

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

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. Olivier PACCAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laméni, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	17
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE	17
B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION, APRÈS DEUX ANS DE HAUSSE	18
II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STATIONNAIRES, APRÈS DEUX ANNÉES DE REVALORISATIONS SALARIALES DES ENSEIGNANTS	22
A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	22
1. Près d'1,2 million de personnes rémunérées par la mission	22
2. Une stabilisation des dépenses de personnels	27
3. Une suppression de 4 000 postes d'enseignants	30
B. UNE REVALORISATION NOTABLE, BIEN QU'ENCORE INSUFFISANTE, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES.....	33
1. Des difficultés structurelles de recrutement traduisant le déficit d'attractivité du métier ...	33
2. Des rémunérations des enseignants encore insuffisantes par rapport aux moyennes internationales	37
3. Un effort budgétaire incontestable et stabilisé en 2025 pour améliorer les rémunérations des personnels	47
4. Le Pacte enseignant, un dispositif efficient, avec un coût sanctuarisé	49
III. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	53
A. UNE BAISSÉ STRUCTURELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES, QUI S'AMPLIFIERA DANS LES ANNÉES À VENIR.....	53
1. Une baisse de 12 % de la natalité en moins de 20 ans	53
2. Le premier degré perdra 350 000 élèves d'ici à 2028	54
3. Les effectifs d'élèves du second degré, une baisse moindre mais vouée à s'accroître dans les années à venir	56
B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION, MAIS ENCORE ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE.....	57
1. Même en baisse, un nombre d'élèves par classe toujours élevé, dans le premier degré	57
2. Des taux d'encadrement encore très élevés dans le secondaire.....	59
C. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	61
1. Des effectifs d'enseignants en légère baisse.....	61
2. Utiliser la baisse démographique comme une opportunité de rééquilibrage des moyens de l'Éducation nationale.....	62

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES RÉFORMES EN COURS	66
A. UNE POLITIQUE D'INCLUSION PEU SOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT.....	66
1. <i>Une hausse continue du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés</i>	<i>66</i>
2. <i>Un budget de 4,5 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive, stable après deux années de hausse.....</i>	<i>68</i>
3. <i>Un renforcement des moyens humains qui interroge</i>	<i>69</i>
4. <i>Une pertinence de la politique difficile à évaluer et qui demande des explorations supplémentaires.....</i>	<i>72</i>
B. CHOC DES SAVOIRS : UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE ET COÛTEUSE DES « GROUPES DE BESOIN »	73
1. <i>Un niveau scolaire des élèves français en baisse.....</i>	<i>73</i>
2. <i>Une réforme qui se veut une réponse aux difficultés scolaires</i>	<i>76</i>
3. <i>Une mise en œuvre contrastée selon les établissements</i>	<i>77</i>
C. DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS DE LA MISSION ENCORE ÉLEVÉES, MALGRÉ UNE BAISSÉ	77
D. LE LYCÉE PROFESSIONNEL, UNE RÉFORME EN BONNE VOIE	80
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	99
LA LOI EN CONSTRUCTION	101

L'ESSENTIEL

I. UN BUDGET DE LA MISSION STABILISÉ, APRÈS DEUX ANNÉES DE HAUSSE

A. UN BUDGET DE LA MISSION STABILISÉ À 64,5 MILLIARDS D'EUROS

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire », qui constitue le **premier budget de l'État**, s'élèvent en PLF 2025 à **64,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE)** hors contribution au CAS « Pensions ». Il s'agit d'une **hausse de 0,2 %** par rapport à 2024, représentant **133,8 millions d'euros**. En y incluant la contribution au CAS « Pensions », la mission atteint **86,817 milliards d'euros en CP**. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé une annulation de 92 millions d'euros en CP par amendement.

Les crédits évoluent de manière différenciée selon le programme. Ainsi, les programmes 141 « Enseignement du second degré » et 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » augmentent de 3 % par rapport à 2024, alors que le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » voit ses crédits baisser de 1,1 %.

L'objectif de cette mission est de participer au financement assuré par l'État de presque 55 % des dépenses intérieures d'éducation, le reste étant assuré par les collectivités (à hauteur de 23 %), par les ménages (10,4 %) et par les entreprises (7,9 %).

La dépense intérieure d'éducation est en moyenne chaque année de :



Par ailleurs, la mission « Enseignement scolaire » a la particularité d'être constituée à 90 % de dépenses de personnel. Ainsi, **1,2 million de personnes sont rémunérées au titre de de la mission**, dont **74 % d'enseignants**, soit 814 927 ETP, répartis presque à parité entre premier et second degré.

Les dépenses de personnels sont stables en 2025, après deux années de hausse importante, en 2023 et 2024.

Les dépenses de personnels ont en effet augmenté de près de 20 % en quatre ans, une hausse concentrée essentiellement sur les années 2023 et 2024.

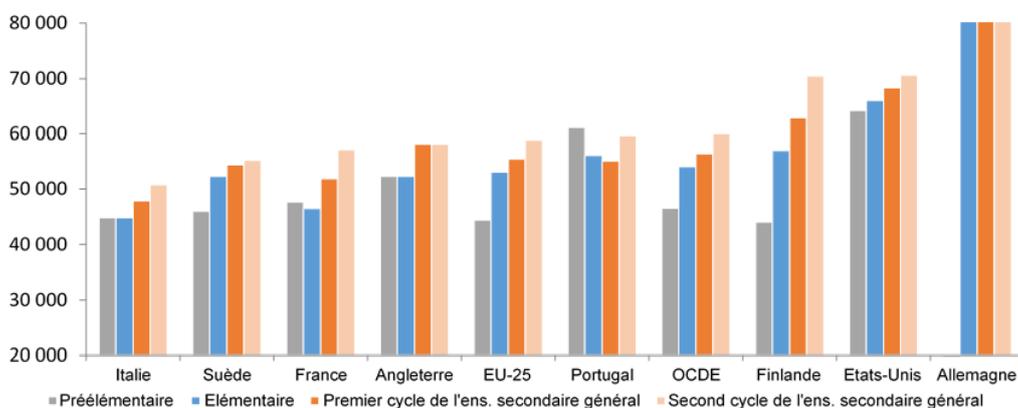
B. UNE REVALORISATION SALARIALE DES ENSEIGNANTS NÉCESSAIRE ET EN PARTIE RÉALISÉE EN 2023 ET 2024

1. Une perte importante de pouvoir d'achat des enseignants

Une revalorisation salariale des enseignants français était et demeure indispensable : ils sont moins bien rémunérés en moyenne que leurs homologues européens. En 2022, le salaire effectif brut moyen des enseignants du premier et du second degré est plus faible en France qu'en Allemagne, aux Etats-Unis et dans la plupart des pays du nord de l'Europe, ou encore qu'en Angleterre et au Portugal.

Salaires effectifs bruts moyens des enseignants dans les pays de l'OCDE selon le niveau d'enseignement, dans le public, en 2022-2023

(en dollars et en parité de pouvoir d'achat)

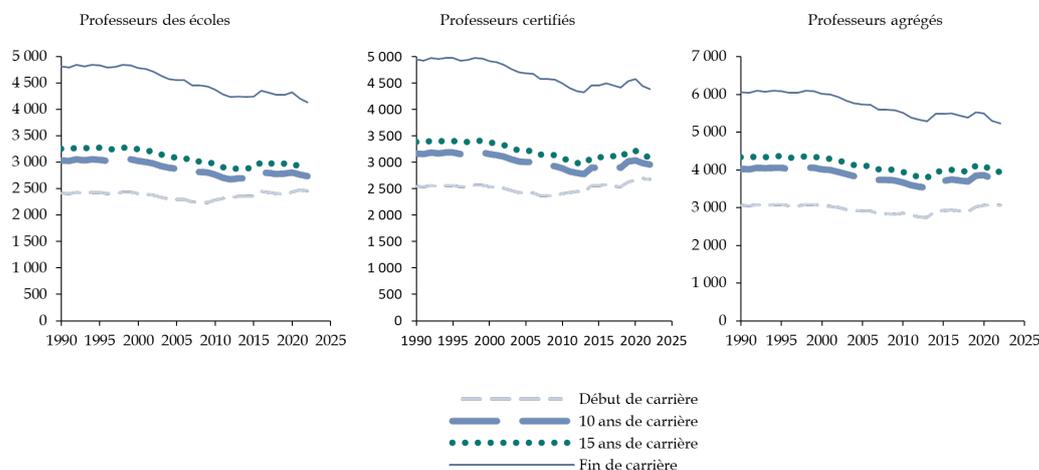


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2024

Le pouvoir d'achat des enseignants a en effet beaucoup diminué. Ainsi, entre 1990 et 2023, la rémunération des enseignants a diminué en fin de carrière de plus de 10 % en euros constants. La baisse de pouvoir d'achat est comprise entre 12 % et 15 % en trente ans pour les enseignants à 15 ans de carrière.

Évolution des salaires bruts mensuels des enseignants à différents moments de leur carrière

(en euros constants)



Source : commission des finances d'après la DEPP

2. Un effort budgétaire consenti important en 2023 et 2024

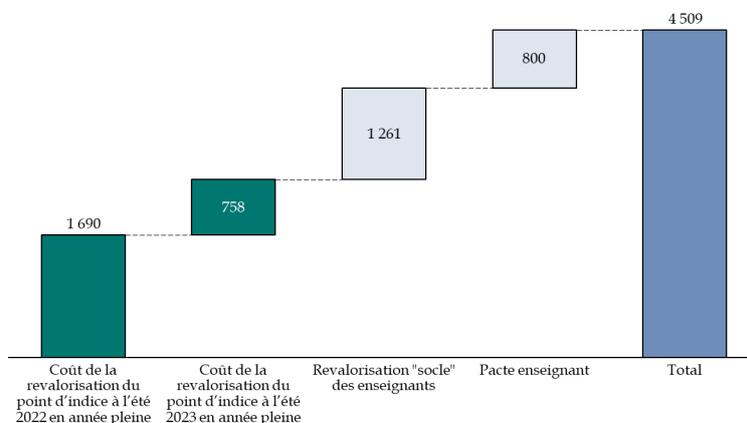
En vue de remédier à cette perte de pouvoir d'achat des enseignants, **les dépenses de personnels ont augmenté de 8,8 milliards d'euros entre 2021 et 2025**, hors dépenses liées au CAS Pensions. Les revalorisations décidées au titre de la revalorisation du point d'indice, de 3,5 % opérée à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023, représentent une **hausse des dépenses de 2,5 milliards d'euros en année pleine**.

Les revalorisations décidées au titre de la revalorisation socle des enseignants coûtent **1,26 milliard d'euros en année pleine**.

Le **Pacte enseignant** représente en 2025 un total de 800 millions d'euros.

Décomposition de l'impact en 2025 des différentes mesures de revalorisation salariales décidées entre 2022 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Au total, en l'absence de ces diverses mesures de revalorisation salariale, **les dépenses de personnel auraient été moins élevées de 4,5 milliards d'euros en 2025.**

Le rapporteur spécial constate par ailleurs que les crédits liés à la formation des personnels, notamment enseignants, sont constamment sous-consommés chaque année depuis 2015, à hauteur de 1 milliard d'euros en 2023, soit 50 % de l'enveloppe initiale. Les crédits ayant été reconduits presque à l'identique au PLF pour 2025, à hauteur de 2 milliards d'euros, le rapporteur spécial propose de les minorer d'1 milliard d'euros, au titre de la nécessaire sincérisation budgétaire.

C. DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS EN BAISSÉ MAIS ENCORE ÉLEVÉES

Les dépenses des opérateurs de la mission « Enseignement scolaire » sont en baisse d'environ 6 %. Ainsi, le CNED perd presque 16 % de sa subvention entre 2024 et 2025, le CEREQ 8 % et le Réseau Canopé 3,4 %.

La stabilité des subventions en faveur de l'ONISEP, à hauteur de 22,7 millions d'euros, interroge. En effet, suite à la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, **la compétence d'information sur l'orientation a été transmise aux régions**, ce qui limite les compétences de l'ONISEP. De plus, un récent rapport de la Cour des comptes pointe l'absence d'efficacité de l'organisation actuelle cette structure et recommande notamment la suppression de 17 emplois de directeurs

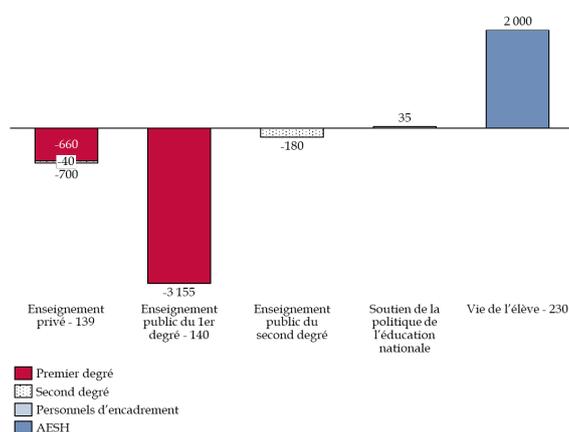
territoriaux. **Une baisse de la subvention à l'ONISEP a été proposée par la commission des finances.**

De même, **le réseau Canopé**, financé à hauteur de 85 millions d'euros, dont l'objectif est la formation continue des enseignants et de la communauté éducative, a un rôle difficile à distinguer de celui des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPé) et des Ecoles académiques de la formation continue (EAFC). **Une diminution de sa subvention a été adoptée par la commission des finances. En contrepartie, la commission des finances propose d'augmenter de 12 millions d'euros les subventions accordées aux maisons familiales rurales, réseau d'établissements de l'enseignement agricole important pour certaines communes rurales.**

II. LA RÉDUCTION DU PLAFOND D'EMPLOIS, NOTAMMENT DANS LE PREMIER DEGRÉ

Le PLF pour 2025 prévoit une suppression de **4 000 postes d'enseignants**, dont **3 815 emplois d'enseignants du premier degré** et **220 emplois d'enseignants du second degré**. L'enseignement privé portera une **baisse d 700 emplois**, dont **660 dans le premier degré**. Cette baisse représente 0,4 % du plafond d'emploi de l'enseignement privé, 0,7 % du plafond d'emploi de l'enseignement public du premier degré et 0,1 % pour le second degré.

Évolution du schéma d'emplois en 2025 par programme



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

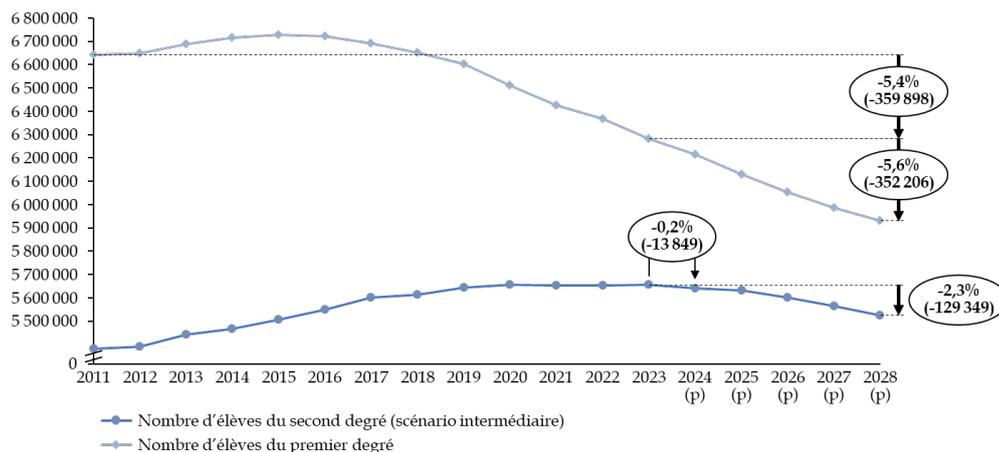
A. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE AMENÉE À S'AMPLIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR

Entre 2006 et 2022, le nombre de naissances par an a diminué en France de 12,5 %, soit 104 000 naissances en moins en 2022 par rapport à 2006. La baisse de la natalité a un effet immédiat sur le nombre d'élèves scolarisés.

Ainsi, entre 2011 et 2023, le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a baissé de 5,4 %, représentant près de 360 000 élèves scolarisés en moins. Cette baisse s'accroîtra fortement dans les années à venir : entre 2023 et 2028, les effectifs d'élèves diminueront de 5,6 %, représentant 352 206 élèves en moins.

Les effectifs commencent à baisser à partir de 2024 dans le second degré qui perdra près de 130 000 élèves entre 2023 et 2028.

Évolution du nombre d'élèves scolarisés dans le premier et le second degré entre 2011 et 2028



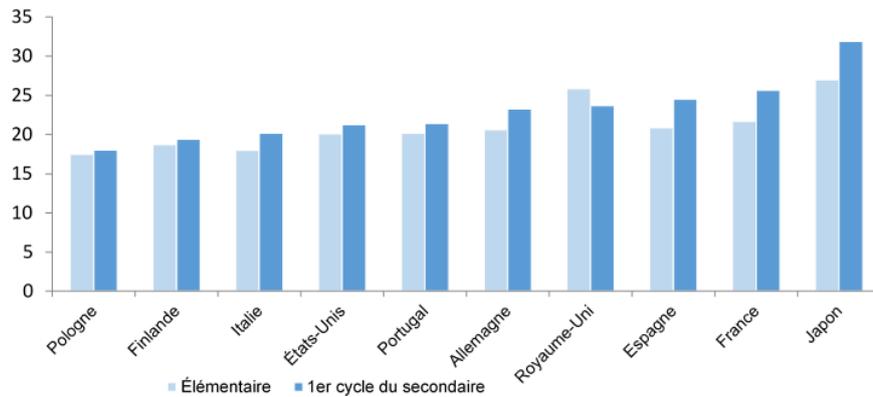
Source : commission des finances d'après la DEPP

B. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR MENER DES POLITIQUES ÉDUCATIVES EFFICIENTES

1. Des taux d'encadrement des élèves encore peu performants

Les taux d'encadrement des élèves en France comptent parmi les pires d'Europe dans le premier degré. Ainsi, en 2022, les écoles françaises comptent en moyenne 21,7 élèves par classe, d'après l'OCDE, soit un niveau plus élevé qu'au Portugal, en Finlande, aux États-Unis ou encore en Allemagne. Dans le secondaire, une classe compte en France en moyenne 25,6 élèves, soit un taux supérieur à celui de la Pologne, de l'Italie, des États-Unis, de l'Allemagne ou encore du Royaume-Uni.

**Nombre d'élèves moyen par classe dans l'élémentaire
et le premier cycle du secondaire dans divers pays de l'OCDE**



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2024

Toutefois, **les taux d'encadrement des élèves des écoles françaises du premier degré connaissent une nette amélioration ces dernières années**, sous l'effet conjugué de la baisse démographique et du dédoublement des classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1, mis en œuvre à partir de 2017.

Une classe dans le primaire compte en moyenne 21,4 élèves en 2023, ce qui correspond à une baisse de 7,8 % par rapport à 2009

Une diminution du nombre d'élèves par classe reste toutefois encore souhaitable, en particulier dans le secondaire.

2. Plusieurs politiques récemment mises en œuvre sont coûteuses en emploi

Les effectifs des enseignants ont légèrement diminué de 11 000 emplois depuis 2017. **Toutefois, des politiques récentes ont nécessité le redéploiement d'effectifs d'enseignants.**

En particulier, la **politique de dédoublement des classes** de CP et de CE1 mise en œuvre dès 2017 a nécessité le redéploiement de 10 800 postes d'enseignants du premier degré. Le prolongement de cette politique aux grandes sections de maternelle dès 2020 a entraîné le déploiement de 5 200 emplois dédiés.

Ainsi, au total, la politique de dédoublement des classes dans les établissements d'éducation prioritaire a impliqué le déploiement de 16 000 emplois, soit 5 % de l'effectif d'enseignants du premier degré à la rentrée 2023.

Dans le second degré, la **politique de « choc des savoirs »** a nécessité à la rentrée 2024 l'utilisation de **2 300 emplois dédiés** pour créer les « groupes de besoin » dans les classes de sixième et de cinquième. L'extension du dispositif aux classes de quatrième et troisième impliquerait d'y dédier 5 000 emplois supplémentaires.

3. La baisse du nombre d'enseignants, un risque pour les écoles rurales

Une attention particulière doit être portée aux écoles rurales. Entre 2015 et 2023, les écoles publiques rurales ont en effet perdu de près de 96 000 élèves de niveau élémentaire, soit un recul de 8,6 % des effectifs. La suppression de postes d'enseignants ne doit pas pour autant être systématique, en tenant compte des enjeux d'attractivité du territoire et de proximité des services publics dans des endroits parfois très enclavés.

Ainsi, la baisse des effectifs d'élèves ne saurait aboutir à une baisse mécanique du nombre d'enseignants sans une évaluation de ses conséquences territoriales. Une raréfaction de l'offre scolaire implique un fort risque de « désaménagement » du territoire et de désertification. **En conséquence, la commission des finances a proposé un amendement pour revenir de moitié sur la baisse du nombre d'enseignants du premier degré, en prenant sur les crédits du Pacte enseignant du programme 141, augmentés de 100 millions d'euros entre 2024 et 2025.**

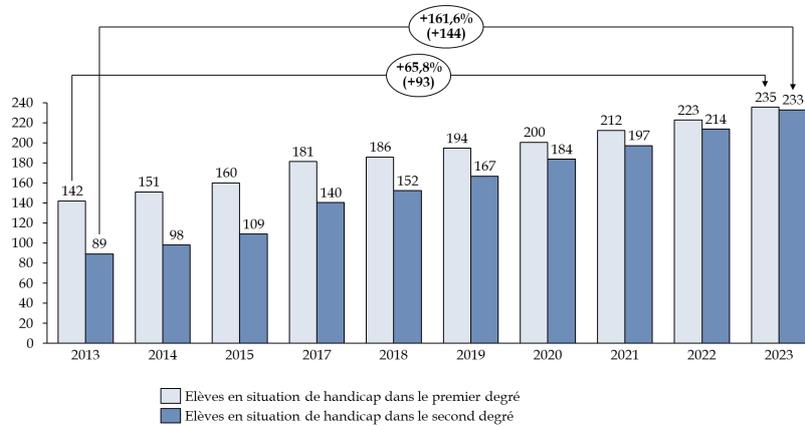
III. UNE POLITIQUE D'INCLUSION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP PEU SOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT

A. UNE HAUSSE CONTINUE DU NOMBRE D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP SCOLARISÉS

Depuis 2013, **près de 240 000 élèves en situation de handicap supplémentaires ont été scolarisés.** La hausse a été de 66 % dans le premier degré, et de 161 % dans le second degré. La scolarisation de ces élèves est particulièrement importante pour l'apprentissage des savoirs fondamentaux, alors qu'auparavant très peu de solutions leur étaient proposées.

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés

(en milliers)



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

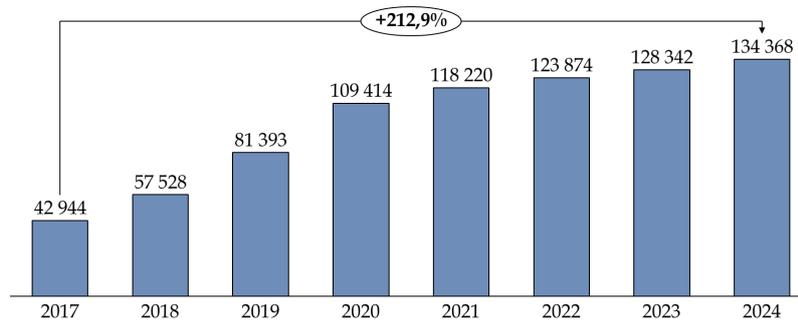
B. UN COÛT DE 4,5 MILLIARDS D'EUROS POUR 2025

Toutefois, une telle augmentation du nombre d'élèves, ayant souvent des besoins particuliers d'accompagnement, a un coût : **le budget consacré à l'école inclusive est de 4,5 milliards d'euros au PLF 2025**, soit un montant stable par rapport à 2024, dont 3 milliards d'euros pour financer la masse salariale des accompagnements d'élèves en situation de handicap (AESH).

Les moyens consacrés à l'école inclusive ont augmenté de 25 % entre 2022 et 2025.

En particulier, le nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) a été multiplié par trois entre 2017 et 2024, représentant 134 368 personnes en 2024. Les besoins ne cessent d'augmenter : ainsi, le PLF pour 2025 prévoit la création de 2 000 postes d'AESH supplémentaires. **La hausse des effectifs d'AESH est de plus concomitante de la politique de « CDisation », entamée en 2023, et qui doit être achevée en 2025.**

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2024



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

C. UN PROCESSUS DE NOTIFICATION PAR LES MDPH QUI INTERROGE

La particularité de la gestion de la scolarisation des élèves en situation de handicap est que **l'Éducation nationale n'a pas de visibilité sur les effectifs, dans la mesure où le nombre d'élèves scolarisés dépend de l'évolution des notifications effectuées par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).**

Cela entraîne une **déconnexion entre le prescripteur et le payeur qui n'est pas soutenable à long terme.** Ainsi, en 2024, 336 732 élèves bénéficient d'une notification d'une MDPH, soit 65 % des élèves en situation de handicap scolarisés dans les territoires.

En ce sens, le ministère a **expérimenté la mise en œuvre d'une centaine de pôles d'appui à la scolarité (PAS) dans quatre départements.** L'objectif est d'apporter une réponse de premier niveau pour la scolarisation des élèves à besoins particuliers, en amont de la notification d'accompagnement spécialisé émise par la MDPH. **Pour intéressante qu'elle soit, cette expérimentation ne peut toutefois constituer une solution à part entière aux problématiques du financement de l'école inclusive.**

Par ailleurs, la problématique des élèves hautement perturbateurs accueillis en école « traditionnelle » alors qu'ils relèveraient plutôt de structures personnalisées, ne saurait être passée sous silence.

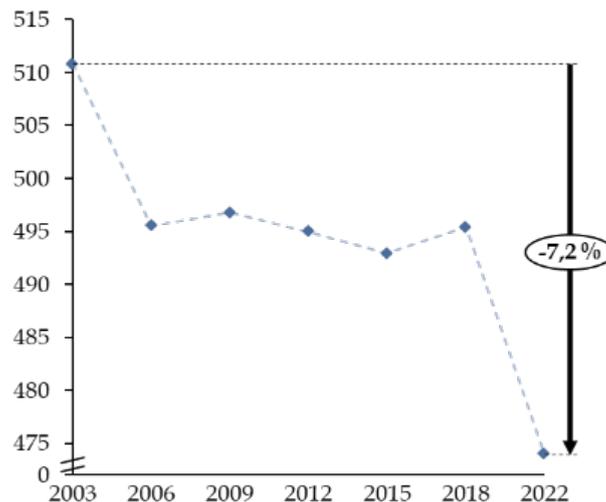
IV. DES RÉFORMES RÉCENTES NOMBREUSES ET COÛTEUSES

A. LA MISE EN ŒUVRE DES GROUPES DE BESOIN, UNE POLITIQUE COÛTEUSE ET ENCORE À ÉVALUER

1. Une recherche de réponse à la baisse de niveau des élèves français, notamment en mathématiques

La baisse du niveau des élèves français, en mathématique en particulier, est frappante. Ainsi, entre 2003 et 2022, le résultat au test PISA en mathématiques a diminué de 7,2 %.

Score moyen en mathématiques en France au test PISA entre 2003 et 2022



Source : commission des finances d'après la DEPP

La politique de « choc des savoirs » annoncée par le Gouvernement fin 2023 a pour objectif de répondre à ces difficultés des élèves dans les apprentissages fondamentaux.

2. Une mise en œuvre coûteuse et assez complexe

La politique de « choc des savoirs » comporte plusieurs volets :

- D'une part, la **politique de création des « groupes de besoin »**, aux effectifs réduits, selon la même logique que la politique de dédoublement en primaire, en français et en mathématiques, déployée en sixième et en cinquième à partir de la rentrée 2024. Ils ont vocation à être étendus aux classes de quatrième et troisième.

- D'autre part, la **réforme du diplôme national du brevet**, dont l'obtention pourrait devenir obligatoire pour le passage en seconde dès la rentrée 2026.

Il semblerait qu'environ un tiers des collèges aient réussi à mettre complètement en place les groupes de besoin, et qu'un tiers n'aient pas pu le faire du tout.

Le rapporteur spécial relève le coût budgétaire qu'a représenté cette réforme, soit 2 300 emplois, ainsi que les délais extrêmement contraints de mise en œuvre qui ont forcé les personnels de l'Éducation nationale à travailler dans l'urgence.

B. LE PACTE ENSEIGNANT, UNE ENVELOPPE EN HAUSSE

Le montant consacré au Pacte enseignant est de **800 millions d'euros au PLF pour 2025**, après un budget de plus de 700 millions d'euros en 2024. **Au total, près d'un tiers des enseignants ont adhéré au Pacte**, une proportion passée de 29 % à la rentrée 2023 à 34,3 % en mai 2024.

En 2023-2024, le Pacte enseignant a permis de réaliser 7,6 millions d'heures supplémentaires. **En un an, le taux de remplacement de courte durée a été multiplié par 2,5**. Le Pacte enseignant se révèle donc un outil utile, même si son efficacité demeure perfectible et dont le montant devrait être sanctuarisé en 2025 par rapport à 2024. **Toutefois, l'adhésion des enseignants du public à ce dispositif doit encore être renforcée. Dans un objectif de réduction des dépenses publiques, une minoration des crédits du Pacte enseignant pour les maintenir à leur niveau de 2024 serait envisageable.**

Réunie le jeudi 31 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits minorant d'un milliard d'euros les crédits dédiés à la formation des enseignants afin de sincériser la programmation budgétaire.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » tels que modifiés par ses amendements.

Au 10 octobre 2024, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 2,1 % des réponses portant sur la mission « Enseignement scolaire » étaient parvenues au rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE

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

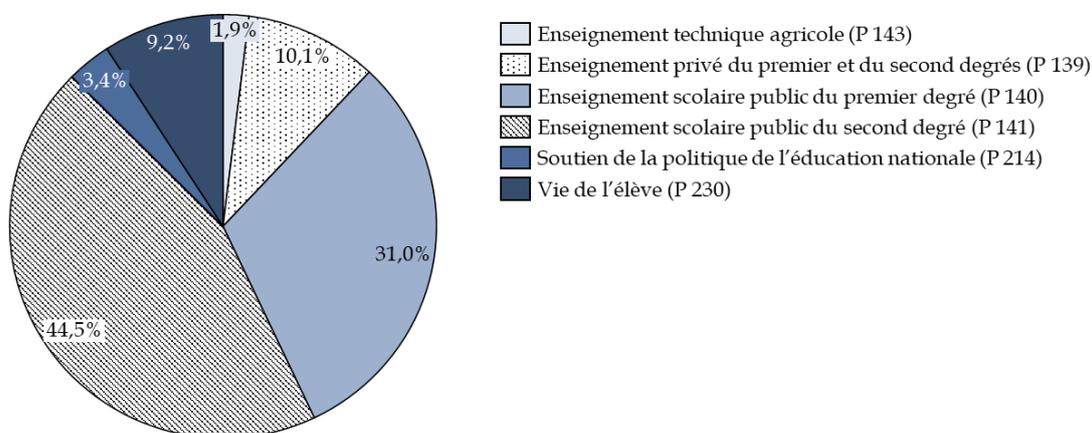
La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- le programme 140 - « **Enseignement scolaire public du premier degré** » ;
- le programme 141 - « **Enseignement scolaire public du second degré** » ;
- le programme 230 - « **Vie de l'élève** » ;
- le programme 139 - « **Enseignement privé du premier et du second degrés** » ;
- le programme 214 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** » ;
- 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 23 fois supérieur à celui du programme 143**. À eux seuls, les programmes 140 et 141 représentent près de **75 % des dépenses de la mission**, contre seulement respectivement 3,4 % et 1,9 % pour les programmes 214 et 143.

Part des différents programmes dans les dépenses de la mission

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION, APRÈS DEUX ANS DE HAUSSE

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire », qui constitue le **premier poste de dépenses du budget de l'État**, s'élèvent en PLF 2025, à structure courante, à **64,493 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 64,503 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** hors contribution au CAS « Pensions », contre respectivement 64,358 milliards d'euros et 64,462 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

Cela correspond à une **hausse de 133,8 millions d'euros**, soit une progression de 0,2 % par rapport à 2024 et de 9,6 % (soit + **5,7 milliards d'euros**) par rapport à 2023.

En y incluant la contribution au CAS « Pensions », la mission atteint **88,828 milliards d'euros en AE et 86,817 milliards d'euros en CP**. Le montant des crédits correspondant à la contribution du ministère de l'Éducation nationale au CAS « Pensions » passe de **22,6 milliards d'euros en LFI 2024 à 24,3 milliards d'euros au PLF 2025 (+ 7,4 %)**. Le gouvernement prévoit par ailleurs une diminution supplémentaire des crédits de la mission de 92 millions d'euros par amendement.

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire », y compris CAS « Pensions

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé du programme		2022		2023		2024	2025	évolution PLF 2025/LFI 2024 (%)	évolution PLF 2025/LFI 2024 (volume)	évolution PLF 2025/exécution 2023 (%)
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	prévision en loi de finances initiale			
143 - Enseignement technique agricole	AE	1 537,1	1 522,9	1 595,4	1 552,6	1 697,4	1 732,9	2,1%	35,5	11,6%
	CP	1 537,1	1 529,0	1 595,5	1 551,7	1 695,7	1 731,1	2,1%	35,4	11,6%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	8 067,5	8 049,3	8 468,1	8 425,6	9 035,3	8 938,2	-1,1%	- 97,1	6,1%
	CP	8 067,7	8 049,3	8 468,1	8 424,8	9 035,3	8 938,2	-1,1%	- 97,1	6,1%
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	AE	24 426,8	24 393,3	25 667,2	25 470,0	26 843,0	27 490,9	2,4%	647,9	7,9%
	CP	24 427,3	24 392,4	25 667,2	25 455,7	26 843,0	27 490,9	2,4%	647,9	8,0%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	AE	34 972,6	34 928,2	36 455,9	36 345,1	38 424,6	39 523,1	2,9%	1 098,5	8,7%
	CP	34 973,4	34 926,7	36 455,9	36 343,2	38 424,6	39 523,1	2,9%	1 098,5	8,7%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	3 022,6	2 803,6	2 910,9	2 753,8	2 966,0	3 000,0	1,1%	33,9	8,9%
	CP	2 823,7	2 724,8	2 757,2	2 784,3	2 894,3	2 980,8	3,0%	86,5	7,1%
230 - Vie de l'élève	AE	6 919,1	6 901,3	7 453,2	7 445,6	7 971,0	8 143,1	2,2%	172,0	9,4%
	CP	6 917,6	6 874,6	7 453,2	7 468,4	7 941,0	8 143,1	2,5%	202,0	9,0%
Total	AE	78 945,7	78 598,6	82 550,7	81 992,7	86 937,3	88 828,1	2,2%	1 890,8	8,3%
	CP	78 746,8	78 496,9	82 397,1	82 028,1	86 833,9	88 807,1	2,3%	1 973,3	8,3%

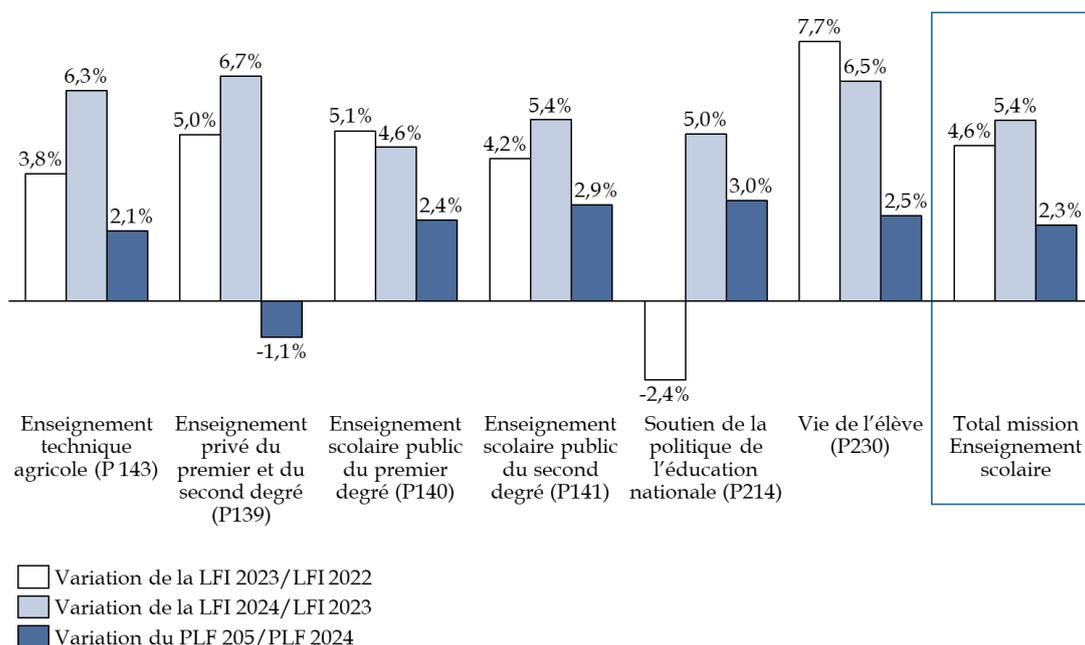
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les dépenses de la mission ont augmenté de 9,4 % entre 2023 et 2024 et de 6,4 % entre 2022 et 2023. Hors CAS « Pensions », les crédits de la mission « Enseignement scolaire » devraient avoir connu une hausse de 16,7 %, soit + 9,2 milliards d’euros en 2025 par rapport à 2022. En incluant les retraites, les dépenses de la mission ont progressé de 10,1 milliards d’euros en trois ans. Cette hausse a été portée par l’augmentation des dépenses de personnel du fait des mesures salariales qui seront détaillées *infra*.

La stabilité constatée des crédits de la mission recoupe des réalités diverses selon les programmes. Ainsi, les programmes 141 « Enseignement du second degré » et 214 « Soutien de la politique de l’éducation nationale » augmentent de 3 % par rapport à 2024 (respectivement 0,6 % et 2,73 % hors contribution au CAS « Pensions »), alors que le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré » voit ses crédits baisser de 1,1 % (soit 1 % hors contribution au CAS « Pensions »).

Taux annuel d’évolution du montant des crédits demandés par programme en 2023, 2024 et 2025

(en pourcentage)



Source : commission des finances d’après les documents budgétaires

La baisse de 97,12 millions d’euros sur le programme 139 « Enseignement privé » est liée en partie à la baisse du schéma d’emplois (cf. *infra*), à hauteur de 31,8 millions d’euros.

La hausse des crédits du programme 141 « Enseignement public du second degré » s'explique à 85 % par l'augmentation de 935 millions d'euros de sa contribution au CAS « Pensions ». Quant au programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », la hausse de 86,5 millions d'euros est liée pour partie à la hausse du schéma d'emplois de 16,7 millions d'euros (voir *infra*).

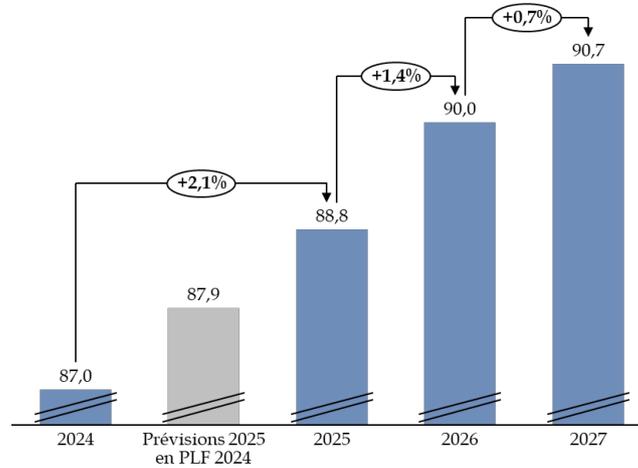
Les crédits hors titre 2 inscrits au PLF 2025 s'élèvent, en CP et à structure courante, à 5 521,08 millions d'euros contre 6 257,43 millions d'euros en LFI 2024, soit une diminution de 11,8 %, après la baisse de 2,1 % constatée entre 2023 et 2024. Cependant, cette baisse des dépenses hors dépenses de personnel ne traduit ni un sous-investissement ni une évolution à la baisse des dépenses de fonctionnement, mais découle d'enjeux de comptabilité.

En effet, un grand nombre d'emplois permanents d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) demeuraient non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relevaient des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, la politique de transformation des contrats de droit public de trois ans, renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH ayant plus de 3 ans d'ancienneté conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission** et contribue par conséquent à la hausse faciale des dépenses de personnel, en partie par redéploiement des crédits depuis le hors titre 2, à hauteur de 536 millions d'euros entre 2024 et 2025.

Les moyens de la mission se stabilisent y compris au cours des prochaines années, la croissance devant être limitée à 1,4 % dès l'année prochaine, CAS « Pensions » inclus. Le budget de la mission « Enseignement scolaire » a toutefois été plus élevé encore de 900 millions d'euros en PLF 2025 par rapport aux prévisions du PLF 2024.

Évolution pluriannuelle prévisionnelle de la mission Enseignement scolaire

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le ralentissement de la hausse devrait être également réparti entre les différents programmes jusqu'en 2027. Ces prévisions peuvent sembler optimistes, dans la mesure où **il semble difficilement concevable, à moins d'une inflation extrêmement limitée, que les dépenses des personnels des premier et second degrés n'augmentent annuellement que de 1,5 %, CAS « Pensions » inclus**, ce que le Gouvernement anticipe pourtant entre 2025 et 2026.

II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STATIONNAIRES, APRÈS DEUX ANNÉES DE REVALORISATIONS SALARIALES DES ENSEIGNANTS

A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS, PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

1. Près d'1,2 million de personnes rémunérées par la mission

a) La mission compte 74 % d'enseignants

La mission « Enseignement scolaire » se caractérise par l'ampleur des dépenses de personnel. Le ministère de l'Éducation nationale constitue le premier employeur public. Ainsi, **1,2 million de personnes sont rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire**, dont 711 592 enseignants dans le secteur public et 139 985 dans le secteur privé, 438 480 agents au titre d'autres missions, et 11 799 agents n'étant pas en poste. Le nombre d'enseignants auprès d'élèves a augmenté de 0,7 % entre la rentrée 2015 et la rentrée 2023 dans le secteur public.

Les personnels de l'enseignement scolaire selon leur mission et leur corps en 2023-2024

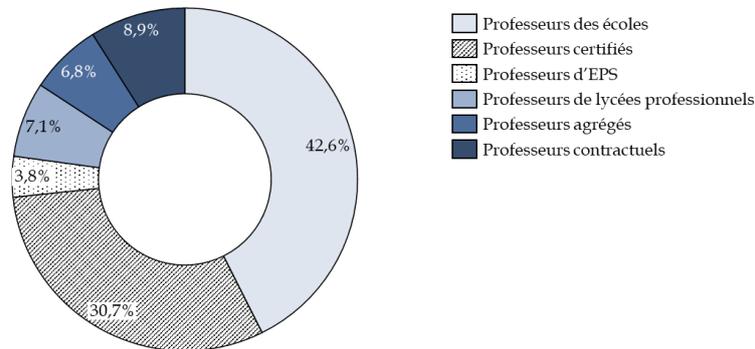
	Corps enseignants titulaires ou assimilés premier degré		Corps enseignants titulaires ou assimilés second degré				Enseignants non titulaires	Corps non enseignants et cas particuliers	Ensemble des personnels
	Professeurs des écoles	Instituteurs	Agrégés et chaires supérieures	Certifiés et PEPS	PLP	Autres corps titulaires ou assimilés			
Enseignement du premier degré public	315 269	672		9	ε		8 679		324 633
Enseignement du second degré public	9 420	12	53 401	233 609	49 909	265	40 343		386 959
Total enseignement du secteur public	324 689	684	53 401	233 618	49 913	265	49 022		711 592
Enseignement du premier degré privé	36 591	30		ε	ε		7 376		43 999
Enseignement du second degré privé	546		4 286	60 274	10 449	709	19 722		95 986
Total enseignement du secteur privé	37 137	30	4 286	60 275	10 450	709	27 098		139 985
Soutien à l'enseignement	39	ε					47	18 073	18 160
Animation pédagogique	9 439	9	317	1 899	2 233	9	1 840	172	15 918
Assistance éducative							35	187 175	187 210
Éducation	326	ε		8	ε		8	22 069	22 417
Direction du premier degré	6 294	13					10	7	6 324
Direction du second degré	1 281		41	482	241		13	13 556	15 614
Inspection	113		67	21	63			3 559	3 823
Administratif, logistique, santé et social	891	ε	110	460	149		ε	68	77 328
Total non enseignants	18 383	30	535	2 870	2 690	12	2 021	321 939	348 480
Ensemble des personnels	384 839	773	58 926	300 816	63 911	1 043	78 304	323 244	1 211 856

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

En 2023-2024, **348 480 personnes** sont rémunérées au titre du ministère chargé de l'Éducation nationale pour des missions autres que l'enseignement.

Les enseignants représentent **70 %** des personnels du ministère en personnes physiques et **74 %** en équivalents temps pleins, soit **863 376 personnes**, répartis presque à parité entre premier et second degré.

Répartition des enseignants en 2023 selon leur statut



Source : commission des finances d'après la DEPP

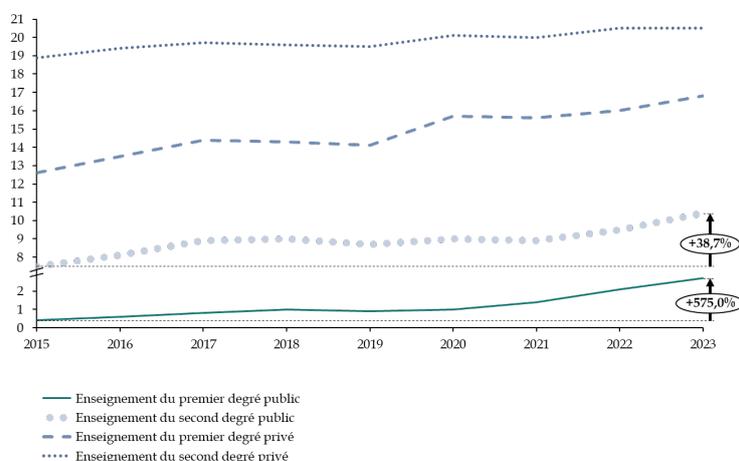
Près de 9 % des enseignants sont des contractuels, ce qui représente 76 120 emplois.

Cette proportion est particulièrement importante dans l'enseignement privé, dans la mesure où elle atteint près d'un cinquième des enseignants dans le second degré et 15,6 % dans le premier degré. Elle a d'ailleurs été augmentée d'un tiers dans le premier degré.

Suite aux difficultés de recrutement rencontrées en 2022 et 2023 dans le public, malgré une légère atténuation en 2024, **la part des enseignants contractuels du public a augmenté de près de 40 % dans le second degré et été multipliée par 5 dans le premier degré.** Dans le public, le premier degré compte ainsi 2,7 % d'enseignants contractuels et le second degré 10,4 %. **Près de 50 000 enseignants sont contractuels en 2023.**

Évolution de la part des enseignants contractuels entre 2015 et 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la DEPP

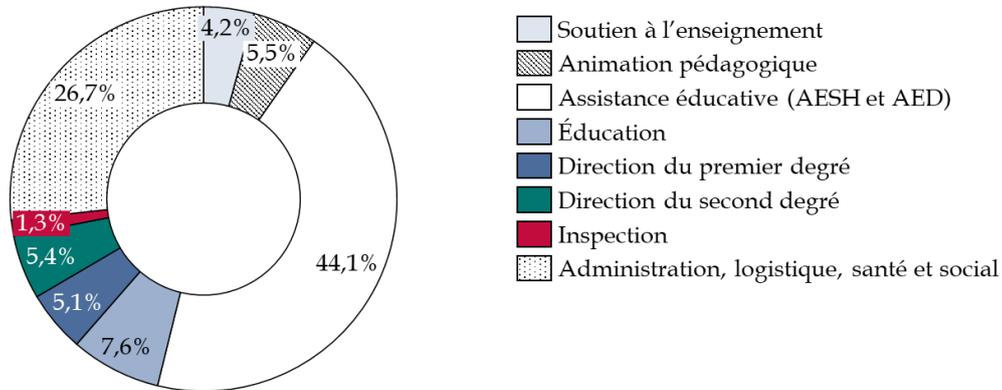
b) Une hausse des personnels non-enseignants de l'éducation nationale en raison de la politique de l'école inclusive

Les personnels non-enseignants de l'éducation nationale représentent **près de 350 000 emplois en 2023, soit 289 583 ETP**. Toutefois, ils sont composés à hauteur de 44,1 % de l'ensemble des personnels dits « d'assistance éducative », y compris les accompagnants en situation de handicap (AESH), soit plus de 185 000 personnes. **Le personnel administratif proprement dit ne concerne que 55 682 personnes, soit 16 % des personnels non-enseignants, essentiellement en poste dans les EPLE**, comme développé dans un rapport de contrôle¹ cette année.

¹ Les personnels administratifs du ministère de l'Éducation nationale, du rapporteur spécial Olivier Paccaud, 22 mai 2024.

Répartition des personnels non-enseignants de l'éducation nationale

(en pourcentage et en ETP)



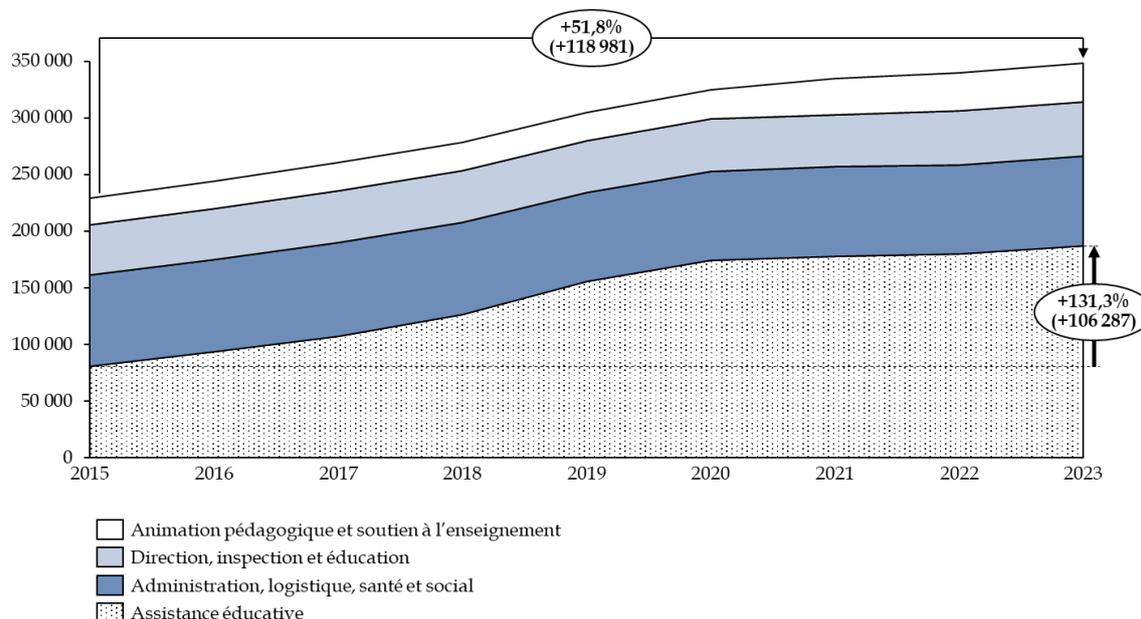
Note : les personnels de soutien à l'enseignement « interviennent dans la classe avec l'enseignant pour l'aider », les personnels d'animation pédagogique « interviennent dans un rôle de conseil à l'enseignant » et les personnels d'éducation comprennent essentiellement les conseillers principaux d'éducation.

Source : commission des finances d'après la DEPP

Les effectifs des personnels non-enseignants ont significativement augmenté ces dernières années, de près de 52 %, essentiellement en raison de la hausse du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). En effet, près de 107 000 emplois de personnels d'assistance éducative, soit les AESH et les assistants d'éducation, ont été créés depuis 2015.

Évolution des effectifs des personnels non-enseignants entre 2015 et 2023

(en nombre d'emplois)



Source : commission des finances d'après la DEPP

L'embauche d'effectifs supplémentaires d'AESH est liée directement à la mise en œuvre de l'école inclusive, développée *infra*.

Les effectifs des autres personnels non-enseignants de l'éducation nationale sont stables depuis 2015.

2. Une stabilisation des dépenses de personnels

La mission « Enseignement scolaire » a la particularité d'être essentiellement constituée de dépenses de personnel (titre 2), qui correspondent à **90 % des dépenses de la mission** hors CAS « Pensions ».

Les programmes 140 et 141 portent quasiment uniquement des dépenses de personnel, en grande majorité liées à la rémunération des enseignants comme indiqué plus haut. Le programme 139 comporte une part plus importante de dépenses d'intervention du fait du soutien apporté aux établissements scolaires privés. Le programme 230 est par construction le seul où les dépenses de personnel sont minoritaires, dans la mesure où il porte les crédits immobiliers et informatiques.

a) Une stabilisation des dépenses de personnels, après deux années de forte hausse

Les dépenses de personnels sont stables en 2025, après deux années de hausse importante, en 2023 et 2024. Le montant des crédits inscrits au titre des dépenses de personnel représente ainsi 58,97 milliards d'euros hors CAS « Pensions », en augmentation de 1,6 % seulement par rapport à l'année précédente.

Les dépenses de personnels hors contribution au CAS « Pensions » ont augmenté de près de 20 % en quatre ans, soit une hausse moyenne de 5 % par an, concentrée essentiellement sur les années 2023 et 2024.

Dépenses de personnel (titre 2)

(en millions d'euros et en CP)

	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2024/2025	Variation 2025/2021
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	23 614	24 162	25 612	26 774	27 429	2,4%	16,2%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	33 981	34 500	36 331	37 957	39 045	2,9%	14,9%
230 - Vie de l'élève	2 826	2 935	3 624	4 734	5 483	15,8%	94,0%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	6 952	7 175	8 468	8 133	8 016	-1,4%	15,3%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 781	1 819	1 909	2 030	2 147	5,8%	20,6%
143 - Enseignement technique agricole	973	996	1 069	1 695	1 176	-30,6%	20,9%
Total T2 sur la mission	70 127	71 587	77 013	81 323	83 296	2,4%	18,8%
Total T2 hors CAS Pensions	49 285	59 569	53 212	57 157	58 060	1,6%	17,8%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Par rapport à 2021, les dépenses de personnels auront ainsi augmenté en 2025 de 8,8 milliards d'euros hors contribution au CAS « Pensions », et de seulement 900 millions d'euros par rapport à 2024.

Les hausses de dépenses de personnels de ces dernières années étaient liées tant à des mesures catégorielles qu'à des mesures générales. Lors de la présentation du PLF pour 2024, les mesures catégorielles de revalorisation salariale représentaient une hausse de 1,3 milliard d'euros des dépenses par rapport à 2023. Elles comprenaient notamment le relèvement des principales indemnités de fonction perçues par les personnels enseignants, avec le doublement de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), versée aux enseignants du premier degré, et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), attribuée aux enseignants du second degré. La prime d'attractivité avait été revalorisée pour les quinze premières années de carrière.

Les mesures générales comportaient les hausses successives du point d'indice, en 2022 et 2023, qui ont représenté 2,5 milliards d'euros en 2024, ou encore les mesures du « rendez-vous salarial » annoncé en juin 2023,

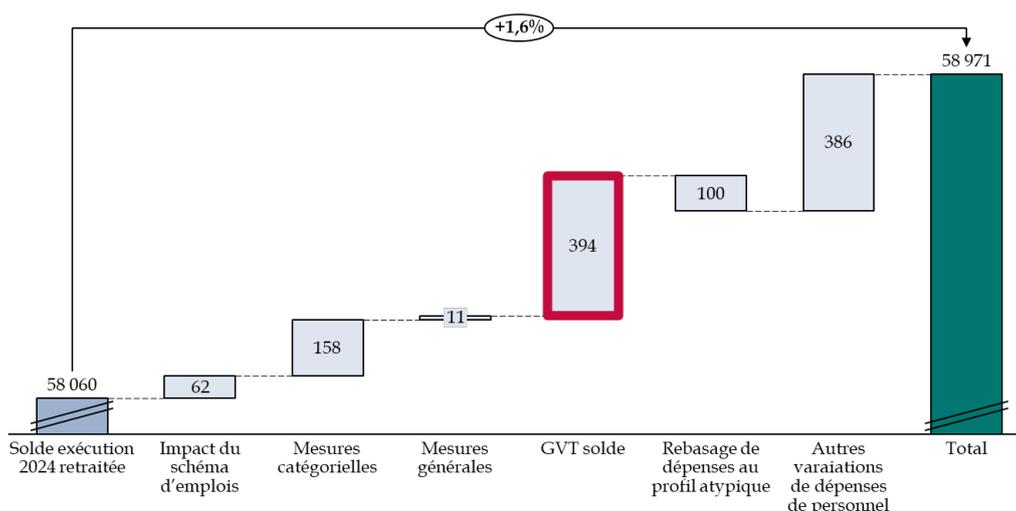
notamment la prime de pouvoir d'achat pour un coût de près de 300 millions d'euros en 2023.

b) Une évolution des dépenses de personnels déterminée par les mouvements de tendance

En 2025, pour la première fois en quatre ans, l'évolution des dépenses de personnels est davantage impactée par les mouvements de tendance, que par les mesures de revalorisations, générales ou catégorielles. Notamment, le glissement vieillesse-technicité - GVT augmente de 394 millions d'euros les dépenses de personnels. En comparaison, les revalorisations catégorielles n'ont représenté qu'une hausse de 158 millions d'euros des dépenses de personnels par rapport à 2024.

Répartition de la hausse des dépenses de personnels sur la mission Enseignement scolaire en 2024 (hors CAS « Pensions »)

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les mesures catégorielles comprennent :

- la revalorisation sans condition des enseignants mise en œuvre à la rentrée 2024 au titre de la montée en charge de la hausse du taux de promotion à la hors classe et à la classe exceptionnelle à hauteur de 5,6 millions d'euros ;
- la revalorisation de 65 millions d'euros des enseignants du second degré au titre de leur **adhésion à des missions complémentaires** ;
- la revalorisation des AESH au bénéfice des AESH antérieurement rémunérés par les EPLE, à hauteur de 60,3 millions d'euros sur le programme 230 au titre des mesures du rendez-vous salarial de juin 2023, de la revalorisation de la grille indiciaire et de la création d'une indemnité de fonction.

3. Une suppression de 4 000 postes d'enseignants

a) La suppression de 4 000 postes d'enseignants, essentiellement dans le premier degré, un risque pour les écoles rurales

Un point particulièrement marquant du budget de la mission « Enseignement scolaire » en 2023 est la baisse du plafond d'emplois d'enseignants. En intégrant les effets de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2024, le nombre de postes d'enseignants diminuera en 2025 de 2 191 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) dans le premier degré et de 383 ETPT dans le second degré. Dans l'enseignement privé, 567 ETPT de moins seront rémunérés en 2025, essentiellement dans le premier degré.

Évolution du plafond d'emplois

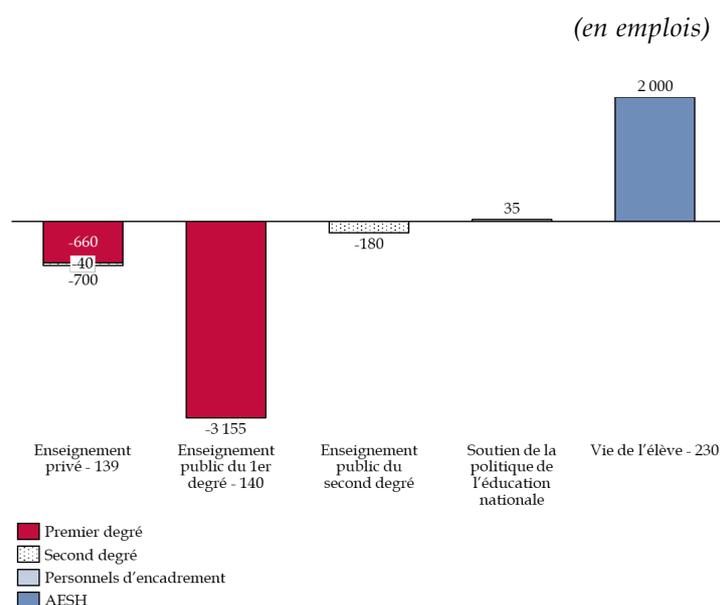
(en ETPT)

En ETPT	Plafond autorisé 2024 (1)	Plafond demandé 2025 (2)	Mesures de transfert 2025 (3)	Corrections techniques 2025 (4)	Mesures de périmètre 2025 (5)	Schéma d'emplois (6)	Dont extension en année pleine du schéma d'emplois 2024	Dont schéma d'emplois 2025
Programme 140								
Enseignement public 1^{er} degré	342 947	340 645	-	- 111	-	- 2 191	- 1 139	- 1 052
enseignants 1 ^{er} degré	327 302	324 990	-	- 121	-	- 2 191	- 1 139	- 1 052
enseignants 2 nd degré	237	237	-	-	-	-	-	-
enseignants stagiaires	9 900	9 900	-	-	-	-	-	-
personnels éducatifs et médico-sociaux	3 954	3 957	-	3	-	-	-	-
encadrement	1 554	1 561	-	7	-	-	-	-
Programme 141								
Enseignement public 2nd degré	451 353	450 915	- 140	84	-	- 383	- 323	- 60
enseignants 1 ^{er} degré	10 961	11 042	-	81	-	-	-	-
enseignants 2 nd degré	372 509	372 100	-	- 26	-	- 383	- 323	- 60
enseignants stagiaires	10 370	10 370	-	-	-	-	-	-
personnels éducatifs et médico-sociaux	10 194	10 200	-	6	-	-	-	-
encadrement	16 298	16 312	-	14	-	-	-	-
administratifs	31 021	30 891	- 140	9	-	-	-	-
Programme 230								
Vie de l'élève	103 714	124 758	-	27	18 350	2 667	2 000	667
enseignants stagiaires	410	417	-	0	-	7	-	7
personnels éducatifs et médico-sociaux	25 401	25 426	-	32	-	7	-	7
accompagnants des élèves en situation de	72 116	89 169	-	0	14 386	2 667	2 000	667
assistants d'éducation	4 500	8 464	-	-	3 964	-	-	-
administratifs	1 287	1 282	-	5	-	-	-	-
Programme 139								
Enseignement privé 1^{er} et 2nd degrés	132 960	132 393	-	0	-	- 567	- 333	- 233
enseignants 1 ^{er} degré	43 397	42 908	-	0	-	- 489	- 269	- 220
enseignants 2 nd degré	87 203	87 126	-	-	-	77	64	13
enseignants stagiaires	2 360	2 360	-	-	-	-	-	-
Programme 214								
Soutien de la politique de l'éducation	28 670	28 941	142	0	-	129	94	35
personnels éducatifs et médico-sociaux	884	884	-	-	-	-	-	-
encadrement	2 009	2 048	-	4	-	35	-	35
administratifs	24 562	24 782	142	4	-	82	82	-
personnels jeunesse et sports	1 215	1 227	-	0	-	12	12	-
TOTAL	1 059 644	1 077 652	2	0	18 350	- 344	299	- 643

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

En conséquence, ce ne sont pas moins de **4 000 postes d'enseignants qui vont être supprimés, dont 3 815 emplois d'enseignants du premier degré et 220 emplois d'enseignants du second degré. L'enseignement privé portera une baisse de 700 emplois, dont 660 dans le premier degré.** Cette baisse représente 0,4 % du plafond d'emploi de l'enseignement privé (programme 139), 0,7 % du plafond d'emploi pour 2025 de l'enseignement public du premier degré et 0,1 % pour le second degré.

Évolution du schéma d'emplois en 2025 par programme



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette baisse du nombre d'enseignants du premier degré représente un risque notamment pour les écoles situées en territoire rural, probablement plus soumises à des enjeux de fermeture de classe. Ainsi, les écoles situées dans les communes rurales peu éloignées représentent 16 % des écoles et seulement 7 % des élèves. Elles comptent en moyenne 17,9 élèves par classe, y compris hors éducation prioritaire, alors que la moyenne nationale est de 22,7 élèves par classe et qu'elle est même de 23,8 dans les écoles hors zone prioritaires des zones urbaines très denses.

Répartition des écoles et taux d'encadrement selon le type de territoire

Catégories	Types de communes	Part d'écoles	Part d'élèves	Nombre moyen d'élèves par classe	Nombre moyen d'élèves par classe hors éducation prioritaire
Communes rurales éloignées	Rural éloigné très peu dense	4,2%	1,0%	17,8	17,9
	Rural éloigné peu dense	11,6%	6,1%	20,3	20,6
	Total	15,80%	7%	19,9	20,2
Communes rurales périphériques	Rural périphérique très peu dense	2,2%	0,6%	19,6	19,8
	Rural périphérique peu dense	16,3%	10,3%	21,7	21,8
	Total	18,5%	10,9%	21,6	21,7
Communes intermédiaires	Rural-bourg	4,6%	3,4%	21,2	21,7
	Rural périurbain	7,8%	8,3%	22,6	22,9
	Urbain petite ville	4,6%	4,8%	20,6	22,1
	Total	17,0%	17,0%	21,7	22,4
Communes urbaines denses	Urbain dense	21,5%	25,8%	22,0	23,2
	Urbain très dense	27,2%	39,2%	21,3	23,8
	Total	48,70%	65%	21,5	22,7
Total		100%	100%	21,5	22,7

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

Il est donc possible que les fermetures de classe envisagées visent des zones rurales. Or les conséquences d'une fermeture d'une classe destinée à accueillir des populations enclavées sont fortes en termes d'attractivité du territoire. **La fermeture d'une classe dans un territoire peu accessible risque d'être particulièrement mal perçue par des populations déjà éloignées des services publics et devrait donc être évitée.**

Toutefois, comme développé *infra*, au vu de l'ampleur des baisses démographiques anticipées, une diminution graduée et ciblée dans des territoires non enclavés des emplois d'enseignants peut permettre une réorientation efficiente des moyens budgétaires.

b) Une baisse totale du plafond d'emploi de 2 000 emplois grâce au recrutement de 2 000 AESH

Par ailleurs, la baisse du nombre d'enseignants **est compensée par le relèvement du plafond d'emploi des AESH. La hausse de 21 017 ETPT sur le programme 230** tient à la fois à l'intégration de 18 350 ETPT d'AESH dans le titre 2 et à la création de 2667 ETPT supplémentaires, **représentant - 2 000 emplois. Ainsi, la mission ne subit une suppression au total que de 2 000 emplois.**

En effet, jusqu'en 2022, un grand nombre d'emplois permanents d'AESH demeuraient non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relevaient des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, la **politique de transformation des contrats de droit public de trois ans,**

renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH ayant plus de 6 ans d'ancienneté, a conduit à **l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission**. Depuis décembre 2022, la « CDIisation » est par ailleurs possible dès trois ans, pour les AESH comme pour les assistants d'éducation¹.

De plus, au cours des années précédentes, malgré la hausse de la dépense, **le plafond d'emplois consacrés aux AESH restait sous-consommé de façon importante**. Ainsi, il manquait, en 2023, 3 493 ETPT en exécution par rapport aux prévisions d'emplois et de recrutement en LFI. Le métier d'AESH restant précaire et majoritairement constitué de femmes exerçant à temps partiel, les recrutements ne parviennent pas à suivre la hausse de la demande en accompagnement humain.

D'après le ministère de l'éducation nationale, la baisse de 2 000 emplois représenterait une économie budgétaire de l'ordre de 60 millions d'euros pour 2025.

B. UNE REVALORISATION NOTABLE, BIEN QU'ENCORE INSUFFISANTE, DES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

1. Des difficultés structurelles de recrutement traduisant le déficit d'attractivité du métier

a) Une stagnation des indicateurs des concours

La baisse du nombre de candidats aux concours enseignants a pour double corollaire une **diminution du taux de sélectivité des concours ainsi qu'une hausse du nombre de postes non pourvus**.

La situation s'est toutefois améliorée en 2023 puis en 2024 après une année 2022 catastrophique. Dans le premier degré, à la session **2022, le taux de candidats par poste ouvert (hors session supplémentaire) s'était établi à 1,8 contre 3,1 à la session 2021**. Le nombre de postes non pourvus s'élevait à 1 686, ce qui représentait 16,9 % des postes offerts. **Dans le second degré, le taux de candidats par poste était de 3,5 (47 909 présents pour 13 690 postes), contre 4,7 à la session 2021 (62 585 présents pour 13 390 postes)**. **Dans le second degré, le nombre de postes non pourvus s'élevait à 2 070, ce qui représentait 15,1 % des postes offerts**.

Alors que le ministère de l'éducation nationale insistait sur le fait que les résultats de 2022 étaient liés à une année de transition du fait de la réforme de la formation initiale des enseignants, les années 2023 et 2024 confirment le caractère structurel de ces difficultés et leur déclinaisons locales et

¹ Loi du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation.

disciplinaires. **Les indicateurs demeurent en effet inquiétants pour l'attractivité générale de la profession d'enseignant.**

En 2024, s'agissant du premier degré, le taux de sélectivité est remonté (2,9 contre 2,1 en 2022), comme la proportion d'admis par poste (86,2 % en 2024 contre 83,2 % en 2022). Une forte hétérogénéité de l'attractivité des académies est toutefois observée : les difficultés se sont concentrées sur les académies de Créteil, Versailles et la Guyane qui n'ont pas réussi à pourvoir l'ensemble des postes ouverts. Par ailleurs, les recrutements supplémentaires par concours organisés à Créteil (220 admis pour 500 postes ouverts) et Versailles (200 admis pour 200 postes) n'ont pas permis de compenser les postes non pourvus de la session normale.

Concernant le second degré, la proportion d'admis connaît également une légère amélioration globale par rapport à 2022, mais une dégradation par rapport à 2023. Le pourcentage d'admis par poste s'élève à 86,1 % en 2024 contre 84,9 % en 2022. Le taux de sélectivité redevient similaire à celui de 2022, à 3,5, contre 3,7 en 2023. La situation stagne voire régresse dans la plupart des disciplines, notamment en lettres classiques et dans les disciplines traditionnellement déficitaires telles que les mathématiques, l'allemand et les sciences économiques et sociales.

Le dispositif de préprofessionnalisation

La loi pour une école de la confiance du 26 juillet 2019 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**.

Ce contrat de droit public proposé depuis 2019 aux étudiants inscrits en deuxième année de licence conjugue le cycle de formation universitaire avec une formation pratique dans un établissement. Les missions confiées aux assistants d'éducation (AED) en préprofessionnalisation sont à caractère pédagogique et évoluent progressivement vers l'enseignement en pleine responsabilité devant élèves lorsqu'ils sont inscrits en master de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF).

Ce dispositif de préprofessionnalisation peut se cumuler avec **le parcours préparatoire au professorat des écoles (PPPE)** : adossé à un parcours de licence généraliste, il est dispensé en partie dans un lycée et en partie dans une université pendant les trois années de licence (L1, L2 et L3). À partir de la deuxième année de licence, les étudiants en PPPE peuvent bénéficier à profit du dispositif AED en préprofessionnalisation qui leur apporte un complément de formation en prise avec la réalité de la classe et les amène à se projeter concrètement dans le métier d'enseignant.

Ce dispositif a pris effet à la rentrée scolaire 2019, avec 1 181 étudiants recrutés en L2, 1 884 nouveaux recrutements à la rentrée 2020 et 2 467 à la rentrée 2021. **3 000 recrutements sont respectivement prévus pour les rentrées 2022 et 2023. Environ 9 000 étudiants sont actuellement concernés.**

Ces dispositifs permettent de familiariser les étudiants avec l'exercice concret de leur futur métier en amont des concours. Ils permettent de s'assurer de leur choix de continuer à exercer, et donc de réduire les démissions précoces tout en leur assurant une montée en compétence pendant leurs études.

Malgré la réforme annoncée par le Ministre de l'éducation nationale en janvier 2024 du master MEEF, au profit d'un concours à la fin de la troisième année de licence et de la création de deux années de stage gratifiées, il est probable que ce dispositif soit maintenu également.

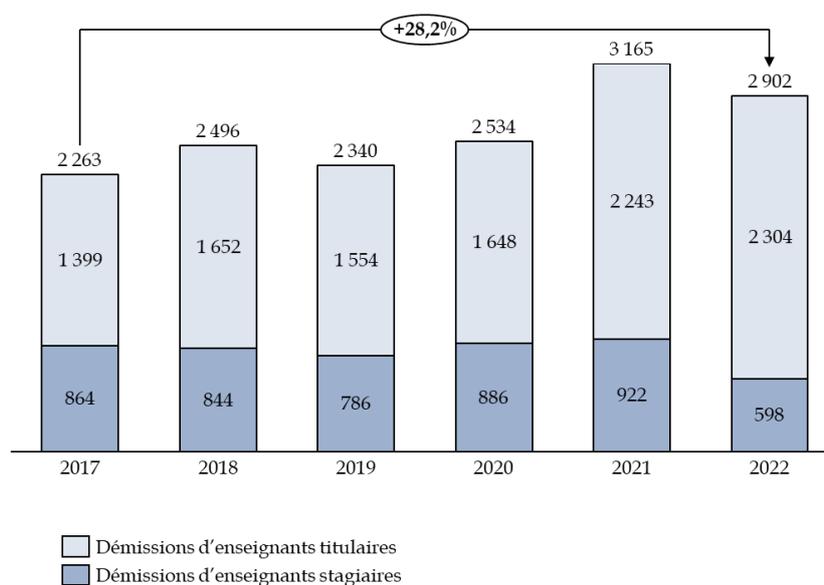
Source : commission des finances

b) Un nombre de démissions toujours faible, mais en hausse depuis 2017

En outre, si le nombre de démissions demeure très marginal chez les enseignants, la tendance à la hausse doit constituer un signal d'alarme.

En 2022-2023, on comptait 2 902 enseignants démissionnaires, soit 0,3 % des enseignants. Ainsi, en dix ans, le nombre de démissions des enseignants a augmenté de 28,2 %.

Évolution du nombre de départs définitifs volontaires parmi les enseignants de l'enseignement public



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

Les démissions concernent majoritairement des enseignants non débutants. Toutefois, **la proportion de démissionnaires est particulièrement élevée chez les enseignants stagiaires**. En 2022-2023, cette proportion atteignait 3 % des enseignants stagiaires, contre seulement 0,9 % en 2008 et 2,6 % en 2017.

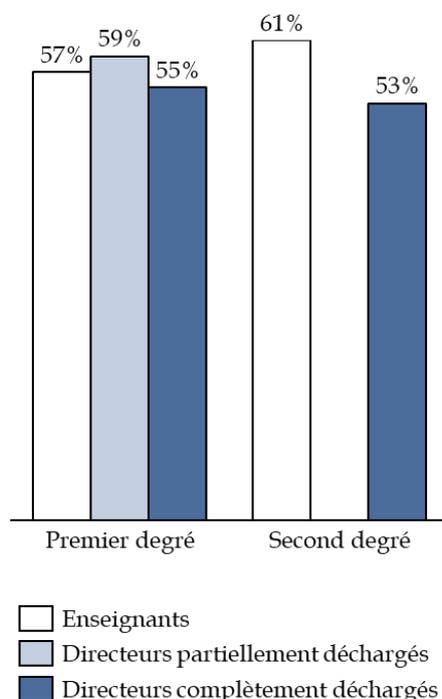
c) *Une cause bien identifiée du déficit d'attractivité du métier d'enseignant : les rémunérations*

Il est certain que la dégradation des conditions d'exercice du métier d'enseignant, le climat scolaire de plus en plus tendu et dans lequel la pression sur les professeurs se fait toujours plus sentir, ainsi que les enjeux de reconnaissance de leur métier par la société, pèsent sur le manque d'attractivité des concours enseignants.

Mais il ne faut pas méconnaître le poids du facteur salarial dans cette désaffection. Ainsi, **57 % des enseignants du premier degré et 61 % de ceux du second degré mentionnent le pouvoir d'achat** comme l'un des trois aspects les plus problématiques de leur métier. Les deux autres domaines les plus cités sont **la charge de travail et l'aménagement de la fin de carrière**.

Part des enseignants qui considèrent le pouvoir d'achat comme l'un des trois domaines à améliorer prioritairement pour l'exercice de leur métier

(en %, sur une liste de 14 domaines)



Source : commission des finances d'après la DEPP, baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale, janvier 2024

Plus largement, le niveau de rémunération est noté 3,3 sur 10 par les personnels de l'éducation nationale en 2023. Il est vrai que les perspectives de carrière sont notées encore moins bien, à hauteur de 2,9 sur 10.

En conséquence, et sans mettre de côté les autres enjeux liés à l'exercice concret du métier, la nécessité de revalorisation de la rémunération a largement justifié les moyens financiers supplémentaires alloués en 2023 et 2024, et maintenus en 2025.

2. Des rémunérations des enseignants encore insuffisantes par rapport aux moyennes internationales

a) Des rémunérations des enseignants encore inférieures aux autres pays

Si, comme cela sera développé plus bas, des moyens importants ont été consacrés à la rémunération des enseignants au cours des trois dernières années, il est certain qu'il ne peut s'agir que d'un rattrapage au vu **de l'érosion extrêmement marquée du pouvoir d'achat des enseignants au cours des dernières années.**

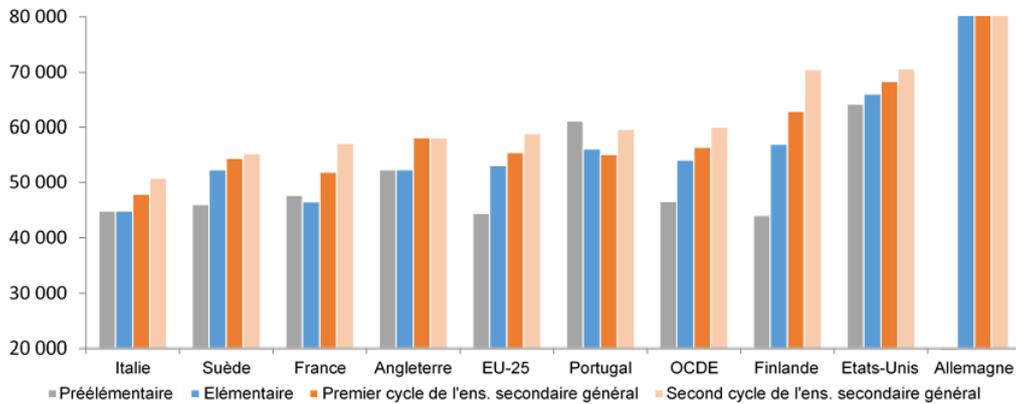
Un rapport du réseau européen Eurydice¹ montre que, en France, **entre 2015 et 2022, les salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté de 1,2 % en euros constants pour les professeurs des écoles et de 1,7 % pour les professeurs certifiés seulement.** Cette augmentation reste inférieure à celle observée ailleurs en Europe. Ainsi, à la même période, en Allemagne, **les salaires statutaires bruts des enseignants en début de carrière ont augmenté de 4,3 % en euros constants pour les professeurs des écoles et de 2,6 % pour les professeurs certifiés.**

Dans l'enseignement élémentaire public, **en 2022, le salaire effectif brut moyen des enseignants est plus faible en France qu'en Allemagne, aux Etats-Unis et dans la plupart des pays du nord de l'Europe, ou encore qu'en Angleterre et au Portugal, une situation qui n'a pas évolué depuis 2019.**

¹ *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2021-2022, Eurydice, octobre 2023.*

Salaires effectifs bruts moyens des enseignants dans les pays de l'OCDE selon le niveau d'enseignement, dans le public, en 2022-2023

(en dollars et en parité de pouvoir d'achat)



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2024

Dans le premier cycle du second degré, il est en dessous des salaires constatés en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis et dans la plupart des pays d'Europe du Nord (Finlande, Suède) et même au Portugal. Il est proche de ceux des enseignants italiens.

Dans le second cycle général de l'enseignement secondaire, les enseignants français ont toutefois un salaire effectif supérieur à celui de leurs homologues suédois et italiens, mais toujours inférieur à ceux des enseignants finlandais, allemands ou états-uniens.

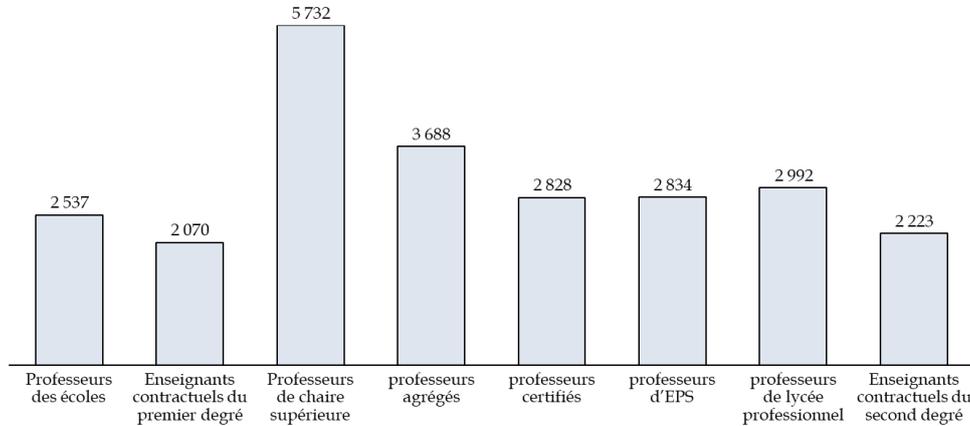
À noter que ces résultats n'intègrent pas les mesures de revalorisation en faveur des enseignants mises en œuvre à la rentrée scolaire 2023, notamment le doublement du montant de l'ISAE et de l'ISOE.

b) Une paupérisation du monde enseignant en raison de rémunérations insuffisantes

Les rémunérations des enseignants sont peu élevées. Ainsi, un professeur des écoles gagne en moyenne 2 357 euros par mois, tout échelon confondu et un professeur certifié 2 828 euros, quel que soit son âge. Un professeur agrégé perçoit quant à lui en moyenne 3 688 euros nets mensuels, en 2021.

Rémunération nette mensuelle moyenne des enseignants du secteur public en 2021

(en euros)



Source : commission des finances d'après la DEPP

Les salaires des enseignants dépendent par ailleurs fortement de l'âge et de l'échelon dans la carrière. Ainsi, un professeur certifié gagne en moyenne, en 2021, 1 908 euros par mois à moins de 30 ans, contre 2 693 euros à plus de cinquante ans, et même 3 297 euros en hors classe. Un professeur des écoles gagne à moins de 30 ans en moyenne 1 749 euros par mois, contre environ 2 436 euros à plus de cinquante ans, et 3 537 euros en hors classe.

Salaires mensuels moyens des enseignants du secteur public, 2021

(en euros)

	Traitement indiciaire brut	Primes et indemnités			Salaire brut	Salaire net	Rapport salaire net moyen privé/public	Salaire net EQTP
		Montant	dont heures sup.	Part de primes (en %)				
Ensemble	2 478	353	141	12,2	2 884	2 261	0,85	2 426
Moins de 30 ans	1 963	326	95	14,1	2 307	1 849	0,92	1 915
50 ans ou plus	2 876	361	155	11,0	3 273	2 551	0,82	2 741
Enseignants du premier degré privé	2 439	181	n.s.	6,8	2 680	2 084	0,85	2 227
Moins de 30 ans	1 982	222	n.s.	10,0	2 220	1 768	0,92	1 817
50 ans ou plus	2 867	176	n.s.	5,7	3 074	2 377	0,82	2 525
Enseignants assimilés titulaires	2 568	167	n.s.	6,0	2 798	2 165	0,88	2 288
Moins de 30 ans	2 024	174	n.s.	7,9	2 216	1 749	0,92	1 803
50 ans ou plus	2 948	172	n.s.	5,5	3 151	2 433	0,84	2 564
Professeurs des écoles	2 570	167	n.s.	6,0	2 799	2 166	0,88	2 288
Moins de 30 ans	2 024	174	n.s.	7,9	2 216	1 749	0,92	1 803
50 ans ou plus	2 952	172	n.s.	5,5	3 155	2 436	0,84	2 566
Classe normale	2 406	166	n.s.	6,3	2 642	2 045	0,89	2 166
Hors classe	3 339	170	n.s.	4,8	3 537	2 728	0,91	2 859
Classe exceptionnelle	3 612	180	n.s.	4,7	3 814	2 952	0,85	3 115
Maitres délégués	1 767	256	n.s.	12,4	2 069	1 662	0,77	1 751
Enseignants du second degré privé	2 497	437	209	14,6	2 985	2 348	0,83	2 524
Moins de 30 ans	1 952	386	147	16,4	2 356	1 895	0,91	1 972
50 ans ou plus	2 880	436	217	13,0	3 353	2 622	0,80	2 830
Enseignants assimilés titulaires	2 721	450	225	14,0	3 225	2 522	0,86	2 651
Moins de 30 ans	2 040	366	143	15,1	2 424	1 928	0,93	2 003
50 ans ou plus	3 043	445	226	12,6	3 525	2 750	0,82	2 919
Prof. de chaire su	3 574	789	549	17,7	4 448	3 502	0,95	3 610
Moins de 30 ans	2 557	899	531	25,8	3 485	2 781	1,16	2 817
50 ans ou plus	3 965	836	600	17,2	4 857	3 827	0,92	3 962
Agrégés de classe normale	3 291	766	524	18,4	4 157	3 271	0,98	3 362
Agrégés de hors classe	4 147	684	466	14,0	4 879	3 833	0,94	4 007
Agrégés de classe e	4 619	1 000	716	17,6	5 673	4 484	0,96	4 636
Professeurs certifiés	2 673	423	208	13,4	3 150	2 462	0,90	2 597
Moins de 30 ans	2 027	352	137	14,7	2 397	1 908	0,95	1 989
50 ans ou plus	3 001	417	210	12,1	3 455	2 693	0,85	2 866
Classe normale	2 421	422	205	14,5	2 902	2 272	0,92	2 379
Hors classe	3 320	410	202	10,9	3 771	2 935	0,89	3 157
Classe exceptionnelle	3 681	503	290	11,9	4 218	3 297	0,90	3 564
Professeurs d'EPS	2 719	412	185	12,9	3 185	2 486	0,90	2 570
Moins de 30 ans	2 079	403	151	16,1	2 495	1 978	0,95	2 029
50 ans ou plus	3 216	376	169	10,3	3 632	2 823	0,86	2 964
Classe normale	2 465	423	190	14,4	2 946	2 303	0,92	2 361
Hors classe	3 399	382	172	10,0	3 826	2 973	0,90	3 143
Classe exceptionnelle	3 638	373	165	9,2	4 049	3 151	0,87	3 461
Professeurs de lycée professionnel	2 782	520	246	15,5	3 352	2 623	0,89	2 728
Moins de 30 ans	2 045	414	176	16,7	2 474	1 980	0,95	2 041
50 ans ou plus	3 045	508	232	14,2	3 586	2 798	0,87	2 940
Classe normale	2 484	523	253	17,1	3 063	2 402	0,90	2 476
Hors classe	3 391	508	237	12,9	3 935	3 068	0,90	3 251
Classe exceptionnelle	3 648	552	203	13,1	4 232	3 300	0,87	3 604
Maitres délégués	1 724	390	153	18,1	2 154	1 745	0,81	1 905
Moins de 30 ans	1 886	400	149	17,4	2 306	1 870	0,86	1 936
50 ans ou plus	1 631	367	146	18,1	2 029	1 641	0,77	1 887

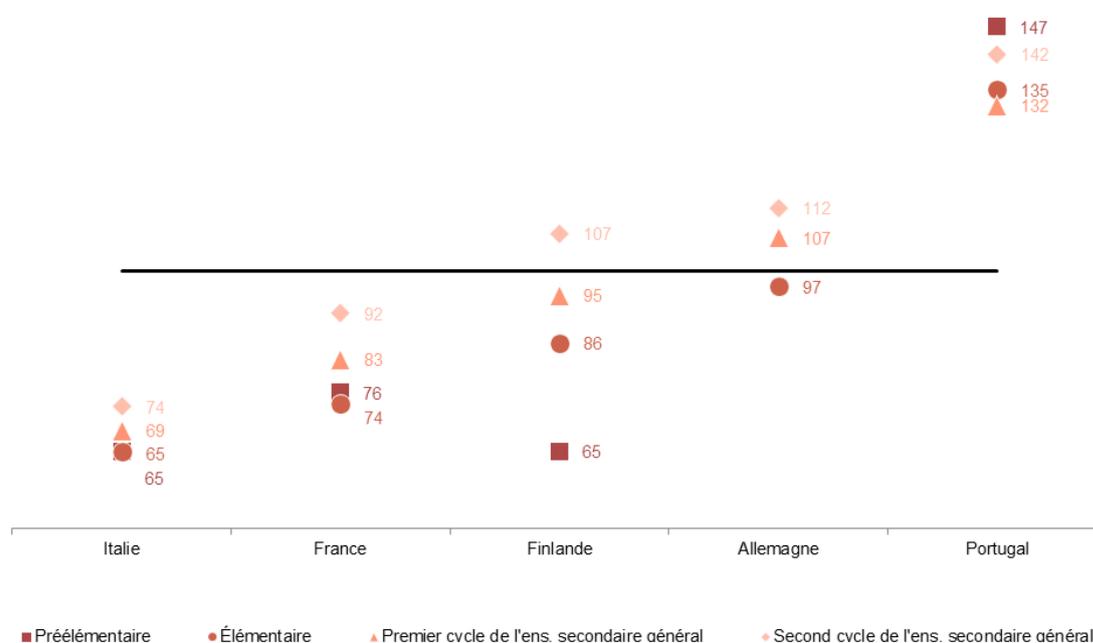
Note : EQTP signifie « équivalent temps plein ».

Source : commission des finances, d'après la DEPP

Or comparativement à leur niveau d'étude, ce salaire est trop peu élevé. Les salaires effectifs des enseignants français sont en deçà du revenu du travail des actifs ayant atteint au moins le niveau licence. En 2021-2022, le salaire effectif moyen des enseignants de l'enseignement élémentaire âgés de 25 à 64 ans représente 74 % du revenu moyen des actifs diplômés de l'enseignement supérieur. En revanche, les enseignants en lycée ont un niveau de salaire effectif quasiment égal à celui de la population totale des actifs (92 %), ce qui est notamment dû au poids des professeurs agrégés.

Salaires effectifs moyens bruts des enseignants par niveau d'enseignement, rapportés aux revenus des actifs travaillant et diplômés de l'enseignement supérieur en 2021-2022

(indice des actifs diplômés en base 100)

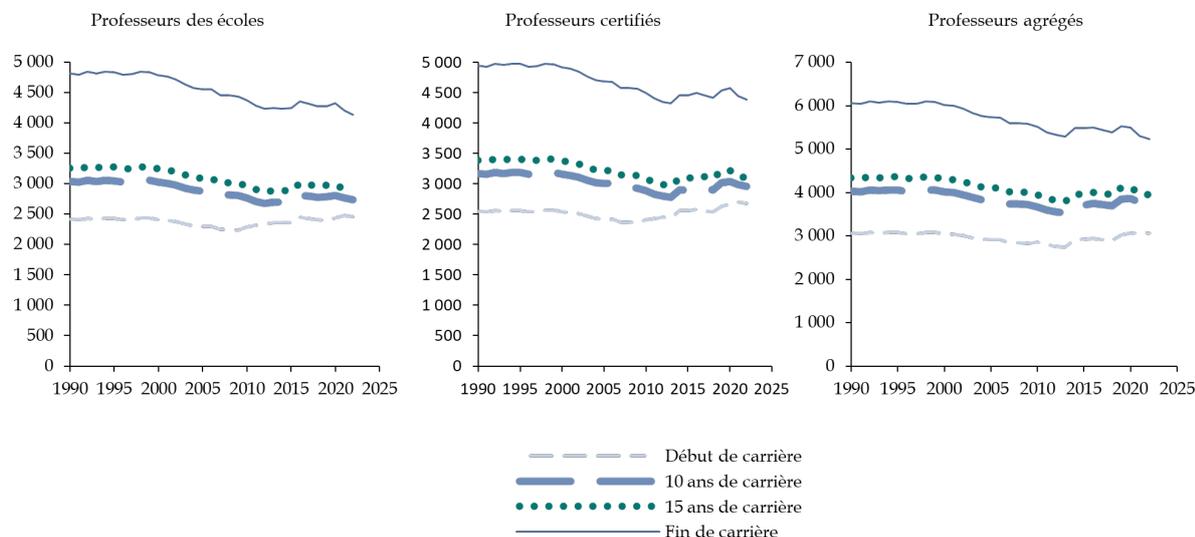


Source : DEPP, État de l'école 2023

En outre, les évolutions de salaires doivent être analysées en tenant compte de l'inflation, qui relativise les légères hausses constatées facialement. Ainsi, entre 1990 et 2023, la rémunération des enseignants a diminué en fin de carrière, aussi bien pour les professeurs des écoles, les professeurs certifiés que les professeurs agrégés, de plus de 10 % en euros constants. La baisse de pouvoir d'achat est comprise entre 12 % et 15 % en trente ans pour les enseignants à 15 ans de carrière de ces trois corps en termes de pouvoir d'achat. Seuls les enseignants en début de carrière ont vu leur pouvoir d'achat augmenter en trente ans, de 0,5 % pour les professeurs agrégés à 6 % pour les professeurs certifiés.

Évolution des salaires bruts mensuels des enseignants à différents moments de leur carrière

(en euros constants)



Source : commission des finances d'après la DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2023

Dès lors, les augmentations devaient avant toute chose permettre de combler cet important retard.

Évolution des salaires mensuels bruts statutaires des enseignants du secteur public, entre 2022 et 2023

	En euros courants								En euros constants ²							
	2002-2023	2012-2023	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023 ¹	2002-2023	2012-2023	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Professeurs des écoles																
Début de carrière	55%	33%	1%	0%	2%	6%	4%	9%	9%	11%	-1%	0%	2%	2%	-1%	6%
10 ans d'exercice	35%	27%	1%	1%	2%	2%	3%	8%	-5%	6%	-1%	1%	1%	-2%	-2%	5%
15 ans d'exercice	30%	23%	1%	1%	1%	1%	4%	6%	-8%	2%	-1%	1%	0%	-3%	-2%	3%
Fin de carrière	25%	18%	0%	1%	2%	1%	3%	4%	-12%	-2%	-1%	0%	1%	-3%	-2%	2%
Professeurs certifiés, d'EPS et PLP																
Début de carrière	59%	37%	1%	5%	2%	5%	4%	8%	12%	14%	-1%	4%	1%	1%	-1%	5%
10 ans d'exercice	40%	31%	1%	5%	2%	2%	4%	7%	-2%	10%	-1%	4%	1%	-2%	-2%	4%
15 ans d'exercice	34%	27%	1%	5%	1%	1%	4%	5%	-5%	5%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	2%
Fin de carrière	29%	22%	0%	3%	2%	1%	3%	4%	-9%	1%	-1%	3%	1%	-3%	-2%	1%
Professeurs agrégés																
Début de carrière	50%	38%	1%	6%	2%	5%	4%	7%	6%	15%	-1%	5%	1%	1%	-1%	5%
10 ans d'exercice	37%	29%	1%	5%	1%	2%	4%	6%	-3%	8%	-1%	4%	0%	-2%	-2%	3%
15 ans d'exercice	33%	25%	0%	5%	1%	1%	4%	4%	-6%	4%	-1%	4%	0%	-3%	-2%	2%
Fin de carrière	25%	18%	0%	3%	0%	1%	3%	4%	-12%	-2%	-1%	2%	-1%	-3%	-2%	1%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

c) Une réflexion à engager sur la structuration de la carrière des enseignants

La structuration de la carrière en France est spécifique et conditionne l'accès à des rémunérations plus importantes. L'OCDE¹ distingue quatre types de gestion des carrières enseignantes :

- le premier regroupe les pays ayant fait le choix d'une **hausse forte au cours des débuts de carrière, puis d'une relative stabilité salariale**. C'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg ou de la Pologne ;

- le deuxième groupe inclut les pays où les **augmentations salariales ont principalement lieu en fin de carrière**. Cette catégorie inclut la Grèce, le Portugal ou l'Autriche ;

- le troisième concerne les pays où les **rémunérations enseignantes augmentent modestement en début de carrière puis se stabilisent**. C'est le cas du Danemark, de la Norvège, de la Finlande ou de la Suisse ;

- enfin, leurs **rémunérations sont relativement stables tout au long de la carrière des enseignants** dans un nombre conséquent de pays européens : en Allemagne, Espagne, Italie ou encore en République Tchèque. Ce sont donc des structures de **carrière dites « plates »**.

La France se situe dans le deuxième groupe, l'avancement à l'ancienneté étant limité par l'âge très tardif du premier passage de grade. Il faut ainsi attendre vingt ans pour qu'un enseignant certifié connaisse son premier saut de grade. En conséquence, l'écrasante majorité des enseignants est rattaché à la classe normale : 74,1 % dans le premier degré, 62,7 % des certifiés et 64,7 % des agrégés, dans l'ensemble plus âgés, à la rentrée 2022. L'âge moyen des enseignants hors classe varie entre 52 et 55 ans, ce qui correspond à des enseignants presque en fin de carrière. Le même constat peut être étendu à la classe exceptionnelle, qui constitue le grade au-dessus du grade hors classe, qui ne concerne que très peu d'enseignants (entre 7 et 8,6 %).

¹ OCDE 2018 : *Les carrières enseignantes en Europe*.

Répartition des enseignants titulaires de l'enseignement public par corps et par grade à la rentrée 2022

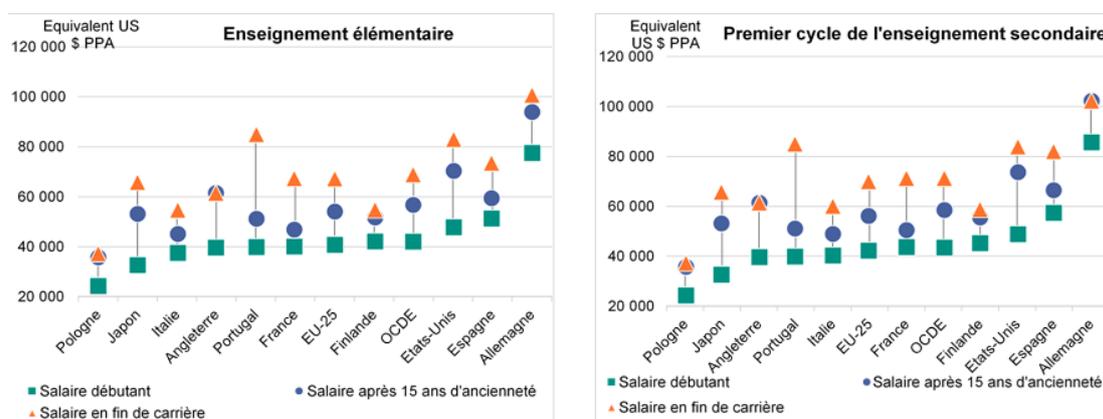
		Effectifs	Répartition par grade en %	Age moyen
Professeurs des écoles	Classe normale	258 013	74,1	40,0
	Hors classe	64 049	18,4	52,8
	Classe excep.	26 049	7,5	56,0
	Ensemble	348 111	100,0	43,5
Professeurs certifiés	Classe normale	135 115	62,7	40,0
	Hors classe	62 089	28,8	54,1
	Classe excep.	18 463	8,6	56,1
	Ensemble	215 667	100,0	45,4
Professeurs agrégés	Classe normale	34 119	64,7	40,8
	Hors classe	14 872	28,2	54,6
	Classe excep.	3 761	7,1	58,4
	Ensemble	52 752	100,0	45,9

Source : commission des finances d'après la DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, 2023

Les enseignants français commencent leur carrière avec un salaire inférieur à la moyenne de l'UE, mais **c'est après quinze ans d'ancienneté que l'écart avec la moyenne des pays européens est la plus forte et atteint près de 10 000 dollars annuels.**

Salaire statutaire moyen brut des enseignants dans les pays de l'OCDE

(en dollars et en parité de pouvoir d'achat)



Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2024

Au-delà des enjeux de revalorisation salariale au sens strict, il est essentiel d'engager une **réflexion de fond sur la structuration de la carrière des enseignants**. En d'autres termes, la revalorisation des enseignants ne peut être uniquement constituée de mesures indemnitaires, mais doit s'accompagner de nouvelles perspectives sur le déroulement de carrière. Les perspectives de carrière sont d'ailleurs notées 3,9 sur 10 par les personnels de l'Éducation nationale en 2023.

Le ministère s'est engagé dans des avancées sur ce point. Ainsi, **plusieurs innovations statutaires sont mises en place afin d'accélérer les promotions** en facilitant l'accès aux grades supérieurs. Le taux de passage à la hors-classe devrait continuer d'augmenter, passant de 18 % en 2021 à 21 % en 2023, 22 % en 2024 et 23 % en 2025.

S'agissant de la classe exceptionnelle, le taux de promotion est également assoupli, passant de 10 % à 10,5 %. À partir de 2024, un ratio entre le nombre de promus et celui d'agents pouvant être promus remplace la règle du contingentement pour l'accès à la classe exceptionnelle. Ce ratio est de 29 % pour les professeurs des écoles, 9 % pour les professeurs certifiés et 13,5 % pour les professeurs agrégés. L'accès à l'échelon spécial de la classe exceptionnelle des corps enseignants, d'éducation et de psychologues, ainsi que le grade unique des professeurs de chaires supérieures se fera à l'ancienneté et n'est désormais plus contingenté, représentant un gain de 234 euros nets mensuels.

d) La rémunération des heures supplémentaires, un facteur de hausse du salaire des enseignants

La rémunération des heures supplémentaires représente une part croissante du salaire des enseignants. Ainsi, d'après la DEPP¹, à la rentrée 2023, le service hebdomadaire moyen d'un enseignant exerçant dans un établissement du second degré est de **18 heures et 34 minutes**, dont 1 heure et 43 minutes d'heures supplémentaires annualisées² (HSA). Le nombre d'HSA que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été porté à deux en 2019³.

Au total, en 2022-2023, 88 % des enseignants ont réalisé au moins une heure supplémentaire (HSA ou HSE). Chaque enseignant a fait en moyenne 2,16 heures supplémentaires par semaine, pour une rémunération annuelle moyenne de 3 190 euros. La rémunération annuelle d'une HSA est de 1 458 euros en moyenne ; plus spécifiquement, elle est de 2 543 euros pour

¹ [Les heures supplémentaires des enseignants à la rentrée 2023 dans les établissements du second degré](#), Note d'information n°24.33, août 2024, DEPP.

² Ces heures sont effectuées chaque semaine en plus de l'obligation réglementaire de service. Elles sont à différencier des heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont ponctuelles et réalisées par exemple dans le cadre d'une suppléance, du dispositif « devoirs faits » etc.

³ Décret n° 2019-309 du 11 avril 2019 portant création d'une seconde heure supplémentaire hebdomadaire non refusable par les enseignants du second degré.

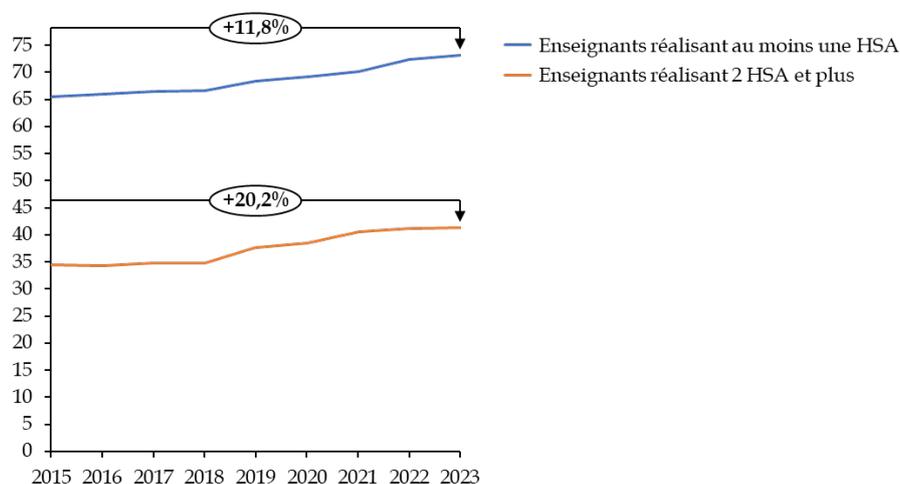
un professeur agrégé en CPGE et STS, de 1 346 euros pour un professeur titulaire et de seulement 1 018 euros pour un enseignant non titulaire.

Le nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires est en augmentation. Ainsi, entre 2015 et 2022, la part des enseignants réalisant au moins une HSA a augmenté de 12 %, et celle des enseignants réalisant deux HSA ou plus de 20 %. La hausse du nombre d'enseignants réalisant des heures supplémentaires est liée au décret du 12 octobre 2021, qui rend compatible l'exercice des fonctions à temps partiel avec la réalisation de HSA depuis la rentrée 2022. Ainsi, à cette date, 25 % des enseignants à temps partiel réalisaient des HSA. Cette proportion atteint 35 % à la rentrée 2023.

Tous les professeurs ne sont pas concernés de la même manière par le recours aux heures supplémentaires. De manière générale, **moins un enseignant doit effectuer d'heures réglementaires, plus son volume moyen d'heures supplémentaires est élevé.** Dans le cas des enseignants agrégés, leur nombre moyen d'heures supplémentaires est accru par les heures d'interrogations : **un enseignant en CPGE effectue en moyenne 3,4 heures supplémentaires par semaine, contre 1,4 en collège et 1,9 en lycée.**

Évolution de la part des enseignants réalisant au moins une HSA et plus de deux HSA entre 2015 et 2023

(en pourcentage)

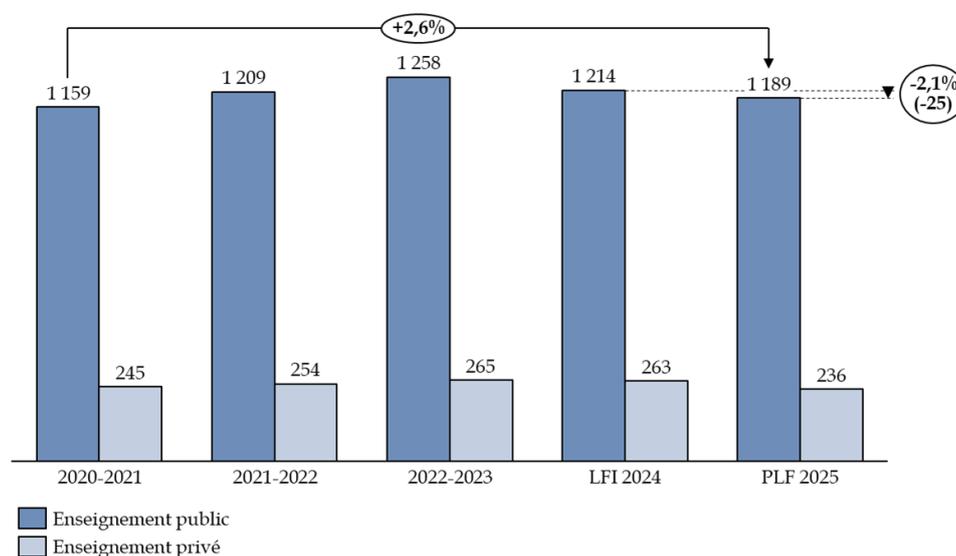


Source : commission des finances d'après la DEPP

La rémunération des heures supplémentaires des enseignants représente pour l'enseignement scolaire un coût de 1,19 milliard d'euros au PLF 2025 pour l'enseignement public, en baisse de 25 millions d'euros par rapport à 2024. Il est de 239 millions d'euros pour le privé, soit un coût total de 1,43 milliard d'euros.

Évolution du budget consacré à la rémunération des heures supplémentaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après la DEPP

3. Un effort budgétaire incontestable et stabilisé en 2025 pour améliorer les rémunérations des personnels

a) Un coût budgétaire évalué à 4,5 milliards d'euros en 2025 pour revaloriser les salaires des enseignants

Entre 2021 et 2025, les dépenses de personnels ont augmenté de 13,2 milliards d'euros sur le titre 2, soit 8,8 milliards d'euros hors dépenses liées au CAS Pensions. La hausse structurelle des dépenses de personnels peut se décomposer ainsi :

- les revalorisations décidées au titre de la revalorisation du point d'indice, de 3,5 % opérée à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023, représentant une hausse des dépenses de 2,5 milliards d'euros en année pleine, dont 1,69 milliard d'euros liée à la hausse de 2022 et 758 millions d'euros liée à la hausse de 2023 ;

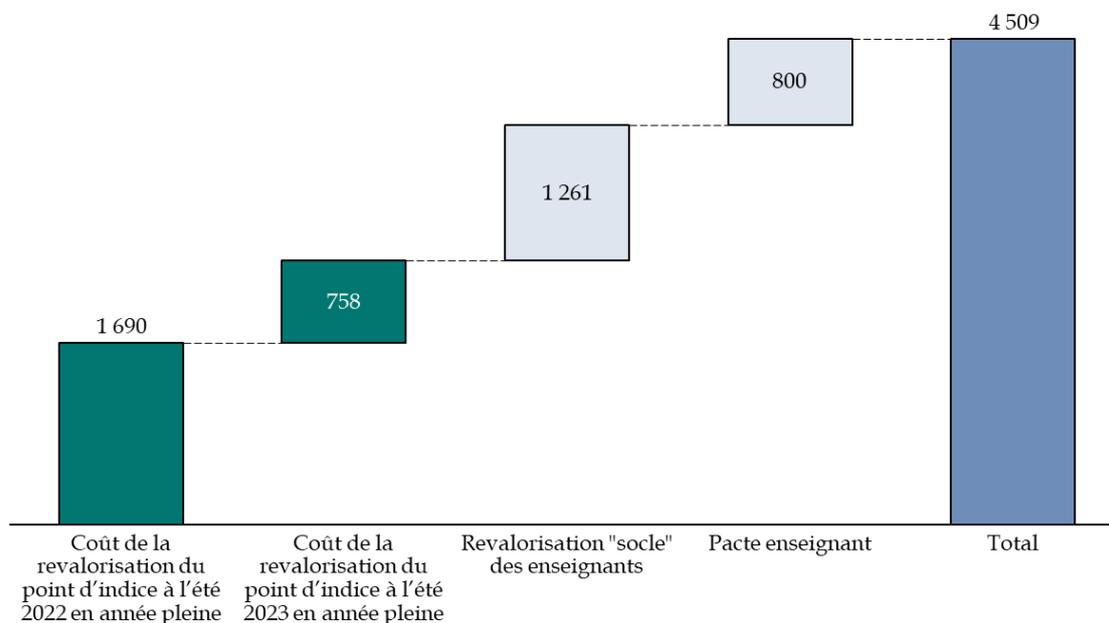
- les revalorisations décidées au titre de la revalorisation socle des enseignants, pour un montant de 1,26 milliard d'euros en année pleine ;

- le Pacte enseignant, qui représente, en 2025, un total de 800 millions d'euros.

Au total, en l'absence de ces diverses mesures de revalorisation salariales, toutes choses égales par ailleurs, les dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire » au PLF pour 2025 auraient été moins élevées de 4,51 milliards d'euros.

Décomposition de l'impact en 2025 des différentes mesures de revalorisation salariales décidées entre 2022 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Il est à noter que par rapport à 2024, la prime de pouvoir d'achat n'est pas versée aux enseignants cette année.

b) Une hausse des rémunérations moyennes des enseignants

Les rémunérations moyennes des enseignants ont significativement augmenté entre 2021 et 2024, comme démontré *supra*, en particulier en début de carrière.

Le Président de la République et le ministre de l'éducation nationale avaient mis en avant l'objectif que les enseignants débutants puissent bénéficier d'un **traitement minimum de 2 000 euros nets à partir de la rentrée 2023**. D'un point de vue purement formel, cet objectif devrait être tenu en 2024, à l'exception des enseignants stagiaires. Les enseignants commencent leur deuxième année d'enseignement à 2 121 euros nets par mois, pour atteindre 3 600 euros en fin de carrière.

Comme indiqué plus haut, le principal axe de la revalorisation « socle » mise en place en septembre 2023 et dont les effets en année pleine sont sensibles en 2024 est le **doublément des indemnités statutaires**. Le montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), versée aux enseignants du 1^{er} degré, et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), attribuée aux enseignants du 2nd degré, est doublé pour atteindre **2 550 euros bruts par an, soit un gain annuel brut de 1 350 euros** à partir de 2023 par rapport à septembre 2022.

4. Le Pacte enseignant, un dispositif efficient, avec un coût sanctuarisé

a) Les missions du Pacte ont été recentrées autour des heures supplémentaires

Le Pacte enseignant, annoncé en 2022, a pour objectif de **permettre une rémunération spécifique complémentaire pour les enseignants réalisant des missions supplémentaires**. Les textes d'application du Pacte ont été publiés¹ au cours de l'été pour une application à la rentrée 2023.

Les enseignants peuvent choisir de réaliser entre une et trois missions ou « briques » spécifiques du Pacte, rémunérées chacune à hauteur de 1 250 euros bruts annuels. Un Pacte « complet », soit la réalisation de trois missions par un enseignant, permet de bénéficier au maximum de 3 750 euros bruts supplémentaires par an. La rémunération prend la forme d'une part fonctionnelle de l'ISOE pour le second degré ou de l'ISAE pour le premier degré.

Deux types de missions existent :

- Des missions impliquant un temps face aux élèves, notamment le remplacement des heures supplémentaires et le dispositif d'aide aux devoirs (« Devoirs faits »). Des sessions de soutien en français ou en mathématiques peuvent être organisées en classe de sixième. Un enseignant peut réaliser à ce titre 18 heures ou 24 heures selon les missions. **En 2024, une souplesse a été introduite : les enseignants peuvent souscrire au Pacte en ne réalisant que 9 heures de remplacement de courte durée, et non 18 heures.**

- Des missions n'impliquant pas de temps passé devant les élèves. Il s'agit par exemple d'accompagnement de projets pédagogiques, de coordination de la découverte des métiers dans le second degré etc. Aucun nombre d'heures spécifique n'est associé à ce type de missions.

Des missions spécifiques ont été créées dans les lycées professionnelles, notamment d'accompagnement dans les périodes post-bac professionnel.

Certaines de ces missions étaient déjà réalisées par les enseignants avant la mise en œuvre du Pacte enseignant, parfois rémunérées grâce aux indemnités pour missions particulières, mais pas systématiquement.

¹ Décret n° 2023-627 du 19 juillet 2023 portant création d'une part fonctionnelle au sein de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves et arrêté du 19 juillet 2023 fixant les montants de l'ISOE et de l'ISAE et précisant les missions ouvrant droit à la part fonctionnelle de ces deux indemnités.

Missions du Pacte enseignant

		Missions	Volume horaire annuel
Premier degré	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Session de soutien ou d'approfondissement en mathématiques et en français en classe de 6 ^e .	18 heures
		Intervention dans le dispositif « devoirs faits ».	24 heures
		Intervention dans les dispositifs « stages de réussite » et « école ouverte ».	24 heures
		Soutien aux élèves rencontrant des difficultés dans les savoirs fondamentaux.	24 heures
	Missions d'accompagnement des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers.	
		Coordination et prise en charge des projets d'innovation pédagogique.	
Second degré général	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Remplacement de courte durée.	18 heures
		Intervention dans le dispositif « devoirs faits ».	24 heures
		Intervention dans les dispositifs « stages de réussite » et « école ouverte ».	24 heures
		Intervention dans le cadre de la découverte des métiers au bénéfice des collégiens.	24 heures
	Missions d'accompagnement ou d'orientation des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers.	
		Encadrement de la découverte des métiers dans les classes de 5 ^e , 4 ^e et 3 ^e .	
Coordination et prise en charge des projets d'innovation pédagogique.			
Second degré professionnel	Missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves	Enseignement et accompagnement dans les périodes post bac professionnel.	24 heures
		Enseignement complémentaire en groupes d'effectifs réduits.	24 heures
	Missions d'accompagnement ou d'orientation des élèves ou d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire	Accompagnement des élèves en difficulté.	
		Accompagnement vers l'emploi.	

Source : commission des finances d'après la note de service du ministère

b) Un coût budgétaire en hausse

En 2023, 300 millions d'euros de crédits étaient prévus pour la mise en place du « Pacte enseignant ». Ce montant double en 2024 pour atteindre **628 millions d'euros**, dont 124 millions d'euros pour l'enseignement privé. **Ces crédits ont été reconduits pour la rentrée 2024 et devraient atteindre 800 millions d'euros au titre du PLF pour 2025, dont 26 % des dotations pour l'enseignement public du premier degré et 74 % pour l'enseignement public du second degré.**

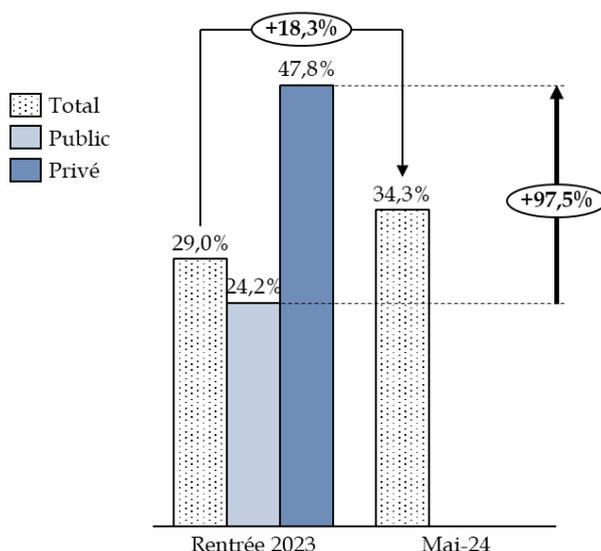
c) Une mesure plutôt efficiente, notamment pour le remplacement d'heures supplémentaires

Le ministère de l'Éducation nationale avait annoncé un objectif d'un tiers des enseignants adhérant au pacte enseignant. Cet objectif n'est pas complètement atteint. **Au total à la rentrée 2023, 29 % des enseignants avaient adhéré au pacte enseignant.** Toutefois, le ministère avait anticipé une adhésion à trois missions du pacte d'un tiers des enseignants, et non à au moins une brique, comme c'est le cas aujourd'hui. Ainsi, seuls 14 % des enseignants cumulent plusieurs missions du Pacte, dont 23 % dans le privé et 12 % dans le public. **Le gain moyen annuel par enseignant ayant adhéré au Pacte est de 2 408 euros.** Au total, en 2023-2024, le Pacte enseignant a permis de réaliser 7,6 millions d'heures supplémentaires, au bénéfice du système éducatif.

De plus, à la rentrée 2023, 22 % des enseignants combinent des missions des Pactes et des heures supplémentaires annualisées, soit plus des trois quarts des signataires du Pacte.

L'adhésion au Pacte enseignant est en hausse : ainsi, en mai 2024, 34,3 % des enseignants avaient adhéré au Pacte, soit une hausse de 18,3 %.

Part des enseignants ayant adhéré à au moins une brique du pacte enseignant, à la rentrée 2023 et en mai 2024



Source : commission des finances d'après la DEPP

Parmi les enseignants ayant adhéré au Pacte, 16,5 % des enseignants ont accepté des remplacements de courte durée, 9 % assurent les dispositifs « devoirs faits » et 8,3 % contribuent aux projets d'innovation pédagogique au titre du Pacte enseignant.

L'adhésion au pacte est deux fois plus forte dans le privé (à hauteur de 47,8 % des enseignants) que dans le public (à hauteur de 29 % des enseignants). Le Pacte est également particulièrement populaire chez les professeurs en lycée professionnel, qui sont 41 % à y avoir adhéré. Toutefois, seuls 14 % des enseignants agrégés ont pris une brique de Pacte, peut-être en raison des moindres incitations financières.

Le Pacte a des effets bénéfiques, en particulier en termes de remplacement de courte durée : **en un an, le taux de remplacement de courte durée a été multiplié par 2,5**. En 2024, la part des missions du pacte devant être consacrées au remplacement de courte durée des enseignants du secondaire a d'ailleurs été multipliée par deux.

III. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

A. UNE BAISSÉ STRUCTURELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES, QUI S'AMPLIFIERA DANS LES ANNÉES À VENIR

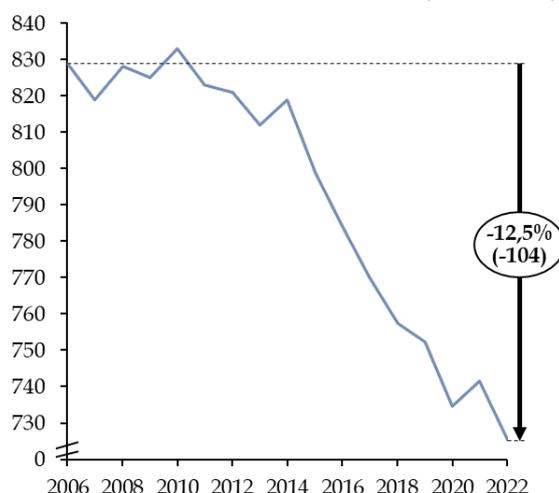
1. Une baisse de 12 % de la natalité en moins de 20 ans

Comme indiqué plus haut, le PLF pour 2025 annonce sur la mission Enseignement scolaire une baisse de 4 000 emplois d'enseignants, essentiellement dans le premier degré. Cette diminution des effectifs des personnels de l'éducation nationale est directement liée à la baisse constatée et à venir des effectifs des élèves.

En effet, la diminution de la natalité constitue le facteur démographique prédominant. **Entre 2006 et 2022, le nombre de naissances par an a diminué en France de 12,5 %, soit 104 000 naissances en moins en 2022 par rapport à 2006.** La chute de la natalité est particulièrement frappante à partir de 2014, et commence déjà à produire des effets. Ainsi, une génération d'élèves née en 2018 entre en maternelle en 2021, en primaire en 2024, au collège en 2028, au lycée en 2032 et en sort en 2035.

La baisse de la natalité, surtout si elle se poursuit, va donc produire tous ses effets sur les effectifs d'élèves scolarisés dans les années à venir.

Évolution du nombre de naissances en France entre 2006 et 2012
(en milliers)



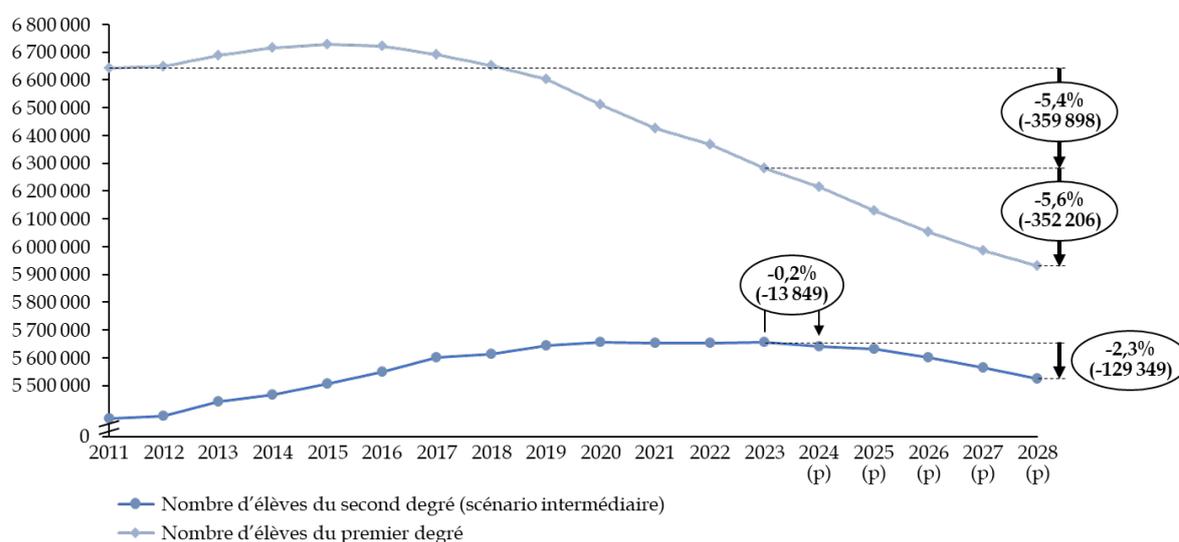
Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse de la natalité a déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, entre 2011 et 2023, **le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a baissé de 5,4 %**, représentant près de 360 000 élèves scolarisés en moins. Cette

baisse s'accroîtra fortement dans les années à venir : d'après la DEPP, entre 2023 et 2028, les effectifs d'élèves diminueront de 5,6 %, représentant 352 206 élèves en moins, soit une chute du nombre d'élèves en cinq ans équivalente à celle qui s'est produite entre 12 ans.

Dans le second degré, les effectifs avaient augmenté de 5,1 % entre 2011 et 2023, sous l'effet de l'entrée au collège des enfants nés entre 1999 et 2001. La tendance s'inverse toutefois à partir de 2024, en répercussion de la baisse déjà constatée d'élèves dans le premier degré. Entre 2023 et 2024, le second degré perd déjà 14 000 élèves. Il devrait y avoir près de 130 000 élèves en moins entre 2023 et 2028 selon les projections, soit une perte de 2,3 %.

Évolution du nombre d'élèves scolarisés dans le premier et le second degré entre 2011 et 2028



Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse démographique est donc ressentie en premier lieu par le premier degré.

2. Le premier degré perdra 350 000 élèves d'ici à 2028

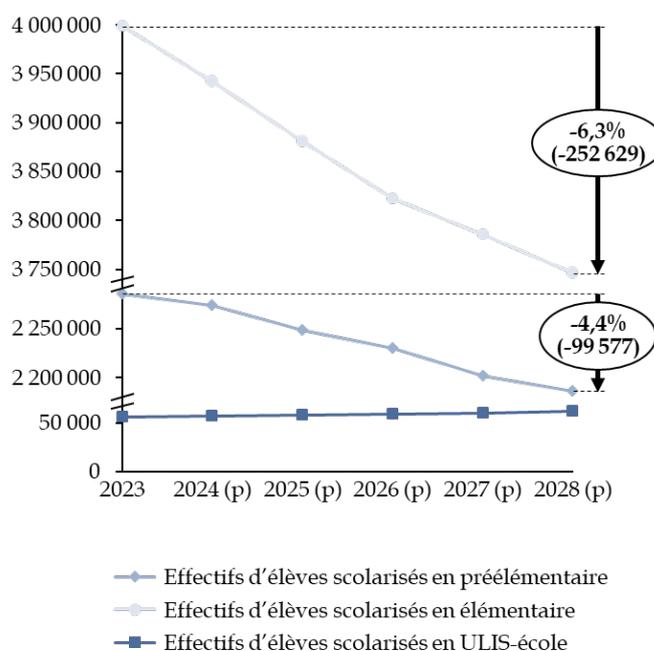
Le constat de la baisse des effectifs d'élèves dans le premier degré est particulièrement frappant parce qu'il reste vérifié en 2019, malgré la mise en œuvre à la rentrée 2019 de l'obligation de scolarisation des enfants à 3 ans. Cette année-là, il y a quand même 50 000 élèves de moins dans le premier degré.

L'évolution des effectifs d'élèves du premier degré sera néanmoins différenciée selon le type de structure concernée, d'après la DEPP. Ainsi, le nombre d'élèves scolarisés en préélémentaire baissera de près de 100 000, soit

une diminution de 4,4 %. L'élémentaire perdra jusqu'à 6,3 % de ses effectifs, soit plus de 250 000 élèves. À l'inverse, le nombre d'élèves scolarisés dans les classes « ULIS » (Unités localisées pour l'inclusion scolaire), qui constituent des unités spécifiquement dédiées à l'accompagnement des élèves en situation de handicap dans les établissements scolaires, devrait rester stable, voire légèrement augmenter. La volonté politique est en effet de favoriser les « ULIS », dispositifs globalement plébiscités par les acteurs de l'Éducation nationale pour prendre en charge certains élèves en situation de handicap.

Les prévisions ne diffèrent pas concernant les évolutions d'effectifs du public et du privé.

Évolution des élèves scolarisés en élémentaire, préélémentaire et en écoles « ULIS » entre 2023 et 2028



Source : commission des finances d'après la DEPP

Le nombre d'élèves du premier degré s'établirait à moins de 6 millions en 2028. Ces prévisions tiennent compte des évolutions politiques intervenues, notamment de la mise en œuvre du choc des savoirs, qui devrait impliquer une hausse des redoublements en CM2, dernière année avant l'entrée au collège.

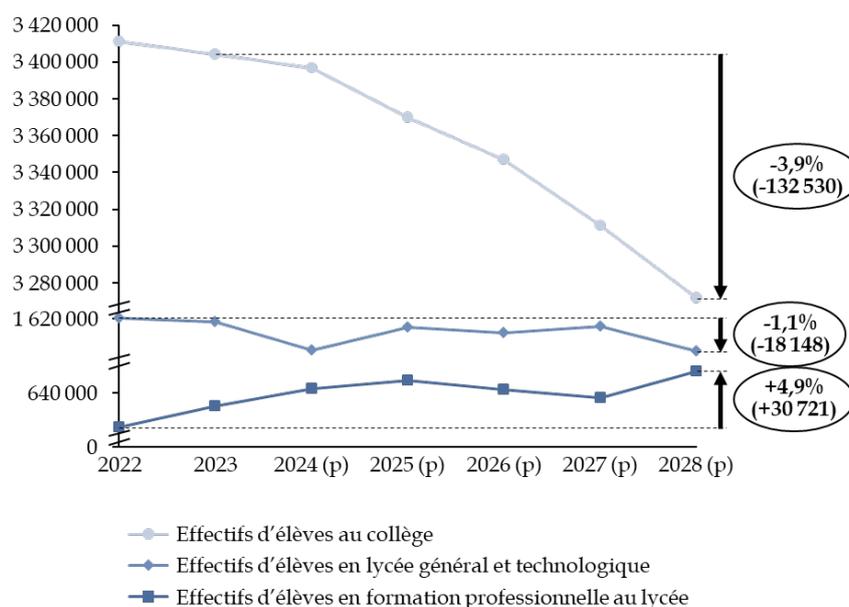
La baisse des effectifs du premier degré aura nécessairement un effet retardé sur le second degré.

3. Les effectifs d'élèves du second degré, une baisse moindre mais vouée à s'accroître dans les années à venir

La baisse de 130 000 élèves du second degré d'ici à 2028 n'aura pas les mêmes effets selon la filière concernée. Ainsi, le collège perdra près de 140 000 élèves, soit 4,1 % de ses effectifs, d'ici quatre ans. Le lycée général et technologique perdra environ 18 000 élèves, soit 1 % de ses effectifs.

À l'inverse, les effectifs des lycées professionnels devraient augmenter de près de 30 %, en répercussion probablement de la réforme du lycée professionnel menée ces deux dernières années et qui a contribué à renforcer l'attractivité. L'autre facteur de hausse des effectifs des lycées professionnels est la réforme annoncée du **diplôme national du brevet (DNB)**, qui selon le ministère devrait s'appliquer à partir de 2026, rendant obligatoire l'obtention du DNB pour passer en seconde.

Évolution des effectifs d'élèves au collège, lycée général et technologique et dans la voie professionnelle entre 2022 et 2028



Source : commission des finances d'après la DEPP

La diminution du nombre d'élèves constitue une justification évidente de la baisse annoncée du nombre d'enseignants. Toutefois, on peut la considérer également comme **une opportunité pour améliorer les taux d'encadrement des élèves**, par exemple en ne diminuant pas dans les mêmes proportions les emplois d'enseignants.

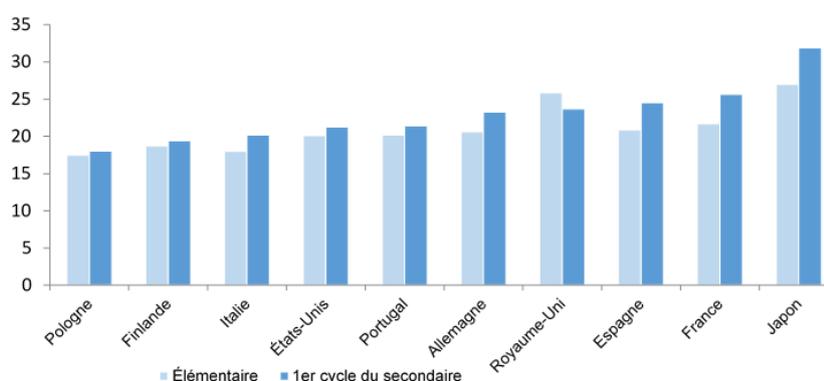
B. DES TAUX D'ENCADREMENT EN AMÉLIORATION, MAIS ENCORE ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE

1. Même en baisse, un nombre d'élèves par classe toujours élevé, dans le premier degré

a) *Des taux d'encadrement dans le premier degré encore élevés par rapport à la moyenne européenne*

Les taux d'encadrement des élèves en France comptent parmi les plus élevés d'Europe dans le premier degré. Ainsi, en 2022, les écoles françaises comptent en moyenne 21,7 élèves par classe, d'après l'OCDE, soit un niveau plus élevé qu'au Portugal, en Finlande, aux États-Unis, en Allemagne. Ce ratio est toutefois moins élevé qu'au Royaume-Uni et au Japon, qui comptent respectivement 25,8 et 27 élèves par classe en moyenne. Il est plus difficile de faire des comparaisons internationales sur le préélémentaire, la scolarisation n'étant pas obligatoire à cet âge-là dans tous les pays.

Nombre d'élèves moyen par classe dans l'élémentaire et le premier cycle du secondaire dans divers pays de l'OCDE



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2024

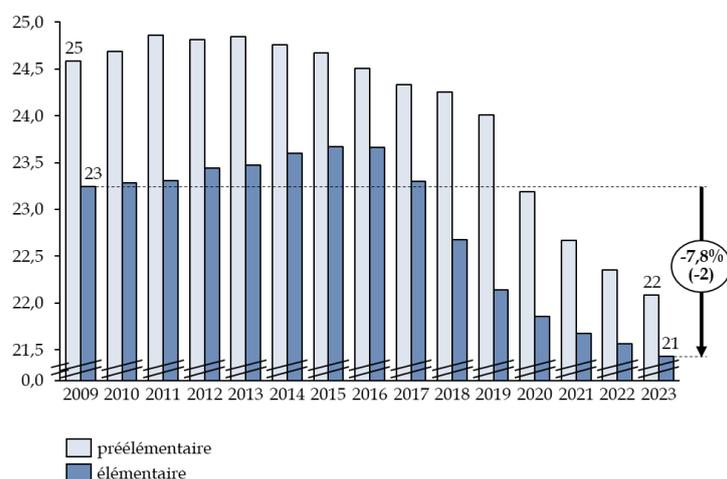
Ces taux d'encadrement, très élevés, constituent des obstacles à la formation des élèves, des petits groupes étant plus favorables à l'apprentissage.

b) *Une amélioration des taux d'encadrement, favorisée par la politique de dédoublement des classes*

Toutefois, les taux d'encadrement des élèves des écoles françaises connaissent une nette amélioration ces dernières années, sous l'effet conjugué de la baisse démographique et du dédoublement des classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1, mis en œuvre à partir de 2017. Ainsi, le nombre moyen d'élèves par classe s'élève en 2023 à 21,4, en baisse de

7,8 % par rapport à 2009. Il s'agit de la septième année consécutive de baisse du nombre d'élèves par classe dans le primaire.

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe en France dans le premier degré, entre 2009 et 2023



Source : commission des finances d'après la DEPP

La mise en œuvre de la politique de dédoublement des classes dans l'éducation prioritaire, qui a concerné à partir de 2017 les classes de CP et de CE1, puis depuis 2020 les grandes sections de maternelle, contribue significativement à l'amélioration des taux d'encadrement des élèves dans le premier degré. Seuls les établissements classés en réseau d'éducation prioritaire (« REP ») et réseaux d'éducation prioritaire renforcée (« REP + ») ont pu en bénéficier. L'objectif était en effet de combattre les difficultés scolaires dès les premières années de scolarisation, afin de consolider les apprentissages fondamentaux des élèves les plus fragiles. **Cette politique a d'ailleurs eu un coût, chiffré à 1,3 milliard d'euros supplémentaires dépensés dans l'éducation prioritaire en 2023 par rapport à 2021.**

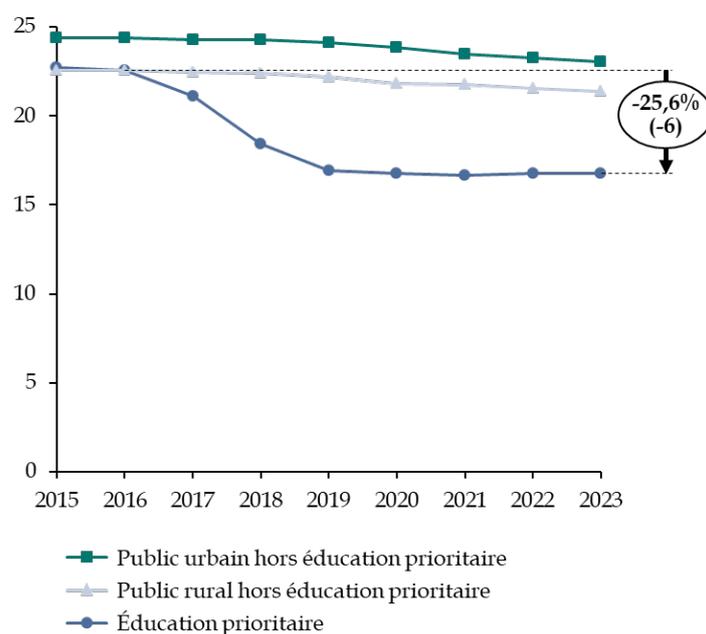
La mise en œuvre de cette politique a permis de diminuer le nombre d'élèves par classe dans les écoles classées en éducation prioritaire de plus de 25 %. Par ailleurs, l'ensemble des classes, et non uniquement les classes dédoublées, ont bénéficié d'une baisse du nombre d'élèves dans les zones d'éducation prioritaire.

Il est de plus à noter que la taille des classes des écoles non classées en éducation prioritaire n'a pas augmenté par l'effet d'une réallocation des ressources, même si elle n'a bien sûr par diminué dans les mêmes proportions. Ainsi, dans les écoles non classées en réseau d'éducation prioritaire et en zones urbaines, la taille moyenne des classes est de 23 élèves. De même, dans les écoles en zones rurales hors éducation prioritaire, la taille moyenne des classes est de 21,4 élèves en 2023. La taille des classes des écoles rurales n'a pas été

impactée par la politique de dédoublement des classes des écoles classées « REP » ou « REP + ».

Le plafonnement à 24 du nombre d'élèves par classe en grande section, CP et CE1 sur l'ensemble du territoire, amorcé en 2020, contribue d'ailleurs à alléger la taille des classes. Ainsi, en 2023, 82 % des classes de grande section, 94 % des classes de CP et 89 % des classes de CE1 dans le public comptent moins de 24 élèves.

Évolution du nombre moyen d'élèves par classe dans les écoles publiques des milieux ruraux, urbains et d'éducation prioritaire



Source : commission des finances d'après la DEPP

L'amélioration du taux d'encadrement des élèves dans le primaire est encourageante et devrait contribuer à améliorer la qualité de l'apprentissage des élèves français.

2. Des taux d'encadrement encore très élevés dans le secondaire

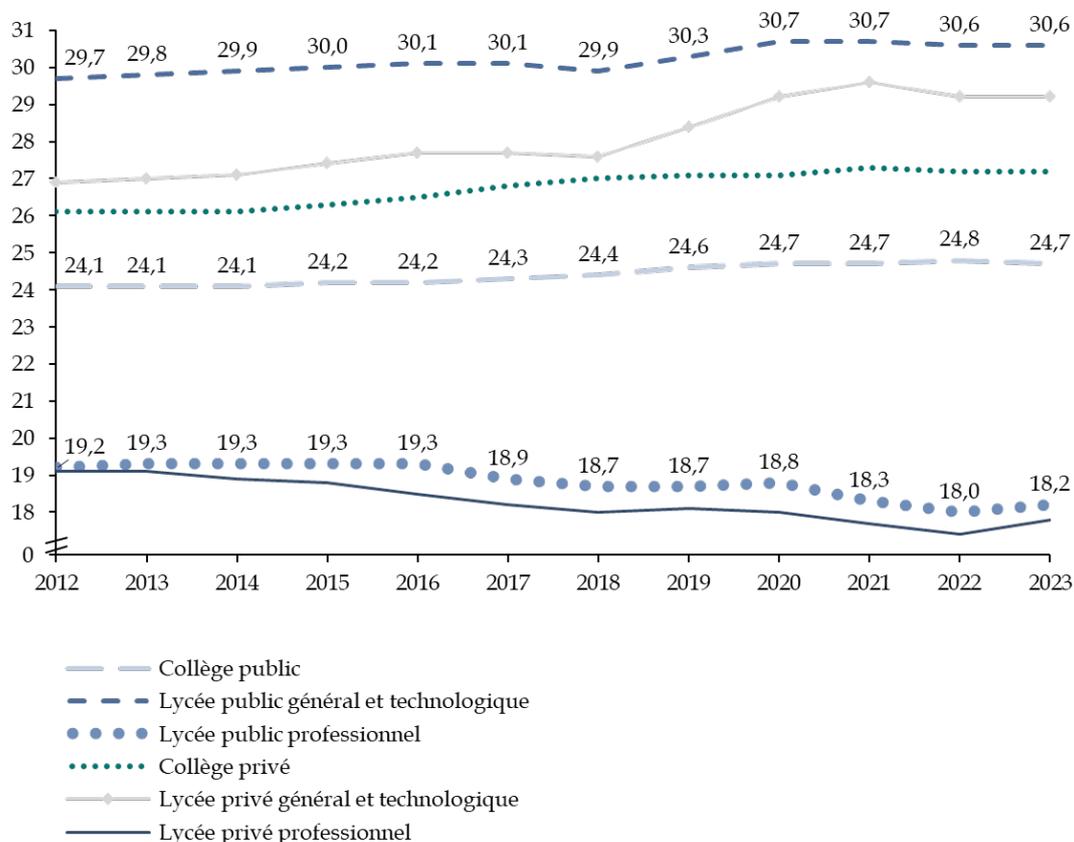
Dans le secondaire, une classe compte en France en moyenne 25,6 élèves, soit un taux supérieur à celui de la Pologne, des États-Unis, de l'Italie, de l'Allemagne ou encore du Royaume-Uni. Seul le Japon parmi les pays de l'OCDE compte en moyenne plus d'élèves par classe, à hauteur de 31,9.

Le nombre moyen d'élèves par classe a globalement peu été modifié dans le secondaire depuis 2012 : il a peu augmenté dans le collège et le lycée général et technologique public. Il est toutefois frappant de constater la baisse

du nombre d'élèves par classe en lycée professionnel, que ce soit dans le public ou dans le privé.

Le nombre moyen d'élèves par classe est également significativement plus élevé dans le privé que dans le public au collège, avec une moyenne de 27,7 élèves par classe contre 24,7 dans le public. La tendance est toutefois inverse au lycée général et technologique (avec 29,2 élèves en moyenne par classe dans le privé contre 30,6 dans le public), comme professionnel (17,8 élèves dans le privé en moyenne par classe contre 18,2 dans le public).

Nombre d'élèves moyen par classe dans le secondaire entre 2012 et 2023



Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse à venir des effectifs d'élèves dans le secondaire peut constituer une opportunité pour corriger la tendance aux classes très chargées, en particulier dans les milieux urbains.

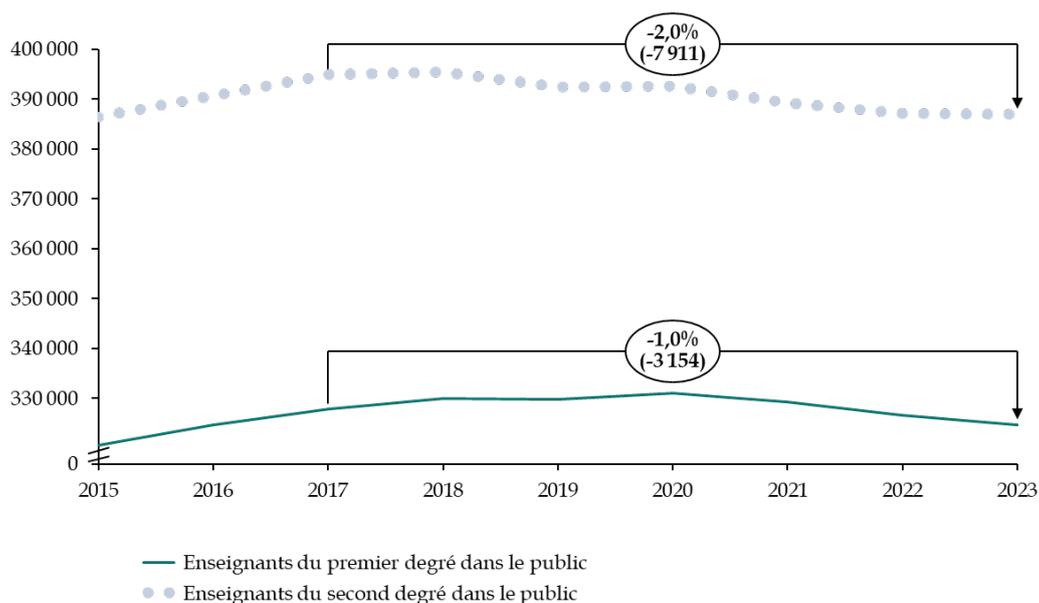
C. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE, UNE OPPORTUNITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Des effectifs d'enseignants en légère baisse

Les effectifs des enseignants sont relativement stables depuis 2015. Ainsi, le nombre d'enseignants du premier degré, dans le public, a diminué de 2 %, soit une baisse de 7 911 emplois. Dans le même temps, les effectifs des élèves sont inférieurs de 6,1 % dans le premier degré.

Dans le second degré, le nombre d'enseignants a diminué de 1 %, représentant une baisse de 3 154 emplois. Les établissements du second degré ont dans le même temps gagné 1 % d'effectifs. L'évolution du nombre d'enseignants est donc déjà décorrélée des changements du nombre d'effectifs d'élèves.

Évolution des effectifs d'enseignants du premier et du second degré public entre 2015 et 2023



Source : commission des finances d'après la DEPP

Ainsi, l'évolution des effectifs d'enseignants doit être réfléchi au regard des enjeux de baisse en cours et à venir des effectifs d'élèves, comme l'a d'ailleurs évoqué un rapport récent de l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) dans une revue de dépenses¹.

¹ « [Dispositifs en faveur de la jeunesse](#) », avril 2024.

Une baisse du nombre de classes difficile à mettre en œuvre localement

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ont proposé dans une revue de dépenses des recommandations pour **limiter les dépenses d'éducation, à travers trois scénarios alternatifs proposant des suppressions de classes dans le premier et le second degré.**

Les inspections constatent ainsi que la méthodologie retenue par le MENJ pour prédire les évolutions démographiques sur le territoire et donc les moyens nécessaires associés diffère de celles de la direction du Budget. Elles proposent donc **trois scénarios conduisant à une nouvelle répartition des moyens budgétaires entre établissements sur les territoires :**

- Le scénario dit n° 1 conduit à **supprimer les classes à effectifs réduits** sans créer de classes à effectifs trop importants. La méthodologie, qui tient compte notamment de l'indice de position sociale des établissements, conduirait à **supprimer près de 600 classes dans le premier degré, entre 1005 et 1436 classes au collège et entre 1387 et 1823 équivalents temps plein (ETP) au lycée.**

Ces calculs ne prennent toutefois pas en compte la **répartition territoriale**. Il serait problématique de supprimer des classes dans des territoires déjà très enclavés, augmentant ainsi fortement le temps de trajet des élèves.

- Le scénario n° 2 conduit à **relever le seuil de dédoublement en éducation prioritaire et en éducation prioritaire renforcée**. Le taux actuel appliqué est de 12 élèves par professeur. **Un seuil de dédoublement à 15 élèves par professeur se traduirait par la fermeture de 839 classes**, dont 124 dans l'académie de Créteil et 136 dans celle de Versailles.

- Le scénario n° 3 conduit à **adapter le maillage territorial des écoles et des établissements**. L'IGF et l'IGESR estiment que **1925 écoles (dont 105 en REP+ et 166 en REP)**, représentant 4 % du total des écoles et 4927 ETP pourraient être fermées, **les élèves ayant accès à une offre scolaire équivalente de proximité**. De même, **33 collèges représentant 796 ETP**, dont 4 classés REP+ et 6 classés REP, sont identifiés comme pouvant être fermés.

Source : commission des finances

2. Utiliser la baisse démographique comme une opportunité de rééquilibrage des moyens de l'Éducation nationale

La légère baisse des effectifs d'enseignants est toutefois à considérer en regard des politiques récentes qui ont nécessité le redéploiement d'effectifs d'enseignants :

- en particulier, la politique de dédoublement des classes de CP et de CE1 mise en œuvre dès 2017 a nécessité le redéploiement de 10 800 postes d'enseignants du premier degré.

- Le prolongement de cette politique aux grandes sections de maternelle dès 2020 a entraîné le déploiement de 5 200 emplois dédiés. **Ainsi, au total, la politique de dédoublement des classes dans les établissements d'éducation prioritaire a impliqué le déploiement de 16 000 emplois, soit 5 % de l'effectif d'enseignants du premier degré à la rentrée 2023.** Il aurait donc été particulièrement difficile de faire baisser le nombre

d'enseignants du premier degré dans les mêmes proportions que le nombre d'élèves entre 2017 et 2023 et d'instaurer dans le même temps le dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 dans les écoles classées « REP » et « REP + ».

- Dans le second degré, la politique de choc des savoirs a nécessité à la rentrée 2024 l'utilisation de 2 300 emplois dédiés pour créer les « groupes de besoin » dans les classes de sixième et de cinquième. L'extension du dispositif aux classes de quatrième et troisième impliquerait d'y dédier 5 000 emplois supplémentaires, d'après le ministère de l'Éducation nationale.

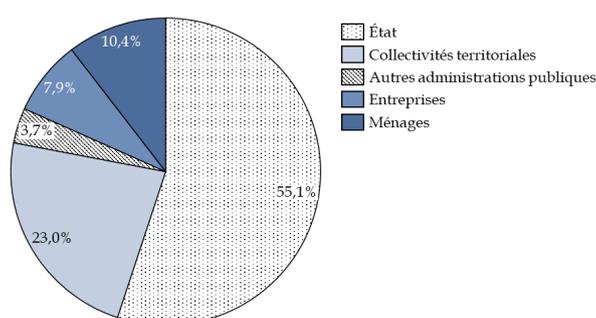
La baisse des effectifs d'élèves constitue une opportunité pour que la mission « Enseignement scolaire » finance, à budget constant, les politiques d'éducation les plus aptes à favoriser la réussite des élèves.

Une dépense intérieure d'éducation financée essentiellement par l'État

La dépense intérieure d'éducation est composée de l'ensemble des dépenses des dépenses d'éducation allouées par les différents acteurs. L'État fournit plus de la moitié des dépenses d'éducation, notamment via la mission « Enseignement scolaire ». Les collectivités territoriales sont le deuxième financeur principal, à hauteur de 23 %. Enfin, les entreprises contribuent à hauteur de 8 % et les ménages de 10,4 %.

Structure de la dépense intérieure d'éducation par financeur en 2023

(en pourcentage)

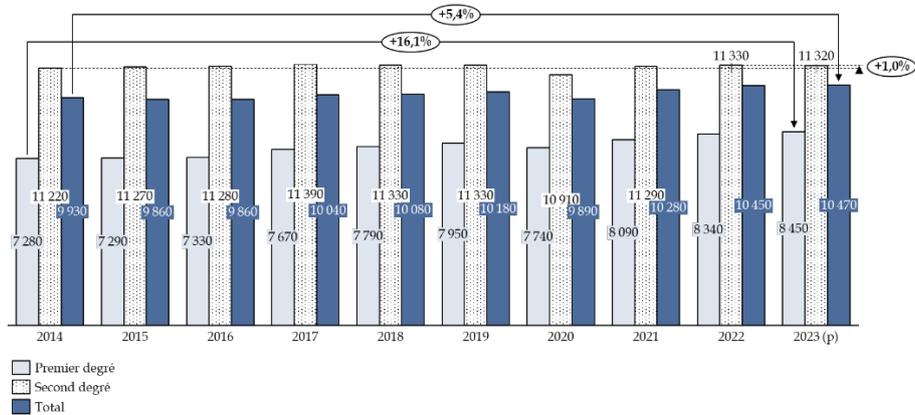


Source : commission des finances d'après la DEPP

La dépense moyenne annuelle par élève est de 8 450 euros dans le premier degré et de 11 320 euros dans le second degré, soit une moyenne de 10 470 euros. Elle a augmenté dans le premier degré de 16,1 % entre 2014 et 2023, et de 5,4 % dans le second degré. Si ces évolutions sont appréciables, il est à rappeler que l'inflation a augmenté de 18,1 % en tout. **La dépense moyenne par élève a donc diminué en euros constants, que ce soit dans le premier comme dans le second degré.**

Évolution de la dépense moyenne par élève entre 2014 et 2023

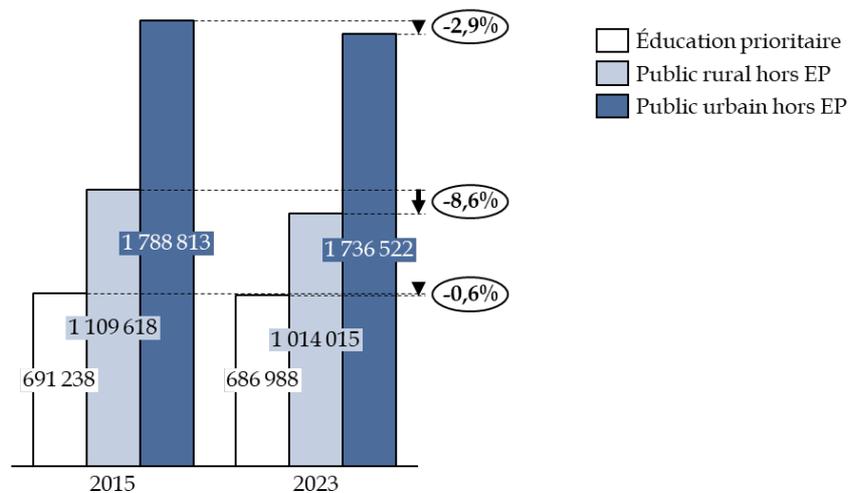
(en euros, à prix constants)



Source : commission des finances d'après la DEPP

De plus, une attention particulière doit être portée aux écoles rurales. Entre 2015 et 2023, les écoles publiques rurales ont en effet perdu près de 96 000 élèves de niveau élémentaire, soit un recul de 8,6 % des effectifs. Il paraît pourtant compliqué de ne cibler que les écoles rurales pour la suppression de postes d'enseignants, au regard des enjeux d'attractivité du territoire et de proximité des services publics dans des endroits parfois très enclavés.

Nombre d'élèves scolarisés en 2015 et en 2023 dans le premier degré en éducation prioritaire, dans le public rural et urbain hors éducation prioritaire



Source : commission des finances d'après la DEPP

Ainsi, la baisse des effectifs d'élèves ne peut permettre d'imputer mécaniquement une baisse du nombre d'enseignants. L'évaluation doit également tenir compte tant des spécificités des territoires que des politiques mises en œuvre. Une baisse plus mesurée des effectifs d'enseignants que des effectifs d'élèves permettrait de favoriser les politiques d'éducation, tout en stabilisant les moyens de la mission.

La commission des finances a donc proposé un amendement pour revenir de moitié sur la baisse prévue de 4 000 enseignants. **L'amendement revient sur la suppression de 2 000 postes d'enseignants du premier degré, en prenant sur les crédits du Pacte enseignant du programme 141 « Enseignement scolaire du premier degré », qui ont augmenté de 100 millions d'euros entre 2024 et 2025.** En effet, si le Pacte constitue un outil utile et pertinent, le rapporteur spécial estime que ces crédits seraient mieux utilisés pour maintenir le nombre d'enseignants, alors que seuls un tiers des enseignants ont adhéré au Pacte.

IV. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES RÉFORMES EN COURS

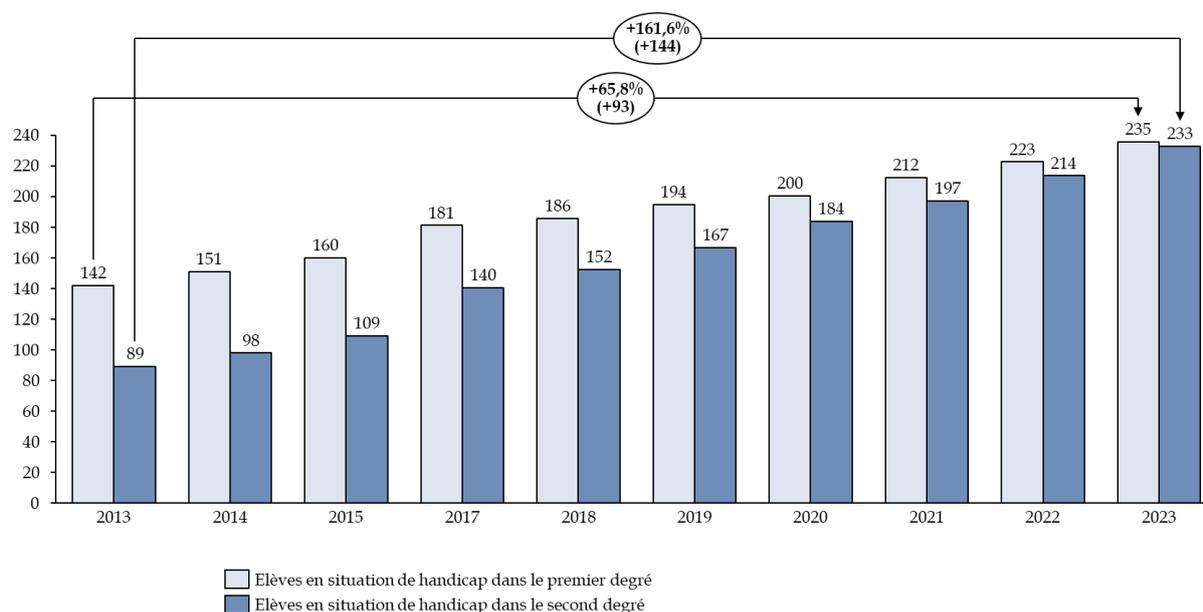
A. UNE POLITIQUE D'INCLUSION PEU SOUTENABLE BUDGÉTAIREMENT

1. Une hausse continue du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés

Depuis la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, qui garantit à tous le droit à une scolarisation en milieu ordinaire, dès lors qu'elle est possible, **près de 240 000 élèves en situation de handicap supplémentaires ont été scolarisés**, y compris dans les Unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS). La hausse a été de 66 % dans le premier degré, et de 162 % dans le second degré.

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés dans le premier et le second degré

(en milliers)



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

Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés a même augmenté de 6 %, soit 13 000 élèves, dans le premier degré, et de 9 %, soit une hausse de 19 000 élèves, dans le second degré, entre 2022 et 2023. À la rentrée 2024, le nombre d'élèves scolarisés en situation de handicap devrait passer à 513 000, représentant près de 45 000 élèves supplémentaires.

Ces élèves sont en classe en milieu ordinaire, parfois en ULIS. Les ULIS sont des dispositifs collectifs ouverts, au sein des écoles et établissements scolaires, dont l'objectif est précisément de favoriser leur scolarisation. Elles ont parfois une spécialisation pour répondre à certains troubles : trouble des fonctions auditives, du spectre de l'autisme, des fonctions visuelles etc.

Ainsi, parmi les élèves en situation de handicap scolarisés, 24 % se trouvaient en ULIS à la rentrée 2023. La proportion monte à 25 % pour les élèves en situation de handicap du second degré. Si le nombre d'élèves scolarisés en ULIS augmente depuis 2017, en revanche **la part des élèves en situation de handicap scolarisés en ULIS est en baisse, sans doute en raison de l'insuffisance des places dans ces structures.**

Évolution de la part d'élèves en situation de handicap scolarisés dans une ULIS entre 2017 et 2023

(en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Premier degré	28,0%	27,5%	27,0%	26,5%	25,1%	24,0%	23,0%
Second degré	29,8%	29,5%	29,0%	28,8%	28,1%	27,0%	25,0%
Total	28,8%	28,4%	27,9%	27,6%	26,6%	25,0%	24,0%

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

Pourtant, le nombre de structures est en hausse : ainsi, depuis 2017, plus de 2 000 unités supplémentaires ont été créées. À la rentrée 2024, cela représenterait 68 unités supplémentaires ont été ouvertes dans le premier degré et 215 dans le second degré, dont 167 en collège. Le Gouvernement avait annoncé son ambition d'ouvrir une ULIS par établissement à la rentrée 2027. **Cette évolution devrait être encouragée, le dispositif des ULIS constituant une aide particulièrement utile pour permettre la scolarisation d'élèves ayant besoin d'un accompagnement personnalisé.**

Évolution du nombre d'ULIS de 2017 à 2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Premier degré	4 848	4 919	5 021	5 097	5 292	5 227	5 390	5 458
Second degré	3 781	3 983	4 218	4 495	4 767	4 937	5 317	5 532
Total	8 629	8 902	9 239	9 592	10 059	10 164	10 707	10 990

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

Certains élèves sont également scolarisés de manière durable dans des établissements sociaux et médico-sociaux, à hauteur de 77 800 élèves à la rentrée 2023. Toutefois, la scolarisation dans ces établissements devrait être

davantage développée. Ainsi, selon la Direction générale de l'enseignement scolaire, en 2024, plus de 28 000 élèves sont scolarisés en milieu ordinaire, alors qu'ils sont en attente d'une place dans un établissement social ou médico-social. **Une telle situation interpelle, ces enfants ne recevant pas tout le soutien nécessaire.**

En outre, de nombreux enfants présentant un **trouble du comportement** sont actuellement scolarisés en milieu ordinaire, sans d'ailleurs toujours bénéficier d'une reconnaissance de handicap. Les enseignants sont souvent démunis pour enseigner dans ces situations délicates. Le rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs que le ministère ne dispose pas de données sur ce point précis, et ce d'autant plus que les inspecteurs d'académie sont très souvent saisis de cas de *burn-out* d'enseignants ou d'AESH en souffrance du fait de l'inclusion particulièrement difficile, pour ne pas dire ingérable, de certains enfants parfois violents, agressifs et incapables de maîtriser leurs pulsions.

Ces progrès dans la scolarisation d'élèves en situation de handicap doivent être salués. En effet, il y a une dizaine d'années, les parents d'élèves ayant des troubles semblables se trouvaient bien souvent démunis, en l'absence de solutions adaptées pour des enfants qui ont besoin d'un accompagnement spécifique mais pour lesquels la scolarisation en milieu ordinaire est bénéfique.

Toutefois, la hausse importante du nombre d'élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire entraîne des conséquences budgétaires, sur lesquelles il convient de s'interroger.

2. Un budget de 4,5 milliards d'euros consacrés à l'école inclusive, stable après deux années de hausse

Ainsi, le budget consacré à l'école inclusive est de 4,5 milliards d'euros au PLF 2025, soit un montant stable par rapport à 2024. Il est décomposé de la manière suivante :

- Près de 3 milliards d'euros sont consacrés au financement des accompagnements d'élèves en situation de handicap (AESH).

- Plus de 1,54 milliard d'euros permettent de rémunérer des enseignants spécialisés, dont 700 millions d'euros pour les personnels des ULIS.

- Un fonds de 25 millions d'euros pour soutenir l'achat de matériel pédagogique adapté aux élèves en situation de handicap est maintenu. Ainsi, en 2024, ce fonds a permis l'achat de 7 000 ordinateurs.

**Ventilation des dépenses en faveur de l'école inclusive
dans le PLF pour 2025**

(en millions d'euros)

Type de dépenses	Dépenses	Montant en PLF 2025
AESH	AESH sur titre 2	2982,2
	AESH hors titre 2	
	Total AESH	2987,2
Enseignants spécialisés	ULIS école	367,9
	ULIS lycée/collège	344,8
	Enseignants référents	152,4
	Autres postes	186,25
	Etablissements et services médico-sociaux	331,4
	Etablissements de santé	62,4
	Unités d'enseignement externalisées	92,5
Total Enseignants spécialisés	1537,7	
Dispositifs annexes	Matériels adaptés et accompagnement spécialisé	25
	Formation des AESH	2,2
	Déplacement des AESH	1,6
	Total autres dispositifs	28,8
Total		4528,7

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

Il est surtout frappant de considérer la hausse considérable des moyens consacrés à l'école inclusive en l'espace de quelques années. Ainsi, entre 2022 et 2025, le coût budgétaire a augmenté de 25 %.

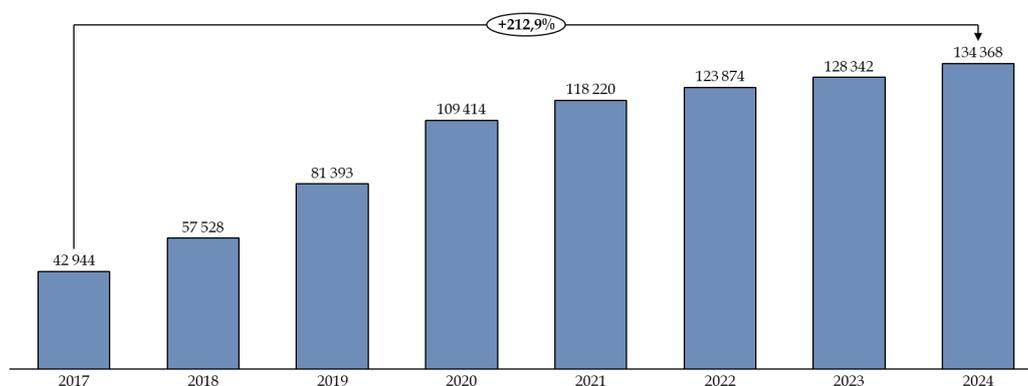
3. Un renforcement des moyens humains qui interroge

a) Une hausse continue des accompagnants d'élèves en situation de handicap

Le nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) a été multiplié par trois entre 2017 et 2024, représentant 134 368 personnes en 2024. Les besoins ne cessent d'augmenter : ainsi, le PLF pour 2025 prévoit la création d'encore 2 000 postes d'AESH, portant leur nombre à plus de 135 000. Entre 2022 et 2025, plus de 13 000 emplois d'AESH auront été créés pour permettre de répondre aux besoins.

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2024

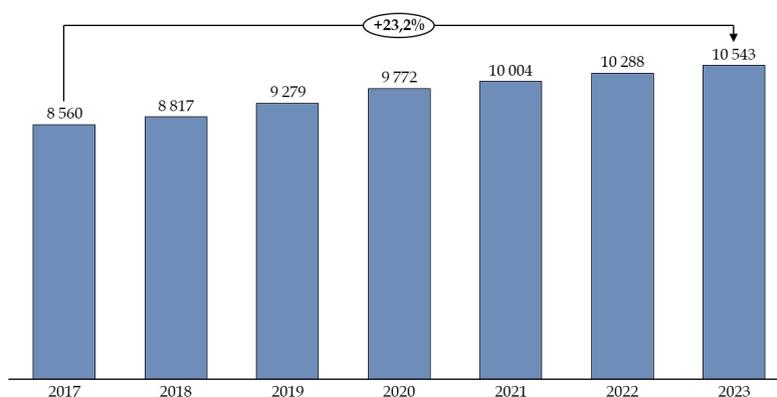
(en personnes physiques)



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

De même, les effectifs des enseignants spécialisés en ULIS ont également augmenté de 23,2 % entre 2017 et 2023, même s'ils ne représentent que 8 % des effectifs des AESH.

Évolution des effectifs d'enseignants spécialisés en ULIS entre 2017 et 2023



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

La hausse des effectifs d'AESH est concomitante de la politique de « CDisation », entamée en 2023, et qui doit être achevée en 2025. Cette politique vise à transférer les crédits finançant les AESH du hors titre 2, vers le titre 2, afin de stabiliser les emplois de ces personnels, qui jusqu'en 2023 ne disposaient en général que de contrats aidés. Le mouvement de CDisation devrait être achevé en 2025. En 2024 toutefois, près de 15 000 ETPT d'AESH demeureraient financés en hors titre 2, représentant plus de 500 millions d'euros.

Des **revalorisations des AESH** ont par ailleurs été mises en œuvre par les lois de finances précédentes. Notamment, la revalorisation de septembre 2023, qui a permis le relèvement de leur grille indiciaire et la

création d'une indemnité de fonction, a représenté un coût en année pleine de 240 millions d'euros. Pour un AESH exerçant à temps plein, cette revalorisation a représenté un gain net mensuel compris entre 102 euros et 129 euros, selon son niveau.

Par ailleurs, l'adoption de la loi¹ du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne permet notamment aux AESH de bénéficier d'une quotité de travail plus élevée et donc d'une rémunération plus élevée. La mise en œuvre de cette loi est encore en cours et est hétérogène d'un établissement à l'autre.

Ces politiques sont souhaitables pour valoriser des personnels indispensables à l'inclusion des élèves en situation de handicap, et dont les conditions de rémunération par l'Éducation nationale ne pouvaient qu'interpeller. Elles interrogent toutefois quant à leur soutenabilité budgétaire, en l'absence de maîtrise des coûts pour les années à venir.

b) Un processus de prescription par les MDPH qui interroge

La particularité de la gestion de la scolarisation des élèves en situation de handicap est que **l'Éducation nationale, en administration centrale comme dans les rectorats, n'a pas de visibilité sur les effectifs, dans la mesure où le nombre d'élèves scolarisés dépend de l'évolution des notifications effectuées par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).**

Cela entraîne une **déconnexion entre le prescripteur et le payeur qui n'est pas soutenable à long terme**. Ainsi, en 2024, 336 732 élèves bénéficient d'une notification d'une MDPH, soit 65 % des élèves en situation de handicap scolarisés dans les territoires. Le nombre de notifications est hétérogène entre les MDPH, ce qui interroge sur l'encadrement du processus de notification.

En ce sens, **une expérimentation a été conduite avec la mise en œuvre de pôles d'appui à la scolarité (PAS) dans l'Aisne, la Côte-d'Or, l'Eure-et-Loir et le Var**. En tout, une centaine de PAS devraient être déployés dans le territoire à la rentrée 2024.

Les PAS doivent apporter une réponse de premier niveau pour la scolarisation des élèves à besoins particuliers, en amont de la notification d'accompagnement spécialisé émise par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Leur objectif est de remplir des missions d'accueil des familles et des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers, d'appui pédagogique et éducatif auprès de ces élèves, d'attribution de matériel pédagogique adapté, et de soutien aux équipes pédagogiques. Chaque PAS est doté de deux personnels médico-sociaux et d'un enseignant déchargé à temps plein pour cette mission. Chaque pôle est

¹ Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne.

complété de 3 emplois médico-sociaux relevant du ministère chargé des personnes handicapées. Le PLF pour 2025 prévoit d'ailleurs le financement de 100 emplois supplémentaires pour déployer les PAS dans quatre nouveaux départements.

Il sera intéressant de constater l'impact des pôles d'appui à la scolarité sur le soutien des élèves en situation de handicap en milieu scolaire. Toutefois, une réflexion plus large doit être engagée sur la soutenabilité budgétaire d'un dispositif dans lequel la décision d'engager la dépense ne relève pas de l'Éducation nationale.

Le processus de notification

Les parents de l'enfant en situation de handicap font une demande d'accompagnement auprès de la MDPH. La famille peut également être informée par le chef d'établissement ou le directeur d'école de la nécessité de mesures compensatoires dans le cadre d'un plan personnalisé de scolarisation. En l'absence de réaction de la part de la famille dans un délai de 4 mois, la MDPH est tenue d'engager un dialogue avec la famille.

Pour une première demande d'aménagement, la famille doit prendre contact avec l'équipe pédagogique afin que celle-ci élabore le guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco). Ce guide précise la situation scolaire de l'élève et ses possibles besoins de compensation. Il comprend notamment les observations des enseignants sur l'élève.

L'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) au sein de la MDPH évalue les besoins de compensation et élabore le parcours personnel de scolarisation (PPS). Il le transmet pour avis à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées qui prend la décision et émet la notification MDPH.

Source : Bilan des mesures éducatives du quinquennat, rapport d'information de Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 543 (2021-2022) ; février 2022

4. Une pertinence de la politique difficile à évaluer et qui demande des explorations supplémentaires

Évaluer les effets de la politique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap est nécessaire au vu des enjeux budgétaires qu'elle représente. La Cour des comptes¹ relève pourtant un « *manque global de données pour qu'elle puisse être évaluée sur une base documentée* ». Elle estime qu'« *il n'est guère possible de se prononcer sur les performances du modèle français d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, et encore moins de comparer celui-ci avec ceux d'autres pays* ».

¹ *L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, Cour des comptes, 16 septembre 2024.*

Elle relève toutefois que les enseignants déplorent notamment l'absence de supports pédagogiques adaptés et les délais trop longs pour obtenir les équipements. Les enseignants et AESH estiment « *ne pas être suffisamment outillés et préparés* », en termes de formation initiale et continue. Ainsi, près de 31 % des enseignants référents, chargés d'animer les équipes de suivi de scolarisation et du contact avec les familles, ne sont pas des enseignants spécialisés.

Au regard des enjeux budgétaires que représente l'inclusion des élèves en situation de handicap, il pourrait être utile d'étudier les pistes d'amélioration de cette politique.

B. CHOC DES SAVOIRS : UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE ET COÛTEUSE DES « GROUPES DE BESOIN »

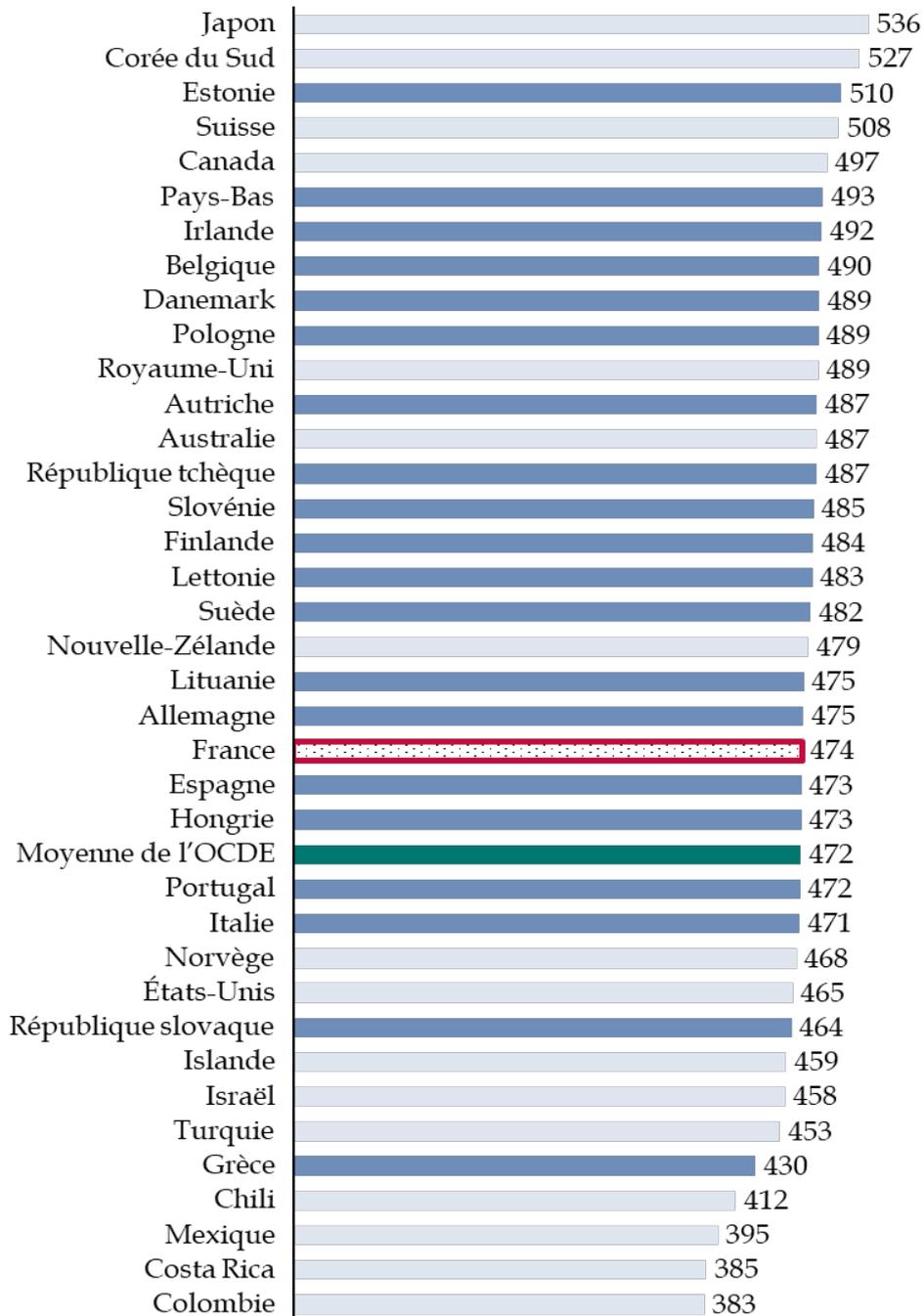
1. Un niveau scolaire des élèves français en baisse

Les résultats de la France au test PISA, notamment en culture mathématique, se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE. Un élève français obtient en moyenne un score de 474 en culture mathématiques¹, soit un score supérieur à celui d'un Espagnol ou d'un Italien, mais inférieur à celui d'un Allemand, d'un Danois, d'un Polonais ou encore d'un Anglais.

Toutefois, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les résultats des élèves français sont en baisse. Entre 2018 et 2022, le résultat moyen des élèves en culture mathématiques a diminué de 22 points, contre 15 points en moyenne dans le reste de l'OCDE.

¹ L'enquête PISA évalue la culture mathématiques (mathematical literacy) qu'elle définit comme « l'aptitude d'un individu à raisonner de façon mathématique et à formuler, à employer et à interpréter les mathématiques pour résoudre des problèmes dans un éventail de contextes du monde réel ».

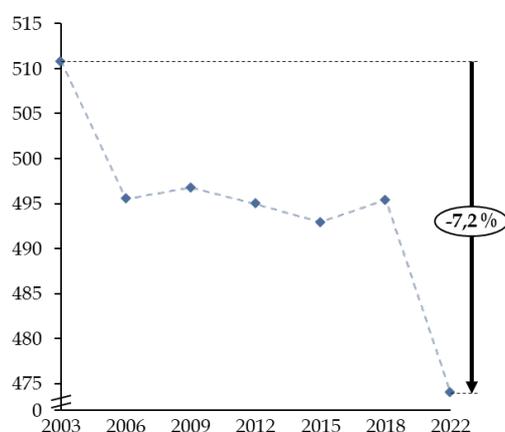
**Résultat moyen au test PISA en culture mathématique
par pays membre de l'OCDE**



Source : commission des finances d'après la DEPP

La baisse du niveau en mathématique des élèves français est encore plus frappante sur le long terme. Ainsi, entre 2003 et 2022, le résultat au test PISA en mathématiques a diminué de 7,2 %.

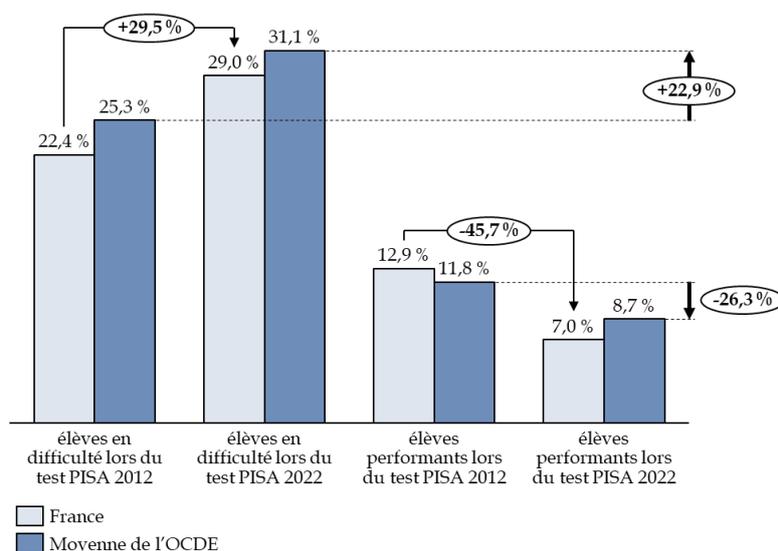
Score moyen en mathématiques en France au test PISA entre 2003 et 2022



Source : commission des finances d'après la DEPP

Cette dégradation est de plus particulièrement marquée chez les élèves en difficulté. Ainsi, entre 2012 et 2022, la part des élèves en difficulté lors du test PISA a augmenté de près de 30 % en France, contre 23 % en moyenne dans l'OCDE. À l'inverse, la part des élèves performants a baissé de plus de 45 % en France, contre seulement 26 % dans l'OCDE.

Part des élèves les plus et les moins performants en culture mathématique en 2012 et en 2022 en France et en moyenne dans l'OCDE



Source : commission des finances d'après la DEPP

Face à ces constats inquiétants, des évaluations standardisées ont été mises en œuvre en France pour observer le niveau réel des élèves, et ce depuis la rentrée 2017 à la fin de la sixième, et depuis 2023 en quatrième. Les résultats montrent qu'en sixième, en 2021, seuls 83,1 % des élèves maîtrisent

les compétences associées à l'enseignement du français, et 76,2 % l'enseignement des mathématiques. Les différences sont de plus en plus importantes entre les établissements : les taux de maîtrise dépassent 80 % dans les établissements les plus favorisés, alors que dans les collèges moins favorisés, les taux de maîtrise sont à peine de 63,1 % en français et de 47,3 % en mathématiques.

La politique de « choc des savoirs » annoncée par le Gouvernement fin 2023 a pour objectif de répondre à ces difficultés des élèves dans les apprentissages fondamentaux.

2. Une réforme qui se veut une réponse aux difficultés scolaires

La politique de « choc des savoirs » peut se décliner en réalité en plusieurs axes.

- D'une part, la **politique de création des « groupes de besoin »** (anciennement dénommés « groupes de niveau »), déployée en sixième et en cinquième à partir de la rentrée 2024. L'objectif est de diviser les classes en groupes à effectifs réduits, selon les facilités des élèves, lors des enseignements de mathématiques et de français. Ainsi, les élèves bénéficient de cours plus adaptés à leurs besoins en termes d'enseignement. L'un des désavantages de cette politique est néanmoins que les élèves les plus en difficulté ne bénéficient plus de la présence des élèves ayant plus de facilités, ce qui nuit à l'émulation possible entre élèves.

La politique des « groupes de besoin » a vocation à être étendue aux classes de quatrième et troisième, mais à une échéance qui n'est pas déterminée. **Il pourrait d'ailleurs être intéressant pour les établissements de ne pas créer des groupes de besoin pour chacune des quatre classes du collège, ce qui peut être peu pertinent et qui représente un coût budgétaire certain, mais plutôt de créer des groupes de besoin dans deux niveaux choisis.** Les établissements disposeraient ainsi de l'autonomie de décision, selon les élèves qu'ils ont, concernant les niveaux dans lesquels les groupes de besoin sont mis en place.

- D'autre part, le choc des savoirs prévoit la **réforme du diplôme national du brevet**. Ainsi, l'obtention de celui-ci pourrait devenir obligatoire pour le passage en seconde dès la rentrée 2026, ce qui implique la création de classes préparatoires à la seconde. Certaines ont déjà été créées à la rentrée 2024, sur une base de volontariat des élèves. De plus, les modalités de notation du diplôme national du brevet devraient être revues pour la rentrée 2026, afin d'augmenter le poids des épreuves terminales de la notation finale.

- Enfin, la politique du choc des savoirs implique une **réforme des programmes de français et de mathématiques** destinés aux élèves de la petite section au CE2. Les nouveaux programmes entreront en vigueur à la

rentrée 2025. L'objectif est de fixer des contenus précis pour un enseignement efficace et progressif, respectant la division par cycle.

Si la politique du choc des savoirs peut avoir des effets bénéfiques pour les élèves, sa mise en œuvre nécessite toutefois un suivi important et peut s'avérer complexe pour les établissements, surtout dans un temps aussi contraint. Entre l'annonce du Gouvernement et la mise en œuvre des groupes de besoin en sixième et cinquième, il ne s'est en effet écoulé que quelques mois.

3. Une mise en œuvre contrastée selon les établissements

Pour permettre la mise en œuvre des groupes de besoin dans les établissements à la rentrée 2024, le ministère a mis en œuvre un accompagnement pédagogique et organisationnel des établissements, ainsi que des ressources spécifiques pour les professeurs de mathématiques et de français.

S'il est encore un peu tôt pour tirer un bilan de la mise en œuvre de la réforme par les établissements, **il semblerait toutefois qu'environ un tiers des collèges aient réussi à mettre complètement en place les groupes de besoin, et un tiers n'aient pas pu le faire du tout.** Le ministère a par ailleurs décidé qu'un suivi de la mise en œuvre du dispositif global serait opéré par une **mission conjointe de l'IGESR, de la DEPP et de la DGESCO**, déployée pendant deux ans. **Les observations de cette mission devront être suivies avec attention.**

La mise en œuvre des groupes de besoin en sixième et en cinquième a par ailleurs nécessité le déploiement de 2 300 ETP supplémentaires d'enseignants du second degré. La création des classes de prépa-seconde a également impliqué 150 ETP.

En ce sens, le rapporteur spécial relève l'ampleur du coût budgétaire qu'a représenté cette réforme. De plus, les délais extrêmement contraints ont forcé les personnels de l'Éducation nationale à travailler dans l'urgence, au prix d'une certaine lassitude des personnels. Au vu du nombre de réformes dans l'Éducation nationale ces dernières années, **il serait peut-être bienvenu d'évaluer les dispositifs déjà mis en œuvre ou en cours de mise en œuvre, avant de proposer de nouvelles évolutions.**

C. DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS DE LA MISSION ENCORE ÉLEVÉES, MALGRÉ UNE BAISSÉ

Plus de 99,5 % des moyens consacrés à la mission « Enseignement scolaire » sont des crédits budgétaires et **seuls 0,2 % sont à destination des opérateurs de la mission.**

Cinq opérateurs sont rattachés à la mission Enseignement scolaire : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq) ; France Éducation international (FEI) ; le Centre national d'enseignement à distance (Cned) ; l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) ; le réseau Canopé.

Les dépenses des opérateurs de la mission Enseignement scolaire sont en baisse dans le PLF 2025, d'environ 6 %.

- Le CNED voit sa subvention de presque 16 % entre 2024 et 2025 ;
- Le CEREQ perd presque 8 % de sa subvention ;
- Le budget du Réseau Canopé serait réduit de 3,4 %.

Le plafond d'emploi des opérateurs est diminué de 30 ETP, dont une perte de 3 ETP pour le CEREQ, 21 ETP pour le Réseau Canopé et 6 ETP pour l'ONISEP.

À l'inverse, les subventions de l'ONISEP et du FEI demeurent pratiquement stables.

Toutefois, cette stabilité des subventions, notamment en faveur de l'ONISEP, est un peu surprenante. En effet, suite à la loi¹ du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, la compétence d'information sur l'orientation a été transmise aux régions, le rôle de l'ONISEP ayant été réduit. Les effectifs ont effectivement baissé dans l'opérateur. Or un récent rapport de la Cour des comptes² pointe l'absence d'efficience de l'organisation actuelle de l'ONISEP et recommande notamment la suppression de 17 emplois de directeurs territoriaux, dont l'existence ne se justifie pas depuis le transfert de la compétence aux régions. **Une baisse de la subvention de l'ONISEP, de 5 millions d'euros, a été proposée par la commission des finances.**

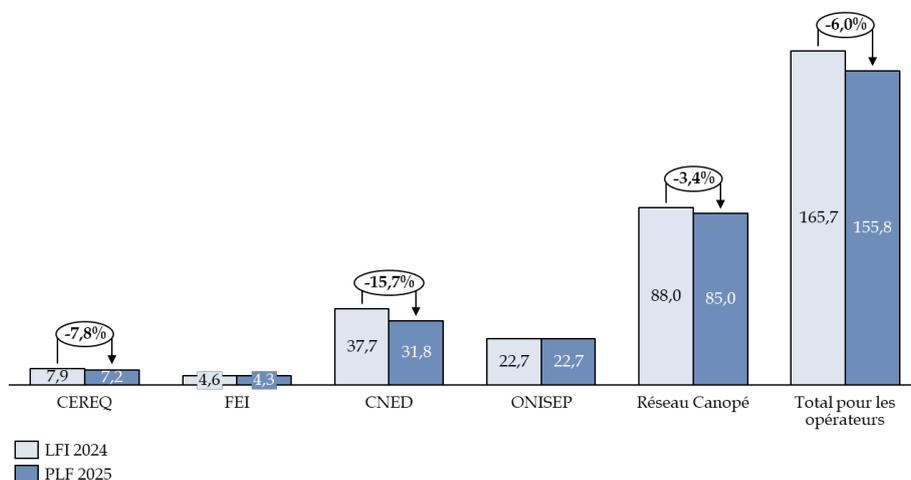
De même, le réseau Canopé, dont l'objectif est la formation continue des enseignants et de la communauté éducative, a un rôle difficile à distinguer de celui des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPé) et des Ecoles académiques de la formation continue (EAFC). Il a d'ailleurs perdu 185 ETP entre 2019 et 2024, sur 1 325 ETPT rémunérés pour 2025. **Une baisse des crédits, de 20 millions d'euros, a été proposée par la commission des finances. En contrepartie, les crédits consacrés aux maisons familiales rurales, réseau de l'enseignement agricole qui joue un rôle important dans certaines communes, ont été augmentés de 12 millions d'euros, en raison de la hausse du nombre d'élèves qu'elles accueillent.**

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

² L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), 21 mars 2024.

Subventions des opérateurs de la mission Enseignement scolaire en LFI 2024 et PLF pour 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Dans l'ensemble, **la santé budgétaire des opérateurs reste bonne**, malgré la dégradation de leurs fonds de roulement en 2024. Le fonds de roulement de FEI correspond par exemple à près de quatre fois sa subvention pour charges de service public, et celui du CNED à deux fois sa subvention. Pour l'Onisep et Canopée, cette proportion n'est que de 30 %.

Fonds de roulement des opérateurs de la Mission enseignement scolaire

(en millions d'euros et en pourcentage)

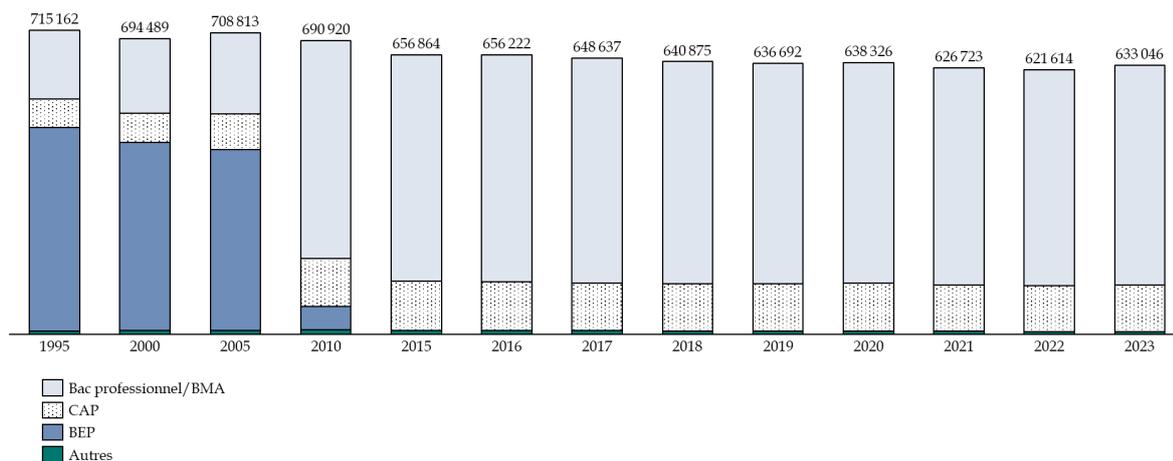
Opérateur	Montant du fonds de roulement (millions d'euros)	Evolution 2023/2024 (%)
CEREQ	4,52	-22%
FEI	17,13	-26%
CNED	63,3	-0,50%
ONISEP	6,24	-34%
Réseau Canopé	25,5	-12%

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

D. LE LYCÉE PROFESSIONNEL, UNE RÉFORME EN BONNE VOIE

En 2023, **633 046 élèves** sont scolarisés dans le second degré professionnel, soit des effectifs restés relativement stables au cours des années.

Évolution des effectifs des formations professionnelles au lycée, entre 1995 et 2023



Source : commission des finances d'après la DEPP

Toutefois, **un quart des élèves de CAP (et 8 % de ceux en baccalauréat professionnel) ne sont ni employés ni en poursuite d'études six mois après leur diplôme.** Afin de lutter contre ce constat, très alarmant, la voie professionnelle a fait l'objet à partir de 2023 d'une réforme d'ampleur afin de **mieux adapter l'offre d'enseignement aux besoins de l'économie réelle**, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

Dès la rentrée 2022, 12 nouveaux diplômes avaient été mis en œuvre, parmi lesquels des baccalauréats professionnels (modélisation et prototypage 3D, accompagnement soins et services à la personne, etc.), des mentions complémentaires (encadrement secteur sportif) ou encore l'unité facultative secteur sportif du baccalauréat professionnel. À la rentrée 2023, 80 nouvelles formations d'avenir, visant à accueillir 1 050 élèves, avaient été ouvertes.

À la rentrée scolaire 2024, ce sont près de 12 603 places qui ont été ouvertes dans les régions (en spécialités plurivalentes sanitaires et sociales, en agro-alimentaires etc.), soit l'équivalent de 436 ouvertures de classes de 18 élèves en moyenne et de 4 755 places supplémentaires dans les classes existantes. Des fermetures de classes ont par ailleurs été opérées. Cette évolution doit être poursuivie, sous peine de maintenir dans certains secteurs des formations archaïques pour un nombre d'élèves parfois extrêmement faible.

En outre, les enseignants en lycée professionnel peuvent, au-delà des possibilités ouvertes aux enseignants de la voie générale (remplacement de courte durée, appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers, stages de réussite...), exercer des missions spécifiques dans le cadre du Pacte enseignant. En conséquence, les missions « classiques » sont rémunérées 1 250 euros bruts par an, celles spécifiques à la voie professionnelle le sont davantage, pour un **montant pouvant aller jusqu'à 7 500 euros bruts par an par professeur (6 786 euros nets)**. À la rentrée 2023, 36 % des enseignants avaient adhéré au Pacte.

Si ces efforts spécifiques à la voie professionnelle doivent être valorisés, ils ne permettront pas de répondre à la carence récurrente de professeurs en lycée professionnels, en particulier dans certaines filières. Ainsi, en 2023 et 2024, il manquait respectivement 462 et 270 admis pour remplir le nombre de postes ouverts.

Si ce constat n'est pas propre à la voie professionnelle, l'augmentation des recrutements par le troisième concours, ouvert notamment aux contractuels déjà enseignants, n'a pas permis d'endiguer la crise. **L'enseignement professionnel, et ses nombreuses spécialités, doit donc constituer un point d'attention spécifique dans l'analyse de la crise de recrutement des enseignants.**

Depuis la rentrée 2023, tous les lycéens professionnels bénéficient d'une **gratification pour les stages effectués en milieu professionnel** dont le montant varie en fonction du niveau de formation de l'élève : 50 euros par semaine en première année de CAP ou en seconde de baccalauréat professionnel ; 75 euros en seconde année de CAP ou en première de baccalauréat professionnel et enfin 100 euros hebdomadaires en classe de terminale.

La réforme de la voie professionnelle constitue un enjeu central pour des enseignements encore trop peu valorisés, et la réforme de la carte des formations professionnelles doit être poursuivie, en partenariat avec les régions.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons ce matin par l'examen du rapport spécial de notre collègue Olivier Paccaud sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ». – La mission « Enseignement scolaire », dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur spécial, représente toujours la première mission du budget de l'État, en excluant la mission « Remboursements et dégrèvements ». Sans compter la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », ses crédits devraient atteindre 64,5 milliards d'euros en 2025.

Contrairement aux deux années précédentes, les dépenses de la mission sont stables, en augmentation de 0,2 % par rapport à 2024.

Un tel mouvement contraste avec les années 2023 et 2024. Ainsi, depuis 2022, les crédits de la mission ont augmenté de 17 %, soit une hausse de 9,2 milliards d'euros, hors contribution au CAS « Pensions ». Ces hausses de crédits étaient dues aux revalorisations, nécessaires, des rémunérations des personnels enseignants, qui représentent 74 % des 1,2 million d'emplois de la mission.

En effet, les comparaisons internationales montrent que, en 2022, les enseignants français étaient en moyenne nettement moins bien payés que leurs homologues allemands, anglais ou encore portugais. Le pouvoir d'achat des professeurs a fortement diminué entre 1990 et 2022, de 10 % par exemple pour les professeurs en fin de carrière, quel que soit leur corps.

Une telle situation n'était ni acceptable ni souhaitable pour des personnels aux missions aussi indispensables que celles des enseignants. Elle a donc donné lieu à des efforts substantiels pour revaloriser leurs salaires et tenter d'améliorer l'attractivité du métier. Rappelons qu'avant 2017 un enseignant débutant titulaire d'un bac + 5 percevait à peine 1 700 euros nets. Les deux augmentations du point d'indice de la fonction publique, en 2022 et en 2023, ont constitué une première opportunité. Une revalorisation de la rémunération « socle » des enseignants a également été décidée, pour un montant de 1,3 milliard d'euros. Enfin, le pacte enseignant, qui aura coûté 700 millions d'euros en 2024, constitue une nouvelle source de revenus pour les enseignants volontaires.

Sans ces différentes revalorisations, les dépenses de personnel auraient été minorées de 4,5 milliards d'euros en 2025, ce qui montre l'effort budgétaire conséquent qu'a accompli l'État ces dernières années en faveur de la mission « Enseignement scolaire ».

Ces revalorisations ont permis un gain réel de pouvoir d'achat pour les enseignants : à titre d'exemple, le salaire des enseignants en début de carrière a augmenté d'au moins 4 % entre 2022 et 2023, si l'on exclut les effets de l'inflation. Si ces revalorisations ne peuvent être totalement suffisantes pour permettre de ramener les salaires des enseignants français au niveau de ceux de la plupart de leurs homologues européens, elles sont tout de même à saluer par leur ampleur.

Au-delà de la stabilité de ses moyens, il ne vous aura pas échappé que le point le plus marquant du budget de la mission « Enseignement scolaire » aura été cette année la baisse du plafond d'emplois. Ainsi, 4 000 emplois de professeurs pourraient être supprimés, dont 3 815 emplois dans le premier degré et 220 postes dans le second degré.

La baisse démographique, qui justifie cette proposition, ne peut être niée. Ainsi, le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré a déjà baissé de 6 % entre 2011 et 2023. Et la diminution va encore s'accroître dans les années à venir : entre 2023 et 2028, le premier degré perdra plus de 350 000 élèves. En ce sens, une réduction du nombre d'enseignants se justifie.

Toutefois, cette réduction ne peut être appliquée mécaniquement sur le territoire ; elle devrait être progressive et précautionneusement ciblée.

D'abord, le nombre d'élèves par classe demeure plus élevé en France dans le primaire et au collège que dans nombre de pays européens, en particulier la Finlande, l'Italie ou l'Allemagne. La baisse démographique constitue une opportunité pour permettre une diminution du nombre d'élèves par classe, un petit groupe étant en général plus propice à l'apprentissage. Telle est d'ailleurs la philosophie qui a prévalu à la mise en place des dédoublements - CP, CE1 et grande section -, puis des « groupes de besoins ».

Ensuite, et surtout, la baisse du nombre d'enseignants présente un risque essentiellement pour les écoles rurales. Ayant déjà perdu 8,6 % de leurs effectifs entre 2015 et 2023, elles sont les plus susceptibles d'être ciblées par la baisse du plafond d'emplois. Or une fermeture de classe dans une école rurale s'accompagne de risques forts en termes de « désaménagement du territoire » et de « désertification ».

La baisse des effectifs d'élèves ne saurait donc aboutir à une baisse mécanique du nombre d'enseignants ; une évaluation préalable de ses conséquences territoriales apparaît nécessaire.

Le plafond d'emplois ne diminue toutefois au total que de 2 000 emplois, en raison de l'embauche de 2 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires.

Entre 2013 et 2023, 240 000 élèves en situation de handicap supplémentaires ont été scolarisés. S'il était particulièrement important de permettre la scolarisation de ces enfants, la hausse de leur nombre a des conséquences budgétaires importantes. Le coût de l'école inclusive sera ainsi de 4,5 milliards d'euros en 2025, soit un montant stable par rapport à 2024, mais qui a augmenté d'un quart depuis 2022.

En particulier, le financement des emplois d'AESH représente plus de 3 milliards d'euros. Or, ce sont les maisons départementales des personnes handicapées (MPDH) qui sont à l'origine de la notification d'une aide humaine, et non l'éducation nationale. Cette déconnexion entre le prescripteur et le payeur n'est pas soutenable budgétairement à terme. Une évaluation plus approfondie des moyens consacrés à l'école inclusive me paraît donc nécessaire. Par ailleurs, la situation spécifique des élèves hautement perturbateurs n'est absolument pas évoquée dans la trame budgétaire.

Je souhaite maintenant attirer l'attention de mes collègues sur l'ampleur et le nombre de réformes qui ont eu lieu dans l'éducation nationale ces dernières années, de la politique du dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 à celle du « choc des savoirs », récemment mise en œuvre. Ces réformes, au coût certain, ont été engagées au prix d'un épuisement des personnels. Elles doivent par ailleurs s'inscrire dans le temps long pour pouvoir être évaluées. Il serait donc utile d'abandonner pour un temps les réformes de trop grande ampleur.

Dans le cadre de la politique du choc des savoirs, des groupes de besoins, c'est-à-dire des groupes à effectifs réduits d'élèves de niveau scolaire semblable, ont été mis en œuvre en sixième et en cinquième. S'il est encore un peu tôt pour évaluer la pertinence d'une telle politique, il est toutefois notable qu'elle ait nécessité le déploiement de 2 300 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires. La création de ces groupes de besoins en quatrième et troisième, qui doit en principe intervenir à la rentrée prochaine, impliquerait cette fois la mobilisation de davantage d'emplois, les établissements ayant déjà utilisé leurs marges de manœuvre. Au vu des contraintes budgétaires actuelles, il serait pertinent d'en retarder le déploiement, ou de le repenser avec une approche au cas par cas. Chaque établissement pourrait, par exemple, mettre en place ces groupes de besoins sur deux niveaux différents, de la sixième à la troisième, et non sur toutes les strates, comme le demandent certains chefs d'établissement.

Par ailleurs, le pacte enseignant s'est révélé assez utile, même s'il est encore perfectible. Il a notamment permis de multiplier le taux de remplacement de courte durée par 2,5. Toutefois, le montant consacré à cette politique est de près de 800 millions d'euros dans le projet de loi de finances

(PLF) pour 2025, soit une hausse de près de 100 millions d'euros par rapport à 2024. En cette période de contrainte budgétaire forte, une telle augmentation pose question, à tout le moins.

Les crédits consacrés à la formation dans l'ensemble des programmes de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à plus de 2 milliards d'euros, soit un montant stable par rapport à 2023 et 2024. Toutefois, en 2023, ils n'ont été consommés qu'à hauteur de 1,1 milliard d'euros, soit 50 % de l'enveloppe. Je vous proposerai donc un amendement visant à diminuer de 1 milliard d'euros ces crédits afin d'améliorer la sincérité de la prévision budgétaire.

J'aimerais enfin revenir sur les dépenses de deux opérateurs de l'État, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) et le réseau Canopé. L'Onisep, dont l'objectif est de fournir des données centralisées relatives à l'orientation, me semble faire doublon avec les régions, à qui la compétence d'information sur l'orientation a été transférée depuis 2018. Le montant de sa subvention, de près de 23 millions d'euros, me paraît donc exagéré, sachant que cet office dispose de surcroît d'un important fonds de roulement.

Le réseau Canopé a, quant à lui, pour objet la formation continue des enseignants. Son rôle est difficile à distinguer de celui des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et des écoles académiques de la formation continue. En ce sens, le montant de sa subvention de 85 millions d'euros pose également question.

Malgré ces quelques remarques, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », dont la stabilité par rapport à 2024 est indispensable au vu du déficit de l'État.

Je vous soumettrai à ce stade un seul amendement, d'autres étant envisagés par la suite - nous y travaillons actuellement, en lien avec le rapporteur général et le ministère. Cet amendement vise à minorer de 1 milliard d'euros les crédits dédiés à la formation initiale et continue des enseignants. Ces derniers font l'objet d'une sous-consommation récurrente depuis dix ans, mais, avec 50 % des crédits non consommés, l'année 2023 marque un record. En conséquence, afin d'améliorer la sincérité de la prévision budgétaire pour 2025, nous proposons de ramener à 1,1 milliard d'euros les crédits de formation des enseignants, ce qui constitue tout de même un montant pratiquement équivalent à celui qui a été consommé en 2023.

M. Bernard Fialaire, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme « Enseignement technique agricole ». - S'agissant des crédits dédiés à la formation des enseignants, j'indique que la délégation à la prospective a adopté hier un rapport d'information sur la place de l'intelligence artificielle (IA) dans l'éducation. Celle-ci ne prendra évidemment pas la place des enseignants, mais elle pourrait leur permettre à terme de gérer une classe de 25 élèves comme s'ils étaient 12, notamment

grâce à l'aide apportée sur l'évaluation des besoins et des résultats des élèves. C'est une perspective intéressante, mais qui nécessitera des efforts conséquents de formation.

L'enseignement agricole est souvent dépeint comme l'école de la réussite. Dans un contexte de baisse de la démographie scolaire, les effectifs de la filière progressent de 1 % par an depuis cinq ans, alors que 166 000 agriculteurs devraient partir à la retraite d'ici à 2030. Les élèves de la filière ont un indice de position sociale (IPS) plus bas que ceux de la filière générale, mais les résultats sont excellents.

Cette année, 1 600 élèves supplémentaires ont suivi un enseignement agricole. Or le financement de cet enseignement représente 5 000 euros par élève, ce qui implique une hausse de 8 millions d'euros de crédits.

L'engagement des enseignants de la filière est particulièrement fort : plus de 50 % de ceux exerçant dans le secteur public et 80 % de ceux exerçant dans le secteur privé adhèrent au pacte enseignant.

Aussi, les besoins de renouvellement du secteur et les résultats très positifs de cet enseignement nous invitent à ne surtout pas le négliger.

Pour le reste, je partage les orientations du rapporteur. Une clarification des compétences sera nécessaire, notamment celles des départements en matière médico-sociale et celles des régions en matière de formation, qui font doublon avec l'Onisep.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie Olivier Paccaud de nous avoir éclairés sur les enjeux de cette mission, qui représente le plus gros poste budgétaire de l'État. Compte tenu du dérapage budgétaire non contrôlé auquel nous assistons, en particulier ces deux dernières années, nous devons faire preuve de responsabilité. Je rappelle qu'au début du mois de septembre, l'ancien ministre de l'économie nous assurait encore que nous serions en mesure d'atteindre l'objectif d'un déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB d'ici à 2027, alors que cela aurait déjà dû lui sembler impossible.

Comme nous y invite Olivier Paccaud, nous devons engager un effort de sincérité budgétaire en soustrayant du budget les crédits non consommés de la mission. Dans cette période de chasse aux économies, il me semble raisonnable d'en réaliser sur une réserve qui n'est pas consommée depuis dix ans. Peut-être cela contribuera-t-il à atténuer les débats stériles sur les baisses de crédits accordés aux entreprises et aux collectivités. Je vous encourage donc à voter l'amendement du rapporteur spécial.

Par ailleurs, je souligne l'effort qui est réalisé pour les AESH, car nous souhaitons tous une école plus ouverte aux enfants en situation de handicap. Toutefois, il convient de reconnaître les limites de l'école inclusive. Il existe également des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (Itep) et des instituts médico-éducatifs pour accueillir les enfants qui ont besoin d'un tel

encadrement. Nous devons trouver le point d'équilibre entre l'école inclusive et les établissements spécialisés pour mieux accompagner les enfants selon leur degré de handicap. À cet égard, l'embauche de 2 000 AESH n'est pas neutre et me semble être une réponse proportionnée. De même, il faut trouver des solutions pour les enfants hautement perturbateurs.

Le rapporteur nous a dit continuer de travailler pour trouver les meilleures adaptations aux réductions d'effectifs d'enseignants qui ont été annoncées. Nous devons prendre les mesures les plus justes possible en faisant preuve d'une forme d'épuration, dans le cadre d'un PLF particulier, qui doit nous permettre de commencer à redresser les comptes publics.

Mme Nathalie Goulet. – Ma première question porte sur l'enseignement agricole, qu'on appelle chez moi « réussir autrement » et qui tient une place très importante dans nos territoires ruraux et affiche un taux de réussite frôlant les 100 %. Notre ancienne collègue Françoise Férat, qui a longtemps été chargée de cette mission budgétaire, nous faisait toujours état d'une forme de dispute entre le ministère de l'agriculture et celui de l'enseignement sur le budget de l'enseignement agricole. Celui-ci est-il sacralisé ?

Ma seconde question porte sur l'école inclusive. Cette semaine, le maire de Flers, dans l'Orne, a annoncé que deux fillettes en situation de handicap risquaient de ne pas être prises en charge durant la pause méridienne, et ce en totale contradiction avec l'article 2 de la loi du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne. J'entends les propos du rapporteur selon lesquels il existe également des instituts médico-éducatifs (IME), mais nous ne saurions laisser des enfants livrés à eux-mêmes à l'école, pour des questions d'humanité et d'égalité républicaine.

Je serai très attentive à cette question, notamment pour ce qui concerne la division des tâches entre les départements et l'éducation nationale, et j'invite le rapporteur spécial à s'y pencher dans le cadre de ses missions de contrôle. Les conséquences des dysfonctionnements sont beaucoup plus violentes pour les enfants en situation de handicap.

M. Dominique de Legge. – Je partage la préoccupation d'Olivier Paccaud sur l'attractivité des postes d'enseignants, qui passe avant tout par leur rémunération. Les choses vont dans le bon sens et il convient de poursuivre dans cette voie.

Pour autant, cela ne nous interdit pas de nous interroger sur les effectifs de l'éducation nationale, qui compte 1,2 million de fonctionnaires, soit près de la moitié des personnels de l'État, dont 74 % sont des enseignants. Qui sont les 26 % restants ? Où sont-ils ? Que font-ils ?

Par ailleurs, en rapportant le nombre d'enseignants au nombre d'élèves, je parviens à un résultat de quinze élèves par enseignant, alors que le rapport spécial indique un ratio de vingt et un élèves par enseignant. Comment s'explique cet écart ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je partage les constats du rapport, à commencer par la nécessité d'augmenter la rémunération des enseignants, même si j'estime qu'il convient d'aller plus loin en la matière. Le pacte enseignant a-t-il fait l'objet d'une évaluation qualitative ? La consommation des crédits est une chose, mais je m'interroge sur les effets concrets de cette politique publique.

En ce qui concerne la diminution du nombre d'élèves, je partage votre analyse : les 4 000 suppressions de postes affecteront inévitablement nos écoles rurales. Je rappelle que nous nous situons entre la 26^e et la 29^e place au classement Pisa (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), dans la moyenne des pays de l'OCDE, et nous ne cessons de perdre des places. Il convient de profiter de la baisse des effectifs scolaires pour diminuer le nombre d'élèves par classe et améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage. Nous nous opposons donc aux suppressions de postes d'enseignants.

Je suis plutôt d'accord pour reporter la généralisation des groupes de besoins. Ce dispositif doit préalablement être évalué.

Par ailleurs, vous proposez de réduire les crédits dédiés à la formation. Sait-on pourquoi ces crédits ne sont pas consommés ? Jean-Michel Blanquer voulait faire de la formation le moyen de renforcer la qualité de l'enseignement et le niveau des élèves ; force est de constater que cela n'a pas fonctionné. Nous nous abstiendrons sur cet amendement.

Enfin, si je partage votre constat, je ne partage pas votre position sur cette mission. Aussi, nous n'en voterons pas les crédits.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je porte sur cette mission un regard de parlementaire, mais aussi d' élu local. En effet, nous sommes tous sollicités tout au long de l'année sur des questions de nombre de classes et de rapports avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen).

Le constat est le suivant : la démographie scolaire diminue fortement – le rapporteur spécial nous indique que le nombre d'élèves dans le premier degré diminue de 6 % –, mais le nombre d'élèves porteurs de handicap évolue très fortement. Si notre place au classement Pisa semble se stabiliser, nous sommes loin d'un record olympique. Pourtant, il préconise de stopper les réformes de grande ampleur. Est-ce lié au fait que nous ayons connu six ministres de l'éducation en sept ans, chacun ayant voulu laisser sa trace ? Nous voyons bien que les enseignants n'y comprennent plus rien et s'appuient sur leur formation et leur ressenti pour exercer leur métier.

Le rapporteur spécial préconise des ajustements non mécaniques. Comme Dominique de Legge, je m'interroge sur l'articulation exacte entre les enseignants qui sont devant les élèves et ceux qui ne le sont pas. Ces derniers sont certainement très utiles, mais il convient d'éclaircir les choses. L'éducation nationale coûte 64,5 milliards d'euros alors qu'elle ne semble contenter personne. Pour reprendre une formule célèbre, s'agit-il d'un mammoth que nous ne parvenons même plus à faire bouger, ou simplement d'un manque de volonté, comme en témoigne le nombre de ministres éphémères ces dernières années ?

M. Thomas Dossus. – Nous aurons le débat sur les ajustements aux évolutions démographiques en séance. Pour ma part, je suis favorable à ce que nous profitions de la baisse démographique pour améliorer le taux d'encadrement.

En ce qui concerne l'amendement, qu'est-ce qui explique la sous-consommation des crédits dédiés à la formation, et l'augmentation de cette sous-consommation ? Cela semble contradictoire avec le fait que l'on demande de plus en plus de choses aux enseignants, ce qui suppose des besoins en formation.

M. Laurent Somon. – Je rappelle que l'économie est par définition la bonne administration des richesses matérielles, ce qui suppose d'adapter les moyens aux besoins. Cela nécessite une bonne évaluation. Nous n'avons pas abordé la question du zonage des réseaux d'éducation prioritaire (REP) et des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+). Le rapport publié en 2018 par la Cour des comptes sur l'éducation prioritaire était plutôt critique en matière de résultats. Nous attendons toujours la révision qui avait été annoncée à cette occasion.

En tant que président du conseil départemental de la Somme, j'ai essayé de modifier la carte scolaire des collèges pour améliorer la mixité sociale et affiner le zonage REP et REP+. Le projet est resté bloqué dans l'attente de la réforme annoncée par Jean-Michel Blanquer, dont nous sommes sans nouvelles. Pendant ce temps, nous sombrons dans le classement Pisa.

Si nous pouvons nous féliciter de l'augmentation des moyens dédiés aux personnes en situation de handicap, il s'agit également d'une question structurelle. Nous devons évaluer chaque école et chaque collège pour savoir où le bât blesse, comme je l'ai demandé au recteur de l'académie d'Amiens. C'est la seule manière d'affecter les bons moyens au bon endroit.

M. Jean-Baptiste Olivier. – Pour des raisons démographiques, les fermetures de classe surviennent non pas seulement dans les zones rurales, mais aussi dans les grandes villes. Rien qu'à Paris, on en compte 134.

Nous constatons une baisse du taux d'encadrement moyen, dû au dédoublement de classes. Cette mesure est sans doute guidée par de très bons sentiments, mais elle a entraîné, de fait, une dégradation du taux d'encadrement dans les établissements qui n'en ont pas bénéficié.

A-t-on évalué les conséquences de la prise en charge des élèves dits hautement perturbateurs sur le niveau global d'enseignement dans les classes ?

Sur le principe, tout le monde est favorable à l'école inclusive. Elle a à la fois des effets positifs, notamment en matière de socialisation et des effets négatifs quant à la capacité des enseignants à transmettre le savoir.

Du reste, l'augmentation de crédits pour la formation des enseignants n'étant pas adaptée aux besoins, elle apparaît comme de l'affichage.

On déplore un manque de demande de la part des enseignants : ils n'ont pas forcément le temps de partir en formation, surtout si elle a lieu pendant les heures de travail. Les formations proposées sont peut-être tout simplement inadaptées aux besoins.

M. Arnaud Bazin. – Plusieurs de mes collègues appellent à profiter de la baisse démographique du nombre d'élèves tout en maintenant le niveau de financement de l'enseignement scolaire. Toutefois, je m'interroge sur la relation directe de proportionnalité entre ces deux éléments.

Nous pourrions plutôt décider d'une meilleure rémunération des enseignants pour, j'ose le dire, attirer des profils plus brillants et impliqués, en contrepartie d'une moindre réduction du nombre d'élèves par classe. Des réflexions sont-elles engagées sur ce sujet ?

M. Bernard Fialaire, rapporteur pour avis. – Je précise que c'est bien le ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt qui gère le budget de l'enseignement agricole. Cependant, des efforts de mutualisation sont faits pour assurer des économies, notamment dans les systèmes d'information, lesquels sont directement gérés par l'éducation nationale.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – Avant toute chose, je tiens à préciser que le rapporteur pour avis Jacques Groperrin et moi-même avons travaillé en parfaite harmonie.

Notre collègue Nathalie Goulet a ouvert le bal sur le problème de l'école inclusive, en évoquant le cas précis de la pause méridienne.

Le décret d'application de la loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne a été pris en mai dernier. Comme son nom l'indique, elle permet la prise en charge de ces élèves directement par l'État pendant la pause méridienne, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Or les AESH exercent souvent leur mission le matin et l'après-midi, mais pas le midi. Nous en avons connu quelques exemples dans mon département de l'Oise. Un inspecteur chargé de l'école inclusive s'est d'ailleurs efforcé de trouver des solutions.

On peut comprendre que ces professionnels n'aient pas envie de travailler de façon ininterrompue ; il ne s'agit pas de mauvaise volonté de leur part. En ce domaine, les réformes doivent être menées au point de croix, si je puis m'exprimer ainsi.

Vous m'avez interrogé sur le nombre de professionnels non enseignants au sein de l'éducation nationale. Sur ce point, je vous renvoie au rapport d'information que j'ai présenté en mai 2024 sur les personnels administratifs du ministère de l'éducation nationale. À l'heure actuelle, 74 % des agents employés par le ministère sont des enseignants, tandis que 12 % sont des AESH ou des assistants d'éducation (AED), soit 86 %. Notez que les AESH, au nombre de 135 000, sont désormais le deuxième métier de l'éducation nationale.

Que trouve-t-on dans les 14 % restants ? Il s'agit d'agents de l'administration, à hauteur de 5 % à peine, et, pour le reste, de laborantins, de personnels techniques, de conseillers principaux d'éducation et des membres des directions.

Concernant le rapport entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves par classe, il existe une véritable mosaïque. Dans certains endroits, les classes ne sont parfois composées que de douze élèves en raison des dédoublements - on en compte des dizaines de milliers en France. Dans d'autres lieux, on trouve des classes de 30 élèves, à double ou triple niveau.

En zone rurale, les classes se situent en dessous de la moyenne nationale, autour de 17 élèves. D'ailleurs, je comprends que cette moyenne puisse surprendre ; elle est liée aux dédoublements, entre autres.

Elle s'établit désormais à 21,4 élèves par classe dans l'enseignement primaire et à 25,6 élèves par classe dans le secondaire.

Quant au pacte enseignant, il a été évalué, mais pas entièrement. Nous savons que 34 % des enseignants y adhèrent, avec des disparités importantes entre le primaire et le secondaire, les missions y étant parfois plus faciles à réaliser. On dénombre également un nombre plus important d'adhésions dans l'enseignement public.

Le pacte enseignant doit évoluer, c'est une évidence. Cependant, je ne pense pas qu'il soit utile de porter de 700 millions à 800 millions d'euros les crédits qui y sont alloués. Il a surtout permis de faciliter les remplacements de courte durée, qui étaient assurés *via* les heures supplémentaires. Or celles-ci ont été prises d'assaut par les groupes de niveau.

Le pacte reste nettement perfectible, notamment dans le primaire, où il finance désormais certaines missions coûteuses.

Par ailleurs, je ne pense pas qu'il faille étendre les groupes de besoins dans les classes de troisième et de quatrième au rythme prévu. Beaucoup de recteurs et de chefs d'établissement préconisent une telle extension, mais seulement au cas par cas, selon les besoins des établissements.

Encore une fois, le point de croix apparaît comme la meilleure des méthodes.

Par ailleurs, pourquoi les crédits en matière de formation ne sont-ils pas consommés ? Plusieurs réponses sont avancées. Selon les syndicats et les enseignants, la formation, aujourd'hui, n'est pas bien placée d'un point de vue temporel.

Certains syndicats affirment même que la formation continue proposée n'est pas intéressante, mais cela dépend des rectorats. Le taux de participation aux formations est très variable : la Picardie, par exemple, figure parmi les bons élèves.

Le ministère de l'éducation nationale apporte une autre réponse : les formations sont bien réalisées, mais les crédits seraient imputés sur d'autres lignes budgétaires.

Nous avons déjà eu un débat sur ce sujet l'an dernier. Pour tout vous dire, je n'ai toujours pas compris les explications qu'avait apportées Gabriel Attal lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale. Peu importe, nous aurons de nouveau ce débat dans l'hémicycle.

Selon notre collègue Jean-Raymond Hugonet, trop de réformes ont été menées en peu de temps, chaque ministre voulant sans doute imprimer sa marque. Qu'il s'agisse du pacte enseignant, des groupes de niveau ou des dédoublements, nous n'avons pas suffisamment mené d'évaluations.

Certains inspecteurs généraux suggèrent de porter de 12 à 15 le nombre d'élèves par classe, ce qui permettrait de redéployer les moyens. Sur ce sujet, nous ne disposons encore d'aucune évaluation.

La réforme de la carte de l'éducation prioritaire doit être menée. La discrimination positive a conduit à gonfler les moyens pour les élèves les plus en difficulté. Or, dans beaucoup d'endroits, et pas seulement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les besoins ont encore augmenté. D'où la nécessité d'une réforme. Celle-ci avait été promise par Jean-Michel Blanquer. Or elle n'a jamais été menée. Ce qu'il faut, c'est non plus des réseaux d'éducation prioritaire, mais des écoles d'éducation prioritaire, d'autant que les inspecteurs de circonscription peuvent parfaitement identifier les endroits où il y a le plus d'élèves en difficulté. Au fond, c'est surtout une question de volonté politique.

Par ailleurs, la suppression de 4 000 postes d'enseignants sur l'ensemble du territoire entraînerait celle de 400 postes à Paris, mais aucune dans l'Essonne. Une chose est sûre, cette mesure touchera aussi bien les villes que les zones rurales.

Je dirai quelques mots sur l'école inclusive.

Aujourd'hui, 25 000 à 30 000 élèves sont considérés comme hautement perturbateurs. Ils relevaient jadis de structures spécialisées, à savoir les Itep et les IME.

Ces enfants sont aujourd'hui scolarisés dans des classes traditionnelles, parfois à temps partiel. Cela peut avoir des effets autant positifs que négatifs. À cet égard, le burn-out d'enseignants ou d'AESH et les problèmes de violence entre camarades ont souvent été niés, mais ils commencent à être pris en charge.

Il faut engager une réflexion sur les limites de l'école inclusive. En assurant la prise en charge des élèves hautement perturbateurs au sein de l'école traditionnelle, on a en réalité financé la non-mise en place de structures supplémentaires.

Je conclurai par la rémunération des enseignants. En REP et en REP +, elle est plus importante, parfois de l'ordre de 400 à 500 euros supplémentaires. C'est pourquoi le nombre de candidatures est démentiel lorsqu'un poste est à pourvoir.

Des efforts ont été faits pour attirer les enseignants et stabiliser les équipes. En REP +, ce n'est pas la peine d'en faire davantage, en raison de l'existence d'une prime spéciale.

Article 42

L'amendement II-18 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 31 octobre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement. Le rapporteur spécial vous propose trois amendements de crédits supplémentaires sur cette mission.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – L'amendement II-19 (FINC.3) vise à réduire de 20 millions d'euros la subvention de service public au réseau Canopé, dédié à la formation continue des enseignants. Or d'autres

opérateurs assument des missions similaires, dont les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et les écoles académiques de la formation continue (E AFC), un rapport de la Cour des comptes ayant soulevé une problématique d'efficacité.

Dès lors, la subvention prévue de 85 millions d'euros semble trop élevée, d'autant plus que le réseau Canopé disposait d'un fonds de roulement d'environ 25 millions d'euros à la fin 2023. Je vous propose donc cette baisse de subvention de 20 millions d'euros, avec en contrepartie une augmentation des crédits alloués à l'Union nationale des maisons familiales rurales (MFR), considérant l'augmentation du nombre d'élèves dans ce réseau. Afin de leur garantir une scolarité dans les meilleures conditions, une hausse de la dotation à hauteur de 12 millions d'euros me semble justifiée.

L'amendement II-20 (FINC.4) concerne l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep). Je suggère de diminuer sa subvention de 5 millions d'euros sur les 22,7 millions d'euros proposés, car la compétence d'information sur l'orientation a été transmise aux régions depuis 2019. Voilà un parfait exemple de doublon qui doit faire l'objet d'une rationalisation, ainsi que l'avait souligné la Cour des comptes.

Enfin, l'amendement II-21 (FINC.5) vise à revenir sur la baisse du nombre d'enseignants envisagée par le Gouvernement. Le PLF pour 2025 prévoyait une diminution de 3 815 postes d'enseignants dans le premier degré, ce qui aurait notamment eu des répercussions sur les écoles rurales, déjà très touchées ces dernières années. L'amendement a pour objet de ne supprimer que 1 815 postes dans le premier degré, les 185 postes restants devant l'être dans le second degré.

Le coût de cette mesure s'élève à 74 millions d'euros et pourrait être compensé en prenant sur les crédits du programme 141 « Enseignement scolaire du second degré », destinés au pacte enseignant. En effet, le pacte enseignant, qui était doté de 700 millions d'euros en 2024, doit être doté de 800 millions d'euros dans le cadre du PLF pour 2025, alors que son efficacité est perfectible et qu'il n'a suscité l'adhésion que de 30 % des enseignants. Il me semble préférable d'utiliser une partie de cette enveloppe pour maintenir des postes d'enseignants.

M. Michel Canévet. – Je souscris totalement à la motivation qui anime le rapporteur spécial au sujet de l'orientation : est-il utile que l'État continue à la soutenir de manière très significative, alors même que la compétence a été confiée aux régions ? De plus, l'effort demandé me paraît modeste et pourrait être accentué.

M. Stéphane Sautarel. – Je remercie le rapporteur spécial pour ces amendements, les deux premiers donnant une direction, même symbolique. Je soutiens complètement le troisième amendement relatif à la diminution du nombre de suppressions de postes d'enseignants, car le niveau qui nous était proposé faisait craindre des coupes très brutales, en particulier en milieu rural.

M. Grégory Blanc. – Environ une moitié du réseau des MFR se concentre dans le Maine-et-Loire, en Vendée et en Loire-Atlantique. Je n'ai pas eu de retour particulier sur des difficultés que rencontreraient ces structures, qui effectuent un très bon travail en accueillant des élèves qui ne seraient pas forcément acceptés ailleurs.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – Monsieur Canévet, je suis tout à fait d'accord quant à l'existence d'un doublon en matière d'orientation : à terme, les régions devront totalement assumer cette mission, qui leur a été confiée par la loi.

Monsieur Blanc, les effectifs des MFR progressent de 1 600 élèves sur l'ensemble du territoire. Une légère augmentation du budget est prévue, mais elle ne correspond pas à cette hausse. Plus largement, monsieur Sautarel, une réflexion devrait être engagée sur l'organisation des territoires scolaires ruraux, afin d'étudier une éventuelle refonte des périmètres et de la carte de l'éducation prioritaire.

Les amendements II-19 (FINC.3), II-20 (FINC.4) et II-21 (FINC.5) sont adoptés.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire » tels que modifiés par ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des ressources humaines (DGRH)

- M. Boris MELMOUX-EUDE, directeur général.

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

- Mme Caroline PASCAL, directrice générale ;

- M. Christophe GEHIN, Chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales.

Table ronde

SNES - FSU (Syndicat national des enseignements de second degré)

- M. Grégory FRACKOWIAK, secrétaire national.

SE-UNSA (Syndicat des enseignants - Union nationale des syndicats autonomes)

- M. Gilles LANGLOIS, secrétaire national, en charge du dossier Moyens et rémunérations ;

- Mme Élisabeth JAMIN, conseillère nationale, en charge des dossiers Système éducatif et conditions d'apprentissage et École inclusive ;

- M. Matthieu DROUHIN, conseiller national en charge des dossiers Moyens et rémunérations et Parcours professionnels.

SNALC (Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur)

- M. Jean-Rémi GIRARD, président national.

Table ronde

Rectorat Académie Versailles

- M. Étienne CHAMPION, recteur.

Rectorat Académie Normandie

- Mme Christine GAVINI, rectrice ;

- M. François FOSELLE, secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>