

26 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**1. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 2,6 %**

Avec un peu plus de 76 milliards d'euros, la mission « enseignement scolaire » est la deuxième plus importante du budget général, après la mission « remboursements et dégrèvements ».

En augmentation de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, cette mission connaît une hausse de ses crédits de 2,6 %.

	LFI 2020 (millions €)	PLF 2021 (millions €)	Variation 2021/2020 (millions €)	Variation 2021/2020 (%)
Programme 140 : enseignement scolaire public du premier degré	23 069,98	23 655,98	+ 586	+ 2,54 %
Programme 141 : enseignement scolaire public du second degré	33 634,50	34 088,99	+ 454,49	+ 1,35 %
Programme 230 : vie scolaire	5 966,48	6 428,31	+ 461,83	+ 7,74 %
Programme 139 : enseignement privé du premier et du second degrés	7 636,77	7 766,20	+ 129,43	+1,69 %
Programme 214 : soutien de la politique de l'éducation nationale	2 367,07	2 633,13	+ 266,06	+ 11,1 %
Programme 143 : enseignement technique agricole ¹	1 477,18	1 484,01	+ 6,83	+ 0,46 %
Total mission « enseignement scolaire »	74 152,00	76 056,63	+ 1 904,63	+ 2,57 %
Total mission « enseignement scolaire » hors programme 143	72 674,82	74 572,62	+ 1 897,8	+ 2,61 %

Sept actions représentent à elles seules près des deux tiers de l'augmentation du budget de la mission « enseignement scolaire », hors programme 143. Elles témoignent des principales priorités du Gouvernement en matière d'éducation nationale : l'inclusion scolaire et le premier degré.

¹ Le programme 143 fait l'objet d'un avis budgétaire de Mme Nathalie Delattre.

2. UN EFFORT TRÈS IMPORTANT EN FAVEUR DE L'ÉCOLE INCLUSIVE

Avec une hausse de plus de 250 millions d'euros, soit à elle seule, 13 % de l'augmentation des crédits de la mission, l'enveloppe budgétaire en faveur de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap atteint dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 2 023,28 millions d'euros. Elle doit permettre la création de 8 000 postes supplémentaires d'AESH à la rentrée 2020 et de 4 000 de plus en 2021. Cet effort en faveur de l'école inclusive traduit la promesse du Président de la République, lors de la conférence nationale du handicap du 11 février 2020, de créer 11 500 emplois d'AESH d'ici fin 2022 et d'augmenter leurs temps de travail rémunérés pour éviter des contrats à temps incomplets. **Depuis 2017, le budget consacré à cette priorité a augmenté de plus de 60 %.**

Le rapporteur pour avis note toutefois la faible rémunération des AESH - 760 euros mensuels en moyenne - posant la question de la valorisation de cette fonction et de la fidélisation des personnes occupant ces postes.

En outre, le rapporteur pour avis appelle à la mise en place d'un nombre suffisant d'enseignants référents afin de leur permettre de remplir dans de bonnes conditions leurs missions. En effet, la mise en place du « service public de l'école inclusive », que le ministre appelle de ses vœux, ne se limite pas aux AESH : environ 380 000 élèves en situation de handicap sont scolarisés et 180 000 sont accompagnés par un AESH. Cet écart s'explique partiellement par un nombre encore trop faible d'AESH, mais aussi parce que **les enfants en situation de handicap n'ont pas tous besoin d'un tel accompagnement**. Si le bon déroulement des projets personnalisés de scolarisation est un enjeu important pour tous les enfants en situation de handicap, il prend une dimension particulière pour l'enfant qui n'est pas accompagné par un AESH.

3. UN BUDGET TÉMOIGNANT DE LA PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ

Témoins de la priorité donnée au premier degré, deux actions du programme 140 « enseignement scolaire public du premier degré » connaissent une augmentation très importante : + 216,63 millions d'euros en faveur de l'enseignement pré-élémentaire ; + 207,69 millions d'euros en faveur de l'enseignement élémentaire.

A. DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE DANS LE PREMIER DEGRÉ, LE NOMBRE D'ETP AUGMENTE

Après un nombre de naissances annuelles dépassant les 800 000 entre 2005 et 2014, avec un pic en 2010 (832 000 naissances), le nombre de naissances est en diminution. Il a atteint en 2019 743 000 naissances. Ces évolutions démographiques ont des répercussions sur les effectifs scolaires. Ainsi, ce sont **entre 50 000 à 68 000 enfants de moins** qui seront scolarisés chaque année à l'école primaire, entre la rentrée 2021 et la rentrée 2024.

Toutefois, le nombre d'ETP pour le primaire est en augmentation, avec **2 039 ETP de plus dans le PLF 2021**. Depuis 2018, ce sont ainsi plus de **7 000 postes** qui ont été créés pour l'école maternelle et élémentaire. Il s'agit, selon Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de « *ratrapper le sous-investissement dans l'enseignement primaire de ces dernières années* ».

1. Trois mesures coûteuses en ETP

- **Le dédoublement des classes de grande section CP et CE1 en REP et REP +**

L'année scolaire 2019-2020 a été l'année du quasi-achèvement du dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP +. Afin de les rendre possibles, 10 700 emplois ont été créés. Cette mesure bénéficie à près de 300 000 élèves.

Le rapporteur pour avis note toutefois que dans certains cas, en raison du manque de salles de classe, le choix a été fait d'un « co-encadrement », c'est-à-dire deux enseignants se trouvant face à deux divisions dédoublées dans une même salle de classe. À Mayotte, cette solution représente près de 52 % des situations en CP et 72 % en CE1.

L'extension progressive des doubléments aux classes de grande section de maternelle a conduit à **la rentrée 2020 à la création de 400 ETP pour 10 000 élèves**. Le PLF 2021 intègre les ETP nécessaires pour dédoubler **l'ensemble des classes de grande section en REP +**, ce qui concernera 60 000 élèves. Selon les données du ministère de l'éducation nationale, le coût restant de cette mesure est évalué à 1 900 ETP supplémentaires.

- **Le début de la limitation du nombre d'enfants par classe à 24 élèves hors REP et REP +**

En avril 2019, le Président de la République a annoncé un plafonnement progressif, d'ici la fin du quinquennat à 24 élèves par classe de la grande section au CE1. Cette mesure doit concerner environ **26 000 classes** : 15 % des classes de ces niveaux dans l'enseignement public et 26 % de celles de l'enseignement privé. **A la rentrée 2020, la priorité a été mise sur les classes de grande section de maternelle.**

- **Le maintien de toutes les classes en milieu rural**

A la demande de nombreux sénateurs, la décision a été prise en mars 2020, « *compte tenu des circonstances exceptionnelles* », de ne fermer aucune classe dans le primaire en milieu rural sans l'accord du maire. Cette mesure coûte **1 248 ETP, soit plus de 60 % des ETP créés dans le PLF 2021 en faveur du premier degré.**

2. 2 039 ETP supplémentaires mais des questions demeurent sur le financement de l'ensemble des mesures annoncées pour le premier degré

L'évolution des ETP traduit la priorité forte donnée par le ministère au premier degré, « *afin de renforcer le niveau et sortir de cette fatalité consistant à dire que 20 % des élèves arrivent en 6^{ème} en ne sachant pas bien lire, écrire ou compter* », pour reprendre les mots de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire.

Au total ce sont 2 039 ETP qui sont créés dans le premier degré. Votre rapporteur pour avis salue cet effort très important en faveur de l'école maternelle et élémentaire. Il note d'ailleurs que **les créations de postes sont supérieures à la trajectoire envisagée au début de l'année** – le chiffre de 400 ETP supplémentaires au PLF 2021 était alors évoqué.

Toutefois, le rapporteur pour avis s'interroge sur la transcription dans le PLF 2021 des mesures annoncées pour **étendre les temps de décharge des directeurs d'école**. Par ailleurs, le rapporteur pour avis tient à souligner que la poursuite du dédoublement des classes de la grande section au CE1 en REP et REP +, ainsi que le plafonnement à 24 élèves pour ces classes hors REP et REP +, entraînent une hausse du nombre de classes dans l'école et conduit **mécaniquement – en l'absence même de toute**

variation dans les seuils de décharge – à l’augmentation du temps de décharge du directeur.

En outre, il craint que cette augmentation ne se fasse au détriment de l’enseignement secondaire, au moment même où les collèges et lycées connaissent une augmentation du nombre d’élèves accueillis (+ 70 000 élèves supplémentaires dans le secondaire public).

B. DES EFFORTS IMPORTANTS EN FAVEUR DE L’ÉCOLE MATERNELLE

Le budget 2021 tire d’une part les conséquences de l’abaissement de l’âge obligatoire d’instruction à trois ans, et d’autre part du volontarisme du Gouvernement en faveur des classes de grande section et notamment celles de REP et REP +.

1. Les conséquences de l’abaissement à 3 ans de l’âge obligatoire d’instruction

En application de l’article 17 de la loi pour une école de la confiance, l’État doit compenser l’augmentation des dépenses obligatoires des collectivités territoriales résultant directement de l’abaissement à 3 ans de l’âge obligatoire d’instruction.

100 millions d’euros sont inscrits à ce titre dans le PLF 2021.

Le ministère a rédigé à destination des communes un vadémécum pour Un effort important pour réduire les effectifs dans les classes de grande section de maternelle

La rentrée 2020 est l’année d’extension progressive du dédoublement des classes de grande section en REP et REP +. Actuellement 10 000 élèves de grande section en REP + bénéficient de cette mesure. Ils seront 60 000 de plus en 2021. En 2022 et 2023, le dédoublement devrait également concerner les classes en REP, soit 90 000 élèves.

Traduction budgétaire de cette attention portée à l’école maternelle, les crédits en faveur de l’enseignement pré-élémentaire sont en **augmentation de 216,63 millions d’euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

4. UN BUDGET 2021 CONTRAINT POUR LE SECONDAIRE

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES ETP

Le PLF 2021 prévoit la **suppression de 1 800 ETP** dans le secondaire. **Depuis le début du quinquennat, ce sont ainsi 4 490 emplois qui y ont été supprimés.** Il s’agit pour le ministre de l’éducation nationale « *d’une politique assumée* ».

De manière constante depuis le PLF 2019, le ministère indique compenser ces diminutions d’ETP par le recours aux heures supplémentaires. Les heures supplémentaires annualisées (HSA) représentent aujourd’hui près de 9 % des heures d’enseignement.

B. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES, OUTIL DE RÉGULATION PLURIANNUELLE DES HEURES D’ENSEIGNEMENT POUR LE MINISTÈRE

La perte des postes dans le second degré est, selon le directeur général de l’enseignement scolaire, compensée **dans sa quasi-intégralité par la création d’heures supplémentaires.** Le ministère de l’éducation nationale justifie cette position par deux points :

- la bosse démographique que connaît actuellement l'enseignement secondaire **va commencer à baisser en 2023**. Un recrutement massif actuellement conduira mécaniquement à une baisse importante du nombre de postes offerts dans deux ou trois ans. Pour Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire, le recours aux heures supplémentaires permet « *d'éviter les à-coups RH. Or, chaque à-coup a des effets plus que proportionnel sur le choix de cursus des étudiants* » ;

- le recours aux heures supplémentaires permet de diminuer le nombre d'enseignants en service partagé entre plusieurs établissements.

Pour le ministère, l'augmentation des heures supplémentaires est également vue comme un moyen de **favoriser le pouvoir d'achat des enseignants** – ce que Jean-Michel Blanquer, devant la commission appelait **des « mesures gagnantes-gagnantes »**. D'ailleurs, le montant de la première HSA est majoré de 20 % par rapport à la rémunération d'une heure relevant des obligations réglementaires de service. Toutefois, le rapporteur pour avis appelle à ne pas sur-exploiter cet outil.

C. LE RECOURS AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES SEMBLE ATTEINDRE SES LIMITES

Sur l'année 2019-2020, 551 272 HSA ont été effectuées par 253 122 enseignants. Le rapporteur pour avis constate que la pratique des HSA est déjà largement présente : pendant l'année scolaire 2019-2020, **près des deux tiers des enseignants effectuaient des heures supplémentaires. Or, les enseignants qui effectuent des HSA dépassent déjà en moyenne de deux heures leurs obligations réglementaires de service.**

Surtout, le rapporteur pour avis constate que les **heures supplémentaires budgétées ne sont pas consommées**. Ainsi, 12,3 millions d'euros de crédits pour les heures supplémentaires n'ont pas été consommés en 2019. D'ailleurs, lors de l'audition du SNPDEN, Florence Delannoy, secrétaire générale adjointe, soulignait la difficulté des chefs d'établissements à trouver des professeurs pour assurer ces heures supplémentaires, depuis trois à quatre ans. En effet, dans les établissements, du fait des enseignants à temps partiel et ceux dont l'état de santé ne permette pas de faire des heures supplémentaires, **l'enveloppe des HSA porte souvent sur la moitié à peine des enseignants de la discipline concernée**. Dans les faits, il n'est pas rare de demander à un personnel d'effectuer trois voire quatre HSA.

5. TRANSMETTRE LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE : LE RÔLE ESSENTIEL DE LA FORMATION

Les événements récents qui ont frappé l'école en son cœur témoignent plus que jamais de **la nécessité de transmettre à chaque élève les valeurs de la République et ceci dès le primaire.**

Le déroulement de l'hommage à Samuel Paty a révélé l'urgence d'agir dès le plus jeune âge : plus de 80 incidents, soit 21 % des 400 notifiés au ministère étaient l'œuvre **d'élèves du primaire.**

A. DES ENSEIGNANTS DÉARMÉS POUR TRANSMETTRE LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ET FACE AUX QUESTIONS DE LAÏCITÉ

Malgré la mise en place de pôles « valeurs de la République » dans chaque académie, et le volontarisme du ministère sur les questions de laïcité depuis le début du

quinquennat, le rapporteur pour avis constate **un besoin important de formation** chez les enseignants pour leur permettre de transmettre les valeurs de la République et savoir réagir aux situations qui peuvent surgir en classe.

La transmission des valeurs de la République ne doit pas se limiter à **l'apprentissage de dates ou la lecture de textes institutionnels importants**. Elle nécessite avant tout que les élèves les comprennent et s'en imprègnent. Pour cela, il est nécessaire que les enseignants soient eux-mêmes formés aux valeurs de la République, qu'ils comprennent ce que sont ces valeurs, ce qu'elles signifient intrinsèquement.

Or, un sondage de 2018 de l'Institut français d'opinion publique (IFOP) intitulé, « les enseignants et la laïcité » montre une tendance inquiétante : **74 % des enseignants interrogés indiquent ne pas avoir bénéficié d'une formation initiale sur la laïcité**. Et parmi ceux ayant pu en bénéficier, ils sont 53 % à la juger de mauvaise qualité.

Quant à la formation continue, seuls 6 % des enseignants ont bénéficié d'une formation sur ce thème. Là encore, **la qualité de la formation est mauvaise**, puisqu'ils sont 40 % à ne pas avoir été satisfaits par la formation reçue.

Enfin, 37 % des enseignants déclarent s'être déjà autocensurés pour éviter de possibles incidents avec des élèves, cette proportion atteignant 53 % en REP. Sur ces derniers chiffres, le rapporteur pour avis attire l'attention sur le fait qu'il s'agit d'une moyenne, toute discipline et tout niveau confondus. Or, certaines disciplines sont susceptibles de moins faire l'objet de contestation que d'autres, qui sont au contraire particulièrement sujettes à des incidents. Ainsi, pour une discipline donnée, le taux d'autocensure peut être beaucoup plus élevé.

Mais surtout, le rapporteur pour avis relève ce constat inquiétant dressé par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) : **l'appropriation du principe de laïcité reste aujourd'hui encore trop limitée aux personnels d'encadrement**. Ainsi, « *le principe de laïcité, la connaissance de ses racines historiques et juridiques et de sa signification, ainsi que ses règles d'application et sa portée restaient très lacunaires chez beaucoup d'enseignants, certes à des degrés très différents selon leurs disciplines d'enseignement (les professeurs d'histoire-géographie et EMC sont souvent mentionnés comme bien au fait de l'ensemble de ces questions). Plusieurs interlocuteurs de la mission ont en outre souligné que, pour un certain nombre d'enseignants, la conception de la laïcité et de son sens était davantage affaire de positionnement personnel, idéologique et politique, que de droit, ce qui pouvait entraîner des tensions dans l'équipe éducative, lorsque la question de son application dans l'établissement était évoquée* ».

B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA FORMATION AUX VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE

Au-delà des seules questions de laïcité et de transmission des valeurs de la République, le ministère a pris conscience de **la nécessité de renforcer la formation de ses personnels**, tant en matière de formation initiale que de formation continue. Les crédits alloués à la formation sont en hausse de 8 millions d'euros. Ils restent cependant inférieurs à ceux votés dans la loi de finances pour 2019.

1. Une attention particulière portée à la formation initiale

A la suite du vote de la loi pour une école de la confiance, la **formation initiale est en profonde mutation**, avec la mise en place des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé). Un premier arrêté de mai 2019 portant sur le master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) a

permis une homogénéisation des formations dispensées. Il permet en outre un parcours renforcé dans les savoirs fondamentaux. Ainsi, dans la formation pour les enseignants du premier degré, **50 % du temps de formation** porte désormais sur les savoirs fondamentaux, dont la transmission des valeurs de la République. Pour la formation des enseignants du second degré, 45 % du temps de formation porte sur la discipline ainsi que sur les savoirs fondamentaux. Les **référentiels de formation** mentionnent de manière explicite « *la connaissance et la capacité à transmettre les valeurs de la République* », ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires.

Le rapporteur pour avis s'interroge sur les moyens dont dispose l'éducation nationale pour influencer le contenu des formations, dans la mesure où **les Inspé, rattachés aux universités, bénéficient de leur autonomie et de la liberté pédagogique**. Pour la direction générale des ressources humaines et de la formation du ministère, le recrutement par concours, avec des épreuves définies par le ministère lui permet de disposer **d'un droit de regard important sur les formations délivrées** : en effet, le but des masters MEEF est la préparation aux concours de l'éducation nationale – les cours délivrés doivent ainsi préparer aux épreuves et aux exigences du jury. **L'épreuve d'entretien avec le jury** aura un rôle particulièrement important à jouer, car le candidat sera testé au travers d'une ou plusieurs mises en situations professionnelles, portant notamment sur la laïcité, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ou encore la lutte contre les discriminations.

2. La formation continue en pleine évolution

Pour la première fois, le ministère de l'éducation nationale s'est doté, *via* la circulaire n° 219-133 du 23 septembre 2019, d'un schéma directeur de la formation continue pour les années 2019 à 2022.

Il s'appuie sur trois dispositifs :

- le plan national de formation qui offre un cadre à la politique éducative en proposant des formations en rapport avec l'évolution du système éducatif et de ses enjeux, sous la forme de séminaires nationaux ou d'universités d'été ;
- les plans académiques de formation élaborés en fonction des priorités nationales et académiques, des besoins des personnels ;
- le compte personnel de formation.

Lors de leurs auditions, les syndicats ont alerté sur **l'écueil de formations verticales**, « sous forme de doxa », qui n'auraient pas l'efficacité recherchée. Le ministère semble conscient de cette problématique. Ainsi, sa circulaire de rentrée du 10 juillet 2020, réaffirme que la formation continue constitue une priorité pour l'année scolaire 2020-2021 et prévoit le déploiement progressif de nouveaux modèles de formation « *fondés notamment sur le travail et les échanges entre pairs : par l'analyse des pratiques, par des observations croisées, par l'élaboration d'outils communs, c'est l'esprit d'équipe qui est encouragé* ». En outre, le plan national de formation prévoit également des modules sur les contestations aux valeurs de la République et la façon d'y réagir.

Le rapporteur pour avis **se félicite de cette démarche et de manière générale de la volonté du ministère d'améliorer la formation des enseignants**. Il souhaite désormais que la hausse des crédits se traduise également dans leur consommation. Or, il relève **la sous-exécution chronique des crédits consacrés à la formation**. En 2019, à peine 71 % de ceux-ci avaient été consommés (34,4 millions sur les 48,44 millions d'euros alloués). Il appelle également au développement des

formations de proximité. En effet, les frais de déplacement pèsent particulièrement lourds dans le budget de formation : plus de 14 millions d'euros en 2019, soit 40 % des crédits dépensés.

3. Faire de la transmission des valeurs de la République un projet partagé par l'ensemble de la communauté éducative

La transmission des valeurs de la République nécessite un **engagement collectif et de long terme de l'école.** Aussi, le rapporteur pour avis estime que le moment de recueillement du 2 novembre ne doit pas être considéré comme un moment isolé, **mais constituer une première étape d'une réflexion animant l'école tout au long de l'année.** La **journée de la laïcité à l'école de la République**, le 9 décembre prochain, doit constituer un jalon dans cette démarche. Le rapporteur pour avis appelle le ministère à faire vivre cette journée, en fixant un cap.

En outre, la promotion des valeurs de la République doit fédérer les équipes pédagogiques. **L'ensemble des disciplines**, au-delà de l'enseignement civique et moral, ou de l'histoire-géographie qui traditionnellement sont les fers de lance en la matière, ont leur rôle à jouer. Le rapporteur pour avis note ainsi avec intérêt les expériences « d'exercice de l'esprit critique » qui fleurissent dans un certain nombre d'établissements : par exemple, l'utilisation des mathématiques pour montrer les possibilités de manipulations statistiques et développer l'esprit critique des élèves.

Sur la proposition du rapporteur pour avis, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2021.



Laurent Lafon
Président de la
commission,
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Jacques Groperrin
Rapporteur
pour avis,
Sénateur
du Doubs
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/
pjlf2021_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)