques** : la proportion d'élèves en difficulté en REP + passe de 21,4 % en début de CP à 18,5 % en fin de CP, 18,5 % en début de CE1 et enfin en fin de CE1.

En tout état de cause, **le dédoublement ne concerne pour l'instant qu'une minorité d'élèves, plus précisément 10 000 à la rentrée 2020**. Mais les **inégalités de résultats à l'entrée en CP sont déjà très marquées** selon le niveau social. On constate notamment un écart de vocabulaire de 40 points à l'entrée en CP entre les élèves en enseignement prioritaire renforcé (REP +) et hors enseignement prioritaire.

Afin de tirer les conséquences de ce constat, le dédoublement sera progressivement étendu aux classes de la grande section de maternelle en éducation prioritaire afin de favoriser l'atteinte de l'objectif « 100 % de réussite en primaire ». À la rentrée 2021, il concernait près de **60 000 élèves, soit 50 % des classes de grande section**, ayant nécessité le recrutement de 1 900 ETP supplémentaires. Les grandes sections en secteur prioritaire ne seront toutefois intégralement dédoublées qu'en 2023, pour l'ensemble **des 150 000 élèves concernés et les 6 000 emplois supplémentaires**.

***In fine*, 2 950 emplois seront nécessaires à la mise en œuvre du dédoublement sur les trois niveaux depuis la rentrée 2020. Pour 2022, près de 1 200 emplois devraient y être consacrés.**

Le rapporteur spécial souligne toutefois que le dispositif ne peut pleinement être efficace que si les pratiques enseignantes s'adaptent au dédoublement, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

(2) Le plafonnement à 24 élèves hors éducation prioritaire

Les effectifs des classes de CP et de CE1 hors éducation prioritaire sont en outre progressivement limités à 24 élèves à compter de la rentrée 2020. La mise en œuvre de cet objectif se poursuivra jusqu'à la rentrée 2022. 2 660 emplois y sont dédiés pour le seul enseignement public.

¹ Impact de la réduction de la taille des classes de CP et CE1, DEPP, octobre 2021.

En 2021, la mesure a essentiellement concerné les classes de grande section, au travers du recrutement de 1 187 emplois. Le plafonnement des classes de CP et de CE1 sera finalisé à la rentrée 2022. 1 472 emplois au total sont nécessaires pour réaliser la mesure, répartis pour moitié sur les exercices 2021 et 2022.

Ainsi pour l'enseignement public, alors que 73 % des classes de niveau grande section, de CP et de CE1 étaient à 24 élèves ou moins à la rentrée 2019, ce taux s'élève à plus de 86 % à la rentrée 2021.

Le rapporteur spécial considère que cette initiative va dans le bon sens, dans la continuité de ses recommandations exprimées plus haut sur la nécessité d'une baisse du taux d'encadrement.

c) Une gestion des effectifs d'enseignants qui doit être orientée vers une diminution du taux d'encadrement pour accompagner la baisse démographique

Le rapporteur spécial se félicite de la dynamique à l'œuvre de réduction du taux d'encadrement dans le premier degré. Il estime toutefois que celle-ci doit être approfondie et surtout étendue au secondaire. Du fait des évolutions démographiques mentionnées plus haut, la logique qui doit prédominer est celle de la **réduction du nombre d'enfants par classe**.

Au-delà d'entraîner des économies potentielles, la baisse des effectifs constitue en effet selon le rapporteur spécial l'occasion de poursuivre la transformation du système scolaire français. Par un effet mécanique, **la réduction du nombre d'élèves entraînera une baisse du taux d'encadrement qui est de nature à améliorer le suivi des élèves**, dans le prolongement des dédoublements de classe déjà mis en œuvre. Les évaluations de la DEPP montrent un effet positif du dédoublement en zone prioritaire (*cf. infra*), qui permet d'améliorer la qualité de l'enseignement.

Dans les petites écoles rurales, la question n'est pas tant celle du taux d'encadrement qu'au contraire celle d'un nombre d'élève trop faible. Le Gouvernement mène actuellement une **politique de non fermeture des classes en zone rurale sans l'accord du maire**. Si le rapporteur spécial ne peut qu'approuver l'attention portée aux petites communes rurales, le coût de cette mesure lui semble difficilement soutenable.

B. LES ÉVALUATIONS NATIONALES COMME INTERNATIONALES METTENT EN AVANT LES DISPARITÉS DE NIVEAU DES ÉLÈVES, MALGRÉ UNE DÉPENSE D'ÉDUCATION MOYENNE PROCHE DE CELLE CONSTATÉE DANS LES PAYS EUROPÉENS

1. Une dépense d'éducation dans la moyenne de l'OCDE, malgré une structure toujours déséquilibrée en faveur du second degré

a) Les composantes de la dépense d'éducation

Les principaux facteurs qui influencent le coût salarial des enseignants dans les dépenses sont : le **salaire moyen**, le **temps d'enseignement statuaire**, le **temps d'instruction** reçu par les élèves et enfin la **taille moyenne des classes**.

Un salaire des enseignants et un temps d'instruction élevés font augmenter la dépense par élève ; un temps d'enseignement et une taille des classes importants la font, au contraire, diminuer.

S'agissant du salaire des enseignants, les comparaisons européennes ont été décrites plus haut. La taille des classes est quant à elle nettement supérieure en France à la moyenne de l'OCDE (*cf supra*).

La **dépense intérieure d'éducation (DIE)** agrège les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation.

Les différents financeurs de la dépense d'éducation

Les trois quarts de la dépense intérieure d'éducation sont des charges de personnel, essentiellement supportées par l'État.

Celui-ci participe ainsi de manière prépondérante au financement de la DIE, à hauteur de **58,8 % en 2020** dont 55 % pour le ministère de l'éducation nationale. Les collectivités locales assurent quant à elles 22,4 % de la dépense d'éducation, les entreprises 9,1 %. Les ménages participent à hauteur de 6,5 %. Enfin, les autres administrations publiques, notamment la caisse d'allocations familiales qui verse l'allocation de rentrée scolaire, financent les 3,2 % restants. La part de chaque financeur demeure relativement stable sur les trois dernières années.

Évolution de la structure du financement de la DIE (en %)

| Évolution de la structure du financement initial ¹ (en %) | 1980 | 2000 | 2018 | 2019 | 2020* |
|--|-------|-------|-------|-------|--------------|
| État ² | 67,9% | 64,0% | 57,5% | 57,3% | 58,8% |
| dont MENJS-MESRI | 60,3% | 56,7% | 54,0% | 53,8% | 55,0% |
| Collectivités territoriales | 14,3% | 19,9% | 23,0% | 23,7% | 22,4% |
| Autres administrations publiques et CAF ³ | 0,4% | 2,2% | 2,7% | 2,7% | 3,2% |
| Entreprises | 6,7% | 6,6% | 9,0% | 8,5% | 9,1% |
| Ménages | 10,7% | 7,3% | 7,7% | 7,9% | 6,5% |

Source : DEPP, Compte de l'éducation

Font partie de la DIE les dépenses relatives à l'organisation du système éducatif, mais aussi la restauration ou les transports scolaires.

La DIE va donc **au-delà du périmètre de la mission « Enseignement scolaire »**, mais reste un indicateur intéressant pour effectuer des comparaisons internationales.

b) Une dépense d'éducation dans la moyenne de l'OCDE

En 2020, la dépense intérieure d'éducation (DIE) a atteint 160,6 milliards d'euros, ce qui correspond à 7 % de la richesse nationale (PIB) et à 8 900 euros par élève ou étudiant.

Entre 1980 et 2019, la dépense d'éducation a crû en moyenne au même rythme que la richesse nationale, soit 1,8 % par an. Toutefois, du fait de la crise sanitaire, **la DIE a enregistré une baisse de 4,4 milliards d'euros en 2020, soit - 2,6 % par rapport à 2019**. La crise a en effet occasionné une moindre activité des services de restauration, d'hébergement et de transports scolaires. En 2020, les familles ont également supporté de moindres dépenses de cantine et d'internat. En revanche, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) a été majorée de 100 euros par bénéficiaire.

Évolution de la dépense intérieure d'éducation

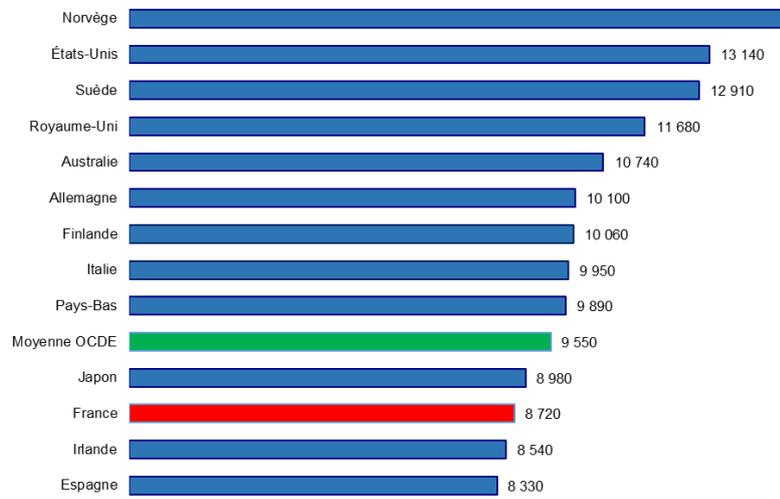
| | 1980 | 2000 | 2018 | 2019 | 2020* |
|---|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Dépense intérieure d'éducation (DIE) | | | | | |
| aux prix courants (en milliards d'euros) | 29,4 | 108,2 | 157,8 | 160,9 | 160,6 |
| aux prix 2020 (en milliards d'euros) | 80,9 | 143,0 | 163,9 | 165,0 | 160,6 |
| DIE/PIB (en %) | 6,5% | 7,3% | 6,7% | 6,6% | 7,0% |
| Dépense moyenne par élève | | | | | |
| aux prix courants (en euros) | 1 810 | 6 250 | 8 790 | 8 980 | 8 900 |
| aux prix 2020 (en euros) | 4 970 | 8 260 | 9 130 | 9 210 | 8 900 |

* données provisoires

Source : DEPP, *Compte de l'éducation*

Ce faisant, la dépense intérieure d'éducation française se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Ceux-ci consacraient en 2017 environ 4,9 % de leur PIB en moyenne aux établissements d'enseignement, de l'élémentaire au supérieur, contre 5,2 % en France. Ce pourcentage varie de 3,2 % (Luxembourg) à 6,6 % (Norvège). **La France se situe à un niveau comparable à ceux du Danemark et des Pays-Bas**. Par rapport à la richesse nationale, elle dépense plus que le Japon (4 %), l'Italie (4,1 %), et l'Allemagne (4,3 %), mais moins que la Suède (5,5 %), la Belgique (5,6 %), les États-Unis (6,0 %) et le Royaume-Uni (6,1%).

Dépense d'éducation au titre des établissements d'enseignement élémentaire par rapport au PIB (2018)



Source : État de l'école 2021, DEPP

c) Malgré une structure toujours déséquilibrée en faveur du second degré

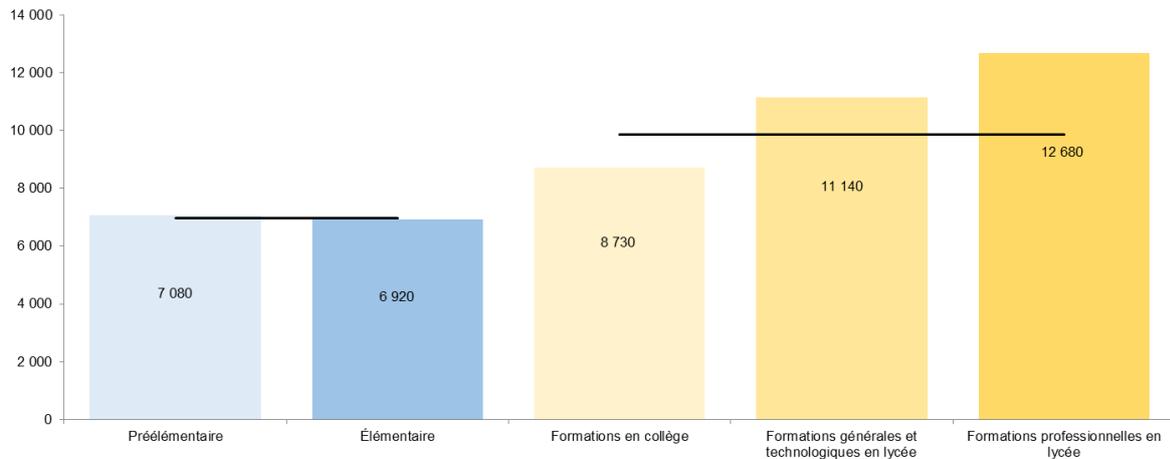
En revanche, la structure des dépenses consacrées au système scolaire français reste atypique par rapport aux pays européens, au détriment de l'enseignement primaire.

La dépense d'éducation se répartit entre le premier degré pour 47,1 milliards d'euros (29,3 %), le second degré pour 60,8 milliards d'euros (37,8 %) et l'enseignement supérieur pour 33,8 milliards d'euros (21,0 %). Le reste finance les formations continue et extrascolaire à hauteur de 19 milliards d'euros (11,8 %).

L'asymétrie des ressources entre le premier et le second degré persiste malgré les efforts engagés en faveur du premier degré, à la suite du constat d'une asymétrie persistante dans la répartition des ressources conduisant à un **niveau de dépenses en valeur trop faible dans le premier degré et trop important dans le second degré**, en comparaison des autres pays de l'OCDE.

Dépense moyenne par élève en 2020

(en euros)



Source : DEPP

Le coût pour un élève de l'école élémentaire en France est au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement 8 720 et 9 550 équivalents dollars en 2018). En revanche, dans le second degré, la France dépense nettement plus par élève dans le secondaire (13 010 équivalents dollars en 2018) que la moyenne des pays de l'OCDE (11 190) et un peu moins que l'Allemagne (13 930). C'est surtout dans le second cycle du secondaire que le coût par élève en France dépasse sensiblement la moyenne de l'OCDE (15 110 contre 11 590).

Évolution de la dépense d'éducation par niveau

(en milliards d'euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|-------|-------|--------------|-------|
| Premier degré | 46,5 | 47,1 | 47,7 | 47,1 |
| Second degré | 60,9 | 61,1 | 61,1 | 60,8 |
| Supérieur | 31,8 | 32,5 | 32,6 | 33,8 |
| Extrascolaire | | | | 19 |
| Total | 157,6 | 159,7 | 160,5 | 160,7 |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

2. Une indispensable attention portée à la mesure de la performance et la productivité du système scolaire

Afin de déterminer la productivité du système d'enseignement, la mise en place d'un système d'évaluation de qualité est indispensable. C'est pourquoi le rapporteur spécial salue la mise en œuvre par la loi pour une École de la confiance¹ du conseil d'évaluation de l'école².

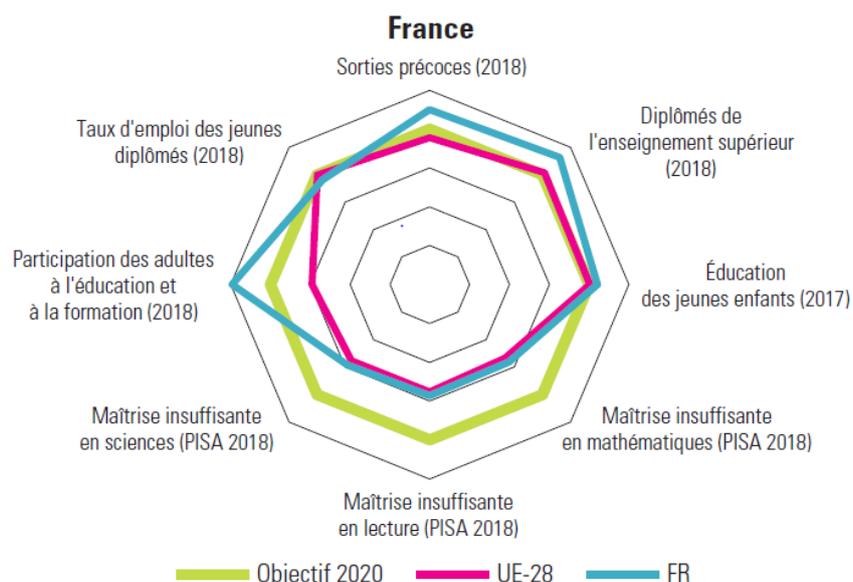
Plus largement, un système d'évaluation robuste est nécessaire à la détermination de l'efficacité du système éducatif. **Le rapporteur spécial salue le travail mené en ce sens par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance**, dont les données de qualité gagneraient à être davantage exploitées.

a) Les évaluations internationales démontrent que la France se situe en deçà de la moyenne des pays européens

De nombreuses études internationales, dont la plus médiatisée est l'enquête PISA, menée au niveau de l'OCDE, analysent le niveau et les compétences des élèves à différentes étapes de leur parcours.

La France se situe dans l'ensemble au niveau des autres pays européens. Certaines enquêtes, confirmées par les résultats à l'échelle nationale, concluent cependant à une insuffisante maîtrise de l'écrit, et plus encore des compétences en sciences et en mathématiques.

Position de la France au regard des objectifs de la stratégie Éducation et formation 2020 en 2018



Source : DEPP, l'Europe de l'éducation en chiffres d'après Eurostat

¹ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance du 26 juillet 2019.

² Article L.241-13 du code de l'éducation.

La situation de la France par rapport à la stratégie Europe 2020 dans le domaine de l'éducation

La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, avait pour objectif de faire de l'Union européenne la première économie de la connaissance. La stratégie globale « Europe 2020 » ayant pris sa suite, vise une croissance « intelligente, durable et inclusive ».

Le cadre stratégique actuellement en vigueur a été mis en place en 2009 et s'intitule « **Éducation et formation 2020** ». Celle-ci fixe des objectifs dans six domaines principaux, devant théoriquement être atteints en 2020. Toutefois, aucun pays européen n'atteint l'intégralité des objectifs statistiques fixés par Éducation et formation 2020.

La première cible consiste à **limiter en deçà de 10 % les sorties précoces**, c'est-à-dire la part des jeunes de 18 à 24 ans qui ont quitté le système scolaire sans diplôme. La France a dépassé cet objectif (*cf. infra*). Elle a également dépassé celui de 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur parmi la population âgée de 30 à 34 ans, en atteignant 46 %.

L'obligation de scolarisation à partir de 3 ans permet à la France d'atteindre également le troisième objectif de la stratégie, à savoir **l'intégration dans le système scolaire d'au moins 95 % d'enfants âgés entre 4 ans et l'âge d'entrée à l'éducation élémentaire obligatoire**.

En revanche, **la France est bien en deçà des cibles concernant le niveau de maîtrise de la lecture, des mathématiques et des sciences** : la proportion de jeunes âgés de 15 ans qui ont un niveau de compétences faible dans chacun des domaines évalués à PISA devrait être inférieure à 15 %.

- (1) Les enquêtes PISA : des résultats dans la moyenne de l'OCDE concernant la maîtrise de l'écrit mais qui soulignent le manque d'efficience de la dépense d'éducation en France

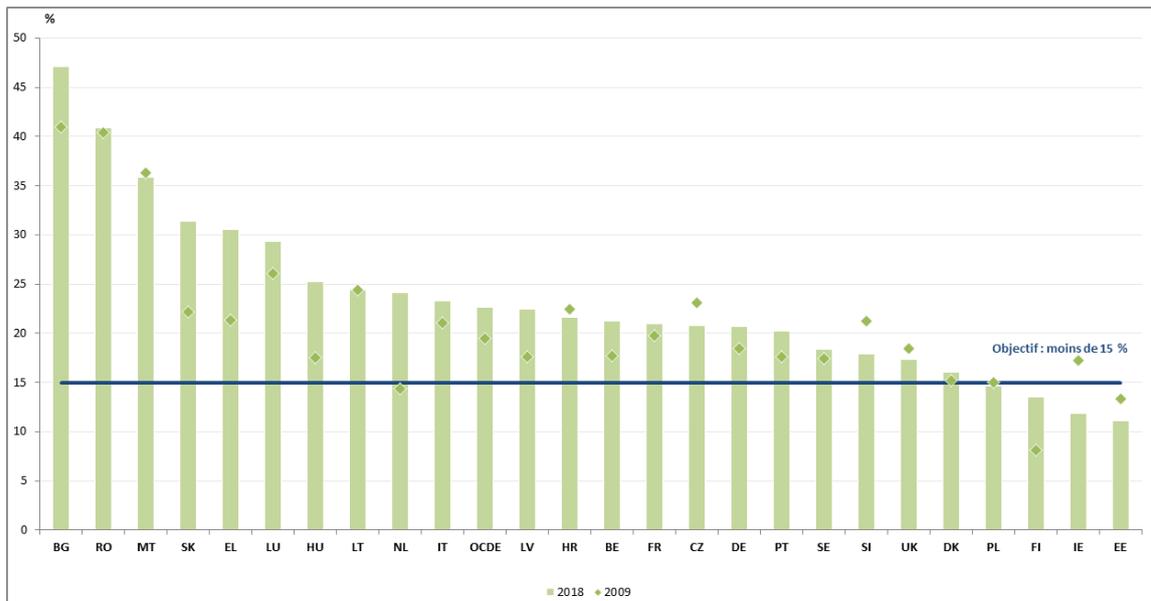
Tous les trois ans depuis 2000, sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'évaluation internationale PISA (*Programme for International Student Assessment* ou Programme international pour le suivi des acquis des élèves) évalue les compétences des élèves de 15 ans dans trois domaines : la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique. PISA analyse une classe d'âge, les élèves de 15 ans, arrivant en fin de scolarité obligatoire dans la plupart des pays de l'OCDE.

À chaque cycle PISA, un de ces domaines est plus approfondi que les autres, ce qui permet une étude détaillée des résultats et des évolutions le concernant. En 2018, tout comme en 2000 et 2009, la compréhension de l'écrit était au centre de l'évaluation menée dans **79 pays, dont les 37 pays de l'OCDE**.

Avec un score moyen de 493 points en 2018, non significativement différent de celui de 2009 (496), les résultats de la France montrent une grande stabilité entre 2009 et 2018 et se situent au-dessus de la moyenne des 37 pays de l'OCDE (487 points). La France obtient des résultats supérieurs à ceux des Pays-Bas, de la Grèce ou de la Hongrie. En revanche, la part des

élèves ne maîtrisant que faiblement l'écrit est plus élevée en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

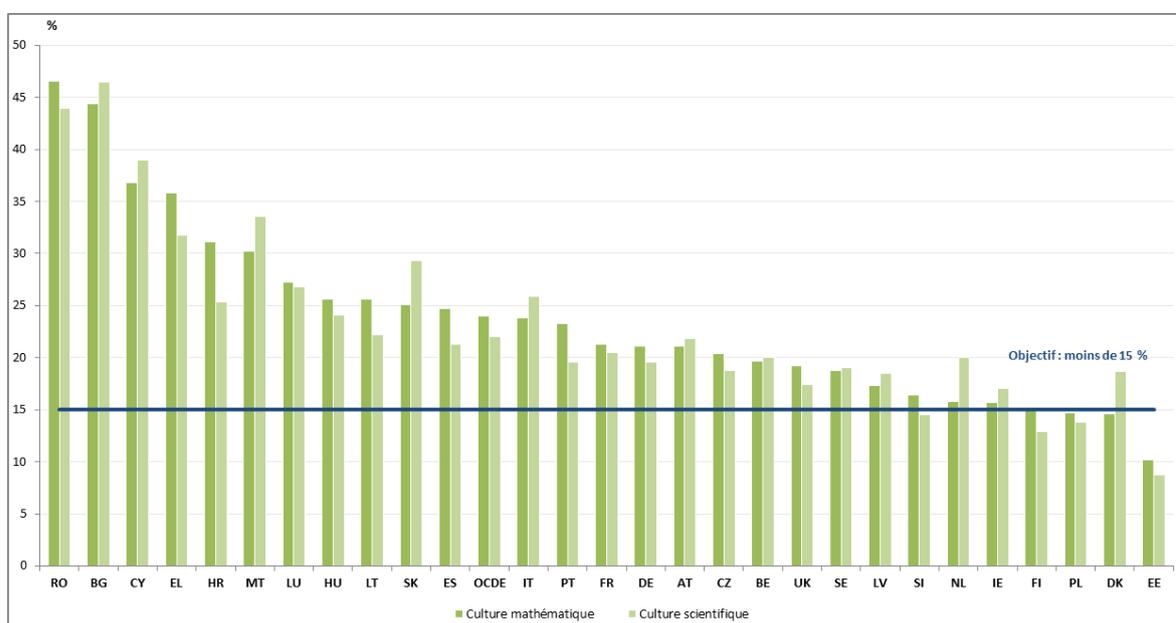
Proportion d'élèves de 15 ans faiblement performants à l'épreuve PISA de compréhension de l'écrit en 2009 et 2018 parmi les pays européens



Source : *l'Europe de l'éducation en chiffres*, ministère de l'éducation nationale, DEPP, 2020.

Concernant la **maîtrise des connaissances scientifiques**, **20 % des élèves français sont faiblement performants**, ce qui se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE, au même niveau que l'Allemagne ou l'Autriche. Elle fait en revanche beaucoup moins bien que la plupart des pays du Nord de l'Europe, ainsi que des pays baltes.

Proportion d'élèves de 15 ans faiblement performants aux épreuves PISA de culture mathématique et de culture scientifique en 2018



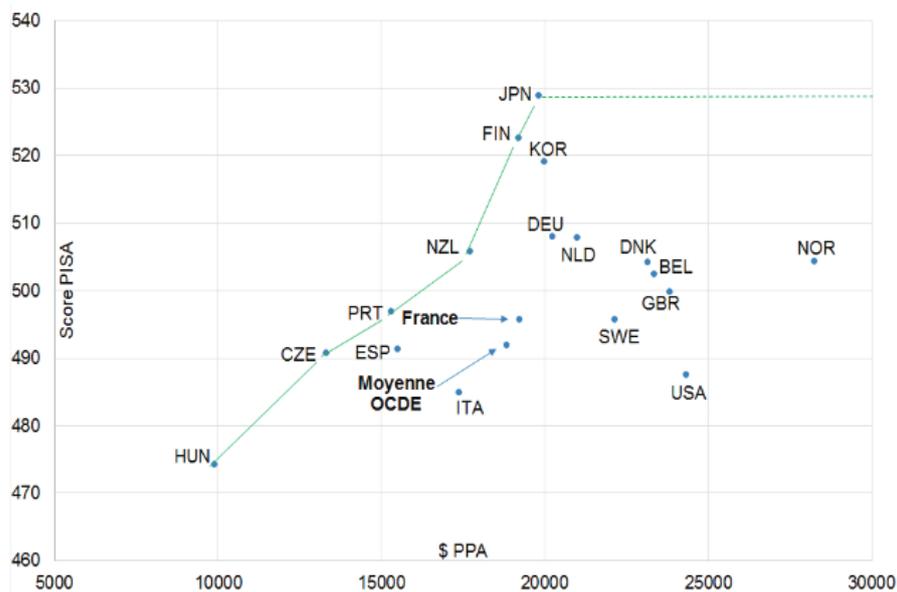
Source : DEPP, *l'Europe de l'éducation en chiffres 2020*.

En France et dans l'OCDE, un élève sur cinq est en difficulté et la proportion d'élèves les plus performants est de 9 %. L'écart de score entre les élèves les plus performants et les élèves les moins performants de France reste stable entre 2009 et 2018 (20 points), alors qu'il a augmenté dans l'OCDE.

Cependant, les résultats de la France s'éloignent de ceux de la moyenne de l'OCDE sur trois points. **La France se distingue par une forte variation entre la performance des élèves en seconde générale et technologique** (pour lesquels le score moyen de 532 est comparable aux scores obtenus par les meilleurs pays de l'OCDE) **et celle des élèves scolarisés en lycée professionnel**, pour lesquels le score très inférieur (à 427 points). Par ailleurs, si les filles obtiennent un meilleur score en compréhension de l'écrit dans l'ensemble des pays testés, la tendance française est à la diminution des écarts avec davantage de filles dans les niveaux faibles et plus de garçons dans les hauts niveaux qu'auparavant.

L'analyse des résultats des enquêtes PISA conduit à conclure une **relative efficacité de la dépense française d'éducation**, et partant, de la productivité du système éducatif français. Ainsi, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE si l'on met en regard les scores obtenus aux différents classements PISA et la dépense d'éducation. Toutefois, la France accumule un retard conséquent par rapport aux pays du Nord de l'Europe.

**Comparaison entre le score PISA total et la dépense d'éducation par élève
premier et second degrés confondus en 2015
(en dollar en parité de pouvoir d'achat)**



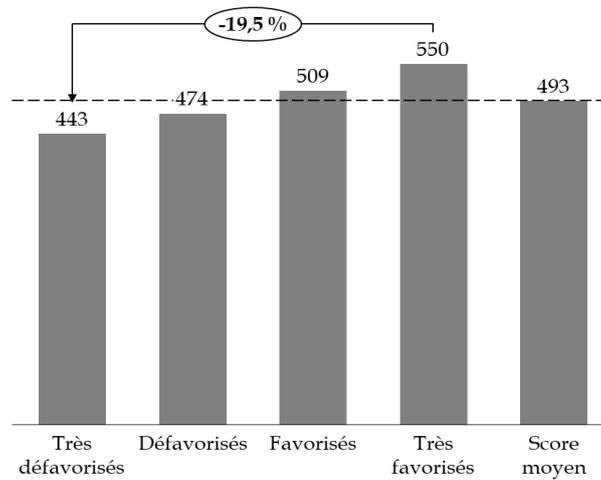
Source : Direction générale du Trésor

Plus généralement, les comparaisons PISA permettent de déterminer que **la France est l'un des pays où l'origine sociale conditionne le plus le parcours scolaire des enfants.**

L'enquête PISA comprend notamment une mesure du poids du statut économique de la famille (l'indice de statut économique, social et culturel ou SES) sur les résultats scolaires des enfants. La France est le pays de l'OCDE où ce lien est le plus étroit. **En 2018, l'écart de réussite entre les élèves de milieu social favorisé et défavorisé atteignait 107 points en France, du même ordre que celui constaté en Allemagne et en Belgique, et très nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (89 points).** Cet écart est cependant comparable à celui observé dix ans plus tôt, soit 110 points en France en 2009¹.

¹ DEPP, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020.

Incidence du milieu socio-économique sur la maîtrise de l'écrit en 2018 selon l'enquête PISA



Source : commission des finances d'après l'OCDE, PISA 2018, tableau II.B1.2.3

- (2) Les compétences en compréhension de l'écrit des élèves de CM1 (PIRLS 2016) : des résultats significativement inférieurs à ceux des pays comparables

L'enquête internationale PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) est également organisée par l'IEA. Elle évalue les **performances en compréhension de l'écrit des élèves de CM1**, indépendamment de leur âge.

En France, la DEPP a conduit l'enquête en mars 2016. Ses résultats **sont nettement inférieurs à ceux mis en avant par l'enquête PISA** et dressent un bilan nettement moins positif. Avec un score de 511 points, la France se situe certes au-delà de la moyenne internationale (500 points) mais **très largement en deçà de la moyenne européenne** (540 points) et de celle de l'OCDE (541 points), qui regroupe pourtant des pays au niveau de développement moindre.

Environ 6 % des élèves français n'atteignent pas le niveau le plus élémentaire. Les élèves français se trouvent surreprésentés dans le groupe le plus faible. À l'inverse, seuls 12 % des élèves français font partie du quart européen le plus performant.

Toute aussi inquiétante est la baisse significative des résultats par rapport aux cycles précédents, en 2001 et 2006. La France est, avec les Pays-Bas, le seul pays testé dans lequel les scores baissent, à hauteur de 14 points pour la France et de 9 points pour les Pays-Bas. La comparaison sur quinze ans montre une baisse significative des performances : de 22 points sur la compréhension des textes informatifs, et de 6 points sur les textes narratifs.

- (3) Les compétences en mathématiques et en sciences des élèves de CM1 (TIMSS 2015) : des résultats largement inférieurs à ceux de la moyenne européenne

L'étude internationale TIMSS 2015 mesure les performances en mathématiques et en sciences des élèves à la fin de la quatrième année de scolarité obligatoire (CM1 pour la France). Elle est également organisée par l'IEA.

Avec un score de 488 points en mathématiques et de 487 points en sciences, la France se situe en deçà de la moyenne internationale (516 points en mathématiques et en sciences) et de la moyenne européenne (527 points en mathématiques ; 525 points en sciences).

Résultats des performances en mathématiques des pays européens d'après l'enquête TIMSS 2015



Source : commission des finances d'après la note d'information 16.33 de la DEPP

D'après cette évaluation, en France, un élève sur huit ne maîtrise pas les compétences élémentaires, contre 5 % en moyenne en Europe.

Le rapporteur spécial note que cette situation est d'autant plus préoccupante que **le volume horaire d'enseignements de mathématiques est largement supérieur en France par rapport aux autres pays européens.** La question de l'efficacité de l'enseignement doit donc être posée. En France, 180 heures annuelles d'enseignement sont prescrites par les programmes, et selon l'enquête, les enseignants affirment aller au-delà et déclarent y consacrer 193 heures. Au niveau européen, la moyenne déclarée par les enseignants est pourtant de seulement 158 heures annuelles.

b) Les évaluations nationales indiquent un décrochage en mathématiques et des résultats très insuffisants en français, malgré une stabilité pendant la crise sanitaire

La DEPP a engagé depuis 2003 des évaluations triennales, ou cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillons (CEDRE). Cette enquête permet de mesurer les compétences des élèves et leurs évolutions. Elle se déroule en fin de CM2 et en fin de troisième, permettant ainsi d'avoir un indicateur du niveau des élèves à l'entrée et à la sortie du collège.

Les dernières évaluations de fin de sixième ont eu lieu en 2020. À cette date, **88,3 % des élèves maîtrisaient les compétences essentielles en français et 71,9 % en mathématiques**. En seconde générale et technologique, ces proportions s'élèvent à respectivement 93,2 % et 83,5 %, mais cette proportion tombe à seulement 56,3 % et 37,1 % en seconde technologique.

En 2019, le niveau des acquis des élèves en fin de CM2 en maîtrise de la langue française (compréhension de l'écrit et étude de la langue) reste stable depuis douze ans. Ainsi, 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin de scolarité primaire, ce qui signifie que **plus d'un tiers des élèves n'a pas le niveau minimum requis**.

Tout aussi alarmant, la **proportion des élèves des groupes de haut niveau diminue** (10 % en 2003, 7,2 % en 2015). Il est vrai que c'est aussi le cas des groupes de bas niveau (15 % en 2003, 11 % en 2015), au profit d'un accroissement des groupes intermédiaires (55,8 % en 2003, 62,2 % en 2015).

En histoire-géographie et enseignement moral et civique, les élèves en très grande difficulté représentent 15,4 % de l'ensemble. Près de six élèves sur dix détiennent les acquis attendus en fin d'école (58,2 %) et plus d'un élève sur quatre a beaucoup de mal à mobiliser des connaissances qui restent parcellaires (26,4 %).

Les données concluent également à un **décrochage brutal du niveau des élèves en mathématiques**. Les difficultés des élèves français commencent dès le CP. **S'agissant de la résolution de problèmes, 46 % seulement des élèves en 2019 ont un niveau satisfaisant dès le début de CE1**, niveau qui est de 27 % seulement en réseau d'éducation prioritaire (REP)¹.

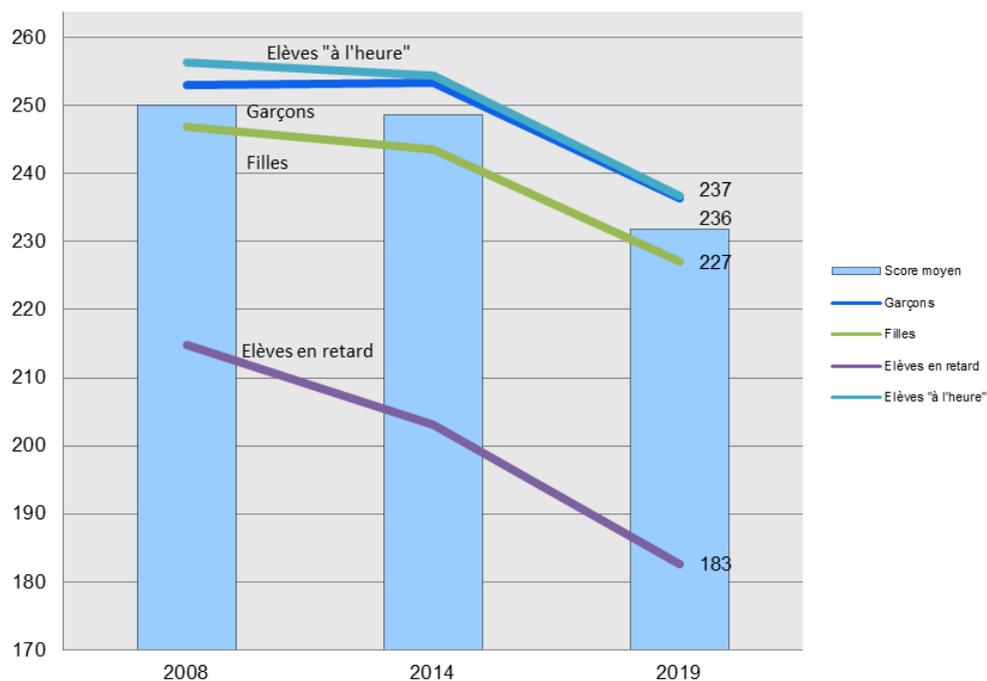
Concernant les élèves de CM2, on avait pu observer une relative stabilité de niveau entre 2008 et 2014, mais **le score moyen aux évaluations CEDRE en mathématiques a chuté de 17 points en 2019 par rapport à 2014**. **Seuls 20 % des élèves appartiennent au groupe ayant les meilleurs résultats, contre 30 % en 2014**². Plus inquiétant encore, plus de la moitié (54 %) des élèves interrogés appartiennent au groupe ayant le niveau le plus faible. Plus précisément, **28 % des élèves ont un niveau faible ou très faible**

¹ Réponse au questionnaire transmis par le rapporteur spécial.

² DEPP, note d'information n° 20.33 – Septembre 2020.

en 2019 contre 17 % en 2014. Dans l'ensemble, près de six élèves sur dix ont un niveau en mathématiques jugé insuffisant.

Évolution du score moyen des performances en calcul des élèves de CM2



Source : DEPP

En fin de collège, le score moyen (237) a également baissé en 2019 (243 en 2014 et 250 en 2008), et, plus inquiétant encore, cette baisse touche aussi bien les bons élèves que les élèves en retard (respectivement 20 et 24 points de moins entre 2008 et 2019).

Sur le long terme, la diminution du niveau scolaire est tout aussi flagrante. **Les performances des élèves ont fortement baissé entre 1987 et 1999**, dans une proportion plus importante que la baisse de niveau entre 1999 et 2007 d'une part et 2007 et 2017 d'autre part.

En 2017, plus de neuf élèves sur dix ont un niveau inférieur ou égal au niveau médian en 1987. Près de six élèves sur dix ont un niveau inférieur au niveau atteint par 90 % des élèves de 1987. **Seuls 1 % des élèves atteignent le seuil des 10 % des élèves les plus performants en 1987.**

Cette baisse est comparable à la perte d'une année scolaire en trente ans.

c) L'enjeu de la mesure de la valeur ajoutée des établissements

Le **Conseil d'évaluation de l'école (CEE)**, créé en 2019, est chargé de l'évaluation des établissements, dont il partage la maîtrise d'œuvre avec les recteurs d'académie. Le Conseil a ainsi mis en œuvre au printemps 2020 un cadre d'auto-évaluation et d'évaluation externe des établissements scolaires.

Le ministère avait initialement demandé aux recteurs de programmer sur l'année scolaire 2020-2021 **l'évaluation de 20 % des établissements**, soit environ **2 000 établissements du second degré par an, afin de viser l'évaluation de tous les établissements tous les cinq ans.**

Du fait de la crise sanitaire, ce rythme a été ralenti : environ 1 000 établissements projetaient toujours fin 2020 d'accomplir une démarche d'évaluation complète **au premier semestre 2021, soit seulement 10 % des établissements** du second degré. À ce stade, la campagne 2021-2022 prévoit d'évaluer environ 2 300 établissements. Il importe que cet objectif soit tenu afin que le conseil d'évaluation de l'école soit un outil efficace.

Le rapporteur spécial approuve cette intéressante démarche, qui permettra de combler un angle mort des évaluations et de laissera à chaque chef d'établissement la possibilité de pouvoir se comparer à des établissements possédants les mêmes caractéristiques. Ce faisant, il sera possible de mesurer la valeur ajoutée de chaque établissement. **Le rapporteur spécial sera pour cette raison attentif aux résultats des évaluations.**

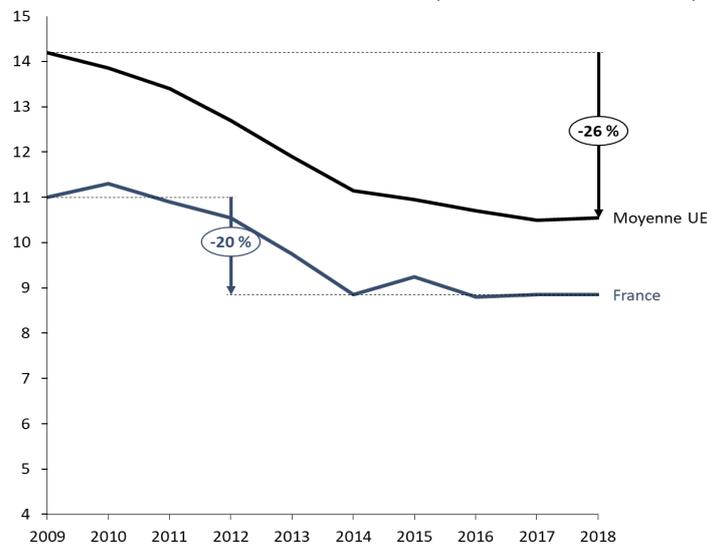
d) Un succès qui doit être prolongé : la politique de lutte contre le décrochage scolaire et l'action de la mission de lutte contre le décrochage scolaire

L'objectif fixé par le conseil européen du 17 juin 2010 consistait à faire passer le taux d'abandon scolaire moyen dans l'Union européenne sous la barre des 10 % en 2020. **La France a atteint cette cible, le taux d'abandon scolaire s'élevant à 8,2 % en 2019 contre 12,6 % en 2010 et 13 % en 2003.**

Le nombre de jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans qualification est aujourd'hui de 80 000 jeunes environ en 2019 pour 140 000 il y a cinq ans. Il est **en baisse continue depuis 20 ans.**

Part des 18-24 ans peu ou pas diplômés et hors formation depuis 2009

(en dizaines de milliers)



Source : commission des finances d'après l'État de l'école 2019

Cette baisse sensible est due à un meilleur repérage des jeunes et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs, qui s'est poursuivie à la rentrée 2020, où l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi a été mise en œuvre.

La **mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS)** joue un rôle central dans la poursuite de cet objectif. Son action vise à prévenir le décrochage scolaire, à faciliter l'accès au diplôme et à la qualification des jeunes en situation de décrochage ainsi qu'à sécuriser les parcours de formation, en particulier dans le cadre du droit au retour à la formation.

Les crédits d'intervention de la MLDS s'élèvent à 1,869 million d'euros en PLF 2022. Les crédits de personnel de la MLDS sont quant à eux portés par le programme 141 et augmentent de 1,82 % par rapport à 2021, à hauteur de 53,36 millions d'euros en 2022.

L'Assemblée nationale a adopté pour cette raison et avec l'avis favorable du Gouvernement un amendement visant à **augmenter les crédits de la MLDS de 1,7 million d'euros**, en minorant l'action « Logistique, système d'information et immobilier » du programme 230.

Taux de sortie et insertion professionnelle des élèves aux différents niveaux de qualification en France

| | Niveau de diplôme des sortants de formation initiale (2017) | | Taux d'emploi des personnes sorties depuis 1 à 4 ans de formation initiale (2019) |
|--|---|------------|---|
| | En milliers | En % | En % |
| Supérieur long (Bac +3 et plus) | 254 | 34 | 84,3 |
| Supérieur court (BTS, DUT) | 88 | 12 | 81,0 |
| Baccalauréat général et technologique | 114 | 15 | 47,1 |
| Baccalauréat professionnel et assimilé | 125 | 17 | 70,8 |
| CAP, BEP ou équivalent | 70 | 9 | 61,7 |
| Brevet et aucun diplôme | 95 | 13 | 29,0 |
| Total | 746 | 100 | 69,1 |

Source : Commission des finances d'après le Cereq

C. DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES À DÉGAGER : UNE GRANDE DIVERSITÉ DE L'OFFRE SCOLAIRE ENCORE ACCRUE PAR LA RÉFORME DU LYCÉE

La session 2021 marque l'aboutissement de la réforme du lycée, débutée en 2019 et désormais opérationnelle.

Si la réforme a été perturbée par la crise sanitaire, elle conduit à une **dispersion de l'offre scolaire**, à la fois en terme de disciplines et d'accès géographique.

1. La composition des nouvelles épreuves veut mettre l'accent sur les compétences orales et sur un choix de spécialités plus ouvert

2021 a été la première année suivant la réforme des baccalauréats général et technologique, désormais composés de **cinq épreuves nationales représentant 60 % de la note finale et de 40 % de « contrôle continu »** pour la prise en compte des acquis de la formation de première et de terminale.

Le « contrôle continu » est lui-même composé par les notes figurant sur les bulletins scolaires pour une part de 10 % de la note totale. Le reste devait prendre la forme d'épreuves communes de contrôle continu (E3C) portant sur les disciplines étudiées par l'élève pour 30 %.

En 2022, les modalités du baccalauréat évolueront de nouveau, du fait de la suppression des épreuves communes. Dès la session prochaine, les matières du tronc commun seront uniquement évaluées au contrôle continu, mis à part le français et la philosophie, pour 10 % des points.

Au-delà des épreuves, la réforme du lycée a également entraîné une **nouvelle organisation des enseignements**. Pour la voie générale, celle-ci passe par une spécialisation progressive entre la classe de première et de terminale au travers d'enseignements de spécialité, les séries (S-L-ES) étant supprimées.

Ainsi, les enseignements en classe de première et terminale sont constitués d'enseignements communs pour tous les élèves et d'enseignements de spécialité. **Trois enseignements de spécialité sont suivis par les élèves en classe de première et deux en terminale, choisis parmi les trois précédents.**

L'organisation en séries est en revanche maintenue pour la voie technologique, même si la structuration des enseignements est la même qu'en voie générale, soit des enseignements communs et des enseignements de spécialité.

Le rapporteur spécial ne peut que souligner que la réforme du lycée ne prend tout son sens qu'à condition de préserver, d'équilibrer et d'élargir l'offre de ces enseignements **en les répartissant de manière équitable entre les territoires.**

Force est de constater que ce n'est pas encore le cas à l'heure actuelle. **La complexité de la combinaison des choix de spécialités**, au-delà de son coût budgétaire, ne semble pas renforcer l'égalité des chances sur l'intégralité du territoire national. Les établissements sont pris entre deux **injonctions contradictoires, celle de contribuer à la couverture des enseignements sur le territoire et celle de maîtrise des effectifs**, qui impose de ne pas conserver d'option ouverte pour un trop faible nombre d'élèves.

2. Une réforme inutilement complexe et que les élèves doivent encore s'approprier, bien que contribuant à la diversité de l'offre scolaire

a) Une grande variété théorique des combinaisons possibles qui se heurte à des inégalités géographiques

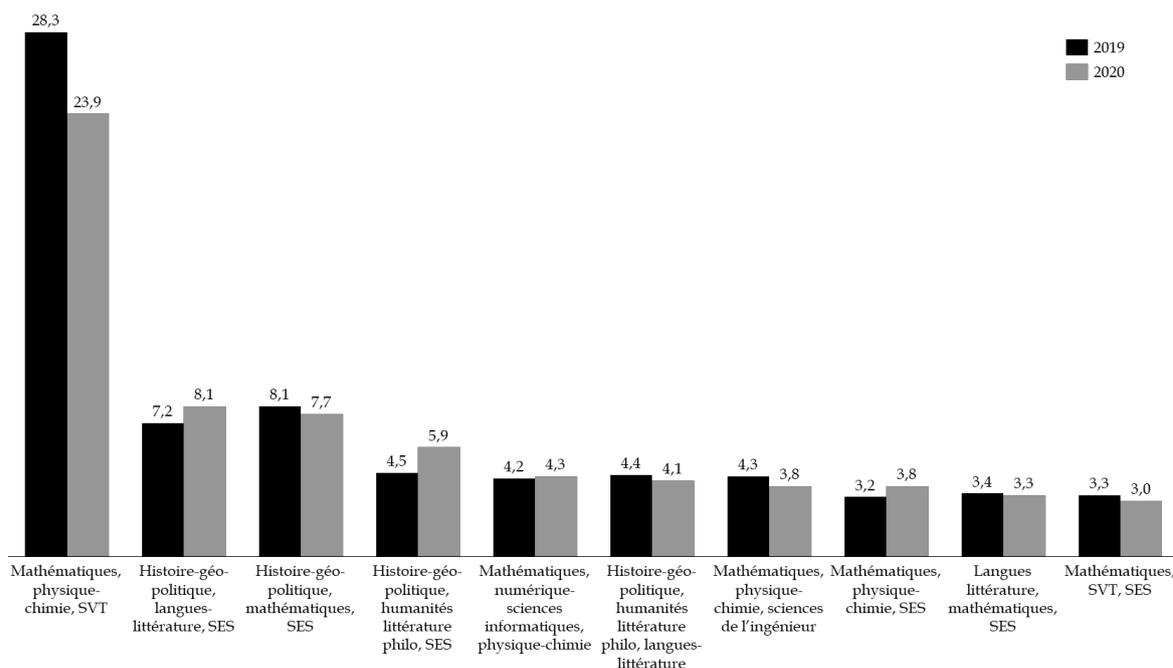
Là où l'on comptait auparavant trois séries, la réforme a **démultiplié les combinaisons possibles d'enseignement de spécialité**. À l'échelle nationale, en classe de première, **458 combinaisons de trois enseignements de spécialité ont été recensées**¹. En dépit de ce nombre impressionnant, **316 combinaisons ont été choisies par moins de 100 élèves**

¹ Note de la DEPP n° 19.48 – Novembre 2019.

sur l'ensemble du territoire, dont 276 par moins de 50 élèves. 71 combinaisons n'ont quant à elles été choisies que par un seul élève en France. Les 15 premières triplettes regroupent 80 % des effectifs.

Comparaison des dix combinaisons d'enseignements de spécialité les plus choisies en 2019 et 2020

(en % d'élèves)



Source : commission des finances d'après la DEPP

Les élèves ont toujours tendance à reconstruire les anciennes séries au travers des triplettes, mais on note pour la deuxième année une **meilleure appropriation des combinaisons par les élèves et les familles, amenant à davantage de diversité.**

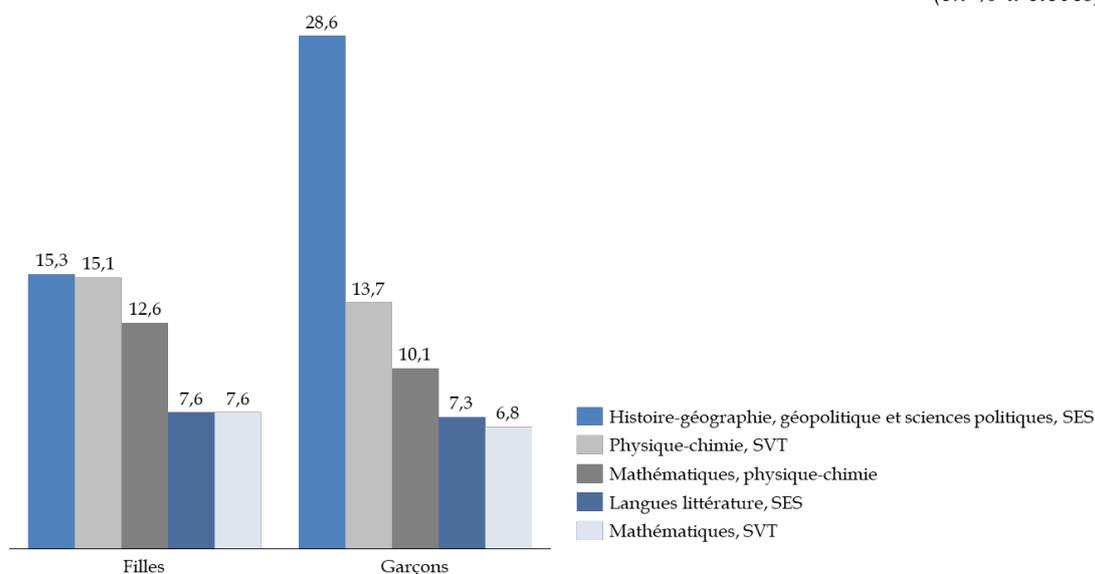
À la rentrée 2020, l'enseignement de spécialité le plus largement choisi en première générale est toujours les mathématiques, 63,8 % des élèves ayant opté pour cette spécialité. Cependant, la proportion d'élèves ayant choisi cet enseignement diminue de 4,9 points par rapport à 2019. Le deuxième enseignement le plus choisi en 2020 est les « sciences économiques et sociales », qui n'est toutefois suivi que par moins d'un élève sur deux (44 %). La part d'élèves suivant cet enseignement progresse sensiblement en un an (+ 4,8 points, il n'était que le quatrième enseignement le plus souvent choisi en 2019).

En terminale, les combinaisons se réduisent mais restent nombreuses. À la rentrée 2020, les élèves de terminale générale suivent 143 doublettes d'enseignements de spécialité différentes. Les 15 doublettes

les plus courantes concernent neuf élèves sur dix, ce qui entraîne mécaniquement des effectifs très faibles pour les doublettes les plus rares.

Les cinq doublettes d'enseignements de spécialité les plus suivies en terminale à la rentrée 2020

(en % d'élèves)



Source : commission des finances d'après la DEPP

Tous les lycées ne sont pas censés proposer l'intégralité des spécialités. Un des enjeux principaux de la réforme est de permettre aux élèves un égal accès aux spécialités ou aux combinaisons originales, y compris au travers d'enseignement à distance.

Conformément à la note de service adressée aux recteurs à la rentrée 2018¹, le recteur arrête la carte académique des enseignements de spécialité « en veillant à leur bonne répartition dans le cadre géographique adapté au territoire (bassin de formation, réseau d'établissements...) ». Le texte précise que le recteur « veille à ce que cette répartition garantisse, dans le périmètre retenu, l'offre d'enseignements de spécialité la plus riche et de soutenir les établissements les moins attractifs ou les plus isolés, avec une offre originale et diversifiée ».

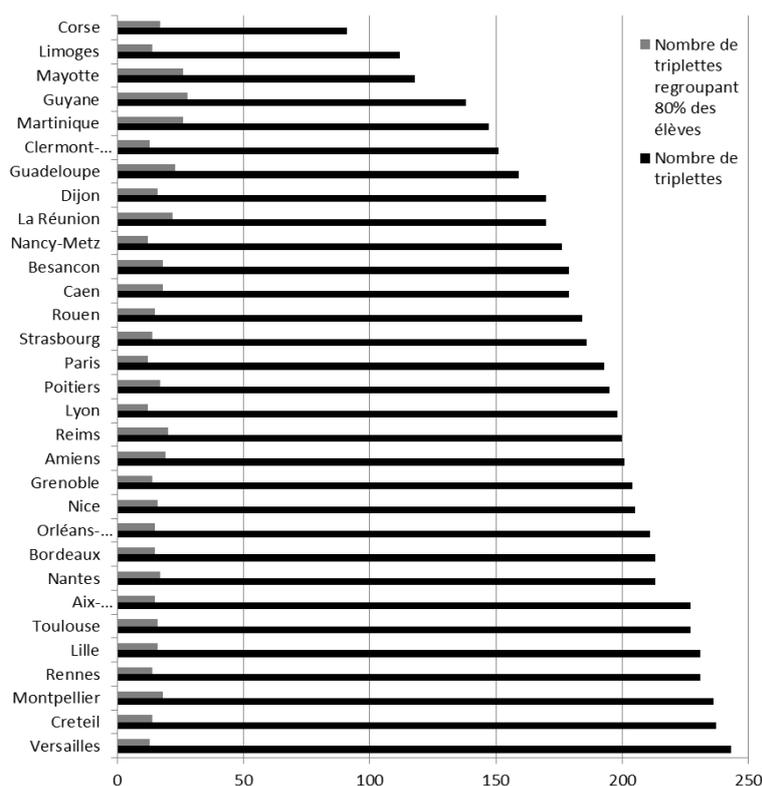
L'échelle retenue pour la réforme est donc celle du « bassin de vie », supposée aller de pair avec des changements d'établissement facilités pour les élèves voulant suivre des disciplines n'étant pas proposées dans leur lycée d'origine.

Toutefois, toutes les académies ne proposent pas le même nombre de combinaisons de spécialités. **Ainsi, l'académie de Versailles en propose 243, quand celle de Corse n'en propose que 91.** Toutes les académies ne peuvent en effet maintenir une offre élargie en proposant des spécialités qui ne seront

¹ Note de service n° 2018-109 du 5 septembre 2018, ministère de l'éducation nationale.

finaleme nt choisies que par un seul élève. Cette offre limitée sur certains territoires aboutit à une concentration des élèves dans les spécialités les plus demandées, la faiblesse de l'offre engendrant celle de la demande.

Nombre de combinaisons de spécialités par académie à la rentrée 2019



Source : Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Les académies de Versailles, Créteil, Montpellier, Lille et Rennes ont le plus grand nombre de combinaisons choisies par au moins un élève (plus de 230 pour chaque académie). Mais alors qu'à Montpellier, 80 % des élèves se retrouvent dans les 18 premières, à Versailles 80 % des élèves se concentrent sur 13 combinaisons. Les effectifs sont donc plus concentrés à Versailles qu'à Montpellier pour 80 % des élèves, mais plus étalés (sur un plus grand nombre de triplettes) pour les 20 % restants¹.

Les cinq départements d'outre-mer ont un nombre de combinaisons relativement peu important, de 118 à Mayotte à 170 à La Réunion. En revanche, les élèves sont relativement peu concentrés puisque que 80 % d'entre eux ont choisi entre 23 combinaisons (Guadeloupe) et 28 (Guyane). La concentration dans les DOM est ainsi inférieure à celle de Nancy, Paris ou Lyon, académies où 80 % des élèves se concentrent sur 12 triplettes.

¹ DEPP, note d'information n° 19.48.

Le rapporteur spécial déplore l'instauration **d'inégalités territoriales accrues dans le choix des combinaisons**, introduites par une réforme qui avait pourtant pour but de garantir un égal accès aux enseignements.

On observe par ailleurs un maintien des inégalités d'accès aux disciplines qui existaient antérieurement à la réforme. **Les enseignements scientifiques sont toujours plus choisis par les élèves d'origine sociale favorisée**, tandis que l'histoire-géographie, les langues et les humanités ainsi que les disciplines artistiques sont plus choisies par les élèves d'origine sociale défavorisées qu'en moyenne.

Selon la DEPP, **le choix des combinaisons est très fortement variable selon l'origine sociale et le sexe**¹. 46 % des élèves qui font des mathématiques en enseignement de spécialité en première et en terminale sont d'origine sociale très favorisée. À titre d'exemple, la deuxième triplette la plus fréquente, choisie par 8 % des élèves de première en 2019, est « histoire-géographie, mathématiques, SES ». Les élèves de cette triplette sont 69 % à ne pas conserver les mathématiques en enseignement de spécialité en terminale. Cette proportion est de 72 % pour les filles d'origine sociale défavorisée contre seulement 66 % pour les filles et les garçons d'origine sociale très favorisée.

b) Des combinaisons dont la gestion est complexe et coûteuse

Le coût de la réforme, s'il est difficile à évaluer, implique pour les établissements de faire face à des injonctions contradictoires, la fermeture d'une spécialité limitant l'accès des élèves des territoires ruraux à certaines disciplines.

Les documents budgétaires indiquent **qu'il est ce stade impossible d'indiquer le coût par élève des différentes options et spécialités**. En effet, les systèmes d'information fournissent le nombre d'élèves suivant les enseignements, mais ils ne permettent pas de savoir dans quelle mesure une heure d'un enseignement est dispensée au titre d'un enseignement général, d'un enseignement optionnel, ou d'un enseignement de spécialité.

Le rapporteur spécial partage les constats de la mission de ses collègues députés dont les conclusions ont été récemment rendues², selon lesquelles « *la diversité des parcours offerts en quasi « sur-mesure » engendre des difficultés d'organisation pour les chefs d'établissements : la construction des emplois du temps des élèves et des services des enseignants est complexifiée* ».

En outre, afin de réduire les coûts découlant de la mise en place de spécialités rares, il convient de développer le partenariat entre lycées dans des zones géographiques proches, mais également de mieux faire connaître l'offre du CNED.

¹ DEPP, note d'information n° 21.22, mai 2021.

² Mission flash sur les spécialités en terminale dans le cadre de la réforme du baccalauréat, Assemblée nationale, juillet 2021.

D. DES CRÉDITS INSUFFISANTS ACCORDÉS À LA FORMATION CONTINUE

1. Un niveau de crédits qui demeure inadapté aux enjeux

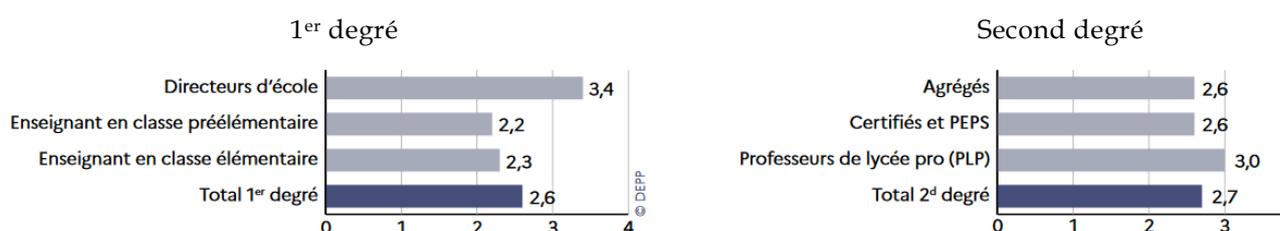
La formation continue des enseignants est organisée autour de trois axes : le **plan national de formation**, qui propose des séminaires nationaux généraux ; les **plans académiques de formation**, déclinés selon les priorités des rectorats ; le **compte personnel de formation (CPF)** élaboré individuellement dans le cadre du plan académique de formation.

Le cadre de pilotage, pluriannuel, national et académique, de la formation des personnels de l'éducation nationale pour 2019-2022 a été fixé par circulaire en 2019¹. Ce schéma directeur précise que chaque académie réserve une partie de son action de formation et **entre 10 et 20 % du budget de la formation continue à un accompagnement des enseignants dans leur évolution professionnelle**. L'objectif visé par le plan national de formation est de 3 jours par an et par enseignant.

Le temps passé en formation reste très bas et est en réalité inférieur à 3 jours par an, en agrégeant la formation pédagogique et la formation disciplinaire. **Le rapporteur spécial souligne l'insuffisance du cadre existant**. En outre, les enseignants qui suivent des formations sont fréquemment les mêmes. La formation continue doit donc toucher également les enseignants les moins proactifs.

Temps moyen en formation continue en 2019-2020 par enseignant

(en jours)



Source : DEPP

Dans l'ensemble, le rapporteur spécial souligne que **les crédits budgétaires relatifs à la formation continue des enseignants sont de faible ampleur**, compte tenu des besoins importants et du poids accordé à la formation initiale.

¹ Circulaire n° 2019-133 du 23 septembre 2019 relative au schéma directeur de la formation continue de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale pour 2019-2022.

Ainsi, si le budget dans le premier degré a augmenté de plus de 30 % du fait des plans mathématiques et français entre 2020 et 2021, et de 7 % en 2022, il reste largement en deçà des enjeux. En effet, rapporté aux 350 000 professeurs des écoles, le budget de formation continue moyen par enseignant est de 87 euros annuels, ce qui ne permettra pas de rattraper le déficit accumulé par la France dans ce domaine par rapport aux autres pays européens.

Moyens dédiés à la formation continue

(crédits hors titre 2 en millions d'euros)

| Programme | Loi de finances pour 2020 | Loi de finances pour 2021 | PLF pour 2022 | Variation 2020-2021 | Variation 2021-2022 (en %) |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------|---------------------|----------------------------|
| Programme 139 – Enseignement privé des premier et second degrés | 36,3 | 37,9 | 38,4 | + 0,5 | + 2,9 % |
| Programme 140 « enseignement scolaire public du premier degré » | 12,9 | 17 | 18,2 | + 4,1 | + 7 % |
| Programme 141 « enseignement scolaire public du second degré » | 23 | 27 | 27,65 | + 4 | + 2,4 % |
| Total | 72,2 | 81,9 | 84,25 | + 2,85 | + 2,8 % |

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Afin de développer l'accès à la formation tout en limitant les absences pendant le service d'enseignement, une **allocation de formation aux personnels enseignants** a été instituée en 2019¹ dans le cadre de formations suivies pendant les périodes de vacances. Les enseignants se formant pendant les vacances bénéficient ainsi d'une indemnisation de 20 euros de l'heure, **plafonnée à 120 euros par jour et dans la limite de cinq jours par année scolaire**. Le rapporteur spécial salue la mise en place de ce dispositif, qui permet de **répondre aux difficultés de remplacement des professeurs lors de leurs formations, pour un coût limité**.

Là encore, la pleine montée en puissance de cette mesure ne peut se faire sans une hausse proportionnelle des enveloppes dédiées à la formation. Le rapporteur spécial considère qu'une rationalisation indispensable de

¹ Décret n° 2019-935 du 6 septembre 2019.

l'offre de formation au lycée doit aller de pair avec de nouveaux moyens s'agissant de la formation continue.

Enfin, le rapport de l'inspection de l'éducation nationale de 2018¹ précédemment mentionné considérait que « *le dispositif de suivi et d'évaluation se révèle également peu efficace pour assurer un pilotage global mais aussi local* ».

Le rapporteur spécial partage cette critique et espère que la mise en place du cadre de pilotage national et académique puisse rapidement y répondre. Sur ce point, **le Grenelle de l'éducation a acté la création d'écoles académiques de la formation continue (ÉACF)**, pour lesquelles un appel à candidature a été lancé auprès de 24 académies en 2021. Il est encore trop tôt pour se positionner sur cette initiative, à laquelle le rapporteur spécial sera attentif.

2. Une sous-consommation chronique des crédits dédiés à la formation continue

La sous-consommation des crédits de formation des enseignants est un phénomène récurrent. Ainsi, en 2019, **plus d'un quart des crédits de formation du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » n'avaient pas été consommés** (12 millions d'euros en CP sur 16,9 millions d'euros prévus initialement), et un tiers des crédits du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » (21,8 millions d'euros sur 31,2 millions).

S'agissant de la formation des enseignants du premier degré, la loi de finances initiale pour 2020 avait acté une baisse des crédits de l'action 04 « Formation des personnels enseignants » du programme 140, passant de 16 à 12 millions d'euros. Cependant, seuls 9,23 millions d'euros en CP et 9,43 millions en AE ont été consommés, soit une baisse de 30,3 % par rapport à 2019. S'agissant de la seule formation continue, 3,84 millions d'euros auront été consommés en moins par rapport à l'année précédente.

Une part de cette baisse est également imputable à la crise sanitaire, dans la mesure où un grand nombre de formations ont été annulées, ou transformées en formations numériques, moins coûteuses car limitant les dépenses de fonctionnement.

Le rapporteur spécial attire cependant l'attention sur **la nécessité de veiller à ce que l'intégralité des crédits dédiés à la formation des enseignants soit consommée.**

¹ *La formation continue des enseignants du second degré. De la formation continue au développement professionnel et personnel des enseignants du second degré ? Inspection générale de l'éducation nationale et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, septembre 2018.*

3. Une gestion des ressources humaines de proximité qui peine à se mettre en place, y compris en matière de formation

Afin notamment de permettre aux enseignants d'être davantage orientés dans leurs recherches et leurs choix de formation continue, le Gouvernement a lancé en 2019 la « **ressource humaine de proximité** »¹. La RH de proximité a par la suite été renforcée par le Grenelle de l'éducation, dont elle constitue l'axe 10.

Cette politique passe par la désignation de « **conseillers RH de proximité** » au niveau de l'académie, placés sous l'autorité du directeur des ressources humaines.

De 95 conseillers à la rentrée 2019, on dénombre 234 en novembre 2019 et **364 conseillers en 2020-2021**. Pour l'année scolaire 2021-2022, l'objectif est de poursuivre la densification du maillage territorial du service jusqu'à **3 à 4 conseillers par département**.

Durant l'année scolaire 2018-2019, 3 000 sollicitations ont été déposées auprès des conseillers RH de proximité. Pour l'année 2019-2020, 24 000 sollicitations ont été enregistrées. En 2020-2021, le nombre de sollicitations a été d'environ **32 000**, soit une multiplication par 10 en trois ans, ce qui témoigne des grandes attentes des enseignants dans ce domaine.

Si le souhait de mener une politique de ressources humaines proche des enseignants ne peut qu'être partagé par le rapporteur spécial, celui-ci s'interroge sur l'efficacité concrète du dispositif. Dès lors que ces conseillers doivent conseiller les enseignants sur leurs évolutions de carrière autant que sur leurs formations, **la présence de 3 conseillers par département, paraît largement en-deçà des besoins réels. Si la croissance des demandes se poursuit au-delà des 32 000 demandes de 2020, il est douteux que les 360 conseillers existants pourront rendre un service d'information de qualité aux enseignants.**

E. LE SUCCÈS DU MODÈLE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE AGRICOLE

L'enseignement technique agricole ne représente que 2 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » mais constitue, pourtant, un enjeu central tant du point de vue éducatif que de la transmission d'un savoir-faire exceptionnel ou du maintien de la France en pays chef de file en matière de sécurité sanitaire ou de développement d'une agriculture et d'un élevage plus respectueux de la nature et des attentes des consommateurs. **Le rapporteur spécial partage sur ce point les conclusions de la mission d'information du Sénat sur l'enseignement agricole** rendues récemment.

¹ Circulaire n° 2019-105 du 17 juillet 2019.

Évolution des crédits par action du programme 143

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--|----|----------------|----------------|---|---|
| 01 - Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics | AE | 790,2 | 809,1 | + 18,8 | + 2,4 % |
| | CP | 790,2 | 809,1 | + 18,8 | + 2,4 % |
| 02 - Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés | AE | 590,4 | 598,8 | + 8,4 | + 1,4 % |
| | CP | 590,4 | 598,8 | + 8,4 | + 1,4 % |
| 03 - Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé) | AE | 92,2 | 108,4 | + 16,2 | + 17,6 % |
| | CP | 92,2 | 108,5 | + 16,3 | + 17,6 % |
| 04 - Évolution des compétences et dynamique territoriale | AE | 4,6 | 4,6 | 0,0 | 0,0 % |
| | CP | 4,6 | 4,6 | 0,0 | 0,0 % |
| 05 - Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé | AE | 6,1 | 6,2 | + 0,1 | + 1,1 % |
| | CP | 6,1 | 6,2 | + 0,1 | + 1,1 % |
| Total programme 143 | AE | 1 483,6 | 1 527,1 | + 43,5 | + 2,9 % |
| | CP | 1 483,6 | 1 527,2 | + 43,5 | + 2,9 % |

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

Les crédits du programme 143 enregistrent une **hausse de 2,9 % en AE et en CP (+ 43,55 millions d'euros) en 2022**, dont une augmentation des crédits hors personnel de 4,2 % en AE=CP (+ 21,34 millions d'euros) et une augmentation des crédits de personnel de 2,3 % (+ 22,21 millions d'euros).

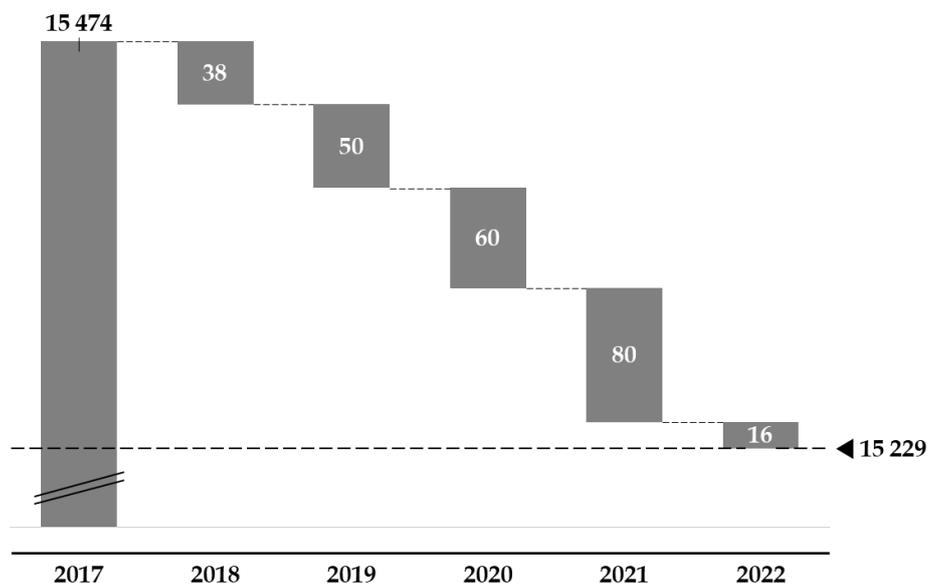
Le programme a bénéficié d'un transfert de + 7,05 millions d'euros correspondant à la part du ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans le Grenelle de l'éducation, c'est-à-dire la **prime d'attractivité pour 5,25 millions d'euros** et la prime d'équipement informatique pour 1,72 million d'euros.

1. Une réduction moins importante que prévue des personnels de l'enseignement agricole, souhaitable afin de maintenir l'attractivité de l'enseignement auprès des élèves

a) Une réduction souhaitable du schéma d'emploi négatif initialement prévu

On observe depuis 2018 une **baisse continue du nombre d'enseignants dans les collèges et lycées agricoles**. Le PLF pour 2022 prévoit cette année encore une **diminution de 16 ETP**, soit une baisse de près de 250 emplois en 5 ans.

Évolution des effectifs du programme 143 (en ETP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le plafond d'emplois évolue de 15 266 ETPT en 2021 à 15 229 ETPT en 2022. Cette baisse de 37 ETPT se décompose entre une diminution de 32 ETPT au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois de 2021 et 5 ETPT au titre de l'impact du schéma d'emplois 2022. **En 2022, 15 229 emplois sont rémunérés sur le programme, dont 12 699 enseignants et 1 252 assistants d'éducation.**

Cette réduction est inférieure à celle anticipée dans la trajectoire initiale, où elle devait d'établir à -110 ETPT. Dans la mesure où cette trajectoire aurait été difficilement soutenable, le rapporteur spécial se félicite grandement de la réduction du schéma d'emploi négatif.

Une partie de la hausse prévue en 2022 est à destination des élèves en situation de handicap, pour lesquels une enveloppe de **19,06 millions d'euros est prévue, en progression de 12 % par rapport à 2021.**

b) Des effectifs orientés à la hausse, reconnaissance de la qualité de l'enseignement agricole français

À la rentrée 2020, les établissements de l'enseignement technique agricole ont accueilli **197 909 élèves et étudiants** par la voie scolaire ou l'apprentissage, contre 158 677 en 2019-2020, soit une hausse de 2,8 %.

En 2019, le nombre d'élèves était en hausse pour la première fois depuis une décennie, et cette tendance semble globalement se prolonger, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

Ces évolutions sont toutefois fortement contrastées selon les niveaux d'enseignement et les types d'établissements, la hausse globale étant tirée par la forte croissance des effectifs d'apprentis.

Les établissements publics ont ainsi accueilli 87 423 élèves et étudiants pour l'année scolaire 2020-2021, soit 44 % des effectifs de l'enseignement technique agricole. Les établissements privés accueillent quant à eux 110 486 élèves et étudiants, soit 56 % des effectifs de l'enseignement technique agricole. Les effectifs augmentent par ailleurs plus rapidement dans l'enseignement privé (+ 2,8 %) que dans le public (+ 1,8 %).

Évolution des effectifs d'élèves dans l'enseignement technique agricole

| Niveau | Évolution 2019-2020 / 2020-2021 |
|---|---------------------------------|
| Premier cycle - collège | - 4 % |
| Second cycle professionnel (voie scolaire) | - 2,3 % |
| Second cycle professionnel (voie par apprentissage) | + 19 % |
| Second cycle général et technologique | - 1,8 % |
| Total | + 2,8 % |

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

Dans le second cycle général et technologique, les effectifs continuent de baisser en 2020. À la rentrée 2020, on constate de nouveau 1,8 % d'élèves en moins, soit une baisse identique à celle de 2019 par rapport à 2018. Cette baisse est surtout due à la diminution des effectifs dans la filière technologique (- 463 élèves). Les élèves en seconde générale et technologique augmentent sensiblement (+ 162) tandis que les effectifs globaux en première et terminale baissent (- 110 élèves).

Le bilan net des ouvertures et fermetures de classes est à la rentrée 2022 de + 40 équivalent classes, dont 8 créations dans le public et 32 dans le privé.

Le rapporteur spécial rejoint les préconisations de la mission d'information concernant la valorisation de l'enseignement agricole dans les temps dédiés à l'orientation des élèves. Il serait utile de renforcer l'information des enseignants sur les contenus proposés par l'enseignement agricole, notamment en valorisant les aspects de l'enseignement agricole au-delà de la seule agriculture, notamment concernant l'agro-développement.

2. Une analyse des coûts qui doit être approfondie au niveau de l'établissement

a) Une spécificité de l'enseignement agricole en termes de coûts

Comme indiqué par la mission d'information, le coût de formation par élève pour l'État dans l'enseignement agricole a progressé de manière significative : en euros constants, le secteur public a ainsi enregistré une **hausse de sa subvention par élève de 8,4 % entre 2011 et 2019** ; quant au secteur privé, la hausse atteint 12,5 % pour le plein temps et 10,1 % pour les établissements dits « du rythme approprié ».

Toutefois, l'augmentation des crédits accordés à l'enseignement agricole est tendanciellement largement inférieure au reste de la mission « enseignement scolaire ». Au cours des 10 dernières années, les crédits ont ainsi augmenté de près de 15 % pour les autres lignes budgétaires de la mission comparables à l'enseignement technique agricole.

En outre, le coût de l'enseignement agricole est déterminé par un certain nombre de facteurs qui lui sont propres, notamment un **taux d'encadrement très inférieur à l'enseignement scolaire** : à la rentrée 2020, les classes de l'enseignement technique agricole comptaient en moyenne 20,2 élèves (21,5 pour les établissements publics et 19,4 pour les établissements privés).

La Cour des comptes a récemment souligné le déficit d'objectivation - et donc de pilotage - du coût de l'enseignement technique agricole¹. Elle a souligné que le niveau de la subvention publique aux établissements agricoles privés repose sur une méthodologie décorrélée de la dépense réelle des établissements et sans distinction des coûts de chaque niveau de formation.

b) Dans un contexte de fragilisation de la situation financière des établissements agricoles accrue par la crise sanitaire

La moitié des établissements étant classés en crise ou dans une situation financière inquiétante en 2015, la DGER a décidé d'accompagner les directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) et les établissements dans l'élaboration d'un plan de redressement. Cette politique a permis de diminuer significativement la part des établissements en crise avérée. **Les établissements ayant une situation financière saine en 2015 ne représentaient que 19 % des établissements, contre 29 % aujourd'hui.**

¹Cour des Comptes, Relevé d'observations définitives, « Les coûts et la performance de l'enseignement technique agricole », juin 2021.

**Part des établissements publics locaux d'enseignement et de formation
professionnelle agricole en situation de crise financière**

| Situation financière | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Crise potentielle ou avérée | 29 % | 21 % | 16 % | 19 % | 20 % | 19 % |
| Inquiétudes | 21 % | 31 % | 30 % | 27 % | 27 % | 24 % |
| Situation saine mais avec légères inquiétudes | 31 % | 28 % | 32 % | 30 % | 28 % | 29 % |
| Situation financière saine | 19 % | 20 % | 22 % | 24 % | 25 % | 28 % |

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

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, **33 établissements sur 173 étaient en situation de crise financière en 2020**, soit 3 de moins qu'en 2019. Les établissements ayant une situation globalement saine (deux dernières catégories) représentent 98 établissements.

La situation financière des établissements publics a été fragilisée par la crise sanitaire, du fait notamment de la perte de recettes des centres d'exploitations agricoles (EA) et ateliers technologique ; du surcoût pour les CFPPA du fait de l'absence de prise en charge du chômage partiel des agents contractuels de droit public sur le budget (ACB) des établissements et des coûts engagés par les établissements pour assurer la continuité pédagogique.

Le rapporteur spécial se félicite de la trajectoire positive à l'échelle de l'ensemble des établissements, mais il n'en demeure pas moins qu'un peu moins de la moitié des établissements restent dans une situation difficile ou de crise. Ce **constat inquiétant** doit impliquer un suivi attentif.

c) Des différences de rémunération avec le personnel de l'éducation nationale qui doivent être mieux analysées pour maintenir l'attractivité de l'enseignement agricole

Sur la période 2017-2021, le programme 143 a bénéficié de 23,1 millions d'euros dont 17,2 millions d'euros au titre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Un **plan pluriannuel de requalification** au bénéfice des agents de catégorie C a également été mis en œuvre, ainsi qu'une **revalorisation des agents contractuels de l'enseignement public agricole** depuis le 1^{er} septembre 2018. S'agissant de ces derniers, la revalorisation a conduit à un gain moyen de 19 points d'indice par agent, afin de parvenir à un rapprochement avec la grille de rémunération appliquée par le ministère de l'éducation nationale.

La mission d'information a cependant indiqué qu'un « écart subsiste toutefois par rapport aux conditions de rémunération dans l'Éducation nationale et, en outre, certaines catégories d'emplois semblent avoir été « oubliées » ou

négligées ». La prise en compte de ces écarts doit être une priorité pour le ministère de l'agriculture, afin de **préserver l'attractivité, déjà en érosion, des carrières de l'enseignement agricole.**

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 42 terdecies (nouveau)

Le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur le coût des décharges d'enseignement pour les directeurs d'école.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN CADRE JURIDIQUE EN COURS D'ÉVOLUTION

Le décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école dispose que « *l'instituteur ou le professeur des écoles nommé dans l'emploi de directeur d'école peut être déchargé totalement ou partiellement d'enseignement dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'éducation nationale* », afin de disposer du temps nécessaire à l'exercice des responsabilités que comporte la fonction de directeur d'école. Le temps de décharge selon les classes a été récemment mis à jour dans la circulaire du 2 avril 2021 relative aux décharges de service des directeurs d'école.

La **proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école**¹, ayant récemment été examinée par le Sénat en nouvelle lecture, a pour objectif de consolider le cadre juridique applicable aux directeurs d'école. Son article 2 prévoit de modifier l'article L. 411-2 du code de l'éducation afin de disposer que « *le directeur d'école bénéficie d'une décharge totale ou partielle d'enseignement. Cette décharge est déterminée en fonction du nombre de classes et des spécificités de l'école, dans des conditions, fixées par décret en Conseil d'État, qui lui permettent de remplir de manière effective l'ensemble de ses fonctions* ». Ce faisant, la proposition de loi inscrirait l'existence d'une décharge pour les directeurs d'école au niveau législatif.

¹ Texte n° 10 (2021-2022) modifié par le Sénat le 20 octobre 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INTRODUCTION D'UN RAPPORT REMIS AU PARLEMENT

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Cécile Rilhac, laquelle a déposé la proposition de loi précitée, avec avis favorable de la commission et avis de sagesse du Gouvernement.

Il prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un **rapport qui évalue le coût des décharges d'enseignement pour les directeurs d'écoles en fonction des spécificités de l'école**. Ce rapport doit être rendu avant le 30 juin 2022.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : DES INFORMATIONS UTILES BIEN QUE TARDIVES

Si les informations sur le coût des décharges pour les directeurs d'école eurent sans doute été **plus utiles avant l'examen de la proposition de loi** qu'après son vote, le rapporteur spécial considère que ces données pourront sans doute apporter des éléments d'information. Il signale toutefois que le présent article eut été davantage à sa place par cohérence dans la proposition de loi qu'en loi de finances.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Sylvie Charrière tendant à **majorer les crédits de l'action 7 « Aide à l'insertion professionnelle »** du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » de 1,7 million d'euros en AE et en CP.

Cette modification vise à **restaurer les crédits de la mission de lutte contre le décrochage scolaire au niveau des crédits accordés en loi de finances pour 2020**. Cet amendement minore à due concurrence les crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » pour accroître ceux accordés à d'autres programmes.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des ressources humaines :

- M. Vincent SOETEMONT, directeur général ;
- Mme Emmanuelle WALRAET, sous-directrice de l'expertise statutaire, de la masse salariale, des emplois et des rémunérations ;
- Marc ESTOURNET, chef de service des personnels enseignants.

Direction générale de l'enseignement et de la recherche (ministère de l'agriculture) :

- Mme Valérie BADUEL-THIÉBAUT, directrice ;
- M. Luc MAURER, directeur général adjoint, chef de service de l'enseignement technique ;
- M. Cédric MONTESINOS, sous-directeur des établissements, des dotations et des compétences.

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) :

- M. Christophe GEHIN, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales ;
- Mme Valérie RAINAUD, sous-directrice des programmes budgétaires.

Directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) :

- Mme Fabienne ROSENWALD, directrice ;
- M. Thierry ROCHER, adjoint au sous-directeur de l'évaluation.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) :

- M. Éric CHARBONNIER, analyste de l'éducation et des compétences.

Think-tanks :

- M. Baptiste LARSENEUR, chargé des questions d'éducation à l'Institut Montaigne ;

- M. Marc-Olivier PADIS, directeur des études de la fondation Terra Nova.