

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 14

Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : M. Gérard LONGUET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	10
1. <i>Un impact limité de la crise sanitaire</i>	<i>10</i>
2. <i>Des dépenses de personnel davantage maîtrisées, mais sans laisser de côté la revalorisation des carrières enseignantes.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Une meilleure prise en compte du niveau des élèves qui doit passer par la refonte des indicateurs de performance</i>	<i>17</i>
4. <i>Les dépenses de formation des enseignants restent insuffisantes au regard des enjeux.....</i>	<i>18</i>
5. <i>Une légère sous-exécution du budget des opérateurs de la mission liée à la crise sanitaire ..</i>	<i>20</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. À l'échelle de la mission, l'exécution est conforme aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI), en AE comme en CP.

2. On constate comme les années précédentes un écart avec les prescriptions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022. Ce dépassement d'1,14 milliard d'euros est toutefois moins élevé que l'année précédente.

3. Les effets de la crise sanitaire sur l'exécution de la mission sont relativement réduits, notamment du fait du poids des dépenses de personnel. La crise s'est essentiellement traduite par une diminution des dépenses relatives aux transports scolaires, à la formation des personnels et à l'organisation des concours et examens.

5. Les dépenses de personnel doivent s'adapter aux évolutions démographiques à venir, en poursuivant l'orientation prioritaire des moyens vers le premier degré.

4. Les dépenses de formation des enseignants restent insuffisantes au regard des enjeux, d'autant plus que la sous-consommation des crédits de formation des enseignants est un phénomène récurrent.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

En 2020, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **74,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **73,96 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » en 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2019			2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
143 - Enseignement technique agricole	AE	1 466,8	1 433,3	- 2,3 %	1 477,2	1 465,0	- 12,2	- 0,8 %	+ 31,7	+ 2,2 %
	CP	1 466,8	1 432,6	- 2,3 %	1 477,2	1 464,2	- 13,0	- 0,9 %	+ 31,6	+ 2,2 %
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	7 600,5	7 626,7	+ 0,3 %	7 636,8	7 721,6	+ 84,9	+ 1,1 %	+ 94,9	+ 1,2 %
	CP	7 600,5	7 626,7	+ 0,3 %	7 636,8	7 721,6	+ 84,8	+ 1,1 %	+ 94,9	+ 1,2 %
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	AE	22 542,8	22 549,1	+ 0,0 %	23 070,2	23 101,8	+ 31,7	+ 0,1 %	+ 552,7	+ 2,5 %
	CP	22 542,8	22 549,4	+ 0,0 %	23 070,2	23 101,3	+ 31,2	+ 0,1 %	+ 552,0	+ 2,4 %
141 - Enseignement scolaire public du second degré	AE	33 196,6	33 203,5	+ 0,0 %	33 635,6	33 451,6	- 184,0	- 0,5 %	+ 248,1	+ 0,7 %
	CP	33 196,6	33 204,0	+ 0,0 %	33 635,6	33 452,2	- 183,4	- 0,5 %	+ 248,1	+ 0,7 %
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	2 352,6	2 319,4	- 1,4 %	2 375,6	2 238,1	- 137,5	- 5,8 %	- 81,3	- 3,5 %
	CP	2 322,0	2 263,9	- 2,5 %	2 238,0	2 188,0	- 50,0	- 2,2 %	- 75,9	- 3,4 %
230 - Vie de l'élève	AE	5 682,3	5 637,8	- 0,8 %	5 968,0	6 042,3	+ 74,3	+ 1,2 %	+ 404,6	+ 7,2 %
	CP	5 682,3	5 638,9	- 0,8 %	5 968,0	6 041,2	+ 73,2	+ 1,2 %	+ 402,3	+ 7,1 %
Total mission	AE	72 841,8	72 769,8	- 0,1 %	74 163,2	74 020,4	- 142,8	- 0,2 %	+ 1 250,7	+ 1,7 %
	CP	72 811,2	72 715,6	- 0,1 %	74 025,7	73 968,6	- 57,1	- 0,1 %	+ 1 253,0	+ 1,7 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

À l'échelle de la mission, l'exécution est conforme aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI), **les crédits étant très légèrement sous-consommés à hauteur de 99,9 % en AE comme en CP.**

Ce constat masque toutefois **d'importantes disparités selon les programmes**. Le programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale - est plus largement sous-exécuté, 5,8 % des AE et 1,2 % des CP n'ayant pas été consommés, ce qui résulte en grande partie de la crise sanitaire, et notamment des moindres dépenses de formation et de remplacement.

Si les deux premières lois de finances rectificatives (LFR) n'ont pas modifié le niveau des autorisations ouvertes en LFI, la troisième¹ et la quatrième² LFR ont procédé à une **ouverture de crédits de paiement de 71,5 millions d'euros**.

Modifications des crédits de la mission Enseignement scolaire en 2020

(en millions d'euros)

	Crédits cumulés (en AE)	Ouverture de crédits (en AE)	Crédits cumulés (en CP)	Ouverture de crédits (en CP)
LFI 2020	74 152,0	-	74 014,5	-
LFR-1	74 152,0	-	74 014,5	-
LFR-2	74 152,0	-	74 014,5	-
LFR-3	74 278,5	126,5	74 141,0	126,5
LFR-4	74 230,0	- 48,0	74 086,0	- 55,0
PLR 2020 (consommation)	74 020,5	74 020,5	73 969,0	73 969,0

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Ces modifications sont d'ampleur inférieures à celles ayant eu cours les années précédentes. Comme chaque année, la mission Enseignement scolaire fait l'objet d'une ouverture de crédits permettant essentiellement d'assurer la couverture de la paie du mois de décembre des enseignants, soit 70,8 millions d'euros en AE et CP. Ces ouvertures de crédits sont nettement moindres que celles constatées en 2019 (+ 144 millions d'euros) et en 2018 (+ 316 millions d'euros).

Ces améliorations témoignent d'une sincérité accrue de la programmation budgétaire, et ce malgré l'impact de la crise sanitaire.

Entre 2019 et 2020, **les dépenses ont augmenté, en AE comme en CP, de 1,25 milliard d'euros, soit une hausse d'1,7 %**. Le programme 230 - Vie de l'élève - est celui qui connaît la plus forte croissance de ses dépenses, de 7,2 % en AE et 7,1 % en CP.

Par ailleurs, ainsi que le rapporteur spécial le fait observer chaque année dans son rapport relatif à l'examen des crédits de la mission « Enseignement scolaire », l'exécution de cette dernière se caractérise par un **écart chronique aux prescriptions de la loi de programmation des finances**

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

publiques pour les années 2018-2022, que la crise sanitaire n'a fait qu'aggraver.

En effet, le montant des crédits autorisés ou exécutés a systématiquement excédé la trajectoire prévue en loi de programmation. L'année 2020 ne fait pas exception, même si le dépassement d'1,14 milliard d'euros est moins élevé que l'année précédente, alors que le niveau anticipé en loi de finances initiale était plus de trois fois inférieure.

A l'instar de la Cour des comptes le rapporteur spécial estime que l'importance des dépenses de personnel dans l'ensemble des crédits de la mission peut expliquer la difficulté à satisfaire aux exigences de la programmation pluriannuelle. Cet exercice doit néanmoins permettre d'assurer une prévisibilité dans l'évolution des dépenses publiques.

Il réitère son souhait que le Gouvernement s'efforce, à l'occasion de la prochaine loi de programmation des finances publiques, de définir une trajectoire crédible d'évolution des dépenses de la mission et s'astreigne à la respecter.

Évolution des dépenses par titre (y.c CAS « Pensions »)

(en millions d'euros)

		Crédits ouverts en 2019	Consommation 2019	Taux de consommation	Crédits ouverts en 2020	Consommation 2020	Taux de Consommation	Variation des crédits consommés 2019-2020
Titre 2 - Dépenses de personnel	AE	67 649	67 639	99,99%	6 8749	68 552	99,71%	101,35%
	CP	67 649	67 639	99,99%	6 8749	68 552	99,71%	101,35%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	AE	722	707	97,87%	727	702	96,56%	99,29%
	CP	730	690	94,6%	704	645	91,62%	93,48%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	AE	109	127	116,58%	179	113	63,13%	88,98%
	CP	78	105	134,0%	64	113	176,56%	107,62%
Titre 6 - Dépenses d'intervention	AE	4 310	4 295	99,67%	4 508	4 650	103,15%	108,27%
	CP	4 302	4 280	99,5%	4 508	4 654	103,24%	108,74%
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	AE	0,2	1	465,10%	0,2	0,7	350,00%	70,00%
	CP	0,2	1	582,7%	0,2	3,7	1850,00%	370,00%
Mission	AE	72 790	72 770	99,97%	74 163	74 020	99,81%	101,72%
	CP	72 760	72 716	99,9%	74 026	73 969	99,92%	101,72%

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires. La hausse des dépenses d'opérations financières correspond à une erreur d'imputation en PLF 2020

Les dépenses de personnel, qui représentent 92,6 % de l'ensemble des crédits, sont les principales contributrices en volume à la croissance des dépenses de la mission. Toutefois, le rapporteur spécial constate que l'augmentation des dépenses de titre 2, contributions au CAS « pensions » comprises est limitée à 1,3 %, contre 1,7 % en 2019 et 2,1 % en 2018, signe d'un effort appréciable de modération.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un impact limité de la crise sanitaire

Les effets de la crise sanitaire sur l'exécution de la mission sont relativement réduits, notamment du fait du poids des dépenses de personnel, qui concentrent la quasi-intégralité des dépenses des programmes 140 et 141.

a) Une baisse des dépenses centrée sur certaines actions

La majeure partie de la baisse des dépenses occasionnée par la crise sanitaire est concentrée sur le programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale -, sous exécuté à hauteur de 5,8 % en AE et 2,2 % en CP, et en baisse de 3,5 % par rapport à 2019.

Cette baisse concerne les transports scolaires (- 3,8 % en AE et en CP par rapport à la programmation initiale) ; les dépenses de formation des personnels non-enseignants, lesquelles ont diminué de moitié en AE et en CP par rapport à 2019 ; et surtout les dépenses d'organisation des concours et examens, portés par l'action 09 - Certification. La sous-exécution de cette action atteint 48,1 % en AE et 49,1 % en CP, soit une baisse de la consommation d'environ 40 % par rapport à 2019. Elle est due à la diminution du nombre d'examens et en particulier à l'annulation des oraux lors du premier confinement, et à la mise en place du contrôle continu pour les épreuves du diplôme national du brevet (DNB), du baccalauréat et des CAP/BEP.

Ce constat est aussi valable pour le programme 143 - Enseignement technique agricole -, dont l'action 06 est sous-exécutée à hauteur de 60 % du fait de l'annulation des épreuves terminales en juin 2020.

La formation continue des enseignants a été également largement limitée par les conditions sanitaires (*cf. infra*).

En raison de la crise sanitaire, une partie des avancements d'échelon et de grade normalement réalisés à la rentrée scolaire ont été différés, ce qui a conduit à reporter une partie du glissement-vieillesse-technicité (GVT) sur 2021 à hauteur de 14,1 millions d'euros sur le programme 140 et 10,7 millions d'euros sur le programme 141.

La situation sanitaire a en outre entraîné un **recours moindre aux heures supplémentaires**, inférieur de 2,5 % par rapport aux prévisions, soit 34 millions d'euros. Le **volume d'heures supplémentaires est toutefois supérieur à 2019 (+ 4 %)**, notamment du fait du passage à deux heures supplémentaires-année (HSA) non refusable dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service par enseignant¹, qui entraîne une hausse globale des HSA de 4 % également. Cependant, **la fermeture des établissements scolaires puis le passage en distanciel ont fait largement diminuer de 16,2 % le recours aux heures supplémentaires effectives (HSE)**, effectuées ponctuellement, et de 26 % le nombre d'heures d'interrogation en classe préparatoire.

Sur l'année scolaire 2019/2020, dans l'enseignement public du second degré, **551 272 heures supplémentaires ont été effectuées par 253 122 enseignants du second degré**. Près des deux tiers des enseignants effectuent des heures supplémentaires. Le rapporteur spécial souligne que le recours aux HSA et aux HSE permet d'augmenter les moyens d'enseignement dans le second degré, tout en favorisant le pouvoir d'achat des professeurs qui les effectuent. Selon les informations fournies au rapporteur spécial, **29 600 créations de postes auraient été économisées en 2019 grâce aux heures supplémentaires**. En 2021, un million d'heures supplémentaires devraient être effectuées afin d'absorber la baisse de la démographie.

Enfin, du fait d'une moindre présence dans les établissements scolaires, **l'ensemble des heures relatives aux dispositifs de soutien aux élèves est en baisse de - 8,6 %, soit - 4,3 millions d'euros**.

b) Qui n'est que partiellement compensée par une hausse des dépenses liées au contexte sanitaire

La crise sanitaire a également pesé sur la consommation de certains postes de dépenses. Elle a entraîné **190,16 millions d'euros de dépenses supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale**, compensées par la baisse des dépenses précédemment mentionnées.

En LFR 4², **25 millions d'euros de crédits ont été ouverts afin de permettre le recrutement assistants d'éducation (AED) supplémentaires** dans les collèges et dans les lycées professionnels, afin de permettre aux enseignants vulnérables de dispenser leurs cours à distance tout en maintenant un encadrement des élèves dans les établissements.

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 Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

Au-delà des établissements professionnels, des moyens supplémentaires en termes d'AED ont été déployés dans les académies, afin **d'encadrer les élèves du second degré dont les enseignants vulnérables sont maintenus à leur domicile**. Ainsi, 348 ETPT ont été recrutés à ce titre en novembre et décembre 2020.

La prime exceptionnelle Covid est essentiellement retracée dans les programmes 140 (14,9 millions d'euros), les établissements primaires étant restés davantage ouverts afin d'accueillir les enfants des personnels soignants. La prime Covid s'élève à 10,2 millions d'euros pour l'ensemble des autres programmes.

D'autres crédits ont en outre été inscrits lors de la LFR 3 au titre du **dispositif « vacances apprenantes », pour un total de 30 millions d'euros** ainsi que pour **l'élargissement du volet « école ouverte » de ce dispositif pour 7,9 millions d'euros**.

Concernant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, **28,5 millions d'euros ont été dépensés pour l'achat de matériels sanitaires** (masques, gels hydroalcooliques, etc.). Les **dépenses supplémentaires liées à l'achat de matériel informatique s'élèvent à 14,7 millions d'euros**.

2. Des dépenses de personnel davantage maîtrisées, mais sans laisser de côté la revalorisation des carrières enseignantes

Concernant plus particulièrement le schéma d'emploi, **la crise sanitaire a conduit à trois mesures complémentaires de recrutement**. Ces écarts au schéma d'emploi ont principalement concerné le programme 140, du fait de la décision de ne pas fermer de classe en zone rurale sans l'accord du maire (+ 1 248 ETP), soit un recours à 250 ETP supplémentaires et des recrutements provisoires exceptionnels pour remplacer les personnels vulnérables ne pouvant exercer leurs fonctions dans les écoles (+ 1 111 ETP).

Le programme 141 connaît également un écart au schéma d'emplois de + 84 ETP, soit + 524 ETP par rapport au schéma d'emploi en loi de finances initiale (- 440). Ces recrutements sont liés à l'ouverture de 395 postes supplémentaires pour augmenter le nombre de places offertes aux néo-bacheliers à hauteur de 80 ETP.

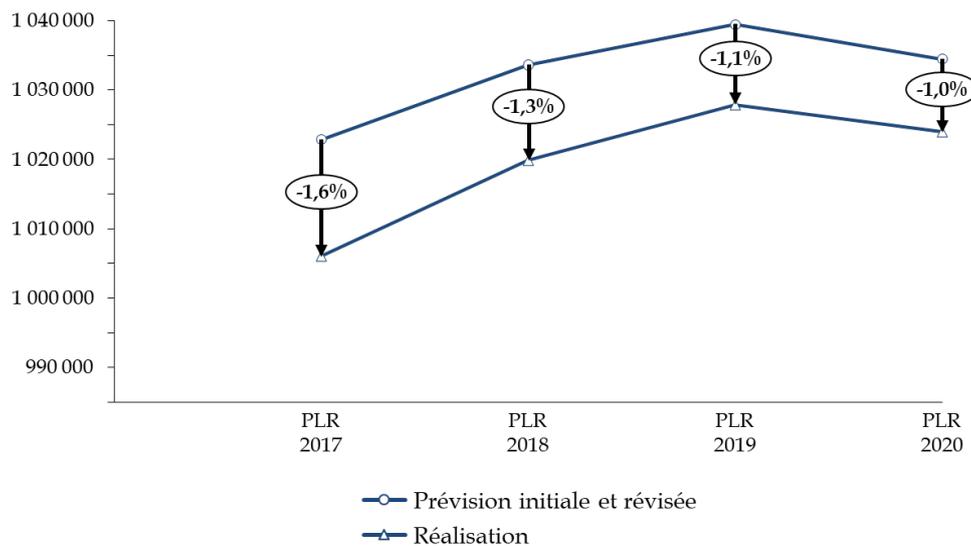
Le schéma d'emploi prévu en loi de finances initiale en 2020 par rapport à 2019 était de - 60 ETP, pour un plafond d'emplois en baisse de 1 239 ETPT. Le schéma d'emplois consommé en 2020 est lui aussi négatif, ce qui témoigne selon le rapporteur spécial d'un effort de modération.

Les plafonds d'emplois fixés à la mission « Enseignement scolaire » sont une fois de plus sous-consommés mais sont davantage respectés depuis quelques années. La sous-consommation des plafonds d'emplois s'élève à 1 % en 2020, soit un montant équivalent à 2019 (1,1 %) après avoir atteint 1,3 % en 2018, comme chaque année essentiellement

concentrée sur le programme 214 – Soutien à la politique de l'éducation nationale, dont le **taux de sous-consommation est de 10,2 %**, soit une hausse d'un point depuis l'année précédente. Le rapporteur spécial souligne le caractère chronique de ce constat, des efforts supplémentaires devant être mis en œuvre pour y remédier.

Évolution de la consommation des emplois par rapport aux plafonds fixés en loi de finances initiale et rectificatives

(en ETPT)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Comme le souligne chaque année la Cour des comptes, un grand nombre d'emplois permanents demeurent non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission, en particulier les assistants d'éducation (AED) et une partie des emplois d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH), ce qui est d'autant plus regrettable que leur nombre a cru en 2020 du fait de la crise sanitaire et de la poursuite des mesures en faveur d'une école plus inclusive.

a) La réorientation des moyens vers le premier degré

Le **rééquilibrage des moyens financiers et humains entre le premier et le second degré** initié par le ministère depuis la rentrée 2017 se poursuit.

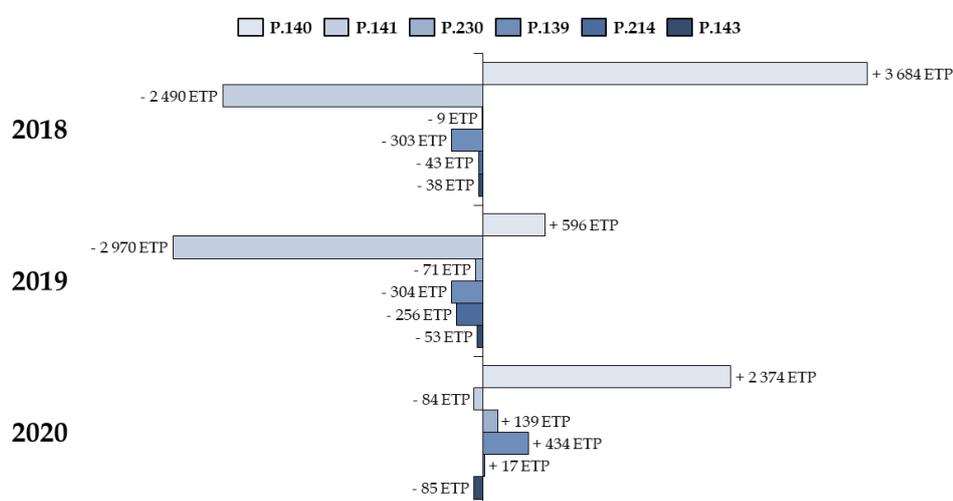
La structure des dépenses consacrées au système scolaire français reste atypique par rapport aux pays européens, au détriment de l'enseignement primaire. La dépense intérieure d'éducation par élève s'élevait à 8 920 euros en 2019. Entre 2018 et 2019, la dépense a cru dans le premier degré (+ 1,9 %) et a baissé dans le secondaire (- 0,5 %). **Ainsi, la**

France dépense 15 % de moins que la moyenne de l'OCDE par élève dans le primaire et 37 % de plus dans le deuxième cycle du secondaire.

Le second degré concentre 39 % de la dépense intérieure d'éducation, soit dix points de plus que l'enseignement primaire.

En 2020, 2 374 postes ont été créés dans le second degré, soit 4 fois plus qu'en 2019. En trois ans, 6 654 postes ont été ouverts dans le premier degré, grâce à une réorientation des dépenses de personnel auparavant attribuées au secondaire.

Évolution du solde de création de postes depuis 2018



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

Cette réorientation a été poursuivie en 2021, les dépenses de personnel du second degré public (programme 141) augmentent nettement plus lentement en 2020 que ceux du premier degré public, soit une hausse respective de 2,5 % et 1,3 %. En 2021, 1 273 ETP supplémentaires devraient être recrutés parmi les enseignants du premier degré, soit 973 ETP supplémentaires une fois déduite la suppression de 300 ETP pour les enseignants stagiaires. À l'inverse, 893 ETP sont supprimés dans le secondaire public et 282 dans le secondaire privé.

Cette évolution traduit à ce titre un effort concret en faveur du premier degré que le rapporteur spécial considère comme nécessaire.

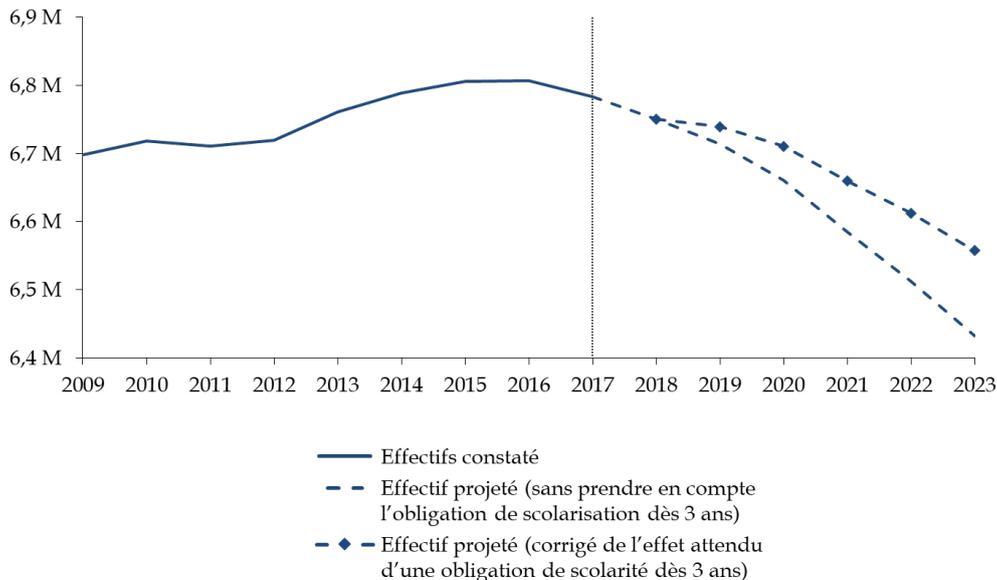
b) Une politique de recrutement qui doit s'adapter aux évolutions déjà en cours

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 les évolutions démographiques à

venir. En effet, l'augmentation des effectifs qui a pu être constatée au cours des dernières années est appelée à se résorber.

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

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.

c) Une revalorisation des carrières enseignantes qui se poursuit

Les mesures de revalorisation salariale ont été légèrement sous-exécutées en 2020 concernant le second degré public. L'enveloppe de **168,4 millions d'euros prévue en LFI a été consommée à hauteur de 153,2 millions d'euros.** Au cours des deux dernières années, la rémunération indemnitaire annuelle des personnels exerçant dans les établissements des réseaux « éducation prioritaire renforcée » (REP+) a été progressivement revalorisée de 2 000 euros nets.

En revanche, **dans le premier degré, la consommation des crédits dédiés aux mesures de revalorisation est supérieure de 15 millions d'euros à l'enveloppe prévue en LFI,** du fait de l'indemnité exceptionnelle versée aux directeurs d'école en 2020.

Ces mesures de revalorisation mises en œuvre en REP + depuis 2018 sont complétées par celles inscrites dans la loi de finances pour 2021. En premier lieu, **une revalorisation globale de 400 millions d'euros hors CAS est prévue pour l'année 2021 afin d'accompagner diverses mesures inscrites à l'agenda social. Le montant de cette revalorisation s'élèvera en année pleine à 500 millions d'euros.** Cette prime de revalorisation se décline ainsi :

- **178 millions d'euros de prime d'équipement informatique**, soit 150 euros par an net par enseignant ;

- **260 millions d'euros sous forme de prime d'attractivité visant à accélérer l'augmentation du traitement en début de carrière.** Actuellement, au terme des vingt premières années de carrière, un professeur gagnera 700 euros par mois net de plus que lors de sa première année. Par contre, il en gagnera 1 000 de plus au cours des 15 années suivantes. L'objectif de cette prime serait donc de permettre une progression plus rapide au cours des premières années ;

- **50 millions d'euros d'augmentations catégorielles, notamment à destination des chefs d'établissement et directeurs d'école.** Ils complètent l'indemnité exceptionnelle d'un montant de 450 euros bruts versée aux directeurs d'école en 2019-2020.

Le rapporteur spécial considère qu'au vu des comparaisons internationales, elles doivent être approfondies pour permettre une réelle amélioration de l'attractivité des métiers de l'enseignement.

Dans cette optique, lors de la présentation des conclusions du Grenelle de l'éducation, le ministre de l'éducation nationale a annoncé la **poursuite des mesures de revalorisation en 2022.** Aux 500 millions d'euros prévus par les revalorisations de 2021 à destination des enseignants débutants, **400 millions supplémentaires devraient figurer dans le projet de loi de finances pour 2022.** Toutefois, la répartition de ces crédits doit être précisée en juin 2021 au cours du dialogue avec les partenaires sociaux.

Le rapporteur spécial salue la mise en œuvre de ces réformes, qui doivent contribuer à **améliorer l'attractivité de la profession enseignante.** Comme il l'a indiqué dans un précédent rapport d'information¹, il sera toutefois attentif lors de l'examen du prochain projet de loi de finances au **ciblage de ces mesures**, en particulier la prime de valorisation, qui doit en priorité concerner les enseignants en début et en milieu de carrière.

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

3. Une meilleure prise en compte du niveau des élèves qui doit passer par la refonte des indicateurs de performance

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.** 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 complet du niveau des élèves à l'entrée et à la sortie du collège.

Les **indicateurs de performance de la mission sont à l'heure actuelle centrés sur les diplômes**, et en particulier le taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) et au baccalauréat. Concernant ce dernier, la proportion de bacheliers est supérieure de 3 points à la cible élaborée lors de la programmation initiale. Or, au vu de l'incertitude qui a présidé au déroulement des sessions 2020 et 2021, qui ont vu les taux de réussite, déjà considérables, bondir, le rapporteur spécial considère que ces données ne sont plus pleinement pertinentes. La cible de 80 % d'une génération au niveau baccalauréat, objectif figurant dans les documents budgétaires, date ainsi de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989¹.

Contrairement à ce que peuvent laisser penser les taux de réussite aux diplômes en constante hausse, **les évaluations menées par la DEPP comme les études internationales soulignent la faiblesse des performances des élèves français** s'agissant de la maîtrise des compétences fondamentales, en particulier en français et en mathématiques.

Ainsi, en 2018, 60 % des élèves avaient une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin de scolarité primaire en français, ce qui signifie que **plus d'un tiers des élèves n'a pas le niveau minimum requis.**

En CM2, près de six élèves sur dix ont un niveau en mathématiques jugé insuffisant. En sixième, en 2019, un élève sur quatre avait des difficultés en mathématiques. En 2017, plus de neuf élèves sur dix ont un niveau inférieur ou égal au niveau médian en 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.

L'évaluation de la Journée défense et citoyenneté (JDC) donne également une mesure fine de la proportion de ceux qui éprouvent des difficultés de lecture : ils sont 11,5 %, dont la moitié de ces jeunes peuvent être considérés en situation d'illettrisme².

¹ Loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989.

² Insee, 2019.

Les documents budgétaires gagneraient à être refondus pour s'appuyer davantage sur les indicateurs de niveau établis par la DEPP.

4. Les dépenses de formation des enseignants restent insuffisantes au regard des enjeux

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 outre, 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 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 (21,8 millions d'euros sur 31,2 millions).

L'amélioration de la formation continue des enseignants doit être un facteur clé de la revalorisation du métier, et ses lacunes expliquent en partie le déficit d'attractivité dont témoigne l'attrition du vivier de candidats aux concours de l'enseignement dans certaines disciplines. En outre, l'insuffisance du niveau des élèves, soulevée année après année dans les différentes études nationales et internationales, est également liée à une insuffisante formation continue.

La formation continue des enseignants est organisée autour de trois axes : le plan national de formation, qui propose des séminaires nationaux généraux et dont l'utilité reste marginale ; 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.

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 millions d'euros 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.

Au-delà de la baisse conjoncturelle due à la crise sanitaire, le rapporteur spécial souligne l'insuffisance du niveau des crédits pour les enseignants du premier degré, ainsi que les directeurs d'école. **Si les constellations, dispositif mis en œuvre dans le cadre des plans**

« mathématiques » et « français » et favorisant la formation par les pairs dans des petits groupes d'enseignants, semble être appréciées sur le terrain, les moyens doivent être à la hauteur des ambitions.

Les plans Mathématiques et Français

Deux plans ont été lancés en 2019 afin d'améliorer l'acquisition des savoirs fondamentaux, l'un consacré au français et l'autre aux mathématiques.

La formation continue des enseignants est le pilier de ces plans, qui doivent également contribuer à la revalorisation du métier d'enseignants. La quasi absence de formation disciplinaire à destination des enseignants du premier degré constitue selon le rapporteur spécial un facteur clé d'explication de la baisse de niveau constatée par les enquêtes nationales et internationales.

Ces deux plans veulent porter dans leur discipline respective un changement radical dans la formation continue. Concernant le premier degré, les plans fonctionnent sur le **modèle des constellations**. Il s'agit d'un petit groupe d'enseignants, se réunissant périodiquement autour d'un formateur, appelé référent de circonscription. Les enseignants sont supposés choisir eux-mêmes un thème de travail, en fonction des difficultés rencontrées dans les classes.

Mi-2021, 1 600 référents de circonscription étaient décomptés dans le cadre du plan Mathématiques. Chacun a bénéficié de 24 jours de formation préalable, et continuera au cours des années suivantes à assister à six jours de formation par an au niveau académique et deux jours par an au niveau national.

En outre, depuis 2020, les professeurs des écoles disposeront, tous les six ans, d'une formation de cinq jours en français (sur l'une des six années) et d'une journée de formation en mathématiques (sur une autre des six années). Cela représente au total **18 heures d'animation pédagogique obligatoires sur l'enseignement du français et des mathématiques.**

Concernant le second degré, des **laboratoires de mathématiques ont été mis en place dans certains établissements**. L'objectif est d'expérimenter un lieu de formation au sein de chaque établissement où les professeurs puissent se former et mener des recherches, tout en favorisant les discussions entre les professeurs du secondaire et de l'enseignement supérieur. Le rapporteur spécial a souligné dans un rapport d'information l'efficacité de ce dispositif et la nécessité de lui accorder les moyens appropriés.

Source : Rapport d'information fait par M. Gérard Longuet au nom de la commission des finances Réagir face à la chute du niveau en mathématiques : pour une revalorisation du métier d'enseignant, juin 2021

La sous-dotation de la formation continue est d'autant plus problématique que le basculement vers l'enseignement à distance a démontré les lacunes de certains des enseignants concernant l'enseignement numérique.

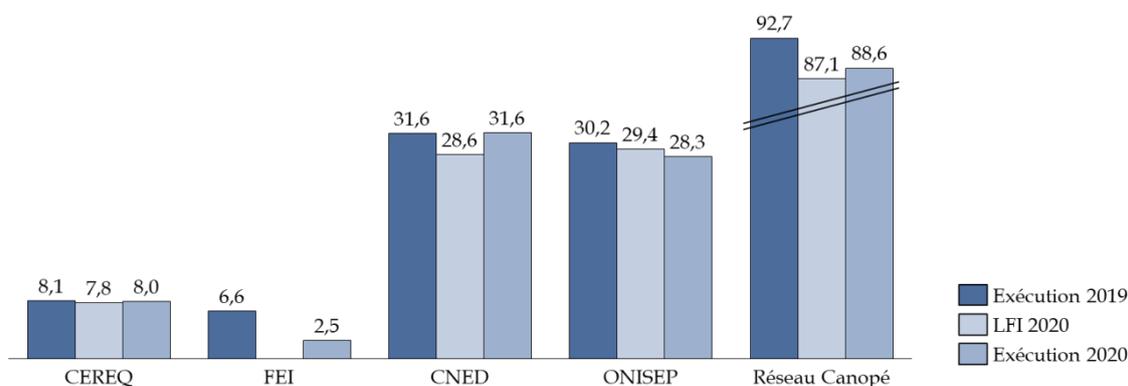
5. Une légère sous-exécution du budget des opérateurs de la mission liée à la crise sanitaire

La mission « Enseignement scolaire » contribue principalement au financement de cinq opérateurs.

En 2020, le montant total des crédits consommés par les opérateurs de la mission s'élève à 159,07 millions d'euros, soit une baisse de 7 millions d'euros par rapport à 2019.

Dépense des opérateurs de la mission « Enseignement scolaire » en 2020

(en AE en millions d'euros)



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

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.

Le taux d'exécution du Cereq en 2020 est de 87 % par rapport au budget initial. Cette situation découle d'une diminution des charges plus importante que celle des produits du fait de la crise sanitaire. Le Cereq est excédentaire en 2020, à hauteur de 0,3 million d'euros.

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.

Les activités de FEI ont été fortement réduites en 2020 du fait de la crise sanitaire, dans la mesure où ses missions s'effectuent principalement à l'étranger. Cette baisse d'activité s'est traduite par une baisse significative de ses ressources propres (25 %) et une aggravation de son solde budgétaire de 4,7 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget initial. Les

dépenses de fonctionnement de FEI ont été fortement sous-exécutées à hauteur de 63 %.

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.

En 2020, les dépenses du CNED ont été légèrement supérieures à celles anticipées en loi de finances initiale. La hausse des dépenses de fonctionnement (+ 0,8 millions d'euros) par rapport aux prévisions budgétaires s'explique principalement par le coût du dispositif de continuité pédagogique « **Ma classe à la maison** » pour la rentrée 2020. Toutefois, ces dépenses ont été en partie compensées par des aides du fonds social européen (FSE).

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 dépenses de l'Onisep ont diminué en 2020 de 2,8 millions d'euros, sous un taux d'exécution de 70 %, conséquence de la crise sanitaire. Celle-ci a entraîné l'annulation des dépenses liées à l'organisation des salons et des dépenses moindres pour l'élaboration des différents supports d'information et leur mise à disposition. Les dépenses d'investissement ont été exécutées à hauteur de 65 % par rapport au budget initial, grâce aux économies réalisées sur les dépenses de renouvellement du parc informatique, l'infrastructure de stockage et de sécurité informatique, et au report de divers travaux. **En conséquence, le déficit budgétaire de l'Onisep a été réduit à hauteur d'un million d'euros.**

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.

Canopé a connu une forte réduction de ses dépenses, majoritairement reportées en 2021. L'exécution constatée en 2020 est inférieure de 295 ETPT au plafond prévu en LFI 2020. Cette **sous-exécution résulte principalement des vacances de postes sur lesquels les établissements ne sont pas parvenus à recruter dans les délais prévus.** À l'inverse, Canopé a bénéficié de financements au titre de la stratégie numérique du ministère de l'éducation pour 1,13 million d'euros.