

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, 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 Nougéin, 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.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. LA MISSION RESTE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET GÉNÉRAL, SON POIDS ÉTANT ENCORE ACCRU DU FAIT DES DÉPENSES CONSÉCUTIVES À LA CRISE SANITAIRE.....	7
A. LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DEMEURE CETTE ANNÉE ENCORE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET DE L'ÉTAT	7
B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE 2,6 % QUI DÉCOULE DE L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉES AINSI QUE D'ENVELOPPES BUDGÉTAIRES CONSÉCUTIVES À LA CRISE SANITAIRE	9
1. <i>Le PLF pour 2021 prévoit une hausse des dépenses de la mission de 2,6 %</i>	<i>9</i>
2. <i>Cette hausse résulte en partie seulement de dépenses consécutives à la crise sanitaire</i>	<i>11</i>
II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE MALGRÉ LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES À VENIR	12
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CROISSANTES, POSTE MAJEUR DE LA MISSION.....	12
1. <i>Les dépenses de titre 2 constituent l'essentiel des dépenses de la mission</i>	<i>12</i>
2. <i>D'un montant limité, les dépenses des opérateurs sont essentiellement des dépenses de personnel.....</i>	<i>18</i>
B. SI L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE, LA REVALORISATION DES SALAIRES NE PEUT PAS CONCENTRER L'ESSENTIEL DES EFFORTS AU RISQUE DE PERDRE DE VUE TOUTE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE	18
1. <i>Une hausse qui peut être décomposée en différents facteurs</i>	<i>18</i>
2. <i>L'augmentation des dépenses résulte autant d'évolutions structurelles que de mesures catégorielles consécutives à la crise sanitaire.....</i>	<i>19</i>
C. PROFITER DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS POUR AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DE L'ÉCOLE EN FAISANT ÉVOLUER LES RATIOS D'ENCADREMENT	25
1. <i>Une politique de recrutement qui doit s'adapter aux évolutions déjà en cours</i>	<i>25</i>
2. <i>Dont il importe de tirer profit afin d'améliorer la qualité de l'enseignement.....</i>	<i>29</i>
D. LES AUTRES DÉPENSES NE COMPENSENT PAS LA HAUSSE DES CRÉDITS DE TITRE 2.....	34
III. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	37
A. DES ÉVOLUTIONS, NOTAMMENT EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ, QUI DOIVENT ÊTRE SALUÉES	37
1. <i>La poursuite souhaitable de la dynamique de renforcement du premier degré</i>	<i>37</i>
2. <i>L'enjeu du suivi des conséquences de la crise sanitaire</i>	<i>38</i>
3. <i>Un renforcement de la place du numérique à l'école.....</i>	<i>41</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.....	44
1. Une dépense d'éducation dans la moyenne de l'OCDE, malgré une structure toujours déséquilibrée en faveur du second degré	44
2. Les mesures de la performance et la productivité du système scolaire	48
C. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DU LYCÉE IMPLIQUE UNE FORTE RÉORGANISATION DES ÉTUDES INFLUENÇANT LES CHOIX BUDGÉTAIRES DES ÉTABLISSEMENTS.....	62
1. La composition du nouvel examen en juin 2021 dans un contexte d'accès au diplôme toujours plus large.....	62
2. Une réforme inutilement complexe bien que contribuant à la diversité de l'offre scolaire	65
D. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE AGRICOLE NE DOIT PAS SUPPORTER L'ESSENTIEL DES EFFORTS DE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE.....	71
1. L'augmentation des effectifs de l'enseignement agricole en 2019 tranche avec la baisse structurelle des moyens qui lui sont alloués	71
2. Une indispensable attention à la réforme du baccalauréat dans l'enseignement agricole	73
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	75
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	77
• ARTICLE 54 decies (nouveau) Alignement de la rémunération des agents de troisième catégorie sur les échelles de rémunérations des agents publics	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
Liste des personnes entendues	91

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Près de 76 milliards d'euros sont demandés en 2021 au titre de la mission « Enseignement scolaire », en hausse de 2,58 % en 2021 par rapport à la loi de finances pour 2020. Une fois retranchées les dépenses abondant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la mission s'élèvent à 55,1 milliards d'euros.

2. Les dépenses de rémunération constituent le poste majeur de la mission à hauteur de **69 milliards d'euros**. Durant l'année scolaire 2018-2019, **1,15 million de personnes ont été rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire, dont 871 000 enseignants**.

Les dépenses de personnel sont tirées à la hausse par les effets de la reprise du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », à part égale avec les effets de la **revalorisation globale de 400 millions d'euros pour l'année 2021 annoncée par le Gouvernement afin d'accompagner diverses mesures inscrites à l'agenda social**.

3. Le schéma d'emplois de la mission est négatif malgré le recrutement de nouveaux personnels. Si **1 273 ETP supplémentaires sont recrutés parmi les effectifs des enseignants du premier degré, ils sont compensés par la suppression de 893 ETP dans le secondaire public et de 282 ETP dans le secondaire privé**.

La gestion des enseignants devra s'adapter aux à la baisse des effectifs d'élèves découlant de celle de la natalité. **Ainsi, le premier degré aura perdu près d'un sixième de ses élèves en cinq ans et cette dynamique devrait atteindre le second degré après 2024**. La diminution du nombre d'élèves devrait permettre de **diminuer le taux d'encadrement, qui est le plus élevé de l'Union européenne dans le premier degré**, pour améliorer la productivité du système scolaire français.

4. **La priorité accordée au premier degré se poursuit et commence à porter ses fruits. Le dédoublement progressif des classes de CP et de CE1 mis en œuvre dans le réseau d'éducation prioritaire (REP) et le réseau renforcé (REP+) en 2017 a permis de baisser significativement la proportion d'élèves en très grande difficulté**.

5. Le rapporteur spécial salue l'investissement des enseignants pendant la crise sanitaire, ainsi que la politique de « reconquête » de l'année scolaire qui a pu être mise en œuvre grâce à un **usage quasi généralisé du numérique scolaire**. Toutefois, la place du numérique dans le premier degré doit être renforcée.

6. Les évaluations nationales comme internationales indiquent que la France se situe dans l'ensemble au niveau des autres pays européens, à l'exception d'une **insuffisante maîtrise de l'écrit, et plus encore des compétences en sciences et en mathématiques**. Ces analyses doivent être déployées à l'échelle des établissements, notamment grâce au **Conseil d'évaluation de l'école** dont le rapporteur spécial salue la création.

7. La réforme des lycées conduit à **une dispersion de l'offre scolaire**, à la fois en terme de disciplines et d'accès géographique. 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.

8. La **baisse du nombre d'enseignants dans les collèges et lycées agricoles se poursuit**, alors même que le nombre d'élèves est en hausse pour la première fois depuis une décennie. Le rapporteur spécial s'interroge donc sur la soutenabilité de la dynamique à l'œuvre.

À la date du 10 octobre 2020, date limite prévue par la LOLF, le rapporteur spécial avait reçu :

- 100 % des réponses au questionnaire budgétaire adressé au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ;

- 87,8 % des réponses au questionnaire budgétaire adressé au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

I. LA MISSION RESTE LA PLUS IMPORTANTE DU BUDGET GÉNÉRAL, SON POIDS ÉTANT ENCORE ACCRU DU FAIT DES DÉPENSES CONSÉCUTIVES À LA CRISE SANITAIRE

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** ». Celui-ci comporte une nouvelle action destinée à prendre en compte les conséquences de la généralisation de la scolarisation dès trois ans ;

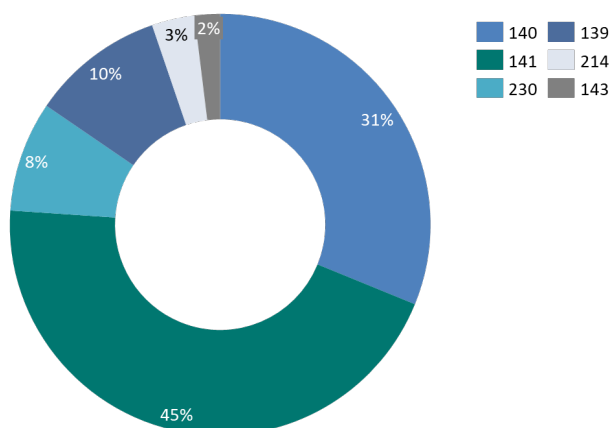
- le programme 139 - « **Enseignement privé du premier et du second degré** » ;

- le programme 214 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** ». Ce programme comporte également 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 **76 % des dépenses de la mission**, contre seulement respectivement 3 % et 2 % pour les programmes 214 et 143.

Part des différents programmes dans les dépenses de la mission



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Près de **76 milliards d'euros** sont ainsi demandés en 2021 au titre de la mission « Enseignement scolaire ». 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 46 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 55,1 milliards d'euros.**

**Répartition des crédits demandés pour l'année 2021
entre les programmes de la mission « Enseignement scolaire »**

(en millions d'euros)

Nom du programme	Autorisations d'engagement demandées pour 2021 (y.c CAS « Pensions »)	Part des autorisations d'engagement demandées dans l'ensemble de la mission	Variation 2021/2020	Crédits de paiement demandés pour 2021 (y.c CAS « Pensions »)	Part des crédits de paiement demandés dans l'ensemble de la mission	Variation 2021/2020
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	23 655,98	31,10 %	+2,54 %	23 655,98	31,15 %	+2,54 %
141 - Enseignement scolaire public du second degré	34 088,99	44,82%	+1,35 %	34 088,99	44,89%	+1,35 %
230 - Vie de l'élève	6 428,31	8,45%	+7,74 %	6 428,31	8,46 %	+7,74 %
139 - Enseignement privé du premier et du second degré	7 766,20	10,21 %	+1,69 %	7 766,20	10,22 %	+1,69 %
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 633,13	3,46%	+11,24 %	2 501,36	3,29 %	+12,19 %
143 - Enseignement technique agricole	1 484,01	1,95 %	+0,46 %	1 484,01	1,95 %	+0,46 %
Total de la mission	76 056,63		+2,57 %	75 924,86		+2,58 %

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

**B. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE 2,6 % QUI DÉCOULE DE
L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉES AINSI
QUE D'ENVELOPPES BUDGÉTAIRES CONSÉCUTIVES À LA CRISE
SANITAIRE**

**1. Le PLF pour 2021 prévoit une hausse des dépenses de la mission
de 2,6 %**

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à structure courante, à **76 056,63 millions d'euros au PLF 2021 contre 74 152 millions d'euros en LFI 2020**. Les crédits accordés à la mission devraient donc être en **hausse de 2,58 % en 2021** par rapport à la loi de finances pour 2020.

Cette hausse serait quasi similaire pour les autorisations d'engagement, qui augmenteraient de 2,57 %. Elle n'était que de 1,8 % en projet de loi de finances pour 2020.

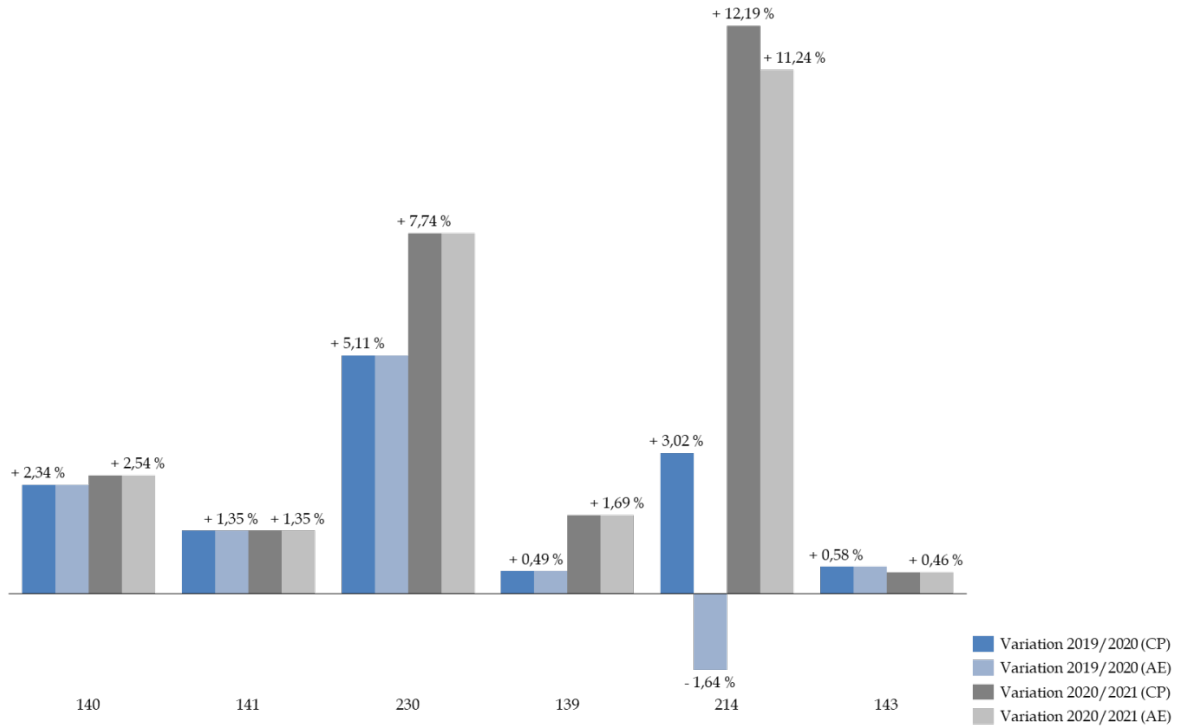
Cet accroissement serait cependant inégalement réparti, bien que tous les programmes soient orientés à la hausse. Ainsi, on observe une **relative stabilité du programme 143. Les programmes 140 - Enseignement scolaire public du premier degré et 141 - Enseignement scolaire public du second degré ont une évolution identique à celle actée en LFI pour 2020.**

La plus forte croissance est celle du programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale, lequel atteint 2,6 milliards d'euros contre 2,3 milliards en 2020, soit une hausse de 12,19 % en crédits de paiement et de 11,24 % en autorisations d'engagement.

Elle découle d'une progression rapide de l'action 5 « Action internationale », en hausse de près de 50 %, ainsi que de celle, quoiqu'inférieure, de l'action 8 « Logistique, système d'information, immobilier », de 14 %. Les autres actions du programme sont quant à elles en contraction.

Le programme 230 augmenterait quant à lui de 7,7 %, du fait en particulier d'une hausse des dépenses en faveur des élèves en situation de handicap. Cette évolution s'ajoute aux 126 millions d'euros de crédits supplémentaires abondés pour le programme 230 dans la troisième loi de finances rectificative (LFR) pour 2020.

Taux d'évolution du montant des crédits demandés par programme en 2020 et 2021 par rapport aux LFI 2019 et 2020



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

2. Cette hausse résulte en partie seulement de dépenses consécutives à la crise sanitaire

Aucune mesure de périmètre n'est prévue en PLF 2021. Des transferts entre programmes ont été effectués pour un montant total de 201,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 208 millions d'euros en crédits de paiement, dont 184,1 millions d'euros sur le titre 2 et 23,9 millions d'euros sur le hors-titre 2.

Les dépenses engagées à la suite de la crise sanitaire sont limitées et la hausse de 2,6 % ne leur est que partiellement imputable. Une enveloppe de 400 millions d'euros est destinée à la revalorisation des traitements des enseignants. Son coût en année pleine sera de 500 millions d'euros.

Les deux nouvelles actions introduites en PLF pour 2021 représenteraient au total 293 millions d'euros, dont **100 millions du fait de la généralisation de la scolarisation en école maternelle dès trois ans.**

II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE MALGRÉ LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES À VENIR

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.

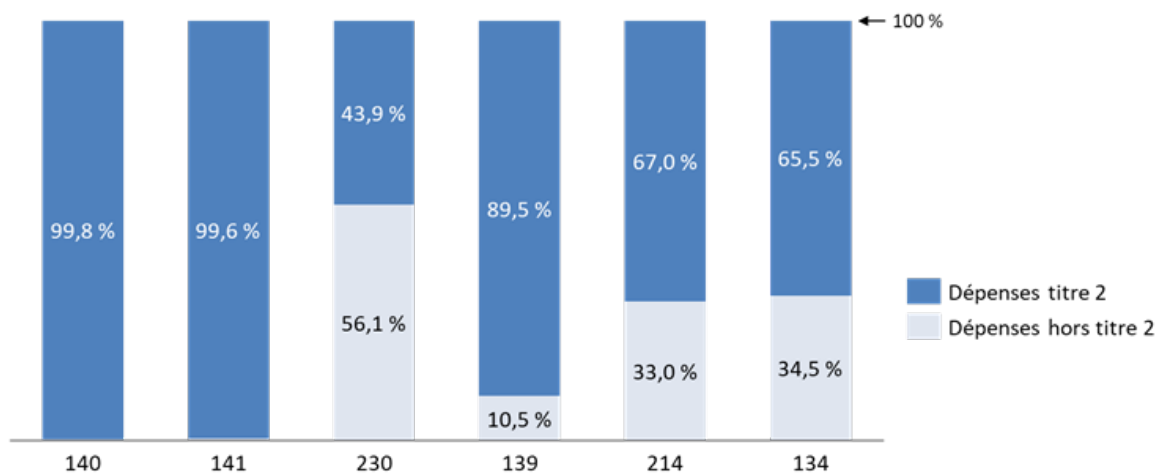
Le ministère de l'éducation nationale (MENJS) constitue le premier employeur public avec plus d'un million d'agents.

Ainsi, durant l'année scolaire 2018-2019, **1,15 million de personnes ont été rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire, dont 871 000 enseignants, 274 000 agents au titre d'autres missions, et 11 000 agents n'étant pas en poste**¹.

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, en ce que ses crédits sont majoritairement constitués de dépenses hors rémunération.

Part des dépenses de personnel dans les programmes de la mission



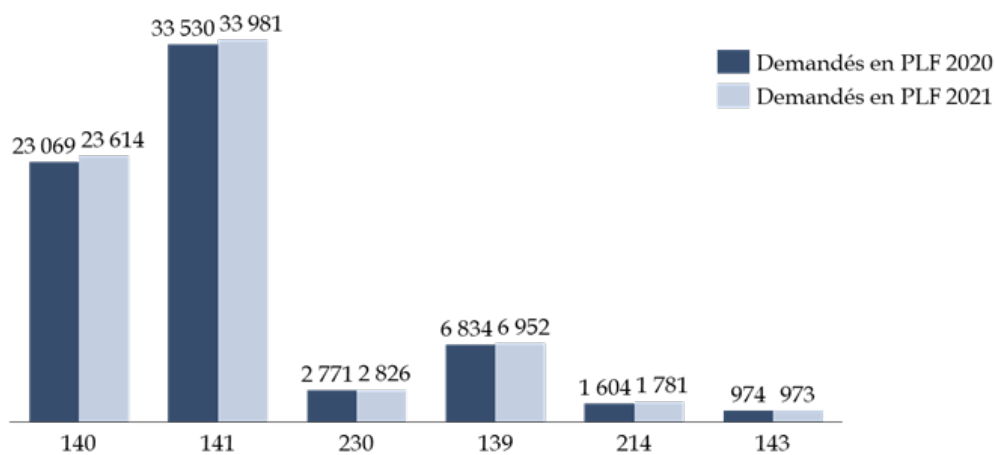
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

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

Le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel (titre 2) représente **69 milliards d'euros, soit 92,9 % des dépenses totales de la mission**. En norme pilotable, ces crédits s'élèvent à 49 milliards d'euros, en tenant compte des **20,8 milliards d'euros versés au CAS « Pensions »**. Les programmes 140 et 141 constituent là aussi l'essentiel des dépenses, soit 80 % des crédits de titre 2 demandés, contre seulement 1,3 % pour le programme 143.

Répartition des dépenses de personnel par programme et comparaison des crédits demandés entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



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

Les dépenses de personnel seraient d'ailleurs en contraction pour le seul programme 143, c'est-à-dire l'enseignement technique agricole. Les autres programmes seraient pour l'essentiel en légère hausse, à l'exception du programme 214. Bien que d'ampleur réduite, les dépenses de titre 2 de ce dernier devraient croître de 11 %.

Dépenses de personnel (titre 2) en millions d'euros

	Demandés en PLF 2020	Demandés en PLF 2021	Variation 2021/2020	Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales en 2021
Programme 140 Enseignement public 1 ^{er} degré	23 069	23 614	+ 2,5	99,8 %
Programme 141 Enseignement public 2 nd degré	33 530	33 981	+ 1,3	99,6 %
Programme 230 Vie de l'élève	2 771	2 826	+ 1,98	43,9 %
Programme 139 Enseignement privé 1 ^{er} et 2 nd degrés	6 834	6 952	+ 1,72	89,5 %
Programme 214 Soutien	1 604	1 781	+ 11	67 %
Programme 143 Enseignement technique agricole	974	973	- 0,1	65,5 %
Total T2 sur la mission	68 743	70 127	+ 2,01	92 %
Total T2 hors CAS pension	48 018	49 285	+ 2,06	64,9 %

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

b) Un schéma d'emplois négatif malgré le recrutement de nouveaux personnels

Le schéma et les plafonds d'emplois retenus pour 2021 devraient favoriser une relative maîtrise des dépenses de personnels dans les années futures.

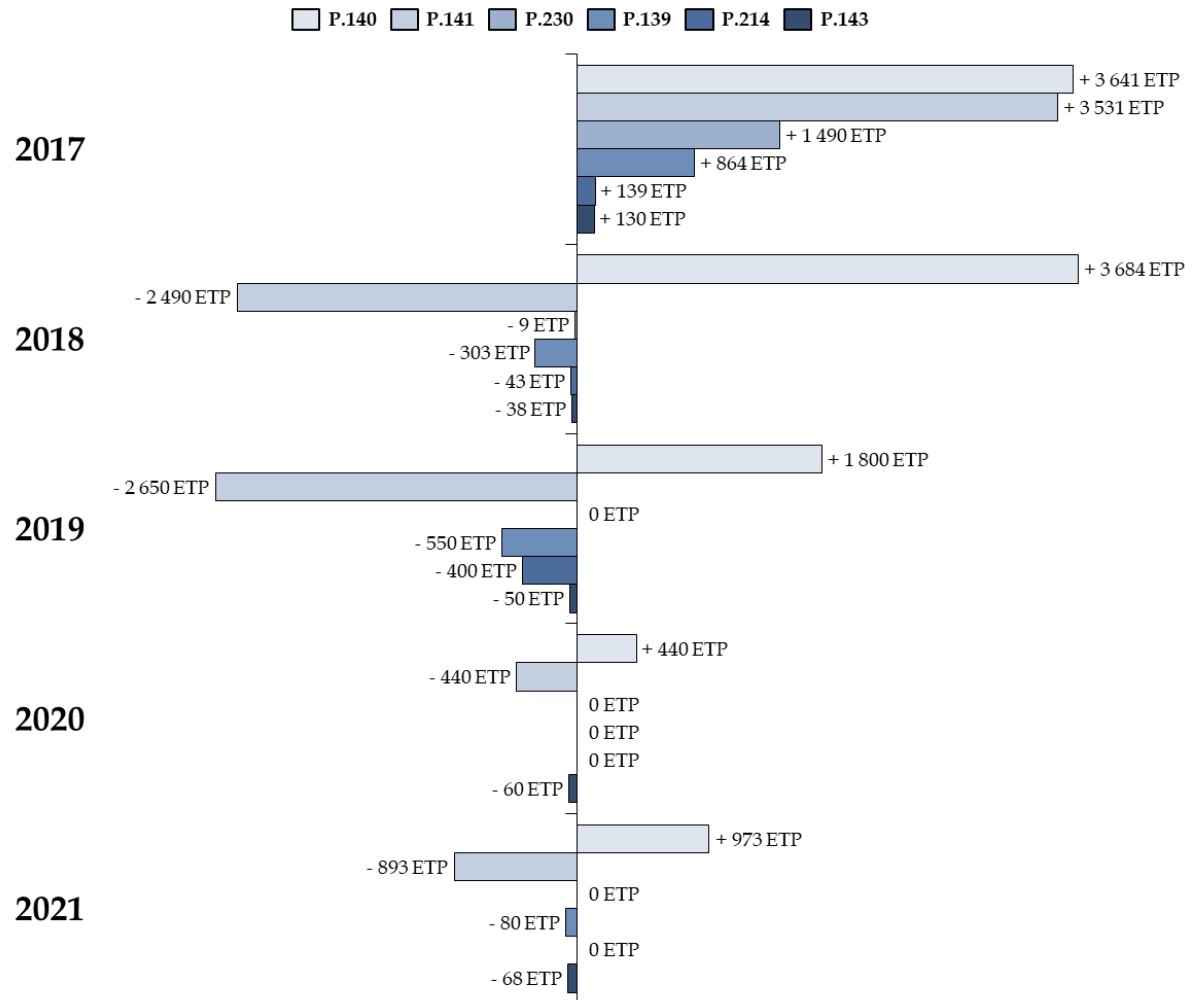
Le schéma d'emplois était négatif lors des deux années précédentes. Il le sera pour la troisième année consécutive en 2021, essentiellement du fait de mesures de transfert et de périmètre.

Le rapporteur spécial espère comme l'année précédente qu'il s'agit d'une mesure de bonne prévision autant que de maîtrise de la dépense.

À l'inverse, les plafonds d'emplois demandés sont en légère hausse, passant de 1,034 million en 2020 à 1,037 million en 2021. Si depuis 2018, les plafonds d'emplois ont diminué de 1 245 ETP, le rapporteur spécial en appelle à la poursuite de la trajectoire de maîtrise des effectifs engagée par l'actuel Gouvernement en 2019 et 2020.

Celle-ci doit d'autant plus se poursuivre que les conséquences de la gestion à l'œuvre jusqu'en 2017 sont durables. **Malgré les baisses d'effectifs, le nombre d'agents en équivalent temps plein aura augmenté de 11 989 depuis le début de l'actuel quinquennat.**

Décomposition du solde de création d'emplois en équivalent temps plein (ETP) entre 2017 et 2021



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

Évolution proposée du plafond d'emplois dans le PLF 2021 (en ETPT)

	Plafond autorisé 2020	Plafond demandé 2021	Transferts 2021	Corrections techniques 2021	Mesures de périmètre	Schéma d'emplois
Programme 140						
Enseignement public 1^{er} degré	342 308	343 278	0	-3	0	+973
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	325 887	327 146		-14		1 273
<i>enseignants 2nd degré</i>	238	238		0		0
<i>enseignants stagiaires</i>	10 801	10 501		0		-300
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	3 905	3 912		7		0
<i>encadrement</i>	1 477	1 481		4		0
<i>administratifs</i>				0		0
Programme 141						
Enseignement public 2^{ème} degré	454 692	453 795	0	-4	0	-893
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	10 961	10 961,0	0			0
<i>enseignants 2nd degré</i>	375 978	375 073,0		-12,0		-893
<i>enseignants stagiaires</i>	10 370	10 370,0				0
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	10 207	10 179,5		-27,5		0
<i>encadrement</i>	16 179	16 191,0		12,0		0
<i>administratifs</i>	30 997	31 020,5		23,5		0
Programme 230						
Vie de l'élève	61 970	62 883	0	3	910	0
<i>enseignants stagiaires</i>	310	310		0		0
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	60 373	61 286		3	910	0
<i>administratifs</i>	1 287	1 287		0		0
Programme 139						
Enseignement privé 1^{er} et 2^{ème} degrés	133 867	133 787	0	0	0	-80
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	43 470	43 705				235
<i>enseignants 2nd degré</i>	87 937	87 655				-282
<i>enseignants stagiaires</i>	2 460	2 427				-33
Programme 214						
Soutien	26 248	28 753	2 501	4	0	0
<i>enseignants 1^{er} degré</i>	37	37	0	0		0
<i>enseignants 2nd degré</i>	172	172	0	0		0
<i>enseignants stagiaires</i>	0	0	0	0		0
<i>enseignants chercheurs</i>	5	4	0	-1		0
<i>personnels d'accompagnement et de suivi</i>	884	884	0	0		0
<i>encadrement</i>	1 887	1 958	54	17		0
<i>administratifs</i>	23 263	24 547	1 296	-12		0
<i>Personnels jeunesse et sports</i>	0	1 151	1 151	0		0
Programme 143						
Enseignement technique agricole	15 334	15 226	0	0	0	-68
<i>enseignants</i>	12 775	15 226	0	0	0	-38
<i>administratifs</i>	602	598	0	0	0	-4
TOTAL	1 034 419	1 037 722	2 501	0	910	-136

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

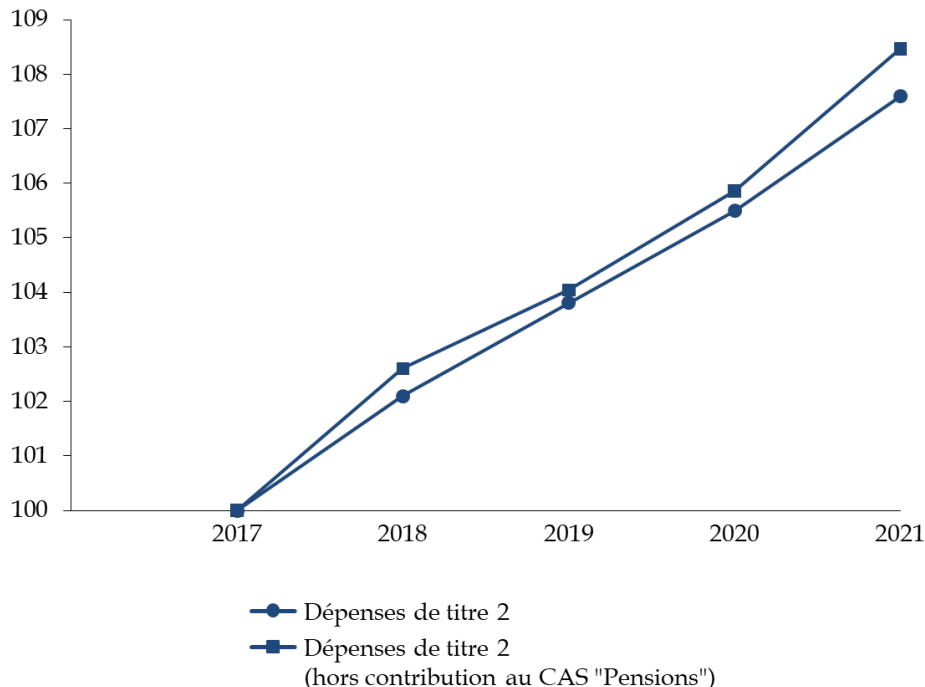
Par ailleurs, de nouveaux emplois sont créés sur plusieurs programmes. **1 273 ETP supplémentaires sont recrutés parmi les effectifs des enseignants du premier degré, soit 973 ETP supplémentaires une fois déduite la suppression de 300 ETP pour les enseignants stagiaires.** À l'inverse, **893 ETP sont supprimés dans le secondaire public et 282 dans le secondaire privé.** Les dépenses de personnel du second degré public (programme 141) augmentent nettement plus lentement que ceux du premier degré public (respectivement + 2,5 % et + 1,3 % par rapport à 2020).

Dans le premier degré public, la campagne de recrutement 2020 a vu une hausse du nombre de postes offerts aux concours¹. **Le nombre de recrutements d'enseignants stagiaires prévu à la rentrée scolaire 2021 y est de 9 900 ETP.**

Les nouvelles mesures d'emplois pour la rentrée 2020 intervenues en mai 2020 ont entraîné l'ouverture de 11 425 postes, au lieu des 10 800 prévus initialement. 2 039 emplois sont ainsi demandés sur le programme 140.

Le nombre de recrutements d'enseignants stagiaires dans le second degré prévu à la rentrée scolaire 2021 s'élève quant à lui à 10 255 ETP.

Évolution des dépenses de personnel entre 2017 et 2021



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

¹ Arrêté ministériel du 12 juin 2020 modifiant l'arrêté du 28 février 2020.

2. D'un montant limité, les dépenses des opérateurs sont essentiellement des dépenses de personnel.

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

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

Sans atteindre les proportions constatées à l'échelle de la mission, les dépenses de personnels demeurent significatives – elles représentaient 75 % des dépenses des opérateurs en 2018.

En 2021, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 153 millions d'euros en AE, en augmentation d'1,9 million d'euros par rapport à 2020. Le projet de loi de finances propose donc un rétablissement des dépenses des opérateurs, en baisse de 10,2 millions d'euros entre 2019 et 2020.

3 048 ETPT seraient rémunérés par les opérateurs en 2021, soit 95 de moins que l'année précédente compte tenu des corrections techniques. Plus d'un tiers d'entre eux sont rattachés au réseau Canopé.

B. SI L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE, LA REVALORISATION DES SALAIRES NE PEUT PAS CONCENTRER L'ESSENTIEL DES EFFORTS AU RISQUE DE PERDRE DE VUE TOUTE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE.

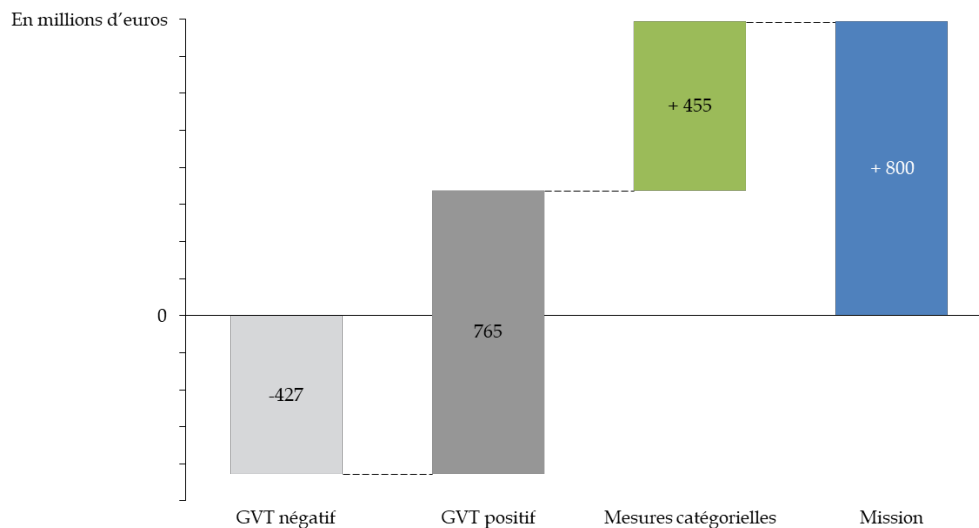
1. Une hausse qui peut être décomposée en différents facteurs

La hausse des crédits demandée concerne à 80 % 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 450 millions d'euros** toutes mesures confondues.

L'impact des **mouvements structurels, en particulier le glissement vieillesse technicité (GVT) est également essentiellement positif** et explique pour moitié la hausse des dépenses de personnel. Le glissement vieillesse technicité (GVT) correspond au déroulement des carrières à l'ancienneté. Toutefois, si son évolution positive est de 765 millions d'euros, elle est tempérée par un GVT négatif de 427 millions d'euros. Une provision

est prévue au PLF 2021 au titre du GVT solde pour un montant total de 332,50 millions d'euros hors CAS « Pensions ».

Part des différents facteurs d'évolution dans la hausse des dépenses de personnel de la mission demandée en 2021



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

Les mouvements structurels ont donc un impact équivalent à celui des diverses mesures catégorielles.

2. L'augmentation des dépenses résulte autant d'évolutions structurelles que de mesures catégorielles consécutives à la crise sanitaire

a) Un impact important des mesures catégorielles annoncées par le Gouvernement visant à revaloriser le métier d'enseignant

La volonté de revalorisation des personnels de l'éducation nationale annoncée par le ministre de l'éducation nationale dans son discours du 26 août 2020 se traduit en PLF 2021 par une **augmentation des crédits au titre des mesures catégorielles, lesquelles, en incluant les mesures nouvelles, s'élèvent à 460 millions d'euros hors CAS « Pensions ».**

Trois voies d'action peuvent être distinguées.

(1) L'accompagnement des mesures liées à l'agenda social

En premier lieu, une **revalorisation globale de 400 millions d'euros hors CAS est proposée par le Gouvernement 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.**

Le programme annuel de performance indique que la ventilation précise entre programmes, ainsi que les modalités de cette revalorisation feront l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des personnels. La date d'entrée en vigueur sera également précisée suite à cette concertation.

La répartition provisoire des crédits afférents est la suivante.

Ventilation provisoire par programme de la revalorisation globale de 400 millions d'euros prévue en PLF 2021

Programme	Montant des dépenses
Programme 140	141,2
Programme 141	173,5
Programme 230	141,2
Programme 139	73,6
Programme 214	2
Programme 143	0
Total (hors CAS « Pensions »)	400

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur regrette que cette décomposition ne soit qu'indicative dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2021. Selon ses informations, la prime de revalorisation se déclinerait 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**.

À ces mesures générales s'ajoute 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.

(2) La mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)

Le dernier volet du **protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** prévoit, outre une revalorisation indiciaire, des mesures d'accompagnement et de nouvelles modalités d'évaluation. 300 millions d'euros supplémentaires auront été accordés jusqu'à présent au total au titre de la revalorisation des carrières.

La hausse prévue en 2021 au titre du PPCR est de 26,44 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.

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.

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 1250 euros bruts annuels en janvier 2020 par rapport à 2016.

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

Source : Ministère de l'éducation nationale

(3) Les mesures de soutien à l'éducation prioritaire

Troisième axe de mesures catégorielles présentées, la **revalorisation du dispositif indemnitaire de l'éducation prioritaire** entraîne une hausse de crédits de **29 millions d'euros en 2021.**

Celle-ci est mise en œuvre depuis la rentrée scolaire 2018¹ et concerne les personnels exerçant dans les écoles et établissements de réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+)². La revalorisation actuelle a été précédée à deux reprises, en 2018 et 2019, d'une hausse de 1 000 euros nets par an et par personne.

Entre 2018 et 2020, 137 millions auront été mobilisés en faveur des professeurs de ces réseaux. 50 000 personnes sont concernées par cette mesure, qui sera achevée au terme de l'année scolaire 2020-2021, la dernière tranche étant selon le programme annuel de performance attribuée selon des critères à définir après évaluation du dispositif.

Cette troisième tranche représentera un **coût total en 2021 de 48,6 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures engagées.**

b) Diverses mesures complètent les mesures catégorielles pérennes mises en œuvre

(1) 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).

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

Le PLF 2021 prévoit une augmentation de la dotation au titre de la rémunération des AESH (+232,1 millions d'euros), qui permet de financer 38 516 AESH en moyenne annuelle en 2021.

Cette dotation permet de financer les 8 000 recrutements prévus en 2020, ainsi que le recrutement direct de 4 000 AESH supplémentaires au titre de l'année scolaire 2021-2022 afin de répondre à l'augmentation des prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées en matière d'aide humaine.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² La revalorisation ici décrite s'ajoute aux indemnités prévues par le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 en faveur des personnels exerçant dans l'éducation prioritaire.

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 2021.

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) L'impact budgétaire des mesures de garantie d'un accès égal à la scolarisation

La généralisation de la scolarité obligatoire à 3 ans prévue par l'article 11 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance entraîne une **dépense supplémentaire de 100 millions d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2020.

Celle-ci n'est pas fléchée sur le programme 140 – Enseignement du premier degré, mais sur le programme 230 – Vie de l'élève, sur lequel une nouvelle action est créée.

Il s'agit en effet d'une **provision de 100 millions d'euros, cette évolution constituant une extension de compétences pour les communes concernées** qui, en application des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, donnera lieu à un **accompagnement financier de la part de l'État**.

Le PLF 2021 intègre également une **hausse de 31,2 millions d'euros des crédits prévus au titre de la rémunération des assistants d'éducation (AED)**, prenant notamment en compte la montée en charge du dispositif de préprofessionnalisation.

En effet, la loi pour une école de la confiance prévoit à son article 49 la possibilité pour les écoles, collèges et lycées de recruter des assistants d'éducation pour qu'ils y exercent des fonctions d'enseignement intégrées à leurs parcours de préprofessionnalisation.

Les recrutements d'AED en préprofessionnalisation sont au nombre de 1 181 à la rentrée scolaire 2019, 2 492 à la rentrée scolaire 2020, et 3 000 supplémentaires sont prévus à la rentrée 2021.

Enfin, diverses augmentations de crédit sont destinées à améliorer la scolarisation des élèves défavorisés. L'évolution des crédits dédiés aux **bourses de collège et de lycée dans le PLF 2021 (+ 31,9 millions d'euros)** tient compte des effectifs de boursiers attendus à la rentrée 2021 et de l'indexation des échelons de bourses de collège et de lycée sur l'évolution de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF).

Par ailleurs, afin de favoriser la scolarité en internat, le montant de la prime d'internat évolue selon l'échelon de bourse à compter de la rentrée 2020. Le PLF 2021 prévoit également une augmentation des crédits demandés dédiés aux **fonds sociaux (+ 19,1 millions d'euros)**.

C. PROFITER DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS POUR AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DE L'ÉCOLE EN FAISANT ÉVOLUER LES RATIOS D'ENCADREMENT

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 d'augmenter le taux d'encadrement pour améliorer la qualité de l'enseignement et, à terme, la productivité du système scolaire français.

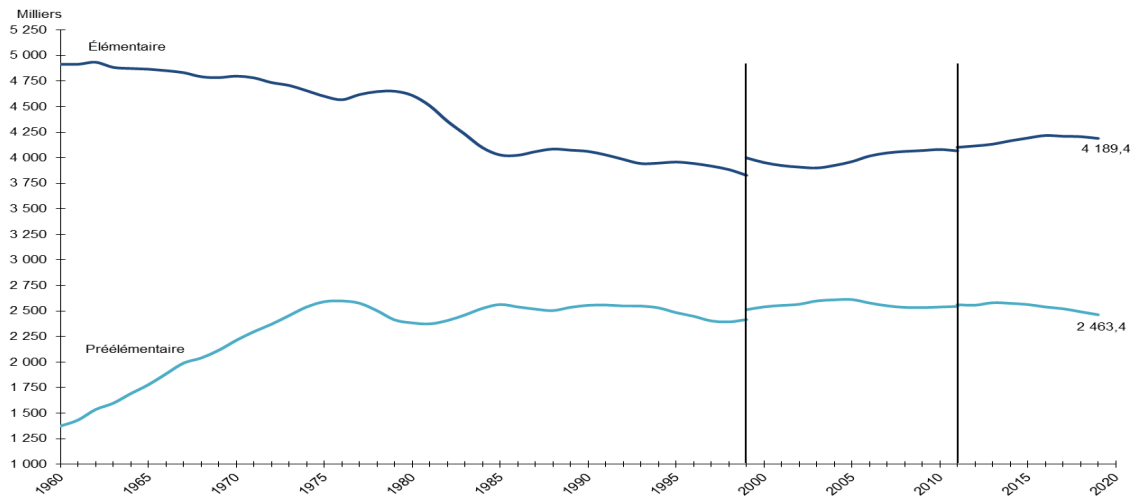
1. Une politique de recrutement qui doit s'adapter aux évolutions déjà en cours

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 jusqu'en 2019, avec une estimation de 743 000. 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

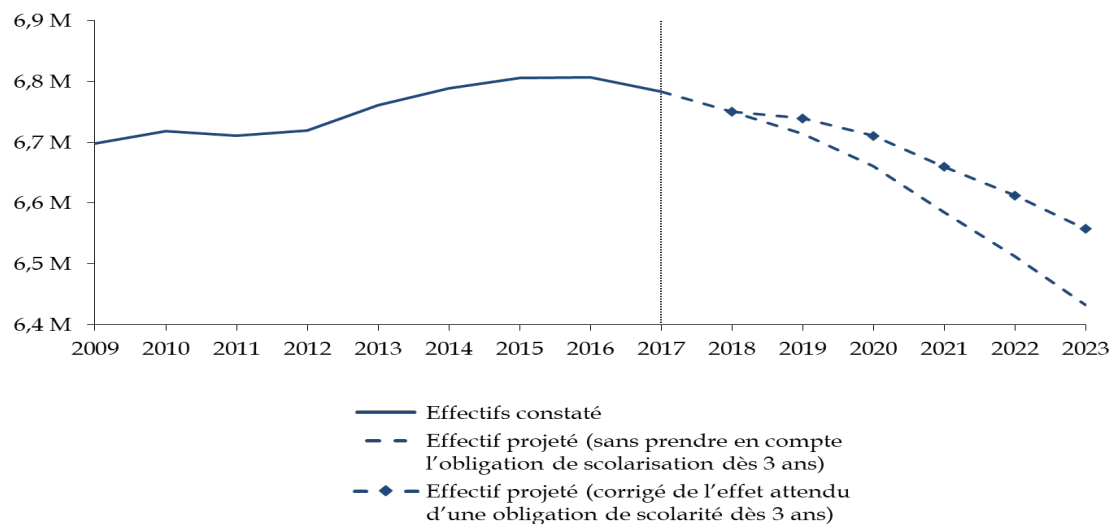


Source : DEPP

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 à l'inverser.

Le nombre d'enfants de trois à cinq ans devrait ainsi diminuer de 50 600 entre 2019 et 2020. Cette baisse devrait ralentir progressivement jusqu'en 2024 (- 8 300 enfants). La population des 6-10 ans, en grande partie scolarisés dans le premier degré, devrait diminuer légèrement en 2020 (- 11 000 enfants) avant de connaître des baisses très marquées de 2021 à 2024 (jusqu'à - 60 200 enfants en 2024). **Ainsi, 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

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.

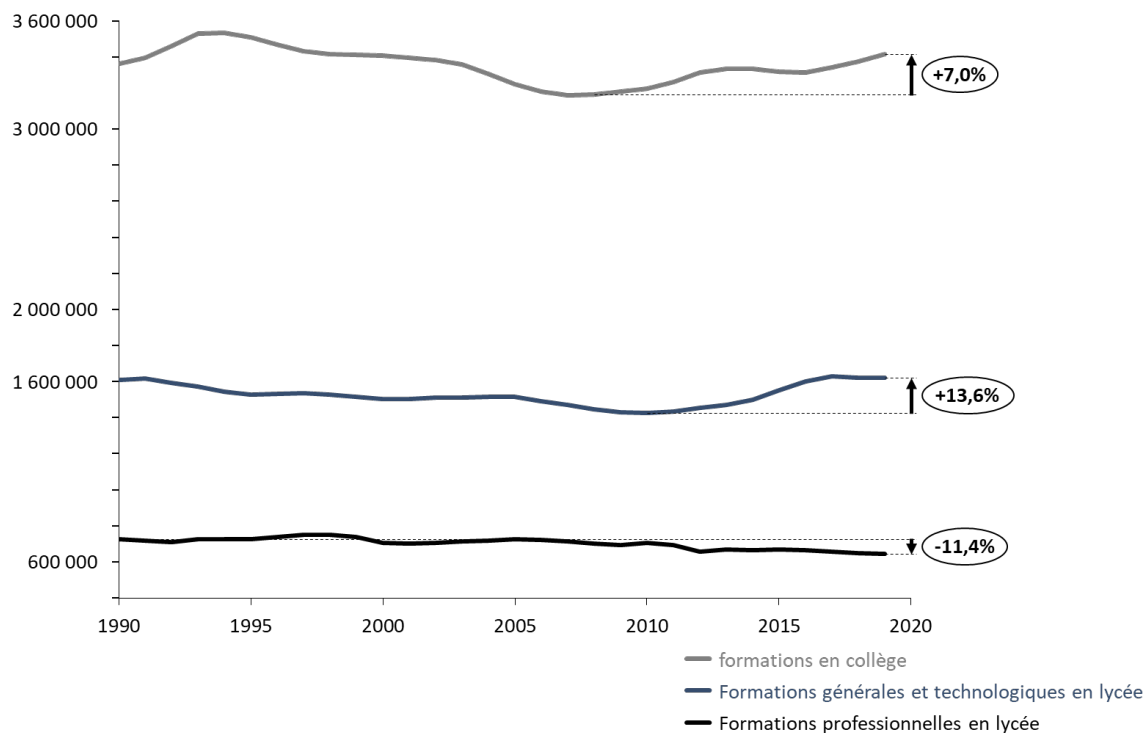
Par conséquent, le ministère de l'éducation nationale doit inscrire sa gestion des personnels dans une **logique pluriannuelle**. Le rapporteur spécial considère que la **politique de recours aux heures supplémentaires** dans le second degré, en lieu et place de recrutement de personnels supplémentaires,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

Un ETP correspond à 648 heures supplémentaires par an. 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. En outre, le nombre d'heures supplémentaires 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.

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

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.

Évolution du nombre d'heures d'enseignement par enseignants et de leur service total de 2016 à 2019 dans le second degré public et privé



Source : commission des finances d'après la DEPP

Selon les informations fournies au rapporteur spécial, **29 600 postes auraient été ainsi économisés en 2019. En 2021, un million d'heures supplémentaires devraient être effectuées afin d'absorber la baisse de la démographie.** 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.

En conséquence, **le montant des crédits au titre des heures supplémentaires (y compris vacations) inscrit au PLF 2021 progresse de 1,9 % (soit 25,3 millions d'euros) par rapport à la LFI 2020.**

2. Dont il importe de tirer profit afin d'améliorer la qualité de l'enseignement

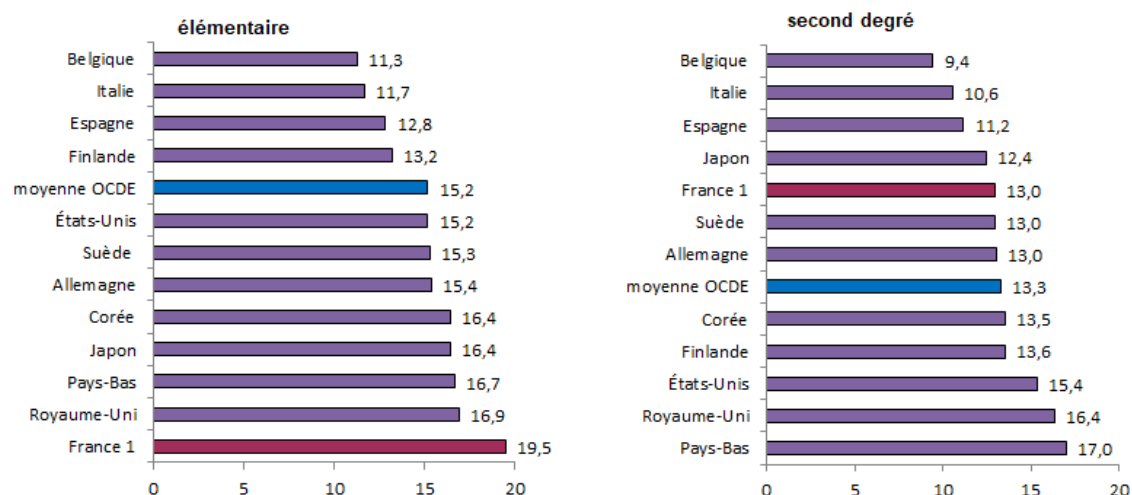
a) *Un taux d'encadrement supérieur à la moyenne européenne mais qui remonte dans le premier degré*

(1) Un ratio plus élevé que la moyenne européenne

Dans le premier degré, la France présente le taux d'élèves par enseignant le plus fort 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.

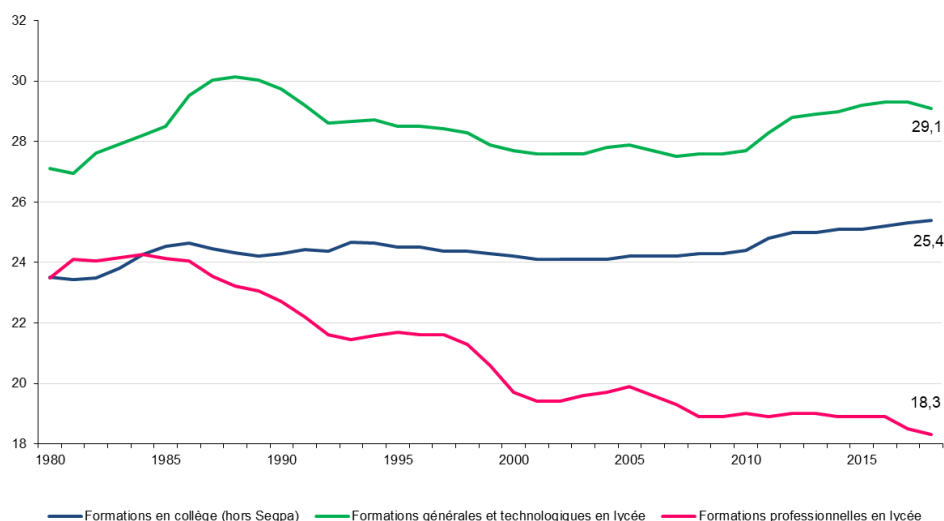
Nombre moyen d'élèves par enseignant et par niveau en 2017



Source : État de l'école 2019, 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). Toutefois, 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. Ainsi, dans la filière verrerie, il y a actuellement six spécialités différentes, correspondant chacune à des professeurs spécialisés. 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.

(2) Une évolution consécutive au renforcement du premier degré

La France a entrepris au cours des dernières années de rattraper son écart sur le reste des pays de l'OCDE concernant le premier degré. Si le plafond d'emplois de la mission est stable, 1 273 ETP supplémentaires sont recrutés parmi les effectifs des enseignants du premier degré, soit 973 ETP supplémentaires une fois déduite la suppression de 300 ETP pour les personnels administratifs. Cette hausse permettra notamment d'**accompagner le dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 en cours dans l'enseignement prioritaire**, ainsi que le plafonnement à 24 élèves par classe.

Évolution du nombre d'enseignants

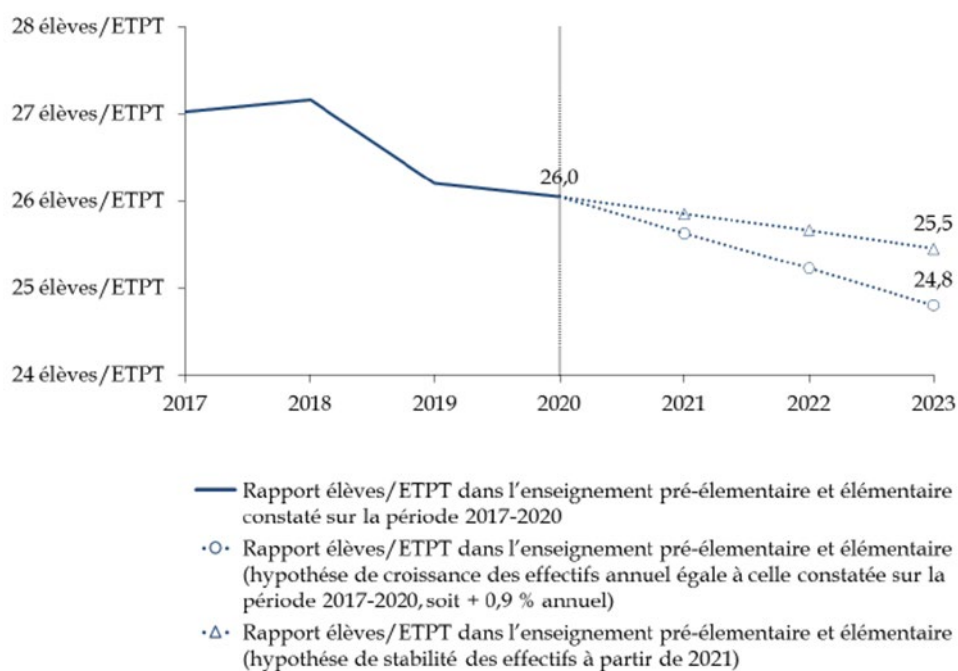
	2008	2018	2019	Variation 2019/2018	Variation 2019/2008
Premier degré	366 813	378 067	377 678	-0,10 %	2,88 %
<i>Premier degré public</i>	323 402	332 996	332 832	-0,05 %	2,83 %
<i>Premier degré privé sous contrat</i>	43 411	45 071	44 846	-0,50 %	3,20 %
Second degré	492 652	492 138	488 805	-0,68 %	-0,79 %
<i>Second degré public</i>	395 265	395 471	392 349	-0,79 %	-0,74 %
<i>Second degré privé sous contrat</i>	97 387	96 667	96 456	-0,22 %	-0,97 %

Source : commission des finances d'après la DEPP

À l'inverse, **les effectifs de l'enseignement secondaire sont réduits d'autant**, dans la mesure où 893 ETP sont supprimés dans le secondaire public et 282 dans le secondaire privé. Les dépenses de personnel du second degré public (programme 141) augmentent nettement plus lentement que ceux du premier degré public (respectivement + 2,5 % et + 1,3 %).

En 10 ans, 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

On assiste donc à un **rééquilibrage du taux d'encadrement entre le primaire et le secondaire**. Ce faisant, le ratio élèves/professeur français devrait se rapprocher de la moyenne de l'OCDE.

b) Une gestion des effectifs d'enseignants qui doit être orientée vers une hausse 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. Selon ses informations, le maintien des classes en 2020 était exceptionnel, et la prochaine réforme de la carte scolaire doit être l'occasion de **redistribuer les effectifs d'enseignants sans mettre de côté les zones rurales**.

D. LES AUTRES DÉPENSES NE COMPENSENT PAS LA HAUSSE DES CRÉDITS DE TITRE 2

**Répartition des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » en 2021
hors dépenses de personnel (en CP)**

Titre de la dépense	Programme 140	Programme 141	Programme 230	Programme 139	Programme 214	Programme 143	Montant demandé en CP en 2021	Montant en CP en 2020	Variation par rapport à 2020
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	34 M€	52 M€	53 M€	3,3 M€	606,7 M€	7,6 M€	756,6 M€	698,80 M€	+ 8 %
dont dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	34 M€	52 M€	53 M€	3,3 M€	452,8 M€	7,6 M€	549,7 M€	539,37 M€	
dont subventions pour charges de service public					135,9 M€		135,9 M€	159,43 M€	
Titre 5 - Dépenses d'investissement					104,3 M€		104,3 M€	67,11 M€	+55 %
dont dépenses pour immobilisations corporelles de l'État					104,3 M€			67,11 M€	
Titre 6 - Dépenses d'intervention	7,4 M€	55,5 M€	3 548 M€	810,7 M€	8,8 M€	502 M€	4932,4 M€	4 518,89 M€	+ 9,10 %
dont transferts aux ménages			787,48 M€	84,3 M€		76 M€		892,44 M€	
dont transferts aux collectivités territoriales		46 M€	2693 M€	1 M€	5,8 M€	55 M€		2 453,43 M€	
dont transferts aux autres collectivités	7,4 M€	9,5 M€	67 M€	725 M€	2,4 M€	371 M€		1 173,02 M€	
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières						0,17 M€	0,17 M€	0,17 M€	0 %
dont dotations en fonds propres						0,17		0,17 M€	
Total hors titre 2	41,4	107,5	3601	814	615,5	509,77	5 793,50	5 285 M€	+ 9,63 %

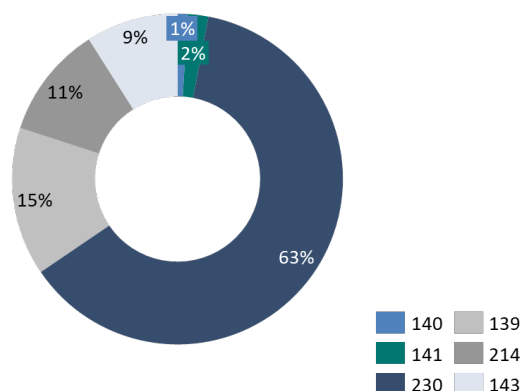
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Si les dépenses hors titre 2 (T2) ne représentent que 8 % des dépenses totales de la mission, elles sont nettement dynamiques.

Toutes catégories confondues et hors T2, celles-ci augmentent de près de 10 %, soit une hausse nettement supérieure à celle constatée par les dépenses de personnel qui supportent l'essentiel de l'effort de maîtrise budgétaire.

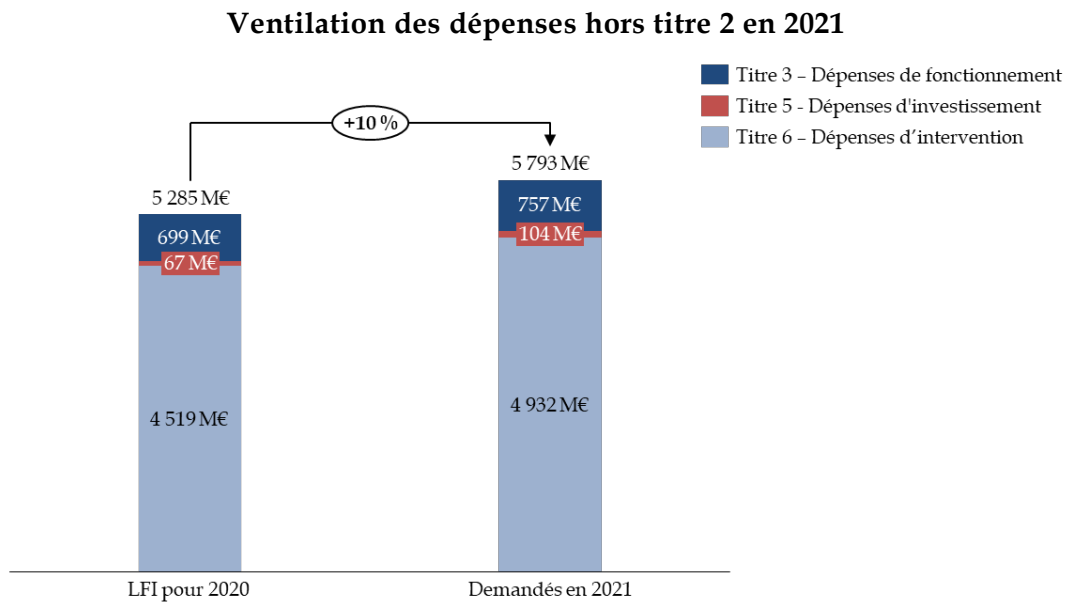
La majeure partie des dépenses hors T2 est portée par le programme 230 - Vie de l'élève, et secondairement par les programmes 214 et 139. Étant constitués à 99 % de dépenses de personnel, les dépenses des programmes 140 et 141 ne constituent logiquement qu'une part très faible de celles hors titre 2.

Répartition par programme des crédits hors titre 2 demandés pour 2021



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

Les dépenses d'intervention constituent l'essentiel des crédits demandés pour 2021, devant les dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont limitées, et les dépenses d'opération financières négligeables (170 000 euros).



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

Une attention toute particulière doit donc être portée à la dynamique de ces dépenses.

Leur évolution est en effet loin d'être identique selon les programmes et les dépenses concernées. **Les dépenses d'investissement, portées uniquement par le programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale, doublent entre 2020 et 2021.**

Inversement, les dépenses de fonctionnement et d'intervention subissent une hausse inférieure à la croissance moyenne de la mission, les premières n'augmentant que de 56 millions d'euros, soit une hausse de 8 % et les secondes de 413 millions, soit une hausse de 9 %.

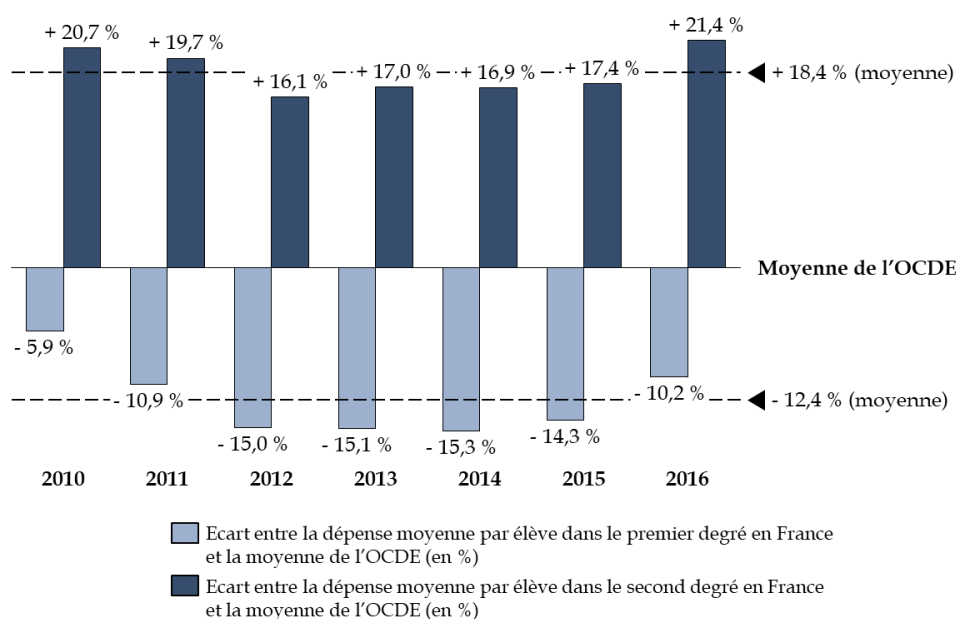
III. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES ÉVOLUTIONS, NOTAMMENT EN FAVEUR DU PREMIER DEGRÉ, QUI DOIVENT ÊTRE SALUÉES

1. La poursuite souhaitable de la dynamique de renforcement du premier degré

Depuis 2018, une nouvelle dynamique budgétaire s'installe 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.

Niveau de dépense de la France dans le premier et le second degré comparé à la moyenne de l'OCDE



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

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.**

Le dédoublement se traduit, selon les informations transmises au rapporteur spécial, par la réduction de 3 à 5 points des écarts entre élèves issus ou non de l'éducation prioritaire au cours des évaluations menées entre le début et la fin du premier semestre de CP.

Sur les 60 000 élèves scolarisés en CP en REP+ en 2017, 40 % étaient en très grande difficulté en mathématiques et en français. Le dédoublement a permis, selon les premières enquêtes menées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)¹ une **baisse de cette proportion d'élèves en très grande difficulté de 7,8 % pour le français et de 12,5 % en mathématiques.**

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 ». Les évaluations menées en début de CP indiquent l'existence d'un fort écart entre éducation prioritaire et non prioritaire avant même le début de l'école primaire et le rapporteur spécial estime que le dédoublement dès la maternelle est de nature à contribuer à résorber cet écart en amont.

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

2. L'enjeu du suivi des conséquences de la crise sanitaire

Le service public de l'enseignement a également subi les conséquences de la crise sanitaire ayant affecté le pays en 2020, qui a impliqué une adaptation rapide des méthodes pédagogiques ainsi que la mise en œuvre de protocoles sanitaires.

Le rapporteur spécial souligne **l'investissement des agents de l'éducation nationale** au cours de cette période afin d'assurer un service exceptionnel d'accueil pour les enfants des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire.

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

Au titre de cette mission d'accueil, une **prime exceptionnelle Covid-19**, régie par le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020¹, a été versée. Comme pour tous les agents publics, le montant de la prime varie selon la durée de mobilisation :

- 4 à 9,5 jours : 330 euros ;
- 10 à 15,5 jours : 660 euros ;
- 16 jours et plus : 1 000 euros.

L'investissement des enseignants des différents cycles semble avoir permis de **réduire l'impact du confinement sur l'acquisition des apprentissages**.

Une note de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale de juillet 2020² indique que **près de 8 parents sur 10 considèrent que les activités proposées à leur enfant pendant la période de confinement de mars à mai 2020 étaient profitables** ; 7 professeurs sur 10 se déclarent globalement satisfaits de la façon dont leurs élèves ont appris. Ces constats doivent être abordés avec recul, l'étendue des effets négatifs de la crise sanitaire sur le niveau des élèves ne pouvant être complètement appréhendée qu'à long terme.

Le rapporteur spécial appelle tout particulièrement à une **évaluation de l'étendue de deux dispositifs mis en place ou renforcés à la rentrée 2020** pour tenter de pallier les effets délétères du confinement sur la scolarité des plus jeunes. Il salue la décision du ministre de l'éducation nationale de laisser les établissements d'enseignement ouverts lors du deuxième confinement, qui devrait permettre de limiter les décrochages et le retard des élèves.

Les « stages de réussite », destinés à tous les élèves du CP au lycée, auront notamment pour but de renforcer les acquis des élèves avant la rentrée.

¹ Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² Note d'information DEPP n° 20.26, juillet 2020, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

La « reconquête » de l'année scolaire adaptée à la crise sanitaire : une approche volontaire saluée par le rapporteur spécial

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin d'accroître le temps passé à l'école, dont la plupart sont appelées à être renforcées à partir de la rentrée 2020, notamment pour pallier les difficultés rencontrées par les élèves du fait de la crise sanitaire traversée.

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.

Pendant l'année scolaire 2018-2019, près de 755 000 élèves ont été bénéficiaires du dispositif, soit 28 % de l'ensemble des élèves de 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 **2,06 heures par élève et par semaine**. Le niveau sixième demeure le plus concerné, 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 »**.

« Devoirs faits » rencontre toutefois deux limites. Il s'agit tout d'abord de faire rentrer les jeunes très tôt dans le dispositif en cours d'année (dès la rentrée et non à la Toussaint). L'autre enjeu est d'assurer une continuité dès le CM2.

Autre dispositif déployé pendant la crise sanitaire, les « **vacances apprenantes** » ont **bénéficié à un million d'élèves en 2020**. Les enseignants participant à ces semaines de travail pendant les vacances sont volontaires et rémunérés en heures supplémentaires. Beaucoup d'écoles en ont bénéficié à la Toussaint, et le rapporteur spécial appelle à sa reconduction lors des vacances de Noël et de février.

Le ministère de l'éducation nationale doit veiller à résorber les écarts d'apprentissage qui auraient pu apparaître du fait de la diversité des situations personnelles des élèves pendant cette période.

En 2020, **la priorité réside dans la consolidation des apprentissages des élèves**. Le rapporteur spécial souligne la nécessité de mettre en œuvre des évaluations complètes pour tous les niveaux, et d'analyser rapidement celles effectuées à la rentrée 2020 afin de prévenir toute baisse de niveau. Il est à craindre que les conséquences de la crise sanitaire sur l'avancement pédagogique des différents élèves soient durables. Ce constat ne pourra être pleinement confirmé ou infirmé qu'à moyen et long termes.

La crise sanitaire a mis également en lumière les lacunes de la médecine scolaire. L'Assemblée nationale avait adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la rapporteure spéciale, un amendement tendant à **majorer de 15 millions d'euros** l'action 02 « santé scolaire » du programme 230 afin d'augmenter les fonds alloués à la médecine scolaire. En seconde délibération, un amendement du Gouvernement a finalement annulé cette hausse.

Le rapporteur spécial souligne que la santé scolaire est un enjeu majeur dans le contexte actuel, alors que **30 % des postes de médecins scolaires ne sont pas pourvus** faute de candidats. Toutefois, l'attractivité du métier n'est pas uniquement liée à la rémunération des médecins scolaires et le rapporteur spécial appelle à une réflexion plus générale sur l'organisation du système de santé scolaire.

3. Un renforcement de la place du numérique à l'école

a) La crise sanitaire a mis le numérique au centre de la « continuité pédagogique »

Suite à la fermeture des établissements scolaires entre mars et juin 2020, le **numérique est devenu le principal vecteur de continuité des apprentissages** et de liens entre élèves et enseignants.

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre en urgence pendant la crise.

Le centre national d'enseignement à distance (CNED) a proposé du 17 mars au 3 juillet un dispositif de continuité pédagogique « ma classe à la maison », constitué de trois plateformes et d'une solution de classe virtuelle pour les élèves et les enseignants. Ces trois plateformes ont permis de donner accès à des parcours pédagogiques pour les élèves de tous niveaux de la maternelle au lycée.

Ces parcours incluaient les activités suivantes : séquences de cours, entraînements, exercices en téléchargement, cahier de bord, livres numériques, vignettes actives ainsi que ressources en langues vivantes pour l'école.

Selon les chiffres fournis par les questionnaires budgétaires, **un million de familles ont utilisé les plateformes du CNED**, lesquelles ont **totalisé 17 513 561 visites**. Sur la période, 479 000 enseignants les ont également employées comme support.

Entre mars et juin 2020, 11,5 millions de « classes virtuelles » ont été tenues.

L'utilisation de ces plateformes a lieu en complémentarité avec d'autres dispositifs existants précédemment, en particulier les espaces numériques de travail (ENT). Durant le mois de mars 2020, une **augmentation de 346 % du volume de pages vues des ENT a été enregistrée**¹.

¹ D'après les réponses aux questionnaires budgétaires fournies par le ministère de l'éducation nationale.

Cet usage massif s'est prolongé au-delà des premières semaines de confinement. Pour le seul mois de mars, les ENT ont enregistré un pic de plus de 7 millions de visites par jour, pour 58 millions de pages vues. Cette fréquentation place l'ensemble des ENT en cinquième position du classement des sites mobiles et grand public¹ en mars 2020.

Les environnements numériques de travail (ENT)

L'ENT est une plateforme numérique. Il permet d'accéder à des services pédagogiques (cahier de texte numérique, espaces de travail et de stockage communs aux élèves et aux enseignants, accès aux ressources numériques, outils collaboratifs, blogs, forum, classe virtuelle, etc.). Ce sont également des outils d'accompagnement de la vie scolaire (transmettant aux parents notes, absences, emplois du temps, agendas). Ils font fonction de messagerie et offrent souvent accès à des services de visioconférence.

À la rentrée scolaire 2020, 80 % des élèves du second degré et 20 % des élèves du premier degré bénéficient d'un ENT. 100 % des lycées et 90 % des collèges sont pourvus d'un ENT. Dans 84 départements, la proportion de collèges dotés d'un ENT s'élève à 100 %.

29 académies sont concernées par au moins un projet en phase de généralisation dans le second degré, en partenariat avec les collectivités territoriales, soit environ 86 % des départements et 100% des régions.

Dans le premier degré, 300 projets ENT différents concernant 7 000 écoles ont été recensés. La majorité des projets sont encore en expérimentation mais 46 départements connaissent au moins un projet de généralisation. 94 % des départements ayant lancé des projets d'ENT dans le 1^{er} degré à une échelle très variable (de la commune à l'académie) ; plus de la moitié de ces projets est en phase de réalisation.

Source : ministère de l'éducation nationale

L'ampleur de ces chiffres ne doit toutefois pas faire oublier le constat alarmant d'une **fracture numérique**, voire d'un illectronisme² persistant. Un nombre important d'élèves se sont trouvés en situation de déconnexion numérique aussi bien en France métropolitaine qu'en outre-mer.

¹ D'après les réponses aux questionnaires budgétaires fournies par le ministère de l'éducation nationale citant une étude ACPM/OJD.

² Voir à ce sujet le rapport d'information de M. Raymond Vall, fait au nom de la Mission d'information Illectronisme et inclusion numérique du Sénat.

Évaluation de la fracture numérique au sein des élèves du premier et du second degré

	Nombre d'élèves...			
	... sans matériel informatique au sein du foyer (ni PC, ni tablette)	... sans connexion Internet	DONT, sans smartphone au foyer	... avec accès Internet limité en termes de volume de données (forfait bloqué)
1^{er} degré	165 648	45 133	16 201	50 558
2nd degré	106 605	46 295	21 089	79 863
TOTAL	272 253	91 428	37 290	130 421

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

Avec Docaposte, filiale numérique de La Poste, le ministère chargé de l'éducation nationale a lancé une opération permettant aux élèves connaissant une déconnexion numérique (domiciliés en zone blanche, sans connexion internet ou sans matériel informatique connecté) de recevoir des devoirs par courrier postal grâce au dispositif « devoirs à la maison ». Ce dispositif est maintenu jusqu'au 31 décembre prochain. 40 699 élèves ont été destinataires de devoirs sous cette forme.

La facturation du contrat est encore en cours : une projection financière fait apparaître un coût global de 1,8 million d'euros pour trois mois de fonctionnement, soit un coût arrondi de 25 euros par élève bénéficiaire.

b) Des efforts qui doivent être poursuivis et approfondis

Le Gouvernement affirme vouloir donner en 2021 une nouvelle impulsion à la stratégie numérique de l'Éducation nationale, en intégrant les acquis et l'expérience de la période de confinement.

Cette volonté s'affirme par **l'organisation des États généraux du numérique pour l'Éducation les 4 et 5 Novembre 2020 à Poitiers**, à la suite de la consultation lancée en juin 2020 par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

D'un point de vue strictement budgétaire, le financement de la montée en charge du numérique scolaire s'effectue en partie par des crédits supplémentaires. **Dix millions d'euros de plus sont investis sur le numérique éducatif en 2021 par rapport à 2020**, pour les outils et services numériques et pour l'éducation. Les dépenses informatiques sont essentiellement portées par le programme 230 et s'élèvent à **171 millions d'euros en AE et 155 millions d'euros en CP**.

Ces ressources incluent à la fois la fourniture d'équipements aux services du ministère et le développement et la **réalisation des grands projets pluriannuels de refonte des systèmes d'information**. Sont ainsi concernés les projets OCEAN-CYCLADES (nouvelle application de gestion des examens et concours), OP@LE (conception d'un nouveau système d'information de gestion financière et comptable) et OPER@ (applications de

paie des contrats aidés, des assistants d'éducation, des contractuels et des vacataires).

Par ailleurs, parmi l'enveloppe de revalorisation de 400 millions d'euros accordée en 2021, une partie est selon les informations du rapporteur destinée à abonder une **prime d'équipement informatique de 178 millions d'euros, soit 150 euros par an net par professeur**. Ce montant, calculé au prorata de l'amortissement, est supposé permettre aux enseignants de changer d'ordinateur tous les 4 ans.

Si la crise sanitaire a montré que le second degré était équipé en matériel et surtout en ENT, **l'équipement numérique du premier degré est quant à lui très inégal**. C'est pourtant là que les enjeux sont les plus importants, du fait du contexte de forte dispersion territoriale. À ce titre, les **crédits accordés au numérique pour le premier degré semblent relativement modestes, voire insuffisants**.

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.

Concernant le salaire des enseignants, en 2017, dans l'enseignement élémentaire public, le traitement brut **effectif moyen des enseignants** en parité de pouvoir d'achat est plus faible en France (**39 400 dollars pour un enseignant titulaire en 2016**) qu'en Allemagne (68 700 dollars), en Angleterre (41 500 dollars) et dans les pays du Nord comme les Pays-Bas (54 600 dollars) ou la Suède (44 500 dollars)¹.

La taille des classes est quant à elle nettement supérieure en France par rapport 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

¹ D'après les questionnaires budgétaires.

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 57,3 % en 2019 dont 53,8 % pour le ministère de l'éducation nationale. Les collectivités locales assurent quant à elles 23,3 % de la dépense d'éducation, les entreprises 8,9 %. Les ménages participent à hauteur de 7,8 %. Enfin, les autres administrations publiques, notamment la caisse d'allocations familiales qui verse l'allocation de rentrée scolaire, financent les 2,6 % restants. La part de chaque financeur demeure relativement stable sur les trois dernières années.

Évolution de la structure du financement initial (en %)

Structure du financement initial ¹ (en %)	1980	2000	2017	2018	2019p*
État ²	67,90%	64,00%	57,50%	57,50%	57,30%
<i>dont MENJS-MESRI</i>	60,30%	56,70%	54,20%	54,00%	53,80%
Collectivités territoriales	14,30%	19,90%	23,40%	23,00%	23,30%
Autres administrations publiques et CAF ³	0,40%	2,20%	2,90%	2,80%	2,60%
Entreprises	6,70%	6,60%	8,50%	9,00%	8,90%
Ménages	10,70%	7,30%	7,70%	7,70%	7,80%

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.

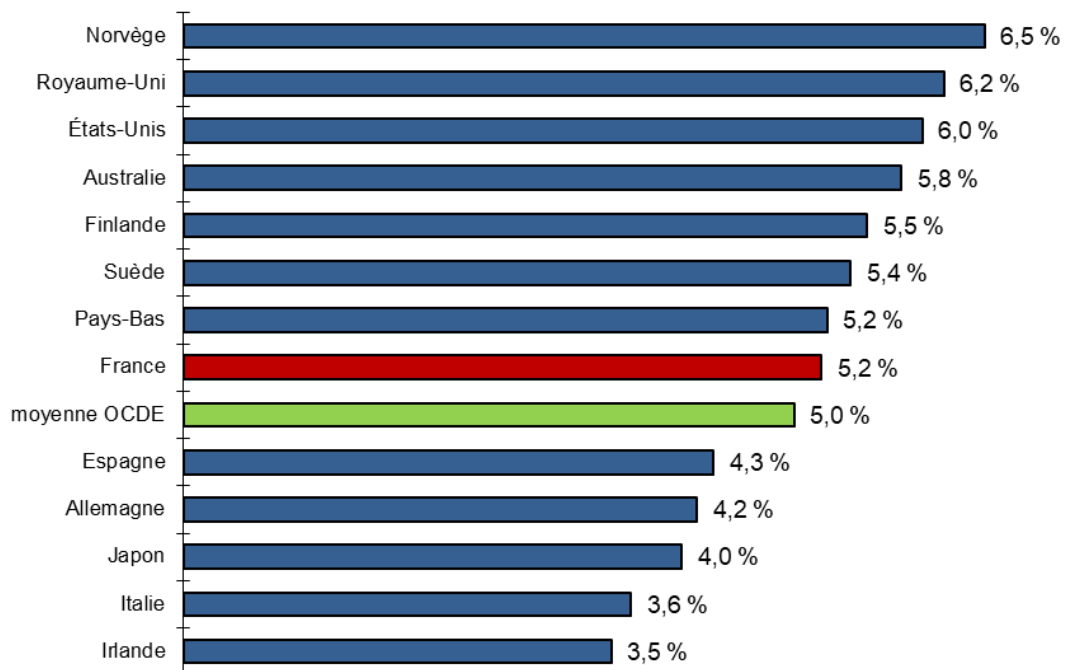
b) Une dépense d'éducation dans la moyenne de l'OCDE

La DIE atteint 157 milliards d'euros en 2018, soit 6,7 % de la richesse nationale. Entre 1980 et 2019, la dépense d'éducation a crû en moyenne au même rythme que la richesse nationale, soit 1,8 % par an.

La dépense par élève s'élève à 8 920 euros en 2019, en hausse de 20 euros par rapport à 2018 et de 870 euros par rapport à 2000. Entre 2018 et 2019, la dépense par élève est moins prononcée que l'année précédente, où elle s'élevait à 1,3 % et **augmente de 0,3 %**. Elle **croît dans le premier degré (+ 1,9 %)** et **baisse dans le secondaire (- 0,5 %)** ainsi que dans le supérieur (- 1,4 %).

Ce faisant, la dépense intérieure d'éducation française se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Ceux-ci consacrent en 2017 environ 4,9 % de leur PIB en moyenne aux établissements d'enseignement, de l'élémentaire au supérieur. Ce pourcentage varie de 3,2 % (Luxembourg) à 6,6 % (Norvège).

Dépense d'éducation au titre des établissements d'enseignement par rapport au PIB (2016)



Source : État de l'école 2019, DEPP

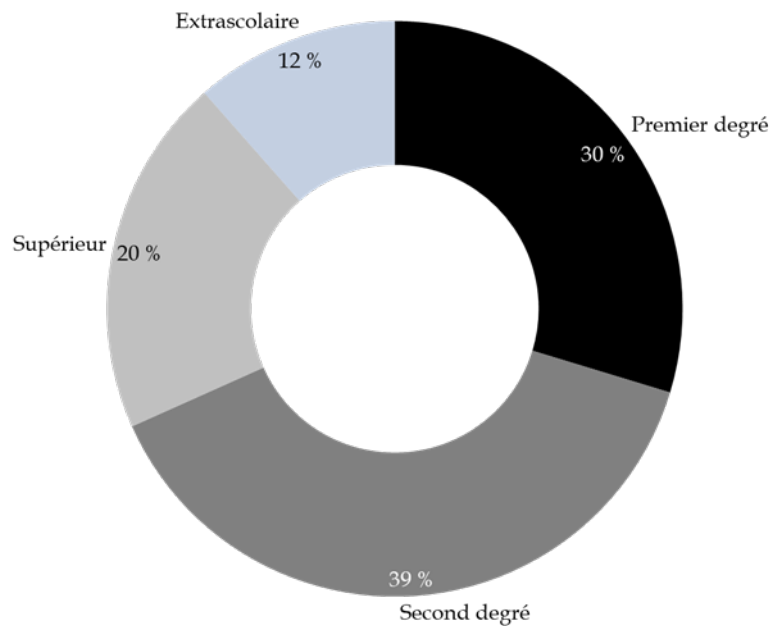
c) Malgré une structure toujours déséquilibrée en faveur du second degré

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

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. Sur la période 1980-2018 et pour 100 euros de dépenses, la part attribuée aux élèves en éducation secondaire a été supérieure de 25 euros en moyenne à celle accordée aux élèves du primaire.

En 2019, la dépense par élève des établissements publics et privés sous contrat est estimée à 3 390 euros en maternelle, 4 200 euros en élémentaire et 6 200 euros en collège. Le second degré concentre 39 % de la dépense intérieure d'éducation, soit dix points de plus que l'enseignement primaire.

Structure de la dépense d'éducation par niveau



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

L'asymétrie des ressources entre le premier et le second degré persiste malgré les efforts engagés. Ainsi, le coût estimé est de 7 840 euros par élève en lycée général et technologique et de 9 550 euros au lycée professionnel, soit près de deux fois les dépenses par élève dans l'enseignement primaire.

Évolution de la dépense d'éducation par niveau

(en milliards d'euros)

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

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

2. Les mesures 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 n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance¹ du Conseil d'évaluation de l'école² dont sont membres ses collègues Mireille Jouve et Laurent Lafon.

Celui-ci permettra de développer des évaluations permettant d'analyser la valeur ajoutée de chaque établissement, en complément des évaluations nationales et internationales déjà mises en œuvre annuellement ou pluriannuellement.

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.

Principaux dispositifs d'évaluation mis en œuvre en 2019-2020

1. Evaluations nationales		
CEDRE - Cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillons	CM2 et troisième depuis 2003, tous les ans	Maîtrise du langage, langues vivantes, histoire-géographie, sciences, mathématiques (en rotation) Dernière évaluation : mathématiques en 2019
LOLF - SOCLE - évaluations pour les indicateurs de la LOLF	A chaque fin de cycle, depuis 2007	Maîtrise des éléments fondamentaux en français, en mathématiques et sciences Dernière évaluation : CM1 en octobre 2020 pour le calcul des indicateurs de fin de cycle 2 (fin de CE2)
Panels - Suivis de cohortes	Suivi du CP à la troisième depuis 2011	Français, mathématiques, compétences non cognitives Dernière évaluation : 4ème en 2019
2. Evaluation du dédoublement des classes de CP en REP+		
Dédoublement des classes de CP en REP+	Élèves entrés en CP en 2017, suivi jusqu'en début de CM1 en 2020	Français, mathématiques Dernière évaluation : CE1 en 2019
3. Evaluations internationales		
PISA - Programme for International Student Assessment	Élèves de 15 ans depuis 2000, tous les trois ans	Compréhension de l'écrit, culture mathématique, culture scientifique Dernière évaluation : compréhension de l'écrit en 2018
PIRLS - Progress in International Literacy Study	CM1, depuis 2001, tous les cinq ans	Maîtrise des éléments fondamentaux en français, en mathématiques et en sciences Dernière évaluation : 2016
TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study	CM1 depuis 2015, quatrième en 2019, terminale S en 2015	Mathématiques et sciences Dernière évaluation : 2019
ICILS - International Computer and Information Literacy Study	Quatrième en 2018	Littératie numérique, pensée informatique Dernière évaluation : 2018
ICCS - International Civic and Citizenship Education Study	Quatrième en 2022	Connaissances, attitudes et engagement civique et citoyen Lancement en 2022
4. Evaluations nationales exhaustives		
CP et CE1	A l'entrée en CP et en CE1 et à mi-CP	Français, mathématiques Dernière évaluation : janvier 2020, septembre 2020
Début de 6^{ème}	Élèves de 6ème	Français, mathématiques Dernière évaluation : septembre 2020
Début de seconde	Élèves de seconde GT et professionnelles	Français, mathématiques Dernière évaluation : septembre 2020
CAP	Elèves 1 ^{ère} année de CAP	Littératie et numératie Lancement en septembre 2020

Source : réponses au questionnaire budgétaire

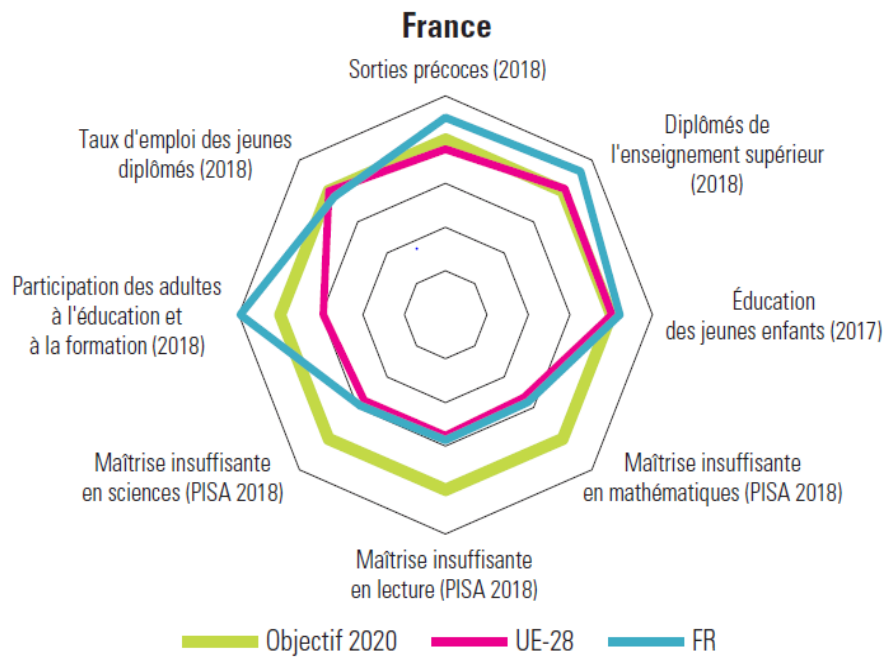
Un système d'évaluation robuste est nécessaire à la détermination de l'efficacité du système éducatif. Le rapporteur spécial salue le travail mené en ce sens par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

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 d'après Eurostat

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'efficacité de la dépense d'éducation en France

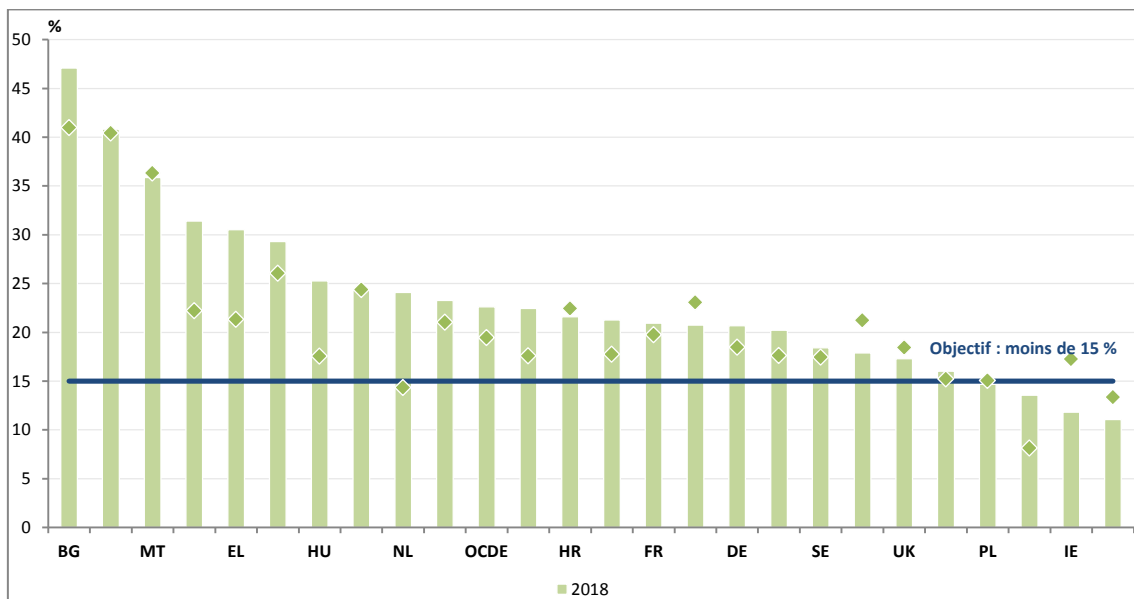
Tous les trois ans depuis 2000, sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'évaluation internationale PISA (*Programme for International Student Assessment* ou Programme international pour le suivi des acquis des élèves) évalue les compétences des élèves de 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**.

Dans cette analyse, les élèves ne sont pas évalués sur des connaissances pures, mais sur leurs capacités à les mobiliser et à les appliquer dans des situations variées, parfois éloignées de celles rencontrées dans le cadre scolaire.

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.

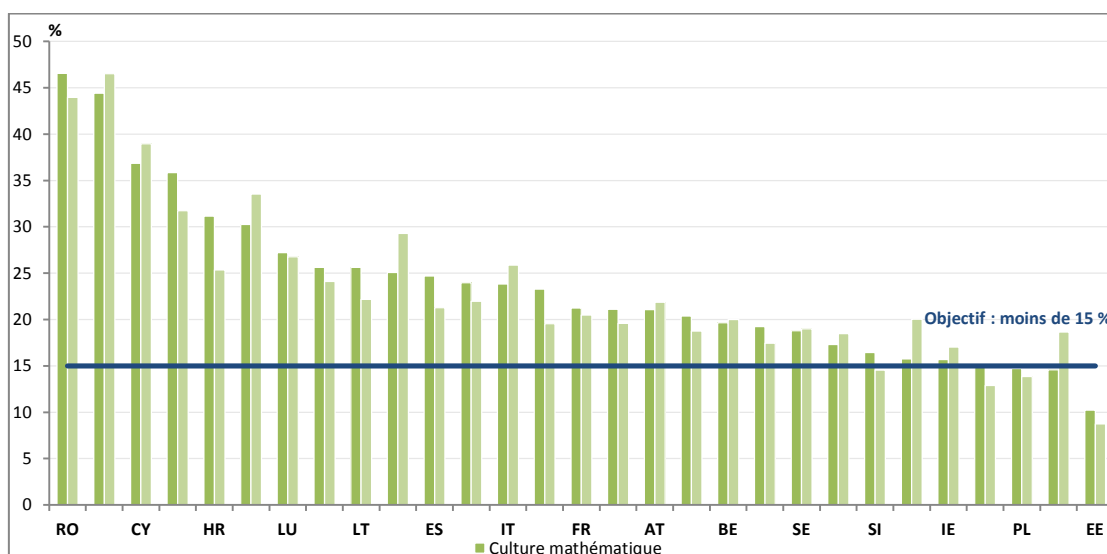
Proportion d'élèves de 15 ans faiblement performants à l'épreuve PISA de compréhension de l'écrit en 2009 et 2018 parmi les pays européens



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

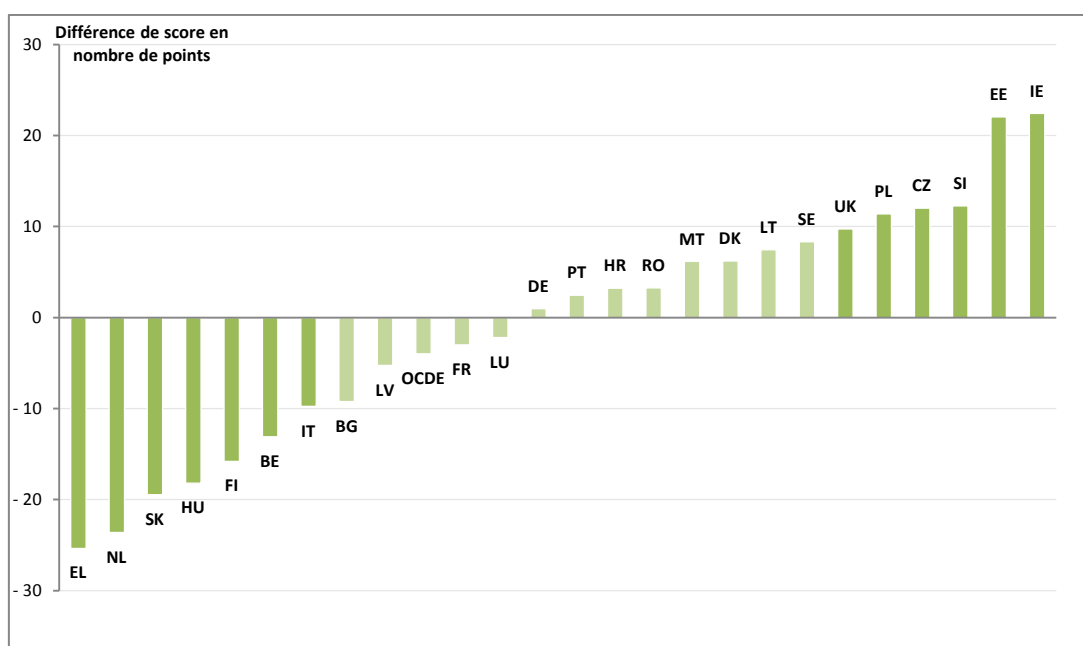


Note : les pays apparaissant en couleur foncée sont ceux où la différence de score entre 2009 et 2018 est significative.

Source : l'Europe de l'éducation en chiffres, ministère de l'éducation nationale, DEPP, 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, alors qu'il a augmenté dans l'OCDE.

Évolution du score moyen à l'épreuve PISA de compréhension de l'écrit entre 2009 et 2018

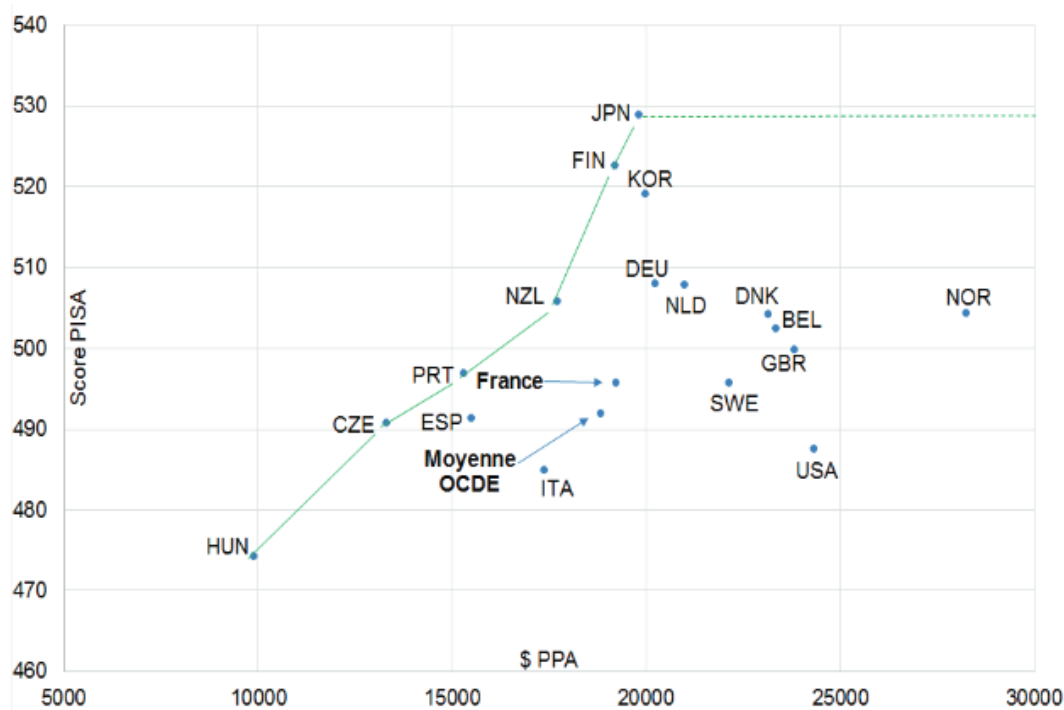


Source : l'Europe de l'éducation en chiffres, ministère de l'éducation nationale, DEPP, 2020

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 à 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.

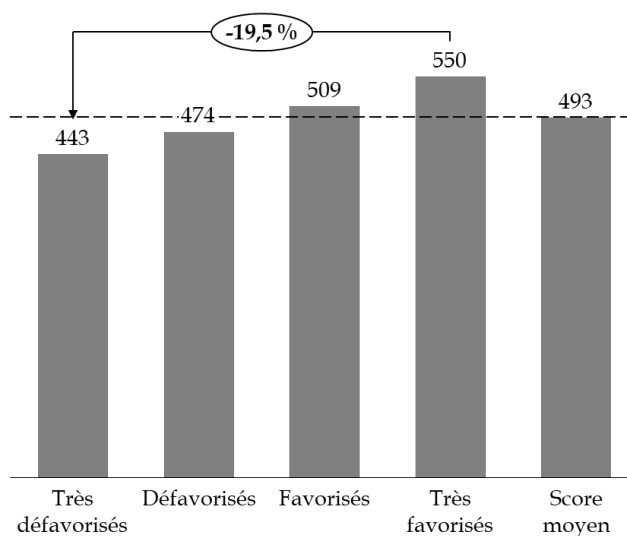
Comparaison entre le score PISA total et la dépense d'éducation par élève premier et second degrés confondus en 2015 (en dollar en parité de pouvoir d'achat)



Source : Direction générale du Trésor

Enfin, la France est le pays de l'OCDE où la **performance en compréhension de l'écrit est la plus fortement liée au statut économique, social et culturel (SESC)** des élèves : l'écart de score associé à la variation d'une unité de l'indice SESC est significativement plus élevé pour la France (47 points en 2018) que pour l'OCDE (37 points en 2018 en moyenne), en 2018 comme en 2009.

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) L'enquête ICILS 2018 : des compétences en littératie numérique inférieures à la moyenne européenne

En 2018, la France et onze autres pays ont participé à l'enquête internationale ICILS (*International Computer and Information Literacy Study*) organisée par l'IEA (Association Internationale pour l'Évaluation du rendement scolaire) pour **évaluer les performances des élèves de quatrième en littératie numérique** ainsi qu'en pensée informatique.

Cette dernière est définie comme la capacité d'un individu à utiliser efficacement un ordinateur pour collecter, gérer, produire et communiquer des informations à la maison, à l'école, sur le lieu de travail et dans la société. Les élèves français obtiennent, en 2018, un score moyen de 499, similaire à la moyenne internationale, qui se situe à 496, et inférieur à la moyenne des pays européens participants (509).

La proportion d'élèves français dans les groupes de niveau les plus élevés est inférieure à ce qu'on observe en moyenne en moyenne au niveau international, et dans les pays européens participants.

Là encore, d'importants écarts de performance se créent selon le niveau d'étude et le statut professionnel des parents. En France, on observe un écart de score en moyenne de 30 points en littératie numérique et de 36 points en pensée informatique, entre les élèves dont au moins un des parents a le niveau licence ou plus et les élèves dont les parents ont un niveau d'études inférieur.

- (3) 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.

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.

- (4) 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 de 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

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 2018. À cette date, **83,6 % des élèves maîtrisaient les compétences essentielles en français et 73,75 % en mathématiques.**

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).

Ce constat se poursuit au fur et à mesure de l'avancement de la scolarité. Ainsi, **en 2018, 78 % des jeunes français âgés d'environ 17 ans sont des lecteurs efficaces.** 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'illettrisme¹.

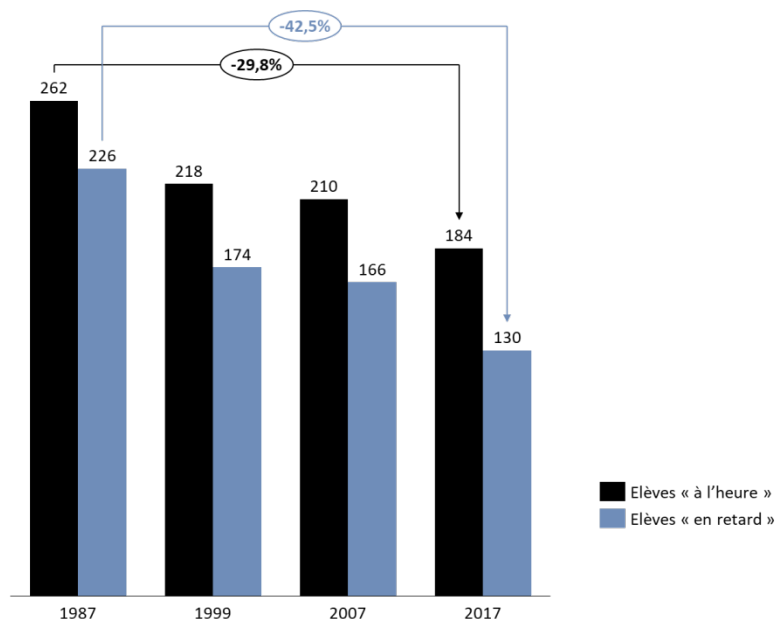
En histoire-géographie et enseignement moral et civique, les élèves en très grande difficulté représentent 15,4 % de l'ensemble. Près de six élèves sur dix détiennent les acquis attendus en fin d'école (58,2 %) et plus d'un élève sur quatre a beaucoup de mal à mobiliser des connaissances qui restent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

Dans le prolongement des résultats de l'enquête TIMSS, la DEPP conclut également à un **décrochage brutal du niveau des élèves en mathématiques.** En CM2, le score moyen des élèves qui était resté stable de 2008 à 2014 connaît une chute en 2019 passant de 249 à 232. 28 % des élèves ont un niveau faible ou très faible en 2019 contre 17 % en 2014.

Dans l'ensemble, près de six élèves sur dix ont un niveau en mathématiques jugé insuffisant.

¹ Insee

Score moyen des performances en calcul des élèves de CM2



Source : Commission des finances d'après l'État de l'école 2019, DEPP

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 budget du CEE, construit par rapport à l'exécution 2018 du budget de fonctionnement du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), est réduit. Les crédits de fonctionnement demandés pour le CEE en PLF 2021 sont d'un montant de **150 000 euros**. Le CEE bénéficie en outre de 8 ETP et deux recrutements supplémentaires sont envisagés.

La démarche et le cadre d'évaluation des établissements ont été présentés aux recteurs d'académie en juillet, pour un début de campagne d'évaluation à la rentrée 2020. Le ministère a indiqué aux recteurs de programmer sur l'année scolaire 2020-2021 **l'évaluation de plus 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.

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

Par ailleurs, des échanges ont eu lieu avec le secrétariat général de l'enseignement catholique pour une adaptation du cadre d'évaluation aux établissements privés sous contrat, ainsi qu'avec le ministère de l'agriculture et les acteurs de l'enseignement français à l'étranger pour envisager une mise à disposition de ce cadre.

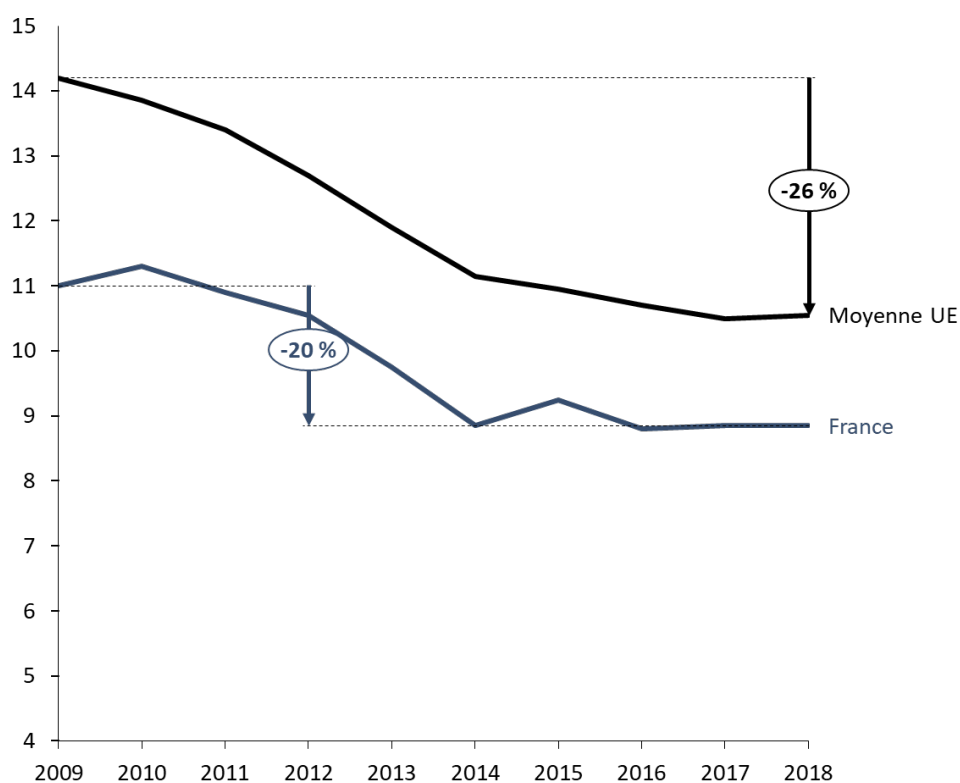
d) Un succès : la politique de lutte contre le décrochage scolaire

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.**

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 dizaine de milliers)



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

Ce constat découle des obligations inscrites dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui a modifié l'article L.122 du code de l'éducation pour faire de la lutte contre le décrochage scolaire une des missions centrales de l'éducation nationale.

Cette baisse sensible est due à un meilleur repérage des jeunes et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs, qui se poursuit 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 est 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 de la MLDS sont en baisse de 128 % par rapport à l'année précédente. Ils s'élèvent à 1,6 millions d'euros en PLF 2021, soit 2 millions d'euros de moins qu'en 2020.

L'Assemblée nationale a adopté pour cette raison et avec l'avis favorable du Gouvernement deux amendements visant à **restaurer les crédits de la MLDS au niveau des ceux accordés en loi de finances pour 2020**, donc à 3,6 millions 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

C. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DU LYCÉE IMPLIQUE UNE FORTE RÉORGANISATION DES ÉTUDES INFLUENÇANT LES CHOIX BUDGÉTAIRES DES ÉTABLISSEMENTS

La session 2021 marque l'aboutissement de la réforme des lycées, débutée en 2019 et désormais pleinement opérationnelle. Si elle permet aux élèves de s'émanciper des séries proposées avant la réforme, elle conduit par là même à une **dispersion de l'offre scolaire**, à la fois en terme de disciplines et d'accès géographique. 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.

1. La composition du nouvel examen en juin 2021 dans un contexte d'accès au diplôme toujours plus large

a) Un accès au baccalauréat structurellement croissant mais encore accru dans le contexte de la suppression des épreuves finales en 2020, qui pose la question du suivi des bacheliers

Depuis une décennie, le taux de réussite au baccalauréat évolue entre 80 % et 82 %. Il était de 80 % en 2019.

Du fait de la crise sanitaire, des adaptations exceptionnelles ont été mises en œuvre pour le baccalauréat de la session 2021, notamment l'annulation des épreuves anticipées de français et de la deuxième vague d'évaluations communes de première ainsi que la prise en compte, pour remplacer ces évaluations, des moyennes annuelles des enseignements concernés au titre des notes attendues.

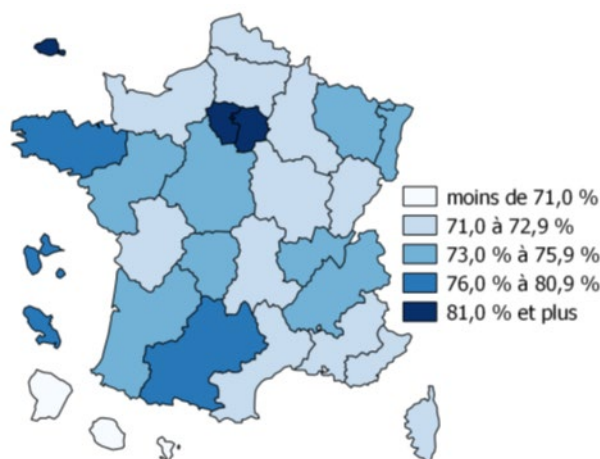
Ces évolutions n'ont fait qu'accentuer la dynamique d'élargissement de l'accès au baccalauréat, qui atteint en 2020 des niveaux inédits. Ainsi, le taux de réussite dans les séries générales est **en hausse de 7,2 points par rapport à 2019, à 98,4 %**. En séries technologiques, il s'établit à 95,7 % (+ 7,6 points par rapport à 2019) et à 90,7 % pour le baccalauréat professionnel.

La proportion de bacheliers dans une génération s'établit à 86,6 % en 2020, soit 7 points de plus que l'année précédente. Elle augmente le plus fortement dans la voie générale (+ 3,6 points), plus modérément dans les voies technologique et professionnelle (respectivement + 1,4 et + 1,9 point).

Ce constat est d'autant plus inquiétant qu'aujourd'hui **seuls quatre bacheliers sur dix obtiennent un diplôme de licence** (générale ou professionnelle) après 3 ou 4 ans d'études supérieures. La proportion est encore inférieure pour les bacheliers professionnels, dans la mesure où seuls 8 % d'entre eux parviennent en deuxième année d'études supérieures un ou deux ans après le baccalauréat.

Malgré cet accès quasi-généralisé au diplôme, de nombreuses disparités régionales et infrarégionales subsistent. Ainsi, **en 2019, l'espérance pour un élève de sixième d'obtenir le baccalauréat variait de 54,1 % à Mayotte à 82,2 % à Paris.**

Taux de réussite au baccalauréat par académie en 2019



Source : ministère de l'éducation nationale, DEPP

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

2021 sera 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 » sera lui-même composé par les notes figurant sur les bulletins scolaires pour une part de 10 % de la note totale. Le reste prendra la forme d'épreuves communes de contrôle continu (E3C) portant sur les disciplines étudiées par l'élève pour 30 %. Concernant ces dernières, l'égalité de traitement des candidats est supposée garantie par la création d'une banque nationale numérique de sujets, un processus d'harmonisation ainsi qu'une correction par d'autres professeurs que ceux de l'élève.

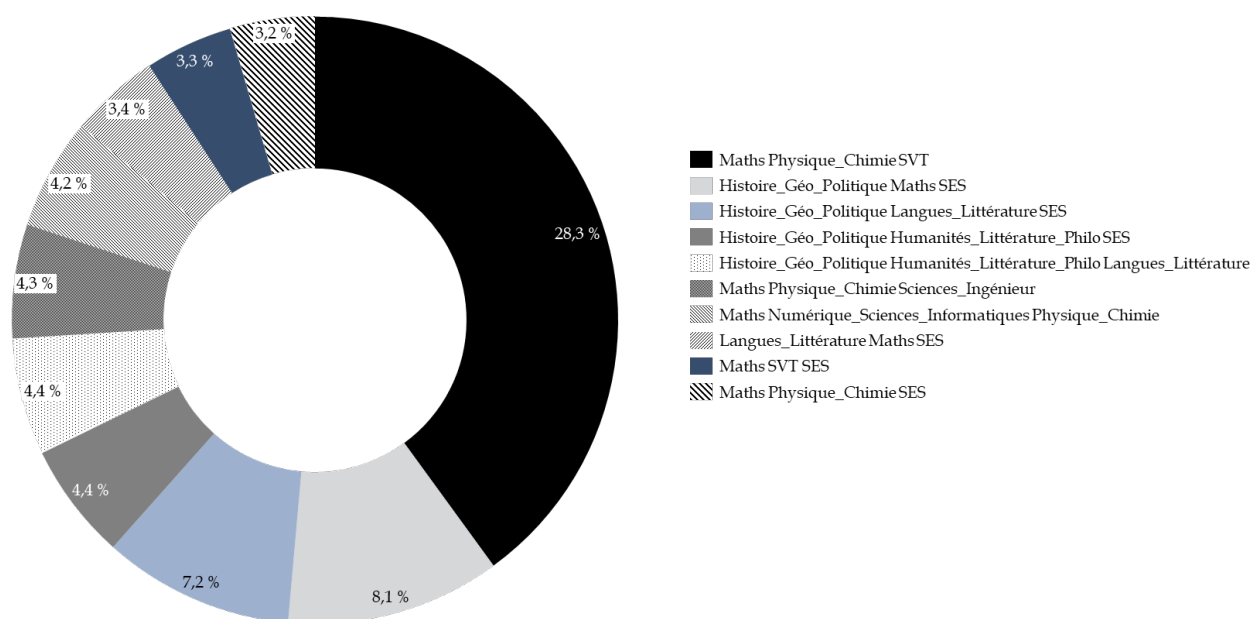
Une note de l'inspection générale destinée au comité de suivi de la réforme du lycée indique toutefois que les épreuves de contrôle continu instituent « *une confusion entre la logique de la certification (baccalauréat) et la logique de la formation (notes balises), qui devrait être au cœur de la réforme : le poids effectif ou présumé des E3C déséquilibre l'ensemble, au détriment de la formation* »¹.

¹ Note des inspecteurs généraux Christophe Laviolle et Pierre Vinard au comité de comité de suivi de la réforme du baccalauréat 2021, 28 janvier 2020.

Au-delà des épreuves, la réforme du lycée entraîne également 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.

Répartition des dix combinaisons d'enseignements de spécialité les plus choisies à la rentrée 2019



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

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.

L'objectif des combinaisons d'enseignement de spécialité est d'éviter que les élèves ne s'enferment trop précocement dans des filières jugées rigides et étanches. Les élèves sont désormais supposés acquérir progressivement des profils diversifiés, de manière à mieux se préparer aux formations de l'enseignement supérieur.

Le rapporteur spécial ne peut toutefois 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 bien que contribuant à la diversité de l'offre scolaire

a) La combinaison des spécialités : un exercice complexe renforçant les inégalités territoriales

À l'échelle nationale, **428 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 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.

Au niveau national, les 15 premières triplettes regroupent 80 % des effectifs.

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.

Conformément à la note de service adressée aux recteurs à la rentrée 2018², 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 à soutenir les établissements les moins attractifs ou les plus isolés, avec une offre originale et diversifiée* ».

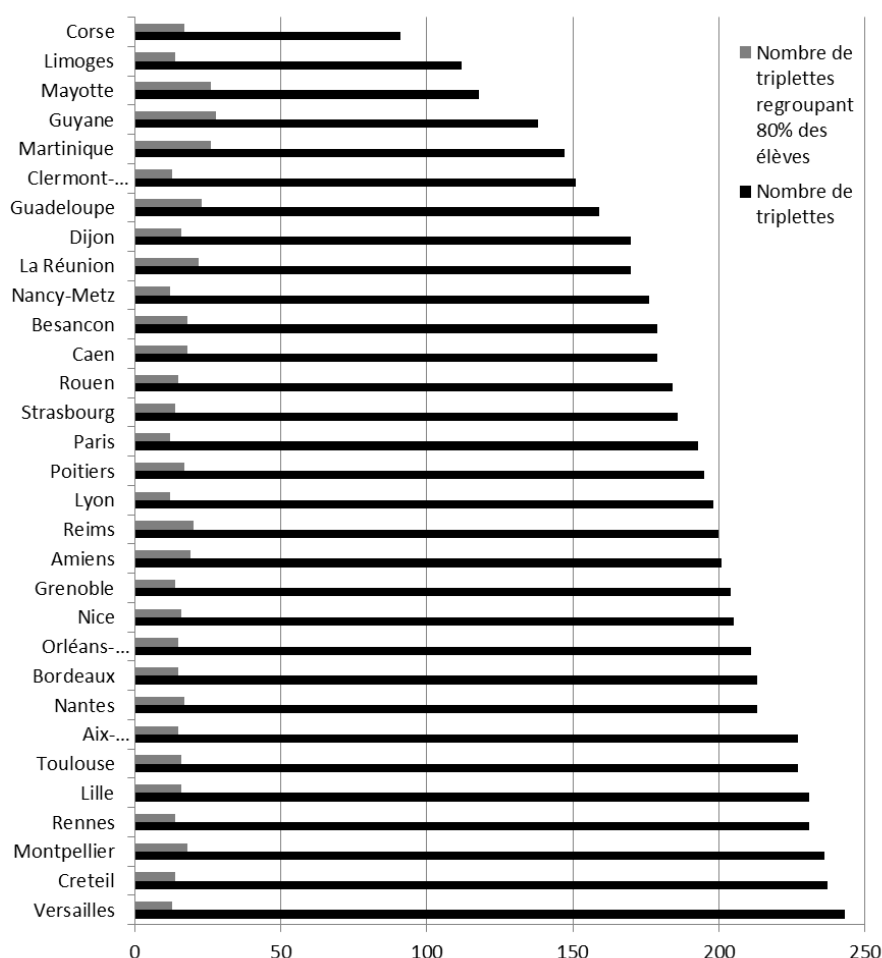
L'échelle retenue pour la réforme est donc celle du « bassin de vie », supposée aller de pair avec des changements d'établissement facilités pour les élèves voulant suivre des disciplines n'étant pas proposées dans leur lycée d'origine.

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

² Note de service n° 2018-109 du 5 septembre 2018, ministère de l'éducation nationale.

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 finalement 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 académies 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.

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.

Ainsi, si 68,6 % des élèves ont choisi de suivre la spécialité « mathématiques », les élèves d'origine sociale très favorisée sont 75,7 % à avoir choisi cette spécialité, soit près de dix points au-dessus de la moyenne nationale. **Inversement, seuls 61,9 % des élèves d'origine sociale défavorisée suivent un enseignement de mathématiques en spécialité en première.**

¹ DEPP, note d'information n° 19.48.

**Enseignements de spécialité choisis selon l'origine sociale à la rentrée 2019,
en incluant l'enseignement privé.**

Enseignement de spécialité	% d'élèves d'origine sociale très favorisée ayant choisi l'enseignement	% d'élèves d'origine sociale favorisée ayant choisi l'enseignement	% d'élèves d'origine sociale moyenne ayant choisi l'enseignement	% d'élèves d'origine sociale défavorisée ayant choisi l'enseignement	Élèves ayant choisi l'enseignement (en %)
Mathématiques	75,7	68,5	64,9	61,9	68,6
Physique-chimie	52,6	47,6	42,9	41,0	46,7
Sciences de la vie et de la terre	41,8	44,9	43,3	43,6	42,9
Sciences économiques et sociales	36,9	37,6	41,4	41,9	39,2
Hist-géo. géopolitique et sciences politiques	33,1	33,6	36,6	37,0	34,9
Langues, littérature et cultures étrangères et régionales ¹	24,5	28,1	31,1	32,2	28,4
Humanités, littérature et philosophie	14,6	18,2	19,7	21,8	18,1
Numérique et sciences informatiques (NSI)	8,7	8,4	7,7	7,7	8,1
Sciences de l'ingénieur (SI)	6,2	6,3	5,3	5,6	5,8
Arts plastiques	2,6	3,2	3,4	3,5	3,1
Cinéma-audiovisuel	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1
Théâtre	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7
Histoire des arts	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Musique	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Littérature et LCA latin	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3
Danse	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Littérature et LCA grec	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Arts du cirque	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Biologie écologie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

b) Une persistance des séries ?

La principale conclusion qui découle des données énoncées ci-dessus est le maintien des schémas existants à l'époque des séries. Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'effectuer un suivi approfondi de la réforme, afin de déterminer dans quelle mesure cette persistance découle d'une insuffisante appropriation des possibilités ouvertes par celle-ci. Il sera attentif aux publications de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Toutefois, **93 % des lycées proposent les sept spécialités les plus demandées**, correspondant aux anciennes séries, alors que seuls 87 % proposaient les trois séries avant la réforme.

Les 15 combinaisons de spécialité les plus choisies à la rentrée 2019

	Nombre d'élèves	% d'élèves	Cumul
Mathématiques, physique-chimie, SVT	109 398	28,3	28,3
Histoire-géo-politique, mathématiques, SES	31 175	8,1	36,4
Histoire-géo-politique, langues littérature, SES	27 725	7,2	43,5
Histoire-géo-politique, humanités littérature philo, SES	17 200	4,4	48,0
Histoire-géo-politique, humanités littérature philo, langues-littérature	16 992	4,4	52,4
Mathématiques physique, chimie, sciences de l'ingénieur	16 558	4,3	56,7
Mathématiques numérique, sciences informatiques, physique-chimie	16 045	4,2	60,8
Langues littérature, mathématiques, SES	13 046	3,4	64,2
Mathématiques, SVT, SES	12 829	3,3	67,5
Mathématiques, physique-chimie, SES	12 246	3,2	70,7
Histoire-géo-politique, SVT, SES	8 143	2,1	72,8
Langues et littérature, mathématiques, physique-chimie	8 078	2,1	74,9
Humanités littérature et philo, langues littérature, SES	7 136	1,8	76,7
Histoire-géo-politique, mathématiques, physique-chimie	5 862	1,5	78,2
Langues-littérature, mathématiques, SVT	4 756	1,2	79,5
Autres	79 406	20,5	100,0
ENSEMBLE	386 595	100,0	

Source : DEPP

La combinaison Mathématiques-physique-chimie-SVT, qui correspond à l'ancienne série scientifique, est choisie par près de 30 % des élèves, contre 33 % avant la réforme.

Les trois combinaisons suivantes correspondent aux différentes options de la série ES et accueillent 20 % des élèves. La série Histoire-géo-politique - humanités littérature philosophie - langues-littérature, correspondant à la série littéraire, regroupe 4,4 % des élèves.

Enfin, les spécialités artistiques restent peu choisies. Le cinéma, la musique, le théâtre sont chacune choisie par moins de 1 % des élèves, mais mises bout à bout, les sept spécialités arts attirent 19 303 élèves de terminale, soit 8 000 de plus que les élèves ayant présenté le bac L arts l'année précédant la mise en œuvre de la réforme.

c) Un coût budgétaire de la réforme encore non évalué

Les documents budgétaires indiquent que l'impact budgétaire de la nouvelle organisation des enseignements du lycée général et technologique serait neutre, nonobstant les sessions d'accompagnement des enseignants aux diplômes renouvelés.

À l'échelle nationale, cela semble effectivement être le cas. Toutefois, **à l'échelle des établissements, la multiplication des spécialités a un coût, dans la mesure où elle conduit à maintenir un grand nombre de spécialités pour un effectif parfois très faible**, sans modification de la dotation horaire globale (DHG).

La DHG est une enveloppe d'heures attribuée à l'établissement par le recteur et les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale. Sur la base du rapport entre le nombre d'heures et le nombre d'élève, chaque établissement reçoit une dotation horaire globale qui est censée devoir lui suffire pour organiser les enseignements obligatoires et optionnels.

L'enjeu est donc celui du financement des options. Ainsi, la note de l'inspection générale de janvier 2020 indique que « *la forte demande des options de mathématiques, tant l'option « mathématiques complémentaires » de la part notamment des élèves choisissant de ne pas poursuivre l'enseignement de spécialité, que celle de « mathématiques expertes » pour les élèves au profil et au projet explicitement scientifiques, toutes deux indispensables pour certaines poursuites d'études, pose la question des moyens pour ouvrir ces options* »¹. La note précise également que les options arts ou langues anciennes « *risquent de ne plus pouvoir être financées* ».

¹ Note des inspecteurs généraux Christophe Lavialle et Pierre Vinard au comité de suivi de la réforme du baccalauréat 2021, 28 janvier 2020.

Le rapporteur spécial insiste sur le fait que la complexité de la réforme, dont le succès n'est pas encore garanti, ne doit en aucun cas se traduire par un poids pesant sur les établissements, sous peine d'une éviction de l'offre publique au profit de l'enseignement privé qui serait mieux à même de proposer des options plus rares dans certains territoires.

D. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE AGRICOLE NE DOIT PAS SUPPORTER L'ESSENTIEL DES EFFORTS DE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE

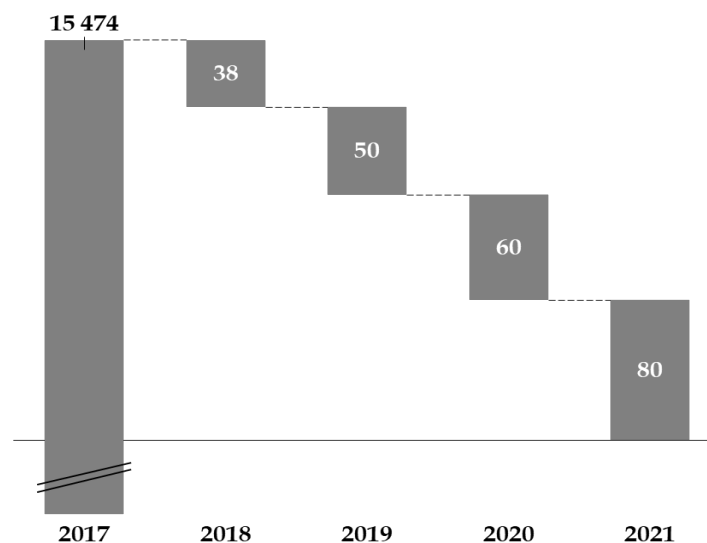
L'enseignement technique agricole ne représente que 2 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » mais constitue, pourtant, un enjeu central tant du point de vue éducatif que de la transmission d'un savoir-faire exceptionnel ou du maintien de la France en pays chef de file en matière de sécurité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

1. L'augmentation des effectifs de l'enseignement agricole en 2019 tranche avec la baisse structurelle des moyens qui lui sont alloués

a) Une baisse continue des effectifs dont la soutenabilité peut être remise en cause

On observe depuis 2018 une **baisse continue du nombre d'enseignants dans les collèges et lycées agricoles**. Le PLF pour 2021 prévoit cette année encore une diminution de 80 ETP, soit 0,1 % des effectifs du programme 143.

Évolution des effectifs du programme 143 (en ETP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette évolution est d'autant plus regrettable que, par rapport à l'année scolaire précédente, **le nombre d'élèves est en hausse pour la première fois depuis une décennie**. Le rapporteur spécial s'interroge donc sur la soutenabilité de la dynamique à l'œuvre, en particulier au regard des enjeux auxquels est confronté l'ensemble de la filière agricole.

158 677 élèves et étudiants ont fait leur rentrée 2019-2020 dans l'enseignement technique agricole. Leur répartition est de 61 595 dans les établissements publics, 49 008 dans les établissements privés du « temps plein » et 48 074 dans les établissements privés du « rythme approprié ».

Les effectifs du premier cycle augmentent fortement entre 2018 et 2019, **plus de 1 500 élèves supplémentaires ayant rejoint l'enseignement agricole en 2019**, et devraient continuer d'augmenter en 2020.

Dans le second cycle général et technologique, les effectifs continuent de baisser en 2019. À la rentrée 2019, on constate 1,8 % d'élèves en moins par rapport à 2018. Cette baisse est surtout due à la diminution des effectifs dans la filière technologique (- 377 élèves). Le nombre d'élèves en seconde générale et technologique augmente sensiblement (+ 124) tandis que les effectifs globaux en première et terminale stagnent (+ 42 élèves).

Le bilan net des ouvertures et fermetures de classes, hors gel, est pourtant négatif à la rentrée 2020. Il est, en équivalent classes, de - 8,5 dont 1,5 dans le public et 7 dans le privé.

b) Dans un contexte de fragilisation de la situation financière des établissements agricoles

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, selon un décompte effectué en juin 2020, la situation financière de 81 établissements sur 173 est source d'inquiétude. **31 % des centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) étaient déficitaires fin 2019**.

La situation financière des établissements publics serait encore 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.

Un plan pluriannuel de requalification au bénéfice des agents de catégorie 3 a également été annoncé l'année précédente, sans être mis en œuvre. En effet, la modification législative, nécessaire en amont, passe par l'article rattaché à cette mission. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, la première vague de requalifications devrait avoir lieu au premier semestre 2021 (au titre de 2020), puis en 2021 et 2022.

La réforme des seuils de dédoublement se poursuit en 2021, afin de faciliter l'organisation des établissements et **d'éviter que des candidats ne soient refusés par crainte d'un effet de seuil.**

En effet, comme le rappelle une note de service adressée par le directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation aux services déconcentrés¹, *« il a été constaté que des seuils de dédoublement réglementairement imposés pouvaient conduire les établissements à refuser le recrutement d'un ou de plusieurs élèves afin de ne pas se retrouver en infraction, faute de moyens suffisants. Cette situation n'est pas cohérente avec l'objectif d'augmenter [les] effectifs élèves ».*

Une réforme de la stratégie pluriannuelle de gestion de l'offre de formation a, dès lors, prévu que les seuils de dédoublement seraient désormais strictement indicatifs. En outre, ces seuils ont été relevés afin de donner la souplesse nécessaire aux établissements pour accueillir davantage d'élèves au sein d'une même classe lorsque c'est pertinent sans pour autant affecter la qualité des formations dans la mesure où le nombre moyen d'élèves par classe est actuellement inférieur à 22 élèves par classe.

2. Une indispensable attention à la réforme du baccalauréat dans l'enseignement agricole

L'enseignement agricole proposait jusqu'à la session 2020 un baccalauréat général scientifique spécialité « Écologie, agronomie et territoires », dont 2 000 élèves bénéficiaient dans 97 établissements de l'enseignement agricole, soit 2 % des effectifs de l'enseignement agricole et 1 % des élèves de l'éducation nationale scolarisés en filière scientifique.

La réforme du baccalauréat général et technologique a également été mise en œuvre dans l'enseignement agricole. Dans ce cadre, les spécificités de l'enseignement agricole ont été maintenues : l'enseignement de spécialité « Biologie-Écologie », le stage individuel et la pluridisciplinarité au sein du baccalauréat technologique série « sciences et technologies de l'agronomie et du vivant » (STAV) de l'enseignement agricole. La biologie-écologie devient la seule discipline dispensée spécifiquement dans les établissements de l'enseignement agricole.

La possibilité de proposer des enseignements optionnels spécifiques dans les établissements de l'enseignement agricole est maintenue (hippologie équitation, unité facultative engagement citoyen...) et complétée par un enseignement « agronomie-économie-territoires ».

¹ Note de service de la Direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 26 avril 2019.

La réforme est entrée en vigueur dans les établissements de l'enseignement agricole à la rentrée scolaire 2019 pour une première session d'examen en juin 2021. À ce stade, l'impact budgétaire de ces mesures est nul pour 2021.

Le travail d'élaboration de la formation a été effectué avec l'inspection de l'enseignement agricole. Une consultation publique de tous les enseignants a été organisée et les travaux ont été présentés au conseil national de l'enseignement agricole.

Le rapporteur spécial considère que le suivi de la réforme du baccalauréat dans l'enseignement agricole ne doit pas être négligé, afin que celui-ci ne perde ni sa spécificité, ni son attractivité, ni sa performance.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements tendant à minorer les crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » pour accroître ceux accordés à d'autres programmes.

Elle a ainsi adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements identiques de sa commission des finances et de sa commission des affaires culturelles et de l'éducation tendant à majorer les crédits de l'action 7 « Aide à l'insertion professionnelle » du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » de 2 millions 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.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la rapporteure spéciale, Mme Catherine Osson, un amendement déposé par M. Erwan Balanant tendant à majorer de 15 millions d'euros l'action 02 « santé scolaire » du programme 230 « Vie de l'élève » afin d'augmenter les fonds alloués à la médecine scolaire. Toutefois, en deuxième délibération, un amendement déposé par Gouvernement et annulant cette hausse a été adopté.

Enfin, elle a adopté un amendement déposé par Mme Maud Petit visant également à accroître les crédits de l'action 02 « santé scolaire » du programme 230 « Vie de l'élève » à hauteur d'un million d'euros. Cette hausse permettrait de « *réenvisager le suivi des projets d'accueil individualisé (PAI) des élèves malades chroniques par la médecine scolaire* ».

**Évolution des crédits demandés pour l'année 2021 entre les programmes
de la mission « Enseignement scolaire »**

(en millions d'euros)

Nom du programme	Autorisations d'engagement demandées pour 2021 (y.c CAS « Pensions »)	Modifications apportées par l'Assemblée nationale	Crédits de paiement demandés pour 2021 (y.c CAS « Pensions »)	Modifications apportées par l'Assemblée nationale
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	23 655,98	0	23 655,98	0
141 - Enseignement scolaire public du second degré	34 091,03	+ 2,04 38	34 091,03	+ 2,0438
230 - Vie de l'élève	6 444,31	+ 16	6 444,31	+ 16
139 - Enseignement privé du premier et du second degré	7 766,20	0	7 766,20	0
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 615,09	- 18,04 38	2 483,31	- 18,0438
143 - Enseignement technique agricole	1 484,01	0	1 484,01	0
Total de la mission	76 056,62	0	75 924,84	0

Source : commission des finances du Sénat

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 54 decies (nouveau)

Alignement de la rémunération des agents de troisième catégorie sur les échelles de rémunérations des agents publics

Le présent article prévoit que la rémunération des enseignants contractuels de l'enseignement agricole privé cesse d'être calculée en référence à celle des adjoints d'enseignement. Cette modification doit permettre la revalorisation de ces agents, adoptée en loi de finances pour 2020.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

Les agents de catégorie 3 sont des **enseignants contractuels de l'enseignement agricole privé**. Près de 1 300 personnes sont concernées par ce statut.

Leur rémunération est fixée par l'article L.813-8 du code rural et de la pêche maritime. Cet article dispose que ces agents ont une rémunération analogue à celle d'un corps équivalent de la fonction publique, en l'occurrence celui du **corps des adjoints d'enseignement**¹.

Ce corps est en extinction depuis 1989, les adjoints d'enseignement ayant progressivement intégré le corps des certifiés. Les agents de catégorie 3 n'ont bénéficié d'aucune revalorisation depuis le premier janvier 2017, où ils avaient été revalorisés de 24 points d'indice majoré.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a annoncé en juillet 2019 un plan de requalification sur trois ans des agents de catégorie 3. Par ailleurs, **la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a adopté une disposition permettant de financer la mise en œuvre du plan de revalorisation des conditions d'emploi de ces agents** par le fléchage de 2,13 millions d'euros de crédits depuis le fonds de soutien au développement

¹ Décret statutaire n°89-406 du 20 juin 1989 relatif aux contrats liant l'État et les personnels enseignants et de documentation des établissements mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural.

des activités périscolaires (Action 6 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230 « Vie de l'élève »)¹.

Si le ministère a indiqué vouloir mener une première vague de requalifications au premier semestre 2021 (au titre de 2020), ces crédits ne figurent pas dans le PLF pour 2021. La requalification ne peut en effet être mise en œuvre sans modification de la référence à la rémunération analogue aux adjoints d'enseignement.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation avait indiqué rechercher un projet de loi pouvant intégrer une disposition législative adaptée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec avis favorable de la commission.

Le 1° du I du présent article vise à supprimer la référence aux corps équivalents de la fonction publique, en prévoyant que la rémunération des agents de catégorie 3 suivrait désormais les échelles de rémunérations des agents publics.

Le 2° du I du présent article prévoit que les modalités de cette rémunération seront précisées par décret en Conseil d'État. Selon le ministre de l'éducation nationale, cela permettra de lier par décret en Conseil d'État la rémunération des agents de catégorie 3 de l'enseignement agricole privé à celle des agents contractuels de l'enseignement agricole public.

Le II du présent article prévoit que ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021, laissant la possibilité d'une revalorisation dès l'année prochaine.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La rémunération des adjoints d'enseignement, et par conséquent des enseignants de catégorie 3, est actuellement comprise entre 1 555 et 2 624 euros bruts par mois, contre 1 827 à 3 153 euros bruts par mois pour un professeur certifié de l'enseignement agricole de classe normale. La revalorisation de la rémunération de ces agents est indispensable pour maintenir l'attractivité de l'enseignement agricole privé.

¹ État B. Article 97 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'alignement envisagé sur la grille indiciaire des agents contractuels de l'enseignement agricole public, qui devrait figurer dans le décret en Conseil d'État mentionné dans le présent article devrait remédier à cette situation peu équitable.

Par ailleurs, la revalorisation ayant été adoptée par le législateur dans la précédente loi de finances, **il convenait de la mettre en œuvre rapidement, ce qui impliquait de modifier l'article L. 813-8 du code rural.**

Décision de la commission : la commission propose d'adopter le présent article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » doivent être examinés dans le contexte de la crise sanitaire. En termes budgétaires, celui-ci n'est pas particulièrement marquant pour cette mission, même si les événements nous ont amenés à réfléchir sur certaines formes d'enseignement. 76 milliards d'euros sont demandés pour 2021. En dehors du compte d'affectation spéciale « Pensions », nous arrivons à 55 milliards d'euros. Il s'agit de la première mission du budget général. En 2021, les dépenses de cette mission devraient augmenter, si l'on suit le Gouvernement, de 2,6 % en crédits de paiement, ce qui n'est pas négligeable. L'essentiel de ce budget est consacré aux dépenses de rémunération.

Sur les 800 millions d'euros d'augmentation, nous pouvons considérer que la moitié est voulue par le ministre – ce qui est plutôt rassurant et constitue une politique volontariste – quand l'autre moitié est subie, en raison de tendances de long terme sur lesquelles il a peu de moyens d'intervention. Je pense essentiellement à l'achèvement du PPCR – parcours professionnels, carrières et rémunération – qui avait été décidé sous François Hollande, et au glissement vieillesse-technicité (GVT).

Les éléments positifs figurent dans l'agenda social du ministre et dans la politique d'accompagnement de certaines orientations. Nous voyons les contreparties à l'augmentation du budget consacré aux salaires. C'est particulièrement vrai pour le soutien à l'éducation prioritaire. Un professeur stagiaire qui est nommé en zone d'éducation prioritaire bénéficiera, grâce à ce volontarisme, d'environ 1 000 euros bruts supplémentaires par an par rapport à un enseignant recruté en 2016. J'observe aussi une politique de soutien au travers des dépenses d'informatique, directes et indirectes, puisqu'une prime d'informatique va permettre aux enseignants de compléter leur équipement. Volontarisme, aussi, en ce qui concerne les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). La demande est très forte ; la décision ne relève pas du ministère, mais des commissions départementales ; son coût est toutefois pris en charge par le ministère. Autre traduction du volontarisme ministériel : la généralisation de la scolarisation à partir de trois ans dans les écoles maternelles, pour un coût de 100 millions d'euros qui devrait transiter par les collectivités locales.

Ce budget a le mérite de poursuivre un réajustement en faveur de l'enseignement primaire. C'est un rééquilibrage dont nous savons qu'il est l'une des conditions du succès de l'enseignement scolaire en général. Ce qui n'est pas su dans le primaire est rarement rattrapé ensuite.

Nous avons une dépense moyenne par élève à peu près convenable par rapport aux moyennes de l'OCDE, mais qui s'accompagne d'une faiblesse affirmée en ce qui concerne les dépenses par élève dans le premier degré et, en contrepartie, de dépenses significativement plus importantes par élève dans le secondaire. Ce budget poursuit un effort de rééquilibrage. 1 300 enseignants supplémentaires pour le premier degré seront recrutés en 2021 sans augmenter les effectifs globaux, puisqu'une compensation s'opère par la baisse de 900 emplois dans le secondaire public, 300 dans le secondaire privé, et le solde dans les fonctions de soutien. L'affectation dans le primaire aux classes les plus difficiles, c'est-à-dire le dédoublement, qui a été mis en place en 2017 en classe préparatoire et en cours élémentaire de première année dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+), est également un élément positif.

Ce système fonctionne-t-il ? Oui, puisque, selon les évaluations annuelles, la proportion d'élèves en très grande difficulté en français et en mathématiques a diminué en CP et en CE1 dans le réseau REP+. Cela réduit l'écart entre ces élèves et les élèves du système général. Toutefois, le niveau moyen en français reste médiocre dans le primaire, j'y reviendrai.

Une autre orientation est la reconquête de l'année scolaire, qui ne faisait que diminuer comme peau de chagrin. Le temps passé à l'école augmente, et c'est une bonne chose. Dans les collèges et les établissements qui n'accueillent pas l'organisation du baccalauréat, on a regagné de quinze jours à trois semaines. La présence des enfants en dehors des heures des classes augmente avec le dispositif « Devoirs faits », qui fonctionne. En dehors des jours de classe, les « vacances apprenantes » font reprendre le chemin de l'école à des enfants, sur la base du volontariat, avec une satisfaction des parents sans doute, qui trouvent là un soutien, mais aussi des élèves et de leurs enseignants, qui voient des élèves plus motivés et qui ont plus de facilité à reprendre les cours après ces périodes de vacances.

S'agissant des évaluations internationales, en fin de CM2, plus d'un tiers des élèves n'a pas le niveau minimum requis concernant la maîtrise de la langue française. Plus grave encore, six élèves sur dix ont un niveau insuffisant en mathématiques, et ce résultat est en baisse constante depuis quarante ans. Un effort qualitatif est donc à produire. En aurons-nous les moyens ? C'est la question majeure que j'évoquerai en conclusion.

Permettez-moi de signaler l'injustice subie par l'enseignement agricole. Celui-ci fonctionne plutôt bien, en dépit de la baisse des actifs agricoles. Le monde rural s'appuie sur ce réseau de collèges et surtout de lycées agricoles. Pourtant, en quatre ans, 230 postes ont été supprimés, soit

1,5 % des effectifs. Cette baisse intervient alors même que le nombre d'élèves est en hausse dans les collèges, pour une forme d'enseignement qui, sur le plan pratique, très souvent, associe les formations initiale, permanente et par alternance.

Le sujet essentiel, à l'avenir, concernera la diminution du nombre de naissances. Entre 2000 et 2019, nous sommes passés de 810 000 à 750 000 naissances par an, soit une perte de 7 à 8 % qui va évidemment se ressentir dans les effectifs du primaire, puis du secondaire. Le taux de natalité, qui était encore de 13,3 pour 1 000 il y a vingt ans, s'élève désormais à 11,2 pour 1 000, et nous n'avons aucune raison de penser, en dépit des amendements adoptés sur le quotient familial et des péripéties concernant les lois Bioéthiques, que se profile une augmentation significative.

Comment le ministère va-t-il gérer cette diminution des effectifs ? À partir de 2024, nous connaissons une diminution dans le secondaire, et nous subissons déjà une diminution dans le primaire. Nous pouvons tout d'abord améliorer le taux d'encadrement qui, s'agissant de l'enseignement primaire en France, n'est pas satisfaisant au regard des normes internationales. Lorsque le ministre annonce un plafond de 24 élèves et son intention de revenir à une moyenne de 19 élèves par classe pour le premier degré, il reviendrait dans les normes européennes, ce qui est une bonne chose.

La question se pose quant à la manière de gérer les effectifs de professeurs recrutés pour une carrière entière, c'est-à-dire plus de quarante-deux ans de cotisations, dont le coût unitaire ne correspondra pas à celui des normes des pays développés. L'une des formules est évidemment de chercher la souplesse. Cette administration, tout en diminuant les effectifs, a augmenté l'offre scolaire par le jeu des heures supplémentaires. Ce système n'a pas que des inconvénients : il permet de moduler en fonction des besoins et permettra à l'avenir, en réduisant les heures supplémentaires et en gardant les enseignants, d'adapter le volume de notre offre scolaire à la réalité de la demande.

Nous aurons également la possibilité d'imaginer des carrières plus courtes, avec des départs d'enseignants vers d'autres métiers et, inversement, des recrutements d'enseignants contractuels pour une sorte de deuxième carrière ; c'est déjà une réalité, par le biais du troisième concours d'enseignement. Le ministre doit nous apporter des réponses. Je consacrerai l'essentiel de mon intervention orale en séance publique à la gestion de cette évolution.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Après la présentation de Gérard Longuet deux sujets me paraissent particulièrement importants. En premier lieu, j'évoquerai l'effort nécessaire consacré à l'école primaire, qui doit être le lieu où la République donne des chances égales à tous les enfants de France, ce qui malheureusement est encore assez loin d'être le cas. Nous éprouvons des difficultés à trouver les bons mécanismes,

avec une surabondance d'intervenants, entre les organisations des écoles, les regroupements dans les territoires, les périmètres des écoles primaires, les sectorisations de collèges et de lycées, et ce en omettant de placer le temps de l'enfant à l'école au cœur du dispositif. Comment peut-on mieux partager ces données avec l'Éducation nationale ? Nous pouvons certainement aller plus loin ; cela montrerait que les moyens humains et financiers consacrés par l'État à l'instruction des jeunes générations sont utilement mis en œuvre.

En second lieu, j'évoquerai la question de la démographie. Si le rapporteur spécial pouvait nous éclairer et nous apporter des idées pour faire bouger l'Éducation nationale... Nous n'arrivons pas à établir des projections pour mieux organiser les écoles dans nos départements. Faisons confiance à l'intelligence des élus et à leur capacité à voir les décalages. Je me souviens, il y a quelque temps, d'un déplacement à Aurillac où les élus nous disaient : « Une des difficultés provient du fait que les jeunes, en dépit de leurs compétences, ont du mal à se projeter dans les études supérieures. »

Une question pour conclure : la crise sanitaire que nous traversons aujourd'hui a-t-elle une incidence sur le budget de l'enseignement scolaire ? Si tel est le cas, les moyens ont-ils été alloués ?

M. Philippe Dallier. – Dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et le réseau renforcé (REP+), le dédoublement des classes donne des résultats, ce dont je ne doutais pas. Nous pouvons aller plus loin encore, sachant qu'il faudrait, à mon sens, pouvoir aller jusqu'au CM2. Je mets cela en parallèle avec la baisse de la démographie scolaire et un potentiel d'enseignants qui va rester relativement important ; sur ce sujet, les problèmes de mobilité des enseignants doivent être réglés.

Dans ces quartiers les plus difficiles, au-delà du nombre d'enseignants et de la qualité des locaux à la charge des collectivités, un autre élément compte beaucoup, sur lequel je n'ai aucune visibilité : la capacité de ces collectivités à doter les établissements en outils numériques. Les communes sont-elles en capacité de fournir des tableaux numériques dans toutes les classes ? À cela s'ajoute la nécessité de doter les enseignants, les lycéens et les collégiens d'outils informatiques leur permettant de suivre les cours à distance, notamment en période de confinement. Des données plus précises existent-elles ? Je crains de grandes disparités entre les territoires...

M. Marc Laménie. – Merci à Gérard Longuet pour la présentation pédagogique de son rapport.

En équivalents temps plein (ETP), les effectifs s'élèvent à un peu plus de 1 million. Concernant la répartition des moyens humains, a-t-on une idée du nombre de postes dans les rectorats, les inspections d'académie, c'est-à-dire les personnels non enseignants ?

Nous nous sommes aperçus, au fil des années, que les effectifs de la médecine scolaire ont sérieusement baissé. Qu'en est-il aujourd'hui, alors que nous sommes en pleine crise sanitaire ?

Mme Christine Lavarde. – Je veux revenir sur les propos très intéressants concernant la démographie des enseignants. La possibilité de carrières courtes a été évoquée, ainsi que les deuxièmes carrières avec le recours aux contractuels. Le dispositif existe déjà, notamment afin de pourvoir les emplois dans différentes filières où nous n'avons pas d'enseignants formés. On arrive parfois à des aberrations : des personnes recrutées comme professeurs de mathématiques, dont les compétences initiales en mathématiques ne sont pas celles que l'on attendrait d'un enseignant dans le secondaire.

Se pose aujourd'hui la question de la formation du monde enseignant qui, naturellement, a des répercussions sur le niveau des élèves. N'est pas pédagogue qui veut ; nous l'avons bien vu quand nous avons dû faire école à la maison...

M. Michel Canévet. – Les propos du rapporteur spécial m'ont rassuré quant à l'efficacité de notre système éducatif, même s'il reste encore des points d'amélioration, notamment pour ce qui concerne la capacité des élèves sortant du primaire à maîtriser les fondamentaux.

Je voudrais exprimer mes inquiétudes concernant l'évolution de l'enseignement agricole, avec un budget en augmentation de 0,46 % quand le reste du budget de l'éducation nationale augmente de 2,56 %. C'est, à mon avis, un sujet de préoccupation, car l'enseignement agricole irrigue les territoires d'acteurs professionnels qui permettent de maintenir la population dans ces territoires ruraux.

Il faudra sans doute déposer un amendement tendant à répartir différemment les crédits, afin de doter à nouveau l'enseignement agricole. Si un tiers des établissements se trouve en situation déficitaire, cela veut dire qu'à terme une bonne partie de ce réseau d'enseignement sera condamnée. Or, nous voyons bien comment ces établissements contribuent à la réinsertion d'un public en situation difficile – je pense aux élèves qui retrouvent, par l'alternance, le goût d'apprendre un métier.

Le rapporteur spécial a-t-il une idée de la ligne budgétaire sur laquelle nous pourrions débloquer des crédits pour mieux doter l'enseignement agricole ?

M. Éric Bocquet. – J'ai deux questions à soumettre au rapporteur spécial. La première concerne le bilan du confinement du printemps dernier. On a pu constater que certains élèves avaient décroché, étaient sortis des écrans radars pour diverses raisons liées à des situations familiales complexes, aux conditions de logement, à l'accessibilité au matériel informatique. Cette période a-t-elle aggravé les inégalités au niveau scolaire ? Philippe Dallier a parlé de disparités territoriales ; cela me paraît

incontestable, mais très souvent elles recourent des disparités sociales. J'ai l'impression que l'on a moins décroché à Neuilly qu'à Saint-Denis... Dispose-t-on d'une analyse chiffrée du ministère sur ce sujet ?

Ma seconde question est relative au recrutement des nouveaux enseignants. Nous constatons une désaffection profonde par rapport à ce métier, une chute brutale du nombre de candidats. Un seul chiffre pour illustrer cela : en 2019, au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) externe, on comptait 33 490 candidats, contre 30 797 en 2020, soit pratiquement 10 % de moins. On connaît certaines causes de cette désaffection : les salaires évidemment, les conditions d'exercice du métier... Le ministère a-t-il des propositions à formuler pour réenclencher une dynamique positive en matière de recrutement ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – En réponse à Philippe Dallier, oui, il faut prolonger le dédoublement dans les secteurs géographiques où la structure familiale n'est pas aussi solide que dans les communautés où des valeurs sont partagées, reposant sur la solidité du couple hétérosexuel, éduquant les enfants dans l'idée que l'après-vente de la naissance est très long et qu'il dure parfois bien au-delà de la majorité. On ne peut pas dire à la fois que les valeurs familiales n'ont aucun intérêt et s'étonner ensuite d'avoir une multiplication de structures où se dilue cette solidarité pour soutenir l'éducation des enfants qui ont été mis au monde, non pas par l'Immaculée Conception, mais par la réalité de la vie – c'est une conviction personnelle, que je n'impose à personne.

Le dédoublement est donc une bonne solution, d'autant plus avec des familles peut-être très solides, mais nouvellement venues dans notre pays et n'ayant pas tous les codes de la culture ni la maîtrise du langage. Les études sur la connaissance des mots, en cours préparatoire par exemple, montrent des différences vertigineuses. L'école doit s'efforcer de les combler, mais le soutien des familles et des collectivités locales – je vais y revenir – peut être utile.

Pour répondre à Philippe Dallier, la crise sanitaire a montré aux parents et aux enseignants que l'outil numérique était utilisable. Cela ne marche pas toujours, on hésite, on progresse, mais on finit par s'adapter !

Le ministère défend le concept d'établissement, et ce de façon extrêmement concrète. Pour le secondaire, cela se traduit par la création d'un Conseil d'évaluation de l'école, qui a vocation à évaluer la performance de chaque établissement. C'est une révolution qui ne suscite pas l'enthousiasme universel, mais elle a le mérite de rappeler aux enseignants qu'ils appartiennent à une communauté éducative structurée autour de l'établissement. Les élus auront en face d'eux des responsables qui mèneront une politique d'établissement. C'est exactement l'esprit des lycées agricoles et des maisons familiales rurales (MFR) : si ces établissements fonctionnent

bien, c'est parce que les enseignants et les élus sont au diapason et qu'ils participent ensemble au développement de l'établissement.

De même, la revalorisation de la rémunération pour les directeurs d'école primaire est une mesure positive. Ces directeurs étaient jusqu'à présent considérés comme une interface administrative ; le ministère veut en faire de véritables patrons, ce qui est là encore une révolution culturelle. Chaque enseignant est le chef dans sa classe, mais il faut travailler avec les autres professeurs, ne serait-ce que pour suivre les matières et les élèves. Le numérique est un excellent facteur de fédération à l'intérieur d'un établissement, car, s'agissant des outils numériques, nous sommes à peu près tous des débutants, avec plus ou moins d'ancienneté ! Les collectivités locales, qui s'étaient fortement impliquées dans les bâtiments – dont elles sont heureusement chargées –, se mobilisent tout autant dans l'équipement numérique, afin de donner leur chance aux élèves vivant dans des territoires en difficulté.

Marc Laménie m'a interrogé sur la différence entre les effectifs globaux et le nombre d'enseignants. À l'intérieur d'un établissement, des personnels qui ne sont pas des enseignants participent pleinement à la réussite scolaire : je pense aux documentalistes, aux assistants d'éducation (AED), aux AESH. L'encadrement est de 1 pour 10 : les personnels administratifs sont au nombre d'environ 100 000. Je n'ai pas suffisamment d'information pour juger si ce nombre est excessif. S'agissant des enseignants mis à disposition ou en disponibilité personnelle, leur nombre a été considérablement réduit. Cette catégorie a été la première touchée par la politique de diminution des effectifs lors du mandat présidentiel 2007-2012.

Sur la médecine scolaire, les obstacles sont au nombre de deux. Tout d'abord, tous les postes ouverts ne sont pas pourvus. Le fait que ces emplois soient considérés comme insuffisamment attractifs sur le plan financier n'est pas la seule explication. Dans les établissements, les infirmiers jouent un rôle considérable de proximité et d'interface entre les élèves et la hiérarchie. Mais la coopération entre médecins et infirmiers ne fonctionne pas. Le ministère essaie d'améliorer la situation, avec difficulté. La démographie médicale explique aussi qu'il soit difficile de trouver des médecins pour pourvoir les postes ouverts.

Christine Lavarde a évoqué, à raison, les contractuels dont la formation est aléatoire. Cette situation se rencontre surtout dans certains départements de l'académie de Versailles et dans celle de Créteil. Le recours aux contractuels est plus fréquent dans ces académies que dans d'autres. Par ailleurs, le vivier de recrutement peut être assez modeste. Par exemple, le nombre d'étudiants en master de mathématiques – le niveau de recrutement des professeurs de mathématiques – est actuellement de 4 000. Or il faut chaque année 1 600 professeurs de mathématiques ! Cela signifie qu'un tiers des élèves de master devrait se tourner vers l'éducation nationale, ce qui est

illusoire. La plupart d'entre eux deviendront ingénieurs, feront de la recherche ou iront vers les métiers de l'informatique...

Une politique d'établissement pourrait corriger le tir. On ne peut pas changer l'académie de Créteil du jour au lendemain, mais on peut faire d'un établissement, privé ou public, volontaire et motivé une réussite dans tous les territoires.

Concernant les qualités pédagogiques, c'est un autre problème. Nous avons suffisamment de candidats littéraires aux postes d'enseignant. Mais être littéraire ne signifie pas être pédagogue : il faut, à la fois, une patience et une résistance physique et morale à toute épreuve qui n'accompagnent pas nécessairement le goût pour la littérature classique française ou internationale.

Pour répondre à Michel Canevet, le drame de l'enseignement agricole, c'est qu'il dépend du ministère de l'agriculture. Le ministère de l'éducation nationale le regarde avec un éloignement prudent... La commission des affaires culturelles présentera un amendement, et je suggérerai à nos collègues de le soutenir. Cet enseignement est une réussite parce qu'il est plastique et diversifié : il mérite d'être soutenu et pris en considération.

Je confirme à Éric Bocquet qu'il y a bien eu des décrochages pendant la crise sanitaire. Néanmoins, selon le directeur général de l'enseignement scolaire, Édouard Geffray, les effets péjoratifs de la crise ont été en grande partie amortis. À la rentrée de 2020, 72 % des élèves de CE1 avaient une maîtrise satisfaisante de l'écriture contre 77 % en 2019 ; de la même façon, on assiste à un petit repli en mathématiques en CP.

Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère, il n'y a pas « d'effet confinement », ce qui n'est d'ailleurs pas forcément bon signe : elle constate que les difficultés des années précédentes se sont poursuivies en 2020. Les résultats ne sont pas satisfaisants : c'est une tragédie qui pèse sur tous, et tous doivent prendre une part de la solution. C'est la raison pour laquelle je crois beaucoup à la politique d'établissement, avec des établissements intégrés à la vie locale et soutenus par les élus, lesquels, subissant la pression directe des familles, auront à cœur de donner à leurs établissements des moyens plus adaptés. Il n'est pas nécessaire d'apporter beaucoup d'argent public supplémentaire à Neuilly, puisqu'il y a de l'argent privé. En revanche, dans les secteurs où il n'y a pas d'argent privé, les élus auront certainement une attitude plus offensive dans leurs relations avec les établissements.

J'en viens à la question de la désaffection des nouveaux enseignants. La crise sanitaire a conduit à introduire le numérique dans le quotidien de nombreuses personnes. Nous allons sans doute voir évoluer la pédagogie et, là encore, ce sont les établissements, plus que le ministère, qui peuvent porter cette évolution. Éric Bocquet est plutôt marxiste, il m'arrive de l'être

aussi : la technologie commande en grande partie les rapports sociaux. Le numérique peut modifier la productivité des systèmes sociaux et la situation des uns par rapport aux autres.

Le professeur du secondaire, qui est la clé de voûte et de la réussite de notre enseignement traditionnel – davantage que les hussards noirs de la République qui ont hélas disparu –, enseigne d’une façon doctorale et réplique au lycée ou au collège un enseignement universitaire, ce qui n’est évidemment pas la bonne formule. Le numérique scolaire investit un monde auquel les jeunes sont très familiarisés, ce qui permet d’introduire de nouvelles formes d’apprentissage, de contrôle ou de suivi. C’est la raison pour laquelle je suis très favorable à apporter un soutien aux enseignants par le biais de ces nouvelles technologies évoquées par Philippe Dallier, à condition qu’elles soient gérées collectivement. Dans une entreprise de production, le système informatique est collectivement géré pour que techniciens, commerciaux, administratifs, financiers et ressources humaines travaillent ensemble. Il y a eu une multitude de plans numériques pour l’école ; on voit maintenant se décanter les formules, car la crise sanitaire nous a obligés à quitter un numérique d’aventure pour un numérique d’usage absolu, nécessaire et de survie.

Voilà mes observations sur le budget de ce ministère passionnant. Je ne suis pas un soutien fervent du Gouvernement, mais, quand on a la chance d’avoir un ministre qui s’y connaît et qui travaille, il ne faut pas se plaindre.

La commission a décidé de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Article 54 decies (nouveau)

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L’article 54 *decies* a été introduit par le Gouvernement lors des débats à l’Assemblée nationale. Il répond à un problème pratique : l’enseignement agricole privé comprend 1 300 enseignants contractuels, ce qui n’est pas négligeable, dont la rémunération doit être calculée en référence à celle d’un corps équivalent de la fonction publique, celui des adjoints d’enseignement. Or l’enseignement agricole privé souhaite revaloriser la rémunération de ces contractuels, et donc supprimer la référence aux adjoints d’enseignement. Je suis favorable à l’adoption de cette modification se bornant à rendre opérante une disposition introduite dans la loi de finances pour 2020 par le Parlement.

La commission a décidé de proposer au Sénat d’adopter l’article 54 *decies* sans modification.

*

*

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 54 *decies*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

- M. Édouard GEFFRAY, directeur général ;
- M. Christophe GÉHIN, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales.

Ministère de l'éducation nationale

- M. Thierry LEDROIT, directeur du cabinet du ministre ;
- M. Stéphane ROBIN, conseiller au cabinet du ministre ;
- Mme Constance JACQUIN, conseillère en charge des relations politiques et parlementaires.

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

- Mme Fabienne ROSENWALD, directrice.