

N° 108

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES  
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

**ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

*Rapporteur spécial* : M. Gérard LONGUET

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » ....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une hausse des crédits de la mission de 1,5 milliard d'euros à périmètre courant en 2018.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Une trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission qui apparaît plus mesurée que celle constatée sous le précédent quinquennat .....</i>	<i>11</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Une hausse des dépenses de personnel résultant principalement des décisions prises sous le précédent quinquennat .....</i>	<i>14</i>
a) <i>Un impact du schéma d'emplois 2017 correspondant à près de 30 % de la hausse des dépenses de personnel .....</i>	<i>15</i>
b) <i>Au-delà de son coût pour les finances publiques, une logique inflationniste qui comportait des risques tenant à la baisse du niveau attendu aux concours et à un recours accru à des personnels contractuels dans des conditions insatisfaisantes .....</i>	<i>17</i>
c) <i>Des mesures catégorielles dont le coût est incertain compte tenu du report d'un an des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » .....</i>	<i>22</i>
2. <i>Un schéma d'emplois 2018 qui rompt avec la logique inflationniste du précédent Gouvernement.....</i>	<i>22</i>
3. <i>Une priorité accordée au primaire qui semble enfin se traduire dans les faits .....</i>	<i>24</i>
a) <i>Une dépense intérieure d'éducation qui reste favorable au second degré .....</i>	<i>24</i>
b) <i>La mise en œuvre de dispositifs innovants s'accompagnant d'une démarche d'évaluation .....</i>	<i>26</i>
(1) <i>Le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire .....</i>	<i>26</i>
(2) <i>La relance des « stages de réussite » .....</i>	<i>28</i>
(3) <i>La poursuite des efforts en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans.....</i>	<i>29</i>
(4) <i>Des mesures dont la mise en œuvre s'accompagnera d'une démarche d'évaluation .....</i>	<i>29</i>
c) <i>Des mesures nécessaires compte tenu de l'insuffisante maîtrise des savoirs fondamentaux par les élèves français et du caractère inégalitaire de notre système scolaire .....</i>	<i>30</i>
4. <i>Une pérennisation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires qui permettra l'accompagnement des communes volontaires .....</i>	<i>32</i>
5. <i>La mise en œuvre d'une politique pragmatique dans le second degré .....</i>	<i>34</i>
a) <i>L'aménagement de la réforme du collège .....</i>	<i>34</i>
b) <i>L'accompagnement des élèves après la classe dans le cadre du programme « devoirs faits » .....</i>	<i>34</i>
6. <i>Une augmentation de 364 millions d'euros des crédits consacrés à la scolarisation des élèves en situation de handicap .....</i>	<i>35</i>
7. <i>Des réformes structurelles qui doivent désormais être engagées .....</i>	<i>36</i>

8. Des moyens consacrés à l'enseignement technique agricole préservés.....	38
a) Une hausse du coût unitaire de formation par élève depuis 2012.....	38
b) Un effort a cependant été consenti pour réduire le nombre de divisions à effectifs très réduits .....	39
c) Une rénovation de la voie professionnelle dont les résultats apparaissent mitigés .....	40
9. Une augmentation des crédits consacrés aux opérateurs principalement portée par une hausse de la subvention versée au Cned .....	42
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>45</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
1. Audition de M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 (8 novembre 2017) .....	47
2. Examen du rapport (14 novembre 2017).....	65
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>75</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse, en 2018, **les crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » s'élèveront à 71,6 milliards d'euros en AE et 71,5 milliards d'euros en CP, soit une augmentation à périmètre courant de plus de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2,2 %) par rapport à 2017.**

2. **Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une progression continue mais mesurée des crédits entre 2018 et 2020.** Hors contribution au CAS « Pensions », les CP de la mission « Enseignement scolaire » devraient ainsi augmenter à hauteur de 1,35 milliard d'euros entre 2018 et 2020 (+ 3 %), passant de 51,3 milliards d'euros à 52,6 milliards d'euros.

3. En 2018, hors contribution au CAS « Pensions », **les dépenses de personnel (titre 2) augmenteront de près de 817 millions d'euros en 2018 (+ 2 %).** Sur ce montant, **244 millions d'euros seront liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017.**

4. **Le schéma d'emplois 2018 rompra quant à lui avec la logique inflationniste suivie par le précédent Gouvernement.** Si aucune création d'emploi n'était initialement prévue en 2018, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à créer 144 postes supplémentaires. Les schémas d'emplois des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » devraient ainsi être positifs (à hauteur de respectivement + 2 800 ETP, + 120 ETP et + 24 ETP), à l'inverse de celui du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (- 200 ETP). Les effectifs des programmes 230 « Vie de l'élève » et 143 « Enseignement technique agricole » seront en revanche stables.

5. **Un rééquilibrage en faveur du premier degré sera amorcé avec la création de 2 800 postes sur le programme 140 en 2018 qui permettra la création ou la relance de dispositifs, qui semblent aller dans le bon sens :**

- **le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire.** À terme, plus de 11 000 classes de CP et CE1 seront concernées ;
- **la relance des « stages de réussite ».** Ciblés sur les élèves de CM2, ces stages de remise à niveau permettent notamment de préparer l'entrée au collège ;
- **la poursuite des efforts en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans.**

Ces mesures s'accompagneront en outre d'**une démarche d'évaluation**, qui a malheureusement trop longtemps fait défaut au système éducatif.

6. Dans le second degré, la politique poursuivie par le Gouvernement reposera sur une approche pragmatique, avec :

- **l'aménagement de la réforme du collège.** Une plus grande autonomie sera laissée aux établissements, leur permettant de mettre en place des classes bilingues, des sections européennes et de véritables enseignements de latin et de grec ;

- **l'accompagnement des élèves après la classe, au sein de leur établissement dans le cadre du programme « devoirs faits ».**

7. En parallèle, **il apparaît indispensable que le ministère de l'éducation nationale lance de véritables réformes de structure**, en particulier dans le second cycle du second degré. La réforme du baccalauréat annoncée pour 2021 devrait permettre d'apporter un élément de réponse. **Des mesures devront également être prises en matière de ressources humaines, afin d'en assouplir la gestion.**

8. Les moyens consacrés à l'enseignement technique agricole seront préservés. **Le programme 143 « Enseignement technique agricole » sera doté de 1,45 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 35 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 2,5 %).** Cette hausse est principalement portée par une augmentation des dépenses de personnel, qui passeront de 934,5 millions d'euros à 955,7 millions d'euros (+ 21,2 millions d'euros). Les efforts engagés, afin de limiter le nombre de classes à petits effectifs, devront être poursuivis dans les années à venir.

9. Le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 160,7 millions d'euros, en augmentation de 2,4 millions d'euros par rapport à 2017. **Cette hausse résulte d'une augmentation de la subvention versée au Cned (+ 3 millions d'euros).** Au regard de sa situation financière, **une gestion plus économe des effectifs de l'opérateur (qui progresseront de 76 ETPT entre 2016 et 2018) aurait dû être envisagée plutôt qu'une augmentation de ses crédits.**

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 63 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et 85 % s'agissant du questionnaire relatif au programme dédié à l'enseignement technique agricole.*

# I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

## Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » entre 2017 et 2018 (en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)
<b>140 - Enseignement scolaire public du premier degré</b>	<b>21 526</b>	<b>22 016</b>	<b>0</b>	<b>2,3 %</b>	<b>490</b>	<b>21 526</b>	<b>22 016</b>	<b>0</b>	<b>2,3 %</b>	<b>490</b>
01 - Enseignement pré-élémentaire	5 211	5 290	0	1,5 %	79	5 211	5 290	0	1,5 %	79
02 - Enseignement élémentaire	10 505	10 770	0	2,5 %	266	10 505	10 770	0	2,5 %	266
03 - Besoins éducatifs particuliers	1 849	1 866	0	0,9 %	17	1 849	1 866	0	0,9 %	17
04 - Formation des personnels enseignants	784	853	0	8,7 %	68	784	853	0	8,7 %	68
05 - Remplacement	1 800	1 849	0	2,7 %	49	1 800	1 849	0	2,7 %	49
06 - Pilotage et encadrement pédagogique	1 282	1 291	0	0,7 %	9	1 282	1 291	0	0,7 %	9
07 - Personnels en situations diverses	95	97	0	1,3 %	1	95	97	0	1,3 %	1
<b>141 - Enseignement scolaire public du second degré</b>	<b>32 441</b>	<b>32 744</b>	<b>1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>303</b>	<b>32 441</b>	<b>32 744</b>	<b>1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>303</b>
01 - Enseignement en collège	11 531	11 584	0	0,5 %	53	11 531	11 584	0	0,5 %	53
02 - Enseignement général et technologique en lycée	7 183	7 266	0	1,2 %	84	7 183	7 266	0	1,2 %	84
03 - Enseignement professionnel sous statut scolaire	4 369	4 419	0	1,2 %	50	4 369	4 419	0	1,2 %	50
04 - Apprentissage	7	7	0	0,9 %	0	7	7	0	0,9 %	0
05 - Enseignement post-baccalauréat en lycée	2 098	2 122	0	1,1 %	24	2 098	2 122	0	1,1 %	24
06 - Besoins éducatifs particuliers	1 213	1 227	0	1,1 %	14	1 213	1 227	0	1,1 %	14
07 - Aide à l'insertion professionnelle	58	58	0	1,0 %	1	58	58	0	1,0 %	1
08 - Information et orientation	317	324	0	2,2 %	7	317	324	0	2,2 %	7
09 - Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	123	124	0	1,2 %	1	123	124	0	1,2 %	1
10 - Formation des personnels enseignants et d'orientation	685	690	0	0,7 %	5	685	690	0	0,7 %	5
11 - Remplacement	1 461	1 483	0	1,5 %	22	1 461	1 483	0	1,5 %	22
12 - Pilotage, administration et encadrement pédagogique	3 304	3 345	1	1,3 %	42	3 304	3 345	1	1,3 %	42
13 - Personnels en situations diverses	93	94	0	1,1 %	1	93	94	0	1,1 %	1
<b>230 - Vie de l'élève</b>	<b>5 074</b>	<b>5 413</b>	<b>2</b>	<b>6,7 %</b>	<b>339</b>	<b>4 997</b>	<b>5 413</b>	<b>2</b>	<b>8,3 %</b>	<b>416</b>
01 - Vie scolaire et éducation à la responsabilité	2 380	2 482	2	4,3 %	102	2 380	2 482	2	4,3 %	102
02 - Santé scolaire	493	507	0	2,9 %	14	493	507	0	2,9 %	14
03 - Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap	799	1 163	0	45,5 %	364	799	1 163	0	45,5 %	364
04 - Action sociale	815	881	0	8,1 %	66	815	881	0	8,1 %	66
05 - Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État	54	56	0	3,4 %	2	54	56	0	3,4 %	2
06 - Actions éducatives complémentaires aux enseignements	533	324	0	- 39,2 %	- 209	456	324	0	- 28,9 %	- 132
<b>139 - Enseignement privé du premier et du second degrés</b>	<b>7 435</b>	<b>7 553</b>	<b>0</b>	<b>1,6 %</b>	<b>118</b>	<b>7 435</b>	<b>7 553</b>	<b>0</b>	<b>1,6 %</b>	<b>118</b>
01 - Enseignement pré-élémentaire	468	479	0	2,3 %	11	468	479	0	2,3 %	11
02 - Enseignement élémentaire	1 250	1 274	0	1,9 %	24	1 250	1 274	0	1,9 %	24
03 - Enseignement en collège	1 937	1 966	0	1,5 %	29	1 937	1 966	0	1,5 %	29
04 - Enseignement général et technologique en lycée	1 245	1 284	0	3,2 %	39	1 245	1 284	0	3,2 %	39
05 - Enseignement professionnel sous statut scolaire	781	788	0	0,9 %	7	781	788	0	0,9 %	7
06 - Enseignement post-baccalauréat en lycée	282	285	0	1,2 %	4	282	285	0	1,2 %	4
07 - Dispositifs spécifiques de scolarisation	156	159	0	2,0 %	3	156	159	0	2,0 %	3
08 - Actions sociales en faveur des élèves	71	74	0	3,5 %	3	71	74	0	3,5 %	3
09 - Fonctionnement des établissements	686	677	0	- 1,3 %	- 9	686	677	0	- 1,3 %	- 9
10 - Formation initiale et continue des enseignants	147	152	0	3,5 %	5	147	152	0	3,5 %	5
11 - Remplacement	176	180	0	1,8 %	3	176	180	0	1,8 %	3
12 - Soutien	234	234	0	0,0 %	0	234	234	0	0,0 %	0
<b>214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>	<b>2 179</b>	<b>2 423</b>	<b>39</b>	<b>11,2 %</b>	<b>244</b>	<b>2 196</b>	<b>2 353</b>	<b>39</b>	<b>7,1 %</b>	<b>157</b>
01 - Pilotage et mise en oeuvre des politiques éducatives	397	426	0	7,3 %	29	397	426	0	7,3 %	29
02 - Évaluation et contrôle	80	82	0	3,0 %	2	80	82	0	3,0 %	2
03 - Communication	14	14	0	2,6 %	0	14	14	0	2,6 %	0
04 - Expertise juridique	17	17	0	2,9 %	0	17	17	0	2,9 %	0
05 - Action internationale	14	14	0	1,2 %	0	14	14	0	1,2 %	0
06 - Politique des ressources humaines	705	729	8	3,5 %	24	705	729	8	3,5 %	24
07 - Établissements d'appui de la politique éducative	154	157	0	1,6 %	2	154	157	0	1,6 %	2
08 - Logistique, système d'information, immobilier	597	778	31	30,3 %	181	614	707	31	15,2 %	93
09 - Certification	199	203	0	2,2 %	4	199	203	0	2,2 %	4
10 - Transports scolaires	3	3	0	0,0 %	0	3	3	0	0,0 %	0
<b>143 - Enseignement technique agricole</b>	<b>1 418</b>	<b>1 453</b>	<b>0</b>	<b>2,5 %</b>	<b>35</b>	<b>1 418</b>	<b>1 453</b>	<b>0</b>	<b>2,5 %</b>	<b>35</b>
01 - Mise en oeuvre de l'enseignement dans les établissements publics	736	759	0	3,1 %	23	736	759	0	3,1 %	23
02 - Mise en oeuvre des enseignements dans les établissements privés	583	589	0	0,9 %	5	583	589	0	0,9 %	5
03 - Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	90	96	0	7,2 %	6	90	96	0	7,2 %	6
04 - Évolution des compétences et dynamique territoriale	3	3	0	7,1 %	0	3	3	0	7,1 %	0
05 - Moyens communs à l'enseignement technique agricole, public et privé	6	6	0	0,0 %	0	6	6	0	0,0 %	0
<b>Mission « Enseignement scolaire »</b>	<b>70 072</b>	<b>71 601</b>	<b>42</b>	<b>2,2 %</b>	<b>1 529</b>	<b>70 012</b>	<b>71 531</b>	<b>42</b>	<b>2,2 %</b>	<b>1 519</b>

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

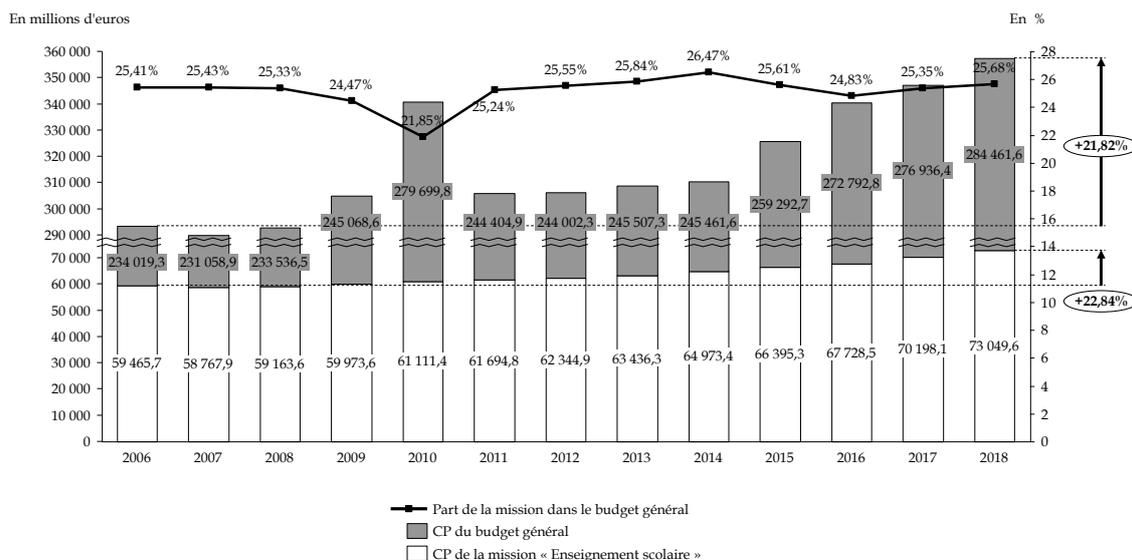
### 1. Une hausse des crédits de la mission de 1,5 milliard d'euros à périmètre courant en 2018

Contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse, en 2018, les crédits de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » s'élèveront à **71,6 milliards d'euros en AE** et **71,5 milliards d'euros en CP**, soit une augmentation à périmètre courant de plus de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2,2 %) par rapport à 2017.

En 2018, la mission « Enseignement scolaire » représentera plus du quart des dépenses de l'État. Entre 2012 et 2018, les crédits de paiement de la mission auront progressé de plus de 17,2 % à périmètre courant, soit un niveau supérieur à celui de l'État (16,7 %).

#### Évolution de la part des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » dans le budget de l'État

(en % et en millions d'euros)



Note : l'évolution des crédits du budget de l'État intègre les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Elle comprend les attributions de produit et les fonds de concours. Elle est retraitée des crédits évaluatifs (remboursements et dégrèvements et charge de la dette), de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et des dépenses exceptionnelles (plan de relance 2008-2009, programmes d'investissement d'avenir, dotation au MES et à la BEI, recapitalisation de Dexia).

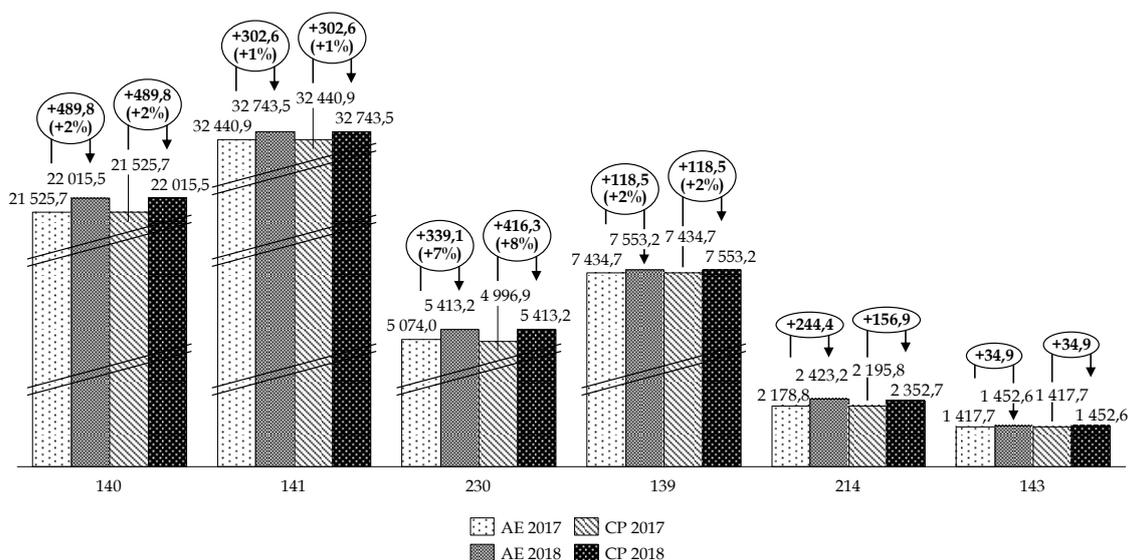
Données d'exécution de 2006 à 2016, données LFI pour 2017, données PLF pour 2018

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

L'ensemble des programmes de la mission seront concernés par cette hausse, en AE comme en CP.

### Évolution des crédits des programmes de la mission « Enseignement scolaire »

(en % et en millions d'euros)



Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » étant composés à près de 93 % de dépenses de personnel, l'essentiel de la hausse prévue pour 2018 résultera d'une **augmentation significative des dépenses de titre 2, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 2 %)**.

Les dépenses de fonctionnement progresseront de près de 76 millions d'euros en AE et de 29,5 millions d'euros en CP. Cette hausse est principalement portée par l'action 08 « Logistique, système d'information, immobilier » du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Elle résulte d'une **augmentation du coût des loyers** (+ 33,5 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2017) pour les AE, du fait notamment du désengagement de certains conseils départementaux dans le fonctionnement des centres d'information et d'orientation (CIO), ainsi que d'une **hausse des dépenses informatiques** (+ 27,1 millions d'euros en AE et + 22,2 millions d'euros en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2017). À cet égard, votre rapporteur spécial regrette que les documents budgétaires aient été modifiés entre 2017 et 2018, ne permettant pas une comparaison des différentes lignes des dépenses informatiques.

**La hausse des dépenses d'investissement (titre 5) résulte pour l'essentiel d'une mesure de périmètre :** les crédits consacrés aux constructions scolaires du second degré à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, qui étaient inscrits en 2017 sur le programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » de la mission « Outre-mer » et qui avaient fait l'objet, en cours de gestion, d'un transfert vers le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire », seront à nouveau portés par le programme 214 en 2018. 90,5 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances.

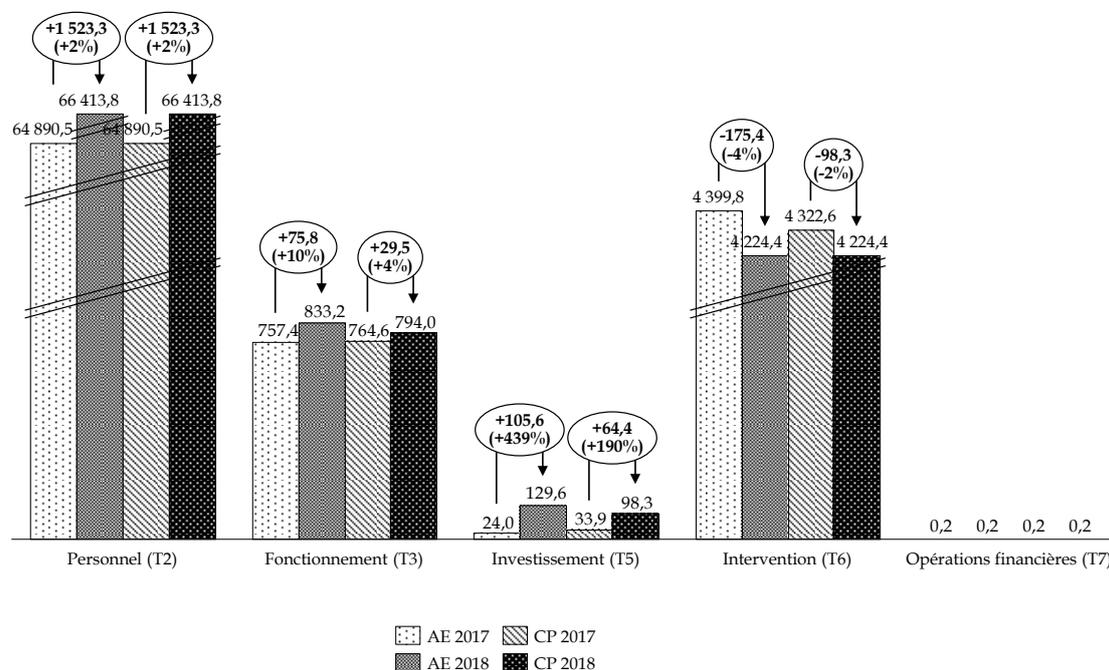
La baisse des dépenses d'intervention (- 175,4 millions d'euros en AE et - 98,3 millions d'euros en CP) résulte principalement **de l'achèvement de la phase d'acquisition des nouveaux manuels scolaires** conformes aux nouveaux programmes des cycles 3 et 4 entrés en vigueur en 2016, qui s'étalait sur deux ans en 2016 et 2017<sup>1</sup>. Elle est en outre imputable à **une diminution du montant consacré au fonds de soutien au développement des activités périscolaires, compte tenu de la possibilité offerte aux communes de revenir sur la réforme des rythmes scolaires (cf. *infra*)**. En sens inverse, **les crédits dédiés aux bourses de collège progresseront de 42,6 millions d'euros** entre le projet de loi de finances pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018, **du fait de la revalorisation de 25 % intervenue à la rentrée 2017**.

---

<sup>1</sup> En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, l'État a la charge des « dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, dont celles afférentes aux ressources numériques, incluant les contenus et les services, spécifiquement conçues pour un usage pédagogique, ainsi que de la fourniture des manuels scolaires dans les collèges, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole [...] et les établissements d'éducation spéciale et des documents à caractère pédagogique à usage collectif dans les lycées professionnels ».

### Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » par nature de dépenses

(en % et en millions d'euros)



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

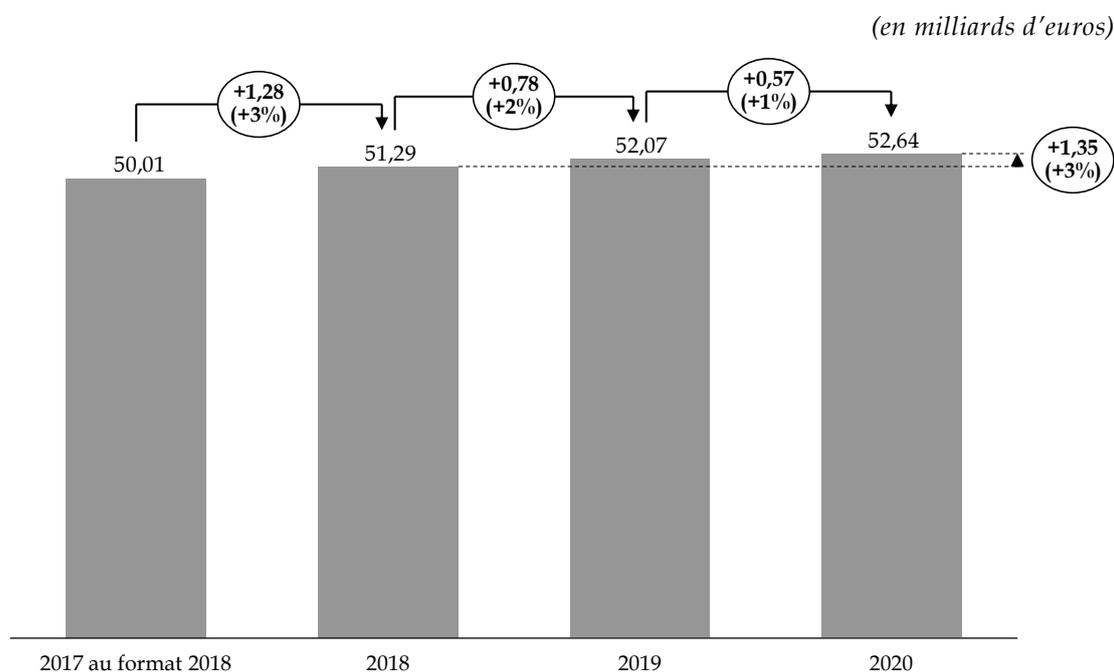
Le montant de la « réserve parlementaire » s'élevait en 2017 à un peu plus de deux millions d'euros et bénéficiait principalement à des associations concourant à la politique de l'éducation nationale et élaborant des projets éducatifs en lien avec les milieux scolaires.

La suppression de la réserve parlementaire sera en partie compensée par l'augmentation des subventions versées aux associations en 2018 au titre du dispositif « devoirs faits » (+ 3 millions d'euros) et au titre du développement de pratiques éducatives et artistiques dans le milieu scolaire (+ 2 millions d'euros).

## 2. Une trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission qui apparaît plus mesurée que celle constatée sous le précédent quinquennat

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une augmentation des CP de la mission « Enseignement scolaire » à hauteur de 1,35 milliard d'euros entre 2018 et 2020 (+ 3 %), qui passeront de 51,3 milliards d'euros à 52,6 milliards d'euros.

**Trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**



Hors contribution au CAS « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat

**Bien qu'importante, l'augmentation des CP de la mission apparaît plus raisonnable que celle constatée sous le précédent quinquennat, les crédits de paiement de la mission « Enseignement scolaire » ayant progressé de 7,8 milliards d'euros entre 2012 et 2017 (+ 12,6 %).**

En 2014, 2015 et 2016, les dépenses de la mission « Enseignement scolaire » ont ainsi été supérieures au plafond fixé dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**Écart au plafond triennal fixé par la loi de programmation  
des finances publiques pour les années 2014 à 2019***(en milliards d'euros)*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
LPFP 2014-2019	46,3	47,47	47,87
Exécution	46,57	47,6	48,65
<b>Écart</b>	<b>0,27</b>	<b>0,13</b>	<b>0,78</b>

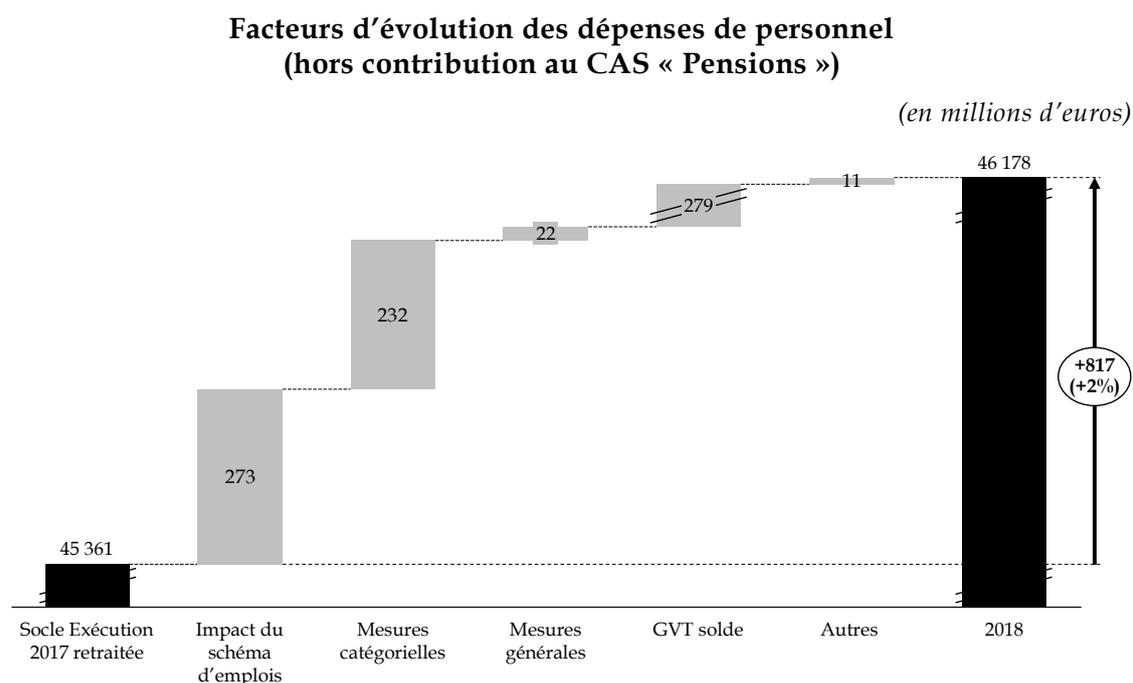
*Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Cour des comptes*

**Au total, sur la période 2014-2016, le dépassement par rapport à la programmation s'élève à 1,18 milliard d'euros.**

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Une hausse des dépenses de personnel résultant principalement des décisions prises sous le précédent quinquennat

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel (titre 2) augmenteront de près de 817 millions d'euros en 2018 (+ 2 %).



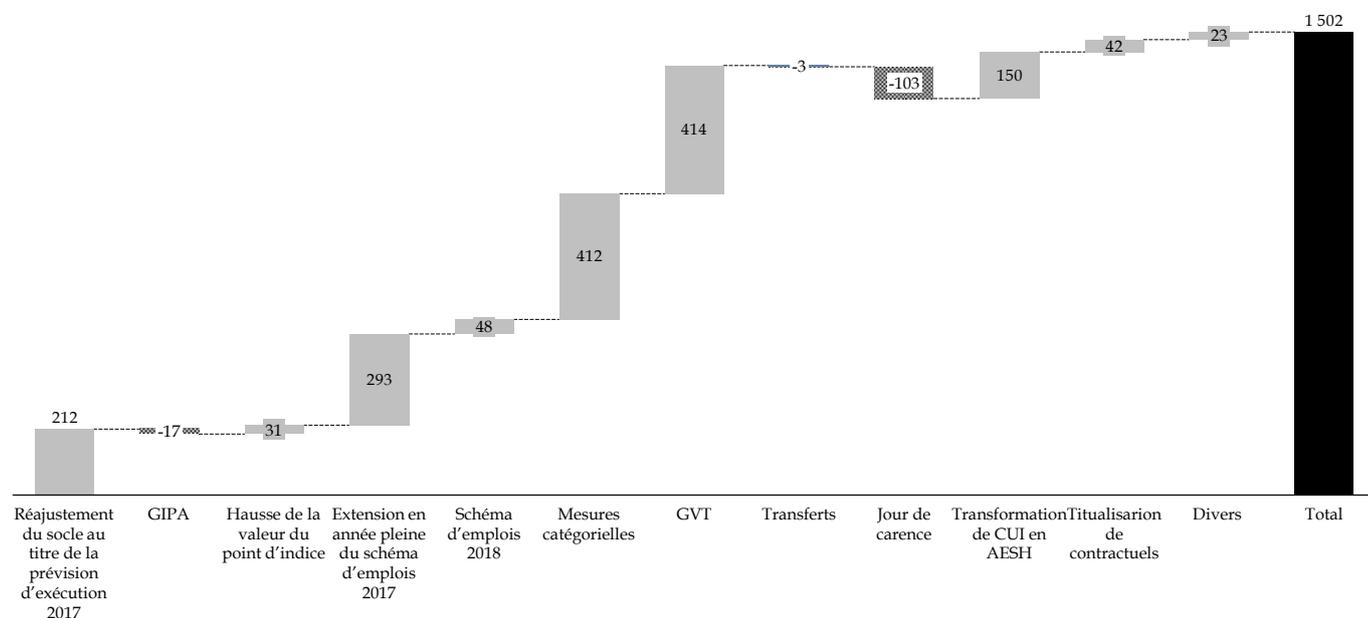
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Contribution au CAS « Pensions » incluse, les dépenses de titre 2 atteindront 66,4 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une augmentation de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2017.**

Sur ce montant, 293 millions d'euros sont liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, 412 millions d'euros aux mesures catégorielles (dont 373 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ») et 31 millions d'euros à l'extension en année pleine du coût de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

### Principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel (contribution au CAS « Pensions » incluse)

(en millions d'euros)



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

a) Un impact du schéma d'emplois 2017 correspondant à près de 30 % de la hausse des dépenses de personnel

La loi de refondation de l'école de la République<sup>1</sup> prévoyait la création de 55 000 postes sur le périmètre de la mission « Enseignement scolaire », selon la répartition figurant dans le tableau ci-dessous.

<sup>1</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

**Répartition des 55 000 créations de postes de la mission  
« Enseignement scolaire »**

(en ETP)

<b>Réforme de la formation initiale</b>	<b>27 000</b>
dont enseignants stagiaires	26 000
dont enseignants titulaires formateurs	1 000
<b>Enseignants titulaires</b>	<b>21 000</b>
<b>dont premier degré (public et privé)</b>	<b>14 000</b>
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
<b>dont second degré (public et privé)</b>	<b>7 000</b>
Collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
<b>Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico- sociaux, vie scolaire</b>	<b>6 000</b>
<b>Enseignement technique agricole</b>	<b>1 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>55 000</b>

*Source : rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*

D'après les réponses du ministère de l'éducation nationale au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, **l'ensemble des créations de postes budgétaires prévues dans la loi de refondation ont été réalisées entre 2012 et 2017.**

Cela ne signifie pas pour autant que ces postes ont été effectivement pourvus. **Selon le ministère de l'éducation nationale, entre 2012 et 2016, seuls 36 586 postes ont ainsi été pourvus.** Ce nombre prenant en outre en compte le recrutement de 1 325 assistants d'éducation.

**Au total, l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 représentera une dépense de près de 244 millions d'euros, hors pensions.**

Contribution au CAS « Pensions » incluse, ce coût s'élèvera à 293,3 millions d'euros, correspondant à près de 20 % de la hausse des dépenses de la mission « Enseignement scolaire ».

---

**Le présent projet de loi de finances intègre en outre une prévision de hausse du glissement-vieillesse-technicité (GVT) de 279 millions d'euros (hors contribution au CAS « Pensions »). Ce montant ne semble pas incohérent au regard du GVT constaté en 2016 (287,6 millions d'euros).**

Au total, selon la Cour des comptes<sup>1</sup>, l'effet sur la masse salariale des créations de postes inscrites dans la loi de refondation de l'école s'élèvera à 2,7 milliards d'euros lorsque l'ensemble de ces postes auront été pourvus. Sur la période 2012-2016, les dépenses de rémunération des enseignants du secteur public ont crû trois fois plus rapidement que celle de l'État.

*b) Au-delà de son coût pour les finances publiques, une logique inflationniste qui comportait des risques tenant à la baisse du niveau attendu aux concours et à un recours accru à des personnels contractuels dans des conditions insatisfaisantes*

**Votre rapporteur spécial s'est inquiété à plusieurs reprises de la conduite aveugle d'une politique du chiffre, considérant que celle-ci donnerait lieu à une dégradation du niveau attendu aux concours de recrutement.**

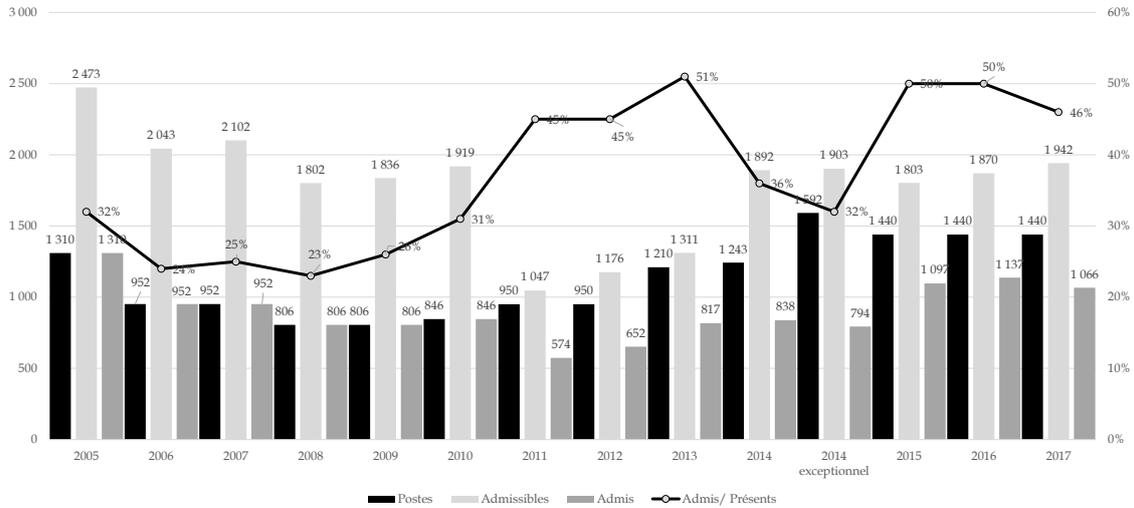
Au concours externe du Capes 2017 de mathématiques, la barre d'admissibilité était ainsi fixée à 6 sur 20 et la barre d'admission à 8,3 sur 20. En lettres modernes, ces seuils étaient fixés à respectivement 7 sur 20 et 7,67 sur 20.

Par ailleurs, le rapport entre le nombre d'admis et le nombre de candidats présent au Capes de mathématiques s'élevait à 46 % en 2017, contre 32 % en 2005.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire », rapport public thématique, octobre 2017.

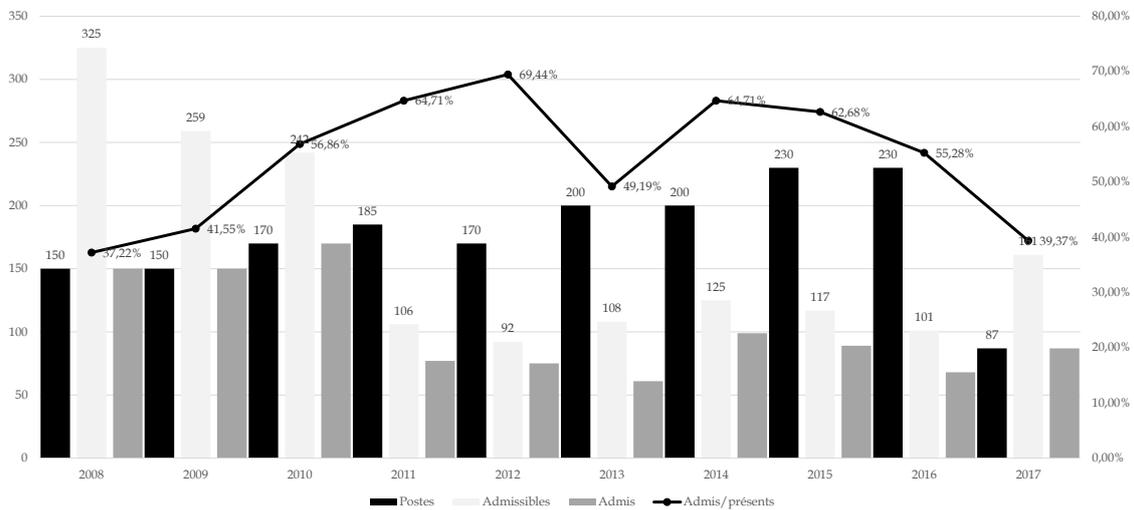
### Statistiques du Capes de mathématiques



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données issues du rapport du jury 2017

**En lettres classiques, le taux d'admis sur candidats présents a connu une augmentation importante au cours des dix dernières années. 2017 marque cependant un retour au taux de 2008.**

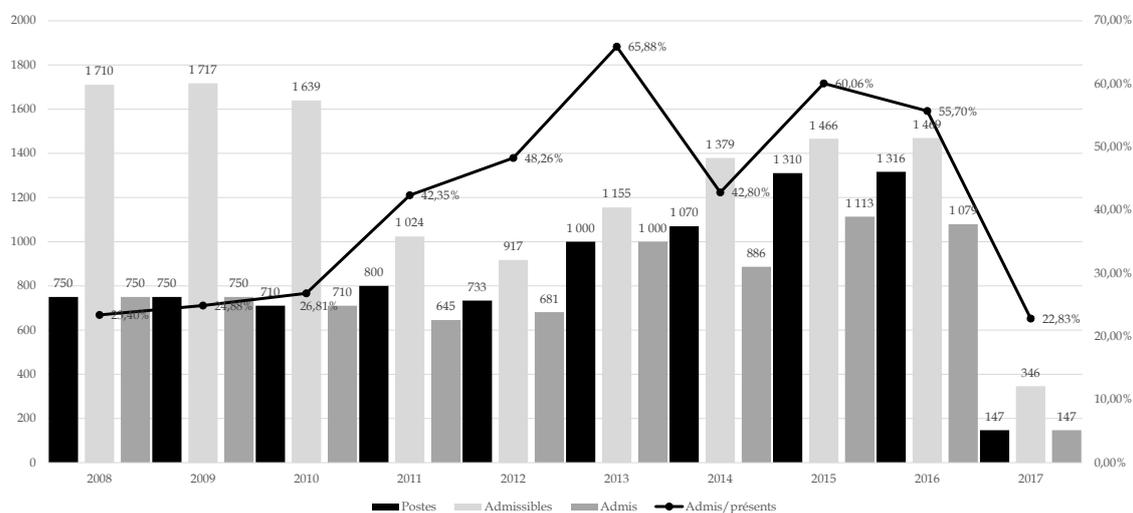
### Statistiques du Capes de lettres classiques



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère de l'éducation nationale

Un phénomène comparable peut être constaté en lettres modernes.

### Statistiques du Capes de lettres modernes



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère de l'éducation nationale

**Pourtant**, malgré des seuils d'admissibilité et d'admission très faibles, les taux de rendements aux concours dans certaines disciplines apparaissent extrêmement faibles. Cela est notamment le cas en allemand (- 220 postes), anglais (- 343 postes), lettres classiques (- 145 postes), lettres modernes (- 151 postes) et mathématiques (- 374 postes).

### Postes pourvus au Capes 2017

Sections et options	Postes	Admis	Écart
Arts plastiques	200	163	- 37
Documentation	217	217	0
Éducation musicale et chant choral	150	117	- 33
Histoire et géographie	680	680	0
Langue corse	1	1	0
Langue des signes française	2	2	0
Langues régionales : basque	3	3	0
Langues régionales : breton	4	3	- 1
Langues régionales : catalan	3	3	0
Langues régionales : créole	6	6	0
Langues régionales : occitan-langue d'oc	6	6	0
<b>Langues vivantes étrangères : allemand</b>	<b>345</b>	<b>125</b>	<b>- 220</b>
<b>Langues vivantes étrangères : anglais</b>	<b>1 190</b>	<b>847</b>	<b>- 343</b>
Langues vivantes étrangères : arabe	5	5	0
Langues vivantes étrangères : chinois	16	16	0
Langues vivantes étrangères : espagnol	512	512	0
Langues vivantes étrangères : italien	28	28	0
Langues vivantes étrangères : japonais	2	2	0
Langues vivantes étrangères : portugais	5	5	0
<b>Lettres option lettres classiques</b>	<b>230</b>	<b>85</b>	<b>- 145</b>
<b>Lettres option lettres modernes</b>	<b>1 288</b>	<b>1 137</b>	<b>- 151</b>
<b>Mathématiques</b>	<b>1 440</b>	<b>1 066</b>	<b>- 374</b>
Philosophie	100	100	0
Physique-chimie	344	344	0
Sciences de la vie et de la Terre	424	424	0
Sciences économiques et sociales	113	113	0
Tahitien	1	1	0

Source : ministère de l'éducation nationale

Comme le montre le tableau ci-dessous, les faibles rendements aux concours de recrutements dans certaines disciplines nécessitent d'avoir recours à des personnels contractuels.

**Principales disciplines de recrutement de contractuels  
(année 2016-2017)**

Discipline de l'enseignement général et technologique	ETPA	Discipline de l'enseignement professionnel	ETPA
Mathématiques	2 508,64	Biotechnologies Sante-Environnement	949,75
Anglais	2 115,98	Lettres Histoire Géographie	606,03
Lettres modernes	1 837,04	Eco-Gest Option Commerce Et Vente	583,18
Espagnol	1 725,33	Math. Sciences physiques	526,09
Technologie	1 238,88	Eco-Gest Option Gestion-Administration	484,19
Histoire Géographie	1 182,26	Lettres Anglais	438,51
Sciences physiques et chimiques	1 118,41	Enseignements artistiques et arts appliqués	427,93
Sciences de la vie et de la terre	813,31	Sciences Et Techniques médico-sociales	318,78
Éducation physique et sportive	699,08	Lettres Espagnol	304,49
Documentation	593,78	Génie industriel bois	281,08
Arts plastiques	549,36	Génie civil construction et réalisation	245,62
Éducation musicale	480,68	Peinture-revêtement	215,58
Lettres classiques	444,25	Génie thermique	214,31
Allemand	389,75	Génie mécanique-maintenance véhicules	199,32
Sciences économiques et sociales	352,79	Génie électrique option électrotechnique	190,12
Eco-Gest. Option comptabilité et finance	338,72	Génie industriel des structures métalliques	168,3
Philosophie	290,97	Hôtellerie Opt service et commercialisation	164,17
Eco Et Gest. Option Comm, Org, Grh	275,53	Horticulture	162,33
Eco-Gest. Option Marketing	271,78	Hôtellerie Opt techniques culinaires	146,79
Italien	162,61	Génie électrique : électronique	134,92

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Or, comme le notaient l'inspection générale de l'éducation et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche dans un rapport de 2014<sup>1</sup>, le **recours accru aux personnels contractuels présente d'importantes limites : lacunes du processus de recrutement, pouvant se limiter à un simple entretien téléphonique, faiblesse voire absence de formation des enseignants recrutés, inadéquation des profils aux disciplines, etc.**

C'est pourquoi **votre commission des finances, en application de l'article 58 § 2 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>2</sup>, a demandé à la Cour des comptes d'établir un bilan du recours aux contractuels dans l'éducation nationale.** Les conclusions de cette enquête seront remises au premier trimestre 2018.

<sup>1</sup> Inspection générale de l'éducation et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, « L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels », avril 2014.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

*c) Des mesures catégorielles dont le coût est incertain compte tenu du report d'un an des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »*

Le budget pour 2018 de la mission « Enseignement scolaire » prévoyait **un coût des mesures catégorielles s'élevant à 232 millions d'euros**, hors contribution au CAS « Pensions » (412,2 millions d'euros, pensions incluses).

Sur ce montant, **190 millions d'euros (373 millions d'euros pensions incluses)** étaient inscrits au titre de la mise en œuvre du protocole « **Parcours professionnels, carrières et rémunérations** » (PPCR). Selon le cabinet du ministre de l'éducation nationale, ce coût devait se répartir de la manière suivante : 120 millions d'euros au titre des mesures nouvelles et 70 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures mises en œuvre antérieurement.

**Néanmoins, le report d'un an de la mise en œuvre des mesures du PPCR, annoncé par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérard Darmanin, lors du rendez-vous salarial qui s'est tenu le 16 octobre dernier, se traduira par une moindre dépense de l'ordre de 109 millions d'euros, hors pensions.**

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances comporte une enveloppe de 19,6 millions d'euros destinée à financer la première étape de revalorisation de la rémunération indemnitaire allouée aux personnels exerçant dans les écoles et établissements des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+). À terme, celle-ci devrait progresser pour atteindre 3 000 euros nets.

## **2. Un schéma d'emplois 2018 qui rompt avec la logique inflationniste du précédent Gouvernement**

**La logique quantitative poursuivie sous le précédent quinquennat semble avoir été abandonnée par l'actuel Gouvernement au profit d'une gestion plus raisonnée des effectifs.**

**Si aucune création de poste n'était initialement prévue en 2018, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à majorer le schéma d'emplois de la mission à hauteur de 144 ETP afin de permettre l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur.**

Au total, les schémas d'emplois des programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » devraient être positifs (à hauteur de respectivement + 2 800 ETP, + 120 ETP et + 24 ETP), à l'inverse de celui du programmes 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (- 200 ETP). Les effectifs

des programmes 230 « Vie de l'élève » et 143 « Enseignement technique agricole » seront en revanche stables.

Le plafond d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » devrait ainsi progresser de 14 223 ETPT par rapport à 2017. Cette hausse sera principalement portée par l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, à hauteur de + 7 871 ETPT, ainsi que par une mesure de périmètre, 6 400 ETPT résultant de la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH).

### Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2017	Effet des mesures de périmètre pour 2018	Effet des mesures de transfert pour 2018	Effet des corrections techniques pour 2018	Impact des schémas d'emplois pour 2018	dont extension en année pleine des schémas d'emplois 2017 sur 2018	dont impact des schémas d'emplois 2018 sur 2018	Plafond demandé pour 2018	Évolution 2018/2017
	1	2	3	4	(5) = 6-1-2-3-4	7	8	6	
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	321 405		-37	-1 000	4 528	2 874	1 654	324 896	3 491
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	238				0	0	0	238	0
Enseignants stagiaires	13 012			1 000	-720	0	-720	13 292	280
Personnels d'encadrement	1 556		-78		0	0	0	1 478	-78
<b>Total 140</b>	<b>336 211</b>		<b>-115</b>	<b>0</b>	<b>3 808</b>	<b>2 874</b>	<b>934</b>	<b>339 904</b>	<b>3 693</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	10 940		27		0	0	0	10 967	27
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	379 665		-79	1	2933	2933	0	382 520	2 855
Enseignants stagiaires	13 370				-867	0	-867	12 503	-867
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	10 252				0	0	0	10 252	0
Personnels d'encadrement	16 023		102		0	0	0	16 125	102
Personnels administratif, technique et de service	31 296		-119		100	100	0	31 277	-19
<b>Total 141</b>	<b>461 546</b>		<b>-69</b>	<b>1</b>	<b>2 166</b>	<b>3 033</b>	<b>-867</b>	<b>463 644</b>	<b>2 098</b>
Enseignants stagiaires	310				0	0	0	310	0
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	46 400	6400			1201	1201	0	54 001	7 601
Personnels administratif, technique et de service	1 287				0	0	0	1 287	0
<b>Total 230</b>	<b>47 997</b>	<b>6400</b>			<b>1 201</b>	<b>1 201</b>	<b>0</b>	<b>55 598</b>	<b>7 601</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	43 301		1		333	333	0	43 635	334
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	88 200				333	333	0	88 533	333
Enseignants stagiaires	2 622				0	0	0	2 622	0
<b>Total 139</b>	<b>134 123</b>		<b>1</b>		<b>666</b>	<b>666</b>	<b>0</b>	<b>134 790</b>	<b>667</b>
Enseignants du 1 <sup>er</sup> degré	37				0	0	0	37	0
Enseignants du 2 <sup>nd</sup> degré	170				0	0	0	170	0
Enseignants chercheurs et assimilés	5				0	0	0	5	0
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	879				0	0	0	879	0
Personnels d'encadrement	1 756		98		0	0	0	1 854	98
Personnels administratif, technique et de service	24855		49	3	-67	0	-67	24840	-15
<b>Total 214</b>	<b>27 702</b>		<b>147</b>	<b>3</b>	<b>-67</b>	<b>0</b>	<b>-67</b>	<b>27 785</b>	<b>83</b>
A administratifs	605				1	2	-1	606	1
A techniques	489				0	0	0	489	0
B et C administratifs	1052				-2	2	-4	1050	-2
B et C techniques	381				2	2	0	383	2
Enseignants	12747				80	91	-11	12827	80
<b>Total 143</b>	<b>15 274</b>				<b>81</b>	<b>97</b>	<b>-16</b>	<b>15 355</b>	<b>81</b>
<b>Total mission</b>	<b>1 022 853</b>	<b>6 400</b>	<b>-36</b>	<b>4</b>	<b>7 855</b>	<b>7 871</b>	<b>-16</b>	<b>1 037 076</b>	<b>14 223</b>

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

### 3. Une priorité accordée au primaire qui semble enfin se traduire dans les faits

Votre rapporteur spécial a indiqué à plusieurs reprises l'importance fondamentale du premier degré, dans la mesure où c'est à cet âge que s'ancrent les savoirs fondamentaux et, à l'inverse, que se cristallisent les difficultés scolaires.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le Sénat avait ainsi adopté, sur proposition de votre rapporteur spécial, un amendement visant à rééquilibrer les moyens humains consacrés à l'éducation en faveur du premier degré.

Votre rapporteur spécial ne peut par conséquent qu'approuver les mesures mises en œuvre par le Gouvernement actuel, qui lui semblent aller dans le sens d'**un meilleur accompagnement des élèves en primaire, en concentrant les efforts sur ceux en ayant le plus besoin.**

Ainsi, en 2018, seul le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » bénéficiera de créations de postes. **La diminution du nombre d'élèves prévue dans les années à venir devra permettre, à effectifs quasi constants, de poursuivre cet effort de rééquilibrage.**

#### Évolution des effectifs d'élèves du premier degré

2018	2019	2020
- 30 100	- 53 500	- 39 800

Champ : écoles publiques et privées (sous et hors contrat)

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Par ailleurs, les crédits du programme 140 progresseront de 2,3 % en AE comme en CP, alors que ceux du programme 141 n'augmenteront que de 0,9 %.**

#### a) Une dépense intérieure d'éducation qui reste favorable au second degré

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est un agrégat permettant de mesurer l'effort financier en faveur de l'éducation tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales et ménages).

**Entre 1980 et 2016, la DIE a été multipliée par cinq en euros courants, passant de 25,7 milliards d'euros à 132,4 milliards d'euros, correspondant à un quasi doublement en euros constants.**

### Évolution de la dépense intérieure d'éducation

	1980	2000	2014	2015	2016p**
<b>Dépense intérieure d'éducation (DIE)*</b>					
aux prix courants (en milliards d'euros)	25,7	94,5	129,1	130,4	132,4
aux prix 2016 (en milliards d'euros)	67,0	118,4	131,1	130,9	132,4
<b>DIE*/PIB en %</b>	5,70%	6,40%	6,00%	5,90%	5,90%
<b>Dépense moyenne par élève</b>					
aux prix courants (en €)	1 810	6 250	8 370	8 410	8 480
aux prix 2016 (en €)	4 720	7 830	8 500	8 440	8 480

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La loi de refondation de l'école de la République se fixait pour objectif une priorité accordée au premier degré. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, **force est de constater que, malgré une progression de la dépense en faveur du premier degré, celle-ci demeure très significativement inférieure à celle consacrée au second degré et à l'enseignement supérieur.**

En 2016, la dépense par élève atteignait ainsi 6 300 euros dans le premier degré (6 230 euros en 2014), contre 9 720 dans le second degré (9 700 euros en 2014) et 11 510 euros dans le supérieur (11 930 euros en 2014).

### Répartition de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'enseignement

	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total	
	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)	Total Md€	par élève (€)
<b>2014</b>	42,6	6 230	58,2	9 700	30,2	11 930	131,1	8 500
<b>2015</b>	42,9	6 250	58	9 650	30	11 640	130,9	8 440
<b>2016p*</b>	43,3	6 300	58,7	9 720	30,3	11 510	132,4	8 480

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au niveau international, si la dépense par élève du premier degré de la France se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE, avec, en 2014, une dépense s'élevant à 7 400 PPA dollars (parité de pouvoir d'achat) contre 8 730 PPA dollars en moyenne, sa dépense par élève du second degré est supérieure à la moyenne (11 820 PPA dollars contre 10 090 PPA dollars), en particulier dans le second cycle du secondaire (lycée).

Au total, le coût par élève est plus élevé en France (11 180 PPA dollars) que dans la moyenne des pays de l'OCDE (10 750 PPA dollars) et que dans la moyenne des pays de l'Union européenne (10 880 PPA dollars).

*b) La mise en œuvre de dispositifs innovants s'accompagnant d'une démarche d'évaluation*

(1) Le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire

**En 2018, seul le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » bénéficiera de créations de postes (2 800).**

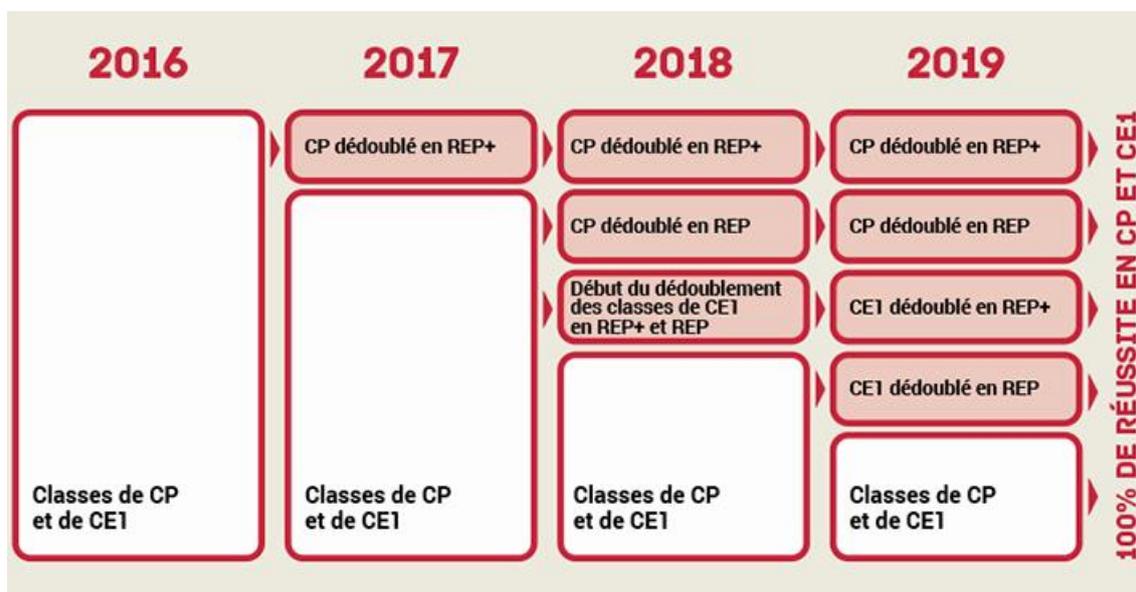
Ces postes supplémentaires seront notamment affectés au dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) et de CP en REP. Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2018, « l'enjeu de cette mesure est " 100 % de réussite en CP " : garantir à chaque élève l'acquisition des savoirs fondamentaux – lire, écrire, compter, respecter autrui » en offrant **un taux d'encadrement d'un professeur pour 12 élèves environ, contre un pour 23,1 en moyenne et un pour 23,2 en éducation prioritaire.**

**À la rentrée 2017, 2 500 classes de CP en réseaux d'éducation prioritaire renforcés ont ainsi été dédoublés,** correspondant au déploiement de 2 500 postes environ.

Selon le ministère de l'éducation nationale, dans 86 % des cas, les locaux ont permis un dédoublement des classes de CP. Dans 14 % des cas, ce dispositif s'est traduit par la présence de deux enseignants intervenant en petits groupes dans la même salle de classe.

**L'année 2018 verra le déploiement de cette mesure aux classes de CP en REP et de CE1 en REP+.**

## Calendrier du dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et REP+



Source : ministère de l'éducation nationale

### À terme, plus de 11 000 classes de CP et CE1 seront concernées.

L'indicateur 2.2 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » intègre cette mesure. À l'horizon 2020, date de fin de déploiement de ce dispositif, l'écart en termes de nombre d'élèves par classe devrait atteindre 5,5 en REP+ et 5,4 en REP, contre respectivement 1,56 et 1,32 en 2016.

### Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP

	Unité	2015	2016	2017	2017	2018	2020
		Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2017	Prévision actualisée	Prévision	Cible
écart entre REP+ et hors REP+/REP	élèves par classe	- 1,47	- 1,56	- 2	- 3,7	- 3,7	- 5,5
écart entre REP et hors REP+/REP	élèves par classe	- 1,23	- 1,32	- 1,5	- 1,3	- 3,6	- 5,4
Proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté dans une école en éducation prioritaire	%	35,6	35,1	38,5	38,5	39	40

Source : projet annuel de performances pour 2018

Dans une note de septembre 2017, l'institut des politiques publiques (IPP)<sup>1</sup> relève que **les effets d'une telle mesure « sont élevés, si on les compare à d'autres politiques scolaires menées à grande échelle et rigoureusement évaluées. Le coût absolu du doublement des classes de CP et de CE1 justifie de cibler cette politique sur les élèves les moins favorisés »**, comme cela a été le choix du Gouvernement.

Selon l'IPP, une telle mesure permet de neutraliser « de façon convaincante les biais de sélection » et d'améliorer « les performances moyennes des élèves de façon significative, et il est même possible d'en voir les effets à long terme sur les trajectoires scolaires et l'insertion professionnelle », ce alors même que « les enseignants ne sont pas spécifiquement accompagnés au plan pédagogique ».

**Le coût pour 2018 de ce dispositif est estimé à 154 millions d'euros, hors pensions.** Il convient en outre de noter que l'article 59 du présent projet de loi de finances prévoit qu'une part des 615 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) destinés aux grandes priorités d'investissement définies par l'État sera consacrée à la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires, afin notamment de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre du dédoublement des classes.

**Votre rapporteur spécial ne peut, par conséquent, que soutenir cette initiative qui semble de nature à améliorer les résultats des élèves qui en bénéficieront.**

(2) La relance des « stages de réussite »

Le Gouvernement a souhaité relancer les « stages de réussite », dont la création remonte à 2008, à compter de l'année scolaire 2017-2018.

Gratuits, ces stages de remise à niveau s'adressent aux élèves volontaires de CM1 et de CM2 qui rencontrent des difficultés scolaires. D'une durée de 15 heures, à raison de trois heures par jours pendant cinq jours, ils sont encadrés par des enseignants volontaires et ont lieu pendant les vacances scolaires de printemps et d'été.

Ces stages ont été recentrés sur les élèves de CM2 afin de préparer l'entrée au collège. En 2017, 80 000 élèves de CM2 ont ainsi bénéficié de ce dispositif.

**Les crédits consacrés à ces stages s'élèveront à 35 millions d'euros en 2018, contre 15 millions d'euros en 2017.**

---

<sup>1</sup> Institut des politiques publiques, « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », Les notes de l'IPP n° 28, septembre 2017.

(3) La poursuite des efforts en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans

Dans son rapport sur les crédits 2016 de la mission « Enseignement scolaire »<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial estimait que « *l'objectif du Gouvernement de scolariser 30 % des enfants de moins de trois ans dans les zones défavorisées et 50 % dans les réseaux REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés) d'ici 2017 [allait] dans le bon sens* ». Il appelait en outre à ce que « *la tendance constatée ces dernières années d'augmentation du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui est passé de 11 % à la rentrée 2012 à près de 12 % à la rentrée 2014 [soit] poursuivie afin de retrouver les taux du début des années 2000 (34,5 % à la rentrée 2000)* ».

Votre rapporteur spécial fait en effet sienne l'analyse du ministère de l'éducation nationale qui estime qu'« *en stimulant les capacités linguistiques, physiques et intellectuelles des enfants, et en les initiant à la vie en commun* », la scolarisation des enfants de moins de trois ans « *constitue un levier important pour restaurer l'égalité des chances, tout particulièrement au bénéfice des enfants évoluant dans un environnement social défavorisé* ».

À la rentrée 2016, le taux de scolarisation des moins de trois ans s'élevait à 11,9 % (+ 0,4 point par rapport à l'année précédente). Il atteignait 19,5 % en REP et 22,7 % en REP+, soit une hausse de respectivement 2 points et 0,5 point par rapport à la rentrée scolaire 2015. Bien qu'en augmentation, ces taux ne permettent, en réalité, que de retrouver les taux observés en 2011 (11,6 %), contre 34,6 % en 1999.

**La poursuite des efforts pour développer la scolarisation des enfants de moins de trois ans annoncée par le Gouvernement apparaît par conséquent nécessaire.**

(4) Des mesures dont la mise en œuvre s'accompagnera d'une démarche d'évaluation

Dans son rapport sur la réforme des rythmes scolaires<sup>2</sup>, le groupe de travail sénatorial commun à la commission des finances et à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication relevait que « *l'absence d'évaluation et, partant, la difficulté à démontrer les bienfaits des nouvelles organisations du temps scolaire ainsi qu'à distinguer les plus pertinentes d'entre elles, ont incontestablement sapé la légitimité de la réforme. Elles constituent la véritable " faute originelle " de la réforme* ».

---

<sup>1</sup> Projet de loi de finances pour 2016 : Enseignement scolaire, rapport général n° 164 (2015-2016) de Gérard Longuet et Thierry Foucaud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2015.

<sup>2</sup> « Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité », Rapport d'information de Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mireille Jouve et Gérard Longuet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, n° 577 (2016-2017) - 7 juin 2017.

Il appelait par conséquent à « *fonder toute nouvelle réforme sur l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation* » (recommandation n° 1).

**Votre rapporteur spécial soutient la démarche pragmatique du Gouvernement qui, parallèlement à la mise en œuvre des dispositifs de dédoublement des classes de CP et de CE1 et des stages de réussite, s'est donné les moyens d'en évaluer l'impact sur les apprentissages.**

Il considère en outre que **la mise en place d'évaluations diagnostiques en entrée au CP et en 6<sup>e</sup>, qui permettront aux enseignants de mesurer l'état des connaissances et des compétences de chacun de leurs élèves en français et en mathématiques et d'adapter leurs enseignements en conséquence, va dans le bon sens.**

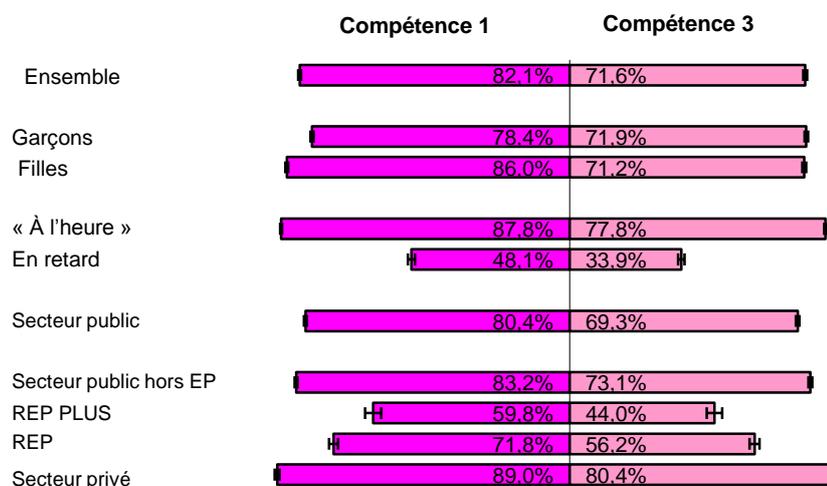
*c) Des mesures nécessaires compte tenu de l'insuffisante maîtrise des savoirs fondamentaux par les élèves français et du caractère inégalitaire de notre système scolaire*

La mise en œuvre de mesures en faveur du premier degré apparaît cruciale. En effet, comme le montrent les graphiques ci-dessous, au début de l'année scolaire 2015-2016, seuls 82,1 % des élèves de sixième maîtrisaient la compétence 1 du socle et 71,6 % d'entre eux maîtrisaient la compétence 3.

Par ailleurs, la proportion d'élèves qui maîtrisaient les deux compétences était plus faible parmi les élèves en REP et REP+.

### Proportion d'élèves de sixième qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun en vigueur en novembre 2015

En compétence 1, environ 82,1 % des élèves de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
<b>Lire</b>	Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels.
<b>Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)</b>	Première maîtrise de quelques relations de sens entre les mots. Savoir utiliser un dictionnaire, distinguer les mots selon leur nature, identifier les fonctions des mots dans la phrase, utiliser les temps à bon escient. Première maîtrise de l'orthographe (lexicale et grammaticale).
En compétence 3, environ 71,6 % des élèves de fin de début de 6e maîtrisent les éléments suivants :	
<b>Nombres et calcul</b>	Écrire, nommer, comparer et utiliser les nombres entiers, décimaux et quelques fractions simples, utiliser les techniques opératoires des quatre opérations sur les nombres entiers et décimaux, résoudre des problèmes relevant des quatre opérations.
<b>Géométrie</b>	Reconnaître, décrire et nommer les figures et solides usuels, utiliser la règle, l'équerre pour vérifier la nature des figures planes usuelles, percevoir et reconnaître parallèles et perpendiculaires.
<b>Grandeurs et mesure</b>	Connaître et utiliser les formules du périmètre et de l'aire d'un carré, d'un rectangle, et d'un triangle, utiliser les unités de mesures usuelles, résoudre des problèmes dont la résolution implique des conversions.
<b>Organisation et gestion de données</b>	Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité simple.
<b>Culture scientifique et technologique</b>	Maîtriser des connaissances dans divers domaines scientifiques (le ciel et la Terre, la matière, l'énergie, l'unité et la diversité du vivant, le fonctionnement du vivant, le fonctionnement du corps humain et la santé, les êtres vivants dans leur environnement, les objets techniques, environnement et développement durable).



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Or ces écarts liés à des déterminismes sociaux se retrouvent dans le second degré. L'édition 2015 de Pisa (programme international pour le suivi des acquis des élèves), qui vise à évaluer dans quelle mesure les jeunes de 15 ans sont « préparés à relever les défis de la société de connaissance », souligne ainsi que parmi les pays de l'OCDE, **la France est le pays où les résultats sont le plus fortement corrélés avec le niveau socio-économique et culturel des parents.**

L'objectif que s'est fixé le Gouvernement d'atteindre 100 % des élèves maîtrisant les savoirs fondamentaux, s'il était réalisé, ou ne serait-ce qu'approché, constituerait un progrès incontestable par rapport à la situation existante. Votre rapporteur spécial ne peut qu'en approuver le principe, ainsi que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre.

#### **4. Une pérennisation du fonds de soutien au développement des activités périscolaires qui permettra l'accompagnement des communes volontaires**

##### **La réforme des rythmes scolaires**

Inscrite dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la réforme des rythmes scolaires vise « à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages. La matinée d'enseignement supplémentaire prendra place le mercredi, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques. Elle permettra d'alléger les journées de classe et, en répartissant mieux le temps scolaire, d'améliorer l'efficacité des apprentissages ».

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 pris en application de la loi du 8 juillet 2013 précitée prévoit ainsi :

- 24 heures d'enseignement réparties sur une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin ;
- une durée d'enseignement de 5h30 au maximum par jour ;
- une demi-journée n'excédant pas 3h30 ;
- une pause méridienne d'1h30 au minimum ;
- des activités pédagogiques complémentaires.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent déroger à certains de ces principes fixés par le cadre national si les dérogations sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT) et présentent des garanties pédagogiques suffisantes. Les dérogations peuvent concerner la mise en place d'une demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin et l'amplitude de la journée d'enseignement. Le principe des 24 heures d'enseignement hebdomadaire réparties sur neuf demi-journées ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 :

- les aménagements peuvent porter sur le regroupement des activités périscolaires sur un après-midi ou sur un allègement de la semaine d'enseignement, compensé par un raccourcissement des vacances d'été ;
- ces adaptations ne peuvent avoir pour effet d'organiser les enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine comprenant au moins cinq matinées, ni sur plus de 24 heures hebdomadaires, de 6 heures par jour et de trois heures trente par demi-journée.

Le projet d'expérimentation, qui peut porter sur une, deux ou trois années scolaires doit être proposé conjointement par le ou les conseils d'écoles concernés et la commune ou l'EPCI à l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale qui l'expertise pour le recteur.

Mise en place par les communes volontaires dès la rentrée 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

**Le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ouvre la possibilité pour les communes en faisant la demande de revenir à la semaine de quatre jours.**

La réforme des rythmes scolaires s'est accompagnée de la mise en place d'un fonds destiné à accompagner les communes dans la mise en place des activités périscolaires.

Instauré par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013<sup>1</sup>, le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS) visait à inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013. **Ce fonds a finalement été prorogé par la loi de finances pour 2014 puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires.**

Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

- une aide forfaitaire d'un montant de 50 euros par élève versée à l'ensemble des communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

- une majoration forfaitaire de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint Pierre et Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint Martin ainsi que pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » en 2012 ou en 2013.

Dans son rapport précité, le groupe de travail sénatorial sur la réforme des rythmes scolaires estimait que, si sa mise en œuvre avait souffert d'un grave déficit de méthode, tenant à l'absence de concertation en amont et d'évaluation *a posteriori*, la réforme des rythmes scolaires semblait favorable aux apprentissages, en particulier pour les élèves issus de milieux défavorisés, et avait permis l'émergence d'initiatives locales innovantes dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT). **Il appelait par conséquent à préserver ces acquis et au maintien du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, malgré la possibilité offerte par le décret du 27 juin 2017 précité de revenir à la semaine de quatre jours.**

Aussi, votre rapporteur spécial se félicite-t-il que le Gouvernement n'ait pas souhaité remettre en cause l'existence du fonds de soutien.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale, à la rentrée 2017, 41 % des communes correspondant à 36 % des élèves avaient fait le choix d'un retour à la semaine de quatre jours.

**Compte tenu de cette évolution, qui devrait se poursuivre en 2018, la provision inscrite sur le programme 230 « Vie de l'élève » au titre du fonds de soutien s'élève à 237,1 millions d'euros, contre 373 millions d'euros en 2017.**

## **5. La mise en œuvre d'une politique pragmatique dans le second degré**

### *a) L'aménagement de la réforme du collège*

La réforme du collège mise en œuvre à compter de la rentrée 2016 reposait dans une large mesure sur un postulat erroné : l'élitisme qui entrerait en contradiction avec l'égalité. Or votre rapporteur spécial considère que brimer la réussite des uns n'a jamais facilité le succès des autres.

Le Gouvernement actuel semble faire le choix du pragmatisme en laissant aux établissements une marge de liberté dans l'organisation des enseignements.

En particulier, ils pourront décider de réinstaurer des classes bilangues et des sections européennes ou de proposer un véritable enseignement de latin ou de grec, d'une heure hebdomadaire en 5<sup>e</sup> et jusqu'à trois heures hebdomadaires en 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>.

**Votre rapporteur spécial souscrit pleinement à ces évolutions. En effet, la mise en place de ces enseignements permettra, outre d'améliorer la culture générale des élèves qui choisiront de les suivre, de renforcer l'attractivité des établissements qui les proposeront.**

### *b) L'accompagnement des élèves après la classe dans le cadre du programme « devoirs faits »*

Mis en place à la rentrée 2017, le dispositif « devoirs faits » vise à offrir aux collégiens volontaires un accompagnement après la classe leur permettant de faire leurs devoirs dans l'établissement. Celui-ci peut être assuré :

- par des enseignants, sur la base du volontariat, rémunérés en heures supplémentaires effectives (HSE) ;

- par des assistants d'éducation (AED) ;

- par des volontaires du service civil, qui consacreront une partie de leurs 30 heures hebdomadaires à ce dispositif. L'action 01 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » du programme 230 « Vie de l'élève » porte ainsi des crédits s'élevant à **19,7 millions d'euros** destinés au paiement d'une

« prestation nécessaire à leur subsistance, leur équipement, leur hébergement ou leur transport », dont le montant s'élève à 107,58 euros par mois et volontaire ;

- par des associations. 4,5 millions d'euros sont inscrits sur l'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignants » du programme 230 « Vie de l'élève » à ce titre.

Cette initiative, qui s'inspire des « études surveillées », semble de nature à aider les élèves volontaires et rencontrant des difficultés scolaires à progresser.

**Le coût total pour 2018 de ce dispositif est estimé à 220 millions d'euros, dont 140 millions d'euros, hors contribution au CAS « Pensions », sur la mission « Enseignement scolaire » et 80 millions d'euros sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».**

#### **6. Une augmentation de 364 millions d'euros des crédits consacrés à la scolarisation des élèves en situation de handicap**

En 2018, les crédits de l'action 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » du programme 230 « Vie de l'élève » augmenteront de 45,5 % (+ 364 millions d'euros), passant de 800 millions d'euros en AE comme en CP à 1,2 milliard d'euros en AE comme en CP.

Ces crédits permettront de financer :

- l'accompagnement par des AESH-co (accompagnement collectif) des dispositifs d'unité localisée d'inclusion scolaire (ULIS), à hauteur de près de 53 millions d'euros. Ces crédits, mis à la disposition des EPLE, permettront de prendre en charge la rémunération de 1 942 ETP ;

- l'accompagnement par des AESH-m (aide humaine mutualisée) des élèves en situation de handicap, à hauteur de près de 166 millions d'euros. 4 500 ETP d'AESH-m seront ainsi créés à la rentrée 2018.

- des missions d'aide humaine individuelle et mutualisée aux élèves en situation de handicap exercées par des personnels en contrat aidé, à hauteur de près de 213 millions d'euros ;

- des dépenses diverses (formation, matériel pédagogique, etc.), à hauteur de 30,5 millions d'euros ;

- la rémunération des AESH, incluant la transformation de 6 400 ETP contrats aidés en contrats d'AESH (cf. encadré ci-après), à hauteur de 700,5 millions d'euros.

### **La professionnalisation des fonctions d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH)**

L'accompagnement des élèves en situation de handicap nécessitant des compétences spécifiques, l'article 124 de la loi de finances pour 2014 a créé un nouveau chapitre dans le code de l'éducation intitulé : « dispositions spécifiques relatives aux accompagnants des élèves en situation de handicap ». Les conditions de recrutement et d'emploi des AESH sont fixées par le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014.

Les candidats aux fonctions d'AESH doivent être titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne (diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, diplôme d'État d'aide médico-psychologique ou mention complémentaire aide à domicile). Les personnes des personnes ayant exercé pendant au moins deux ans les fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap peuvent cependant être dispensées de la condition de diplôme.

En application de l'arrêté du 27 juin 2014, la rémunération des AESH ne peut être inférieure au traitement indiciaire correspondant au SMIC, ni supérieure au traitement afférent à l'indice brut 400.

À l'issue de six années d'exercice effectif des fonctions, les AESH bénéficiant d'un contrat à durée déterminée ne peuvent être reconduits que par contrat à durée indéterminée. Ils sont alors rémunérés sur des crédits de titre 2 (dépenses de personnel).

En outre, les services d'AED-AVS (assistant d'éducation-auxiliaire de vie scolaire) sont assimilés à des services d'AESH. Par conséquent, dès la rentrée 2014 les AED-AVS ayant atteint les six années d'exercice ont pu se voir proposer un contrat à durée indéterminée. Il a également pu être proposé aux personnes qui avaient été AED-AVS et avaient atteint la limite de six ans au cours des années précédentes le bénéfice d'un contrat à durée indéterminée.

## **7. Des réformes structurelles qui doivent désormais être engagées**

Les mesures décidées par le Gouvernement semblent globalement aller dans le bon sens. **Celles-ci doivent cependant désormais s'accompagner de réformes de structure, particulièrement dans le second degré.**

Dans un rapport thématique de septembre 2015 sur le coût du lycée, la Cour des comptes<sup>1</sup> rappelle ainsi que **le coût d'un lycéen français est 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays de l'OCDE.**

Les facteurs de ce surcoût sont multiples : temps d'instruction plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (1 108 heures en France contre 964 heures en moyenne dans l'OCDE), forte proportion de cours ayant lieu devant des groupes à faible effectif, complexité et rigidité des offres de formation, surcoût du lycée professionnel en raison, notamment, de la multitude de classes à effectifs réduits et maillage territorial particulièrement dense.

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Le coût du lycée », rapport public thématique, septembre 2015.

---

**La réforme du baccalauréat, qui devrait intervenir d'ici 2021, pourrait permettre d'apporter un élément de réponse, tant les épreuves de cet examen structurent l'ensemble du deuxième cycle du second degré.**

Par ailleurs, dans son rapport sur les heures supplémentaires dans le second degré<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial avait relevé les rigidités liées au cadre horaire des enseignants. La définition de leurs obligations règlementaires de service sur une base hebdomadaire apparaît en effet inefficace dans la mesure où elle ne permet pas d'adapter l'offre de formation aux besoins, qui peuvent fluctuer au long de l'année scolaire. **C'est pourquoi il proposait l'annualisation du temps de travail des enseignants, par référence à la durée du travail dans le reste de la fonction publique.**

Ce constat est partagé par la Cour des comptes qui relève dans son rapport sur la gestion des enseignants<sup>2</sup> d'autres facteurs d'inefficacité tels que l'insuffisante professionnalisation de la formation initiale, la faiblesse de la formation continue, l'insuffisante reconnaissance du rôle du chef d'établissement, etc.

La Cour des comptes note en outre que **l'effort budgétaire conséquent consenti ces dernières années, en particulier en termes indemnitaires, ne s'est pas accompagné de contreparties « sous la forme d'un assouplissement du régime de temps de travail ».**

Il apparaît en outre indispensable de revoir en profondeur les **méthodes de répartition des moyens enseignants**, ainsi que l'appelle de ses vœux la Cour des comptes dans son rapport de 2017 précité. Elle relève en particulier que les dispositifs d'allocation des effectifs prennent trop peu en compte la nécessité de renforcer les moyens là où les difficultés sont les plus importantes. Comme le montre le tableau figurant en annexe, l'effort en faveur des départements concentrant les difficultés n'apparaît pas massif (dans le premier degré, -1 élève par enseignant en moyenne en Seine-Saint-Denis et +1 dans l'Essonne, ratio atteignant la moyenne en Seine-Saint-Denis et +1 élève par enseignant en moyenne dans l'Essonne dans le second degré). Les départements ruraux semblent en revanche un peu mieux dotés (Lozère, Creuse par exemple) ainsi que Paris.

**C'est pourquoi une réflexion sur ces sujets devrait être urgemment menée par le ministère, la recherche de gains d'efficacité, après cinq années de recrutements à marche forcée, apparaissant plus que jamais nécessaire.**

---

<sup>1</sup> « Les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines », rapport d'information de Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances, n° 194 (2016-2017) - 7 décembre 2016.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire », rapport public thématique, octobre 2017.

## 8. Des moyens consacrés à l'enseignement technique agricole préservés

En 2018, le programme 143 « Enseignement technique agricole » sera doté de 1,45 milliard d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 35 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 2,5 %).

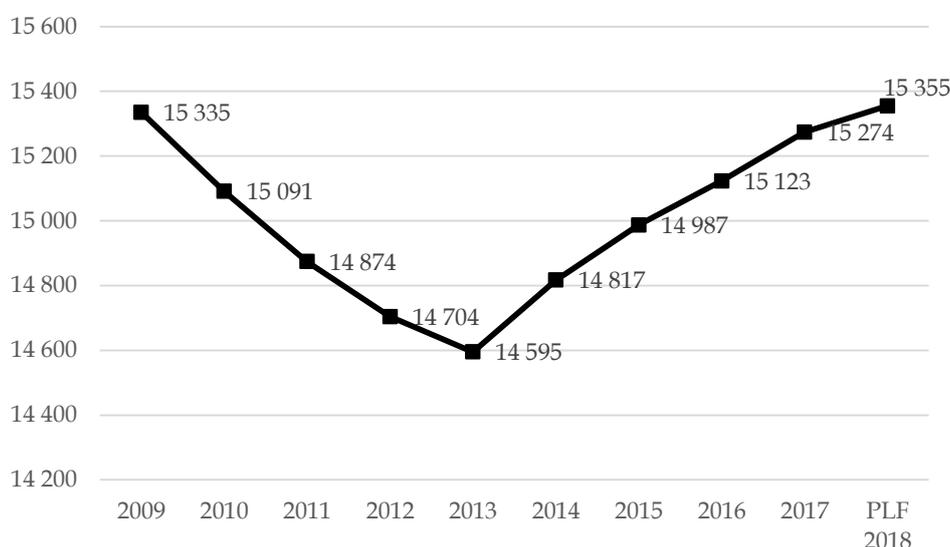
Cette hausse est principalement portée par **une augmentation des dépenses de personnel**, qui passeront de 934,5 millions d'euros à 955,7 millions d'euros (+ 21,2 millions d'euros).

Si **aucune création de poste n'est prévue en 2018**, le plafond d'emplois du programme augmentera de 81 ETPT, passant de 15 274 ETPT à 15 355 ETPT dont :

- 97 ETPT supplémentaires au titre de l'extension en année pleine des créations de postes de 2017 ;
- 16 ETPT en moins au titre des flux d'entrées/sorties 2018 sur 2018.

### Évolution du plafond d'emplois du programme 143 « Enseignement technique agricole »

(en ETPT)



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

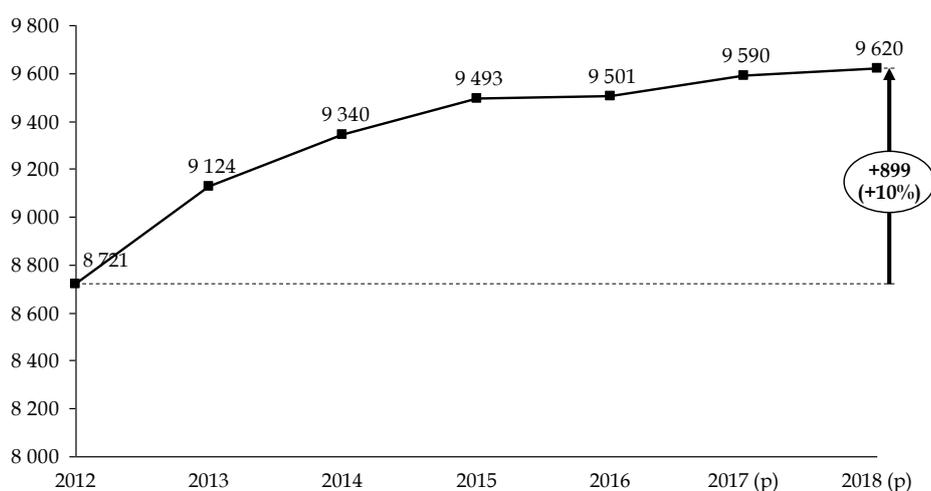
#### a) Une hausse du coût unitaire de formation par élève depuis 2012

Le coût unitaire de formation par élève (CUFE) mesure le coût des effectifs participant à la mission d'enseignement rapportée au nombre d'élèves.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le CUFÉ a connu une progression constante depuis 2012, passant de 8 721 euros à 9 620 euros (+ 10,3 %). Cette évolution traduit l'augmentation des effectifs d'encadrants et de celle des coûts moyens par agent.

### Évolution du coût unitaire de formation par élève

(en euros)



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

Concernant l'enseignement agricole privé, la dépense publique par élève est fixée par des protocoles d'accord avec les fédérations d'établissements d'enseignement agricole privés. Le financement versé par l'État est proportionnel au nombre d'élèves, dans la limite d'un plafond fixé chaque année (588,6 millions d'euros en 2018 contre 583,1 millions d'euros en 2017).

**Les protocoles actuels signés en 2013 devraient être renouvelés prochainement pour couvrir la période 2018-2022.**

*b) Un effort a cependant été consenti pour réduire le nombre de divisions à effectifs très réduits*

Afin de limiter l'augmentation du coût unitaire de formation par élève, un objectif de diminution du taux d'heures d'enseignement devant des groupes de 10 élèves et moins a été fixé (cible de 7,5%, contre 7,9 % en 2015).

Différentes mesures sont ainsi mises en œuvre telles que la rationalisation de la carte des formations en fonction des débouchés professionnels, une meilleure information des élèves et des familles sur ces derniers, etc.

Ce taux devrait cependant atteindre 7,8 % en 2017 et 7,7 % en 2018.

**Les efforts en la matière devront être poursuivis et amplifiés dans les années à venir, par exemple en envisageant une évolution de la carte des établissements.**

*c) Une rénovation de la voie professionnelle dont les résultats apparaissent mitigés*

Lancée à la rentrée 2009, la rénovation de la voie professionnelle visait à augmenter le niveau de qualification des jeunes sortants du système de formation et d'aligner la durée de préparation du baccalauréat professionnel sur le baccalauréat général et technologique.

Le baccalauréat professionnel est désormais accessible à l'issue d'un cycle de trois années au cours duquel les élèves présentent les épreuves d'une certification intermédiaire de niveau V, le brevet d'études professionnelles.

L'objectif de cette réforme était triple : réduire le nombre de jeunes quittant prématurément le système éducatif, permettre à un plus grand nombre d'entre eux d'accéder au baccalauréat professionnel et faciliter la poursuite vers des études supérieures, notamment le brevet de technicien supérieur.

Une évaluation de cette réforme a été établie par le CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux) pour l'enseignement agricole en 2016. Le rapport met en avant plusieurs points positifs, notamment :

- l'amélioration de l'image du baccalauréat professionnel auprès des jeunes et des familles ;

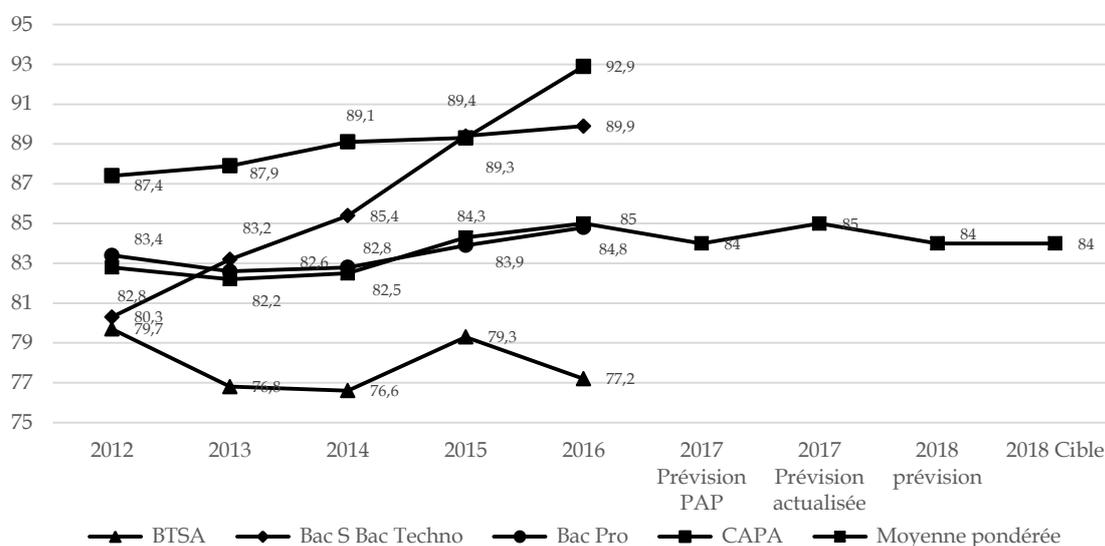
- l'augmentation du nombre de bacheliers professionnels de 62 % entre 2010 et 2015 ;

- la progression de la proportion d'élèves de seconde professionnelle obtenant le baccalauréat, qui est passée de 32 % à 57 % ;

- la hausse du taux de bacheliers professionnels poursuivant en brevet de technicien supérieur agricole (30 % contre 22 % avant la réforme).

### Évolution du taux de réussite aux examens

(en %)



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

Selon la mission, l'efficacité du cursus professionnel apparaît plus mitigée. Ainsi, la part d'élèves entrés en première professionnelle obtenant le baccalauréat a diminué. De même, la réussite des bacheliers professionnels en cycle BTSA n'a pas progressé : seulement la moitié des bacheliers obtient le BTSA en deux ans.

C'est pourquoi trois groupes de travail se sont réunis les 18 octobre 2016, 29 novembre 2016 et 7 février 2017 afin de définir des axes d'évolution, parmi lesquels :

- le renforcement de la cohérence et de l'attractivité de la voie professionnelle en valorisant les expériences d'engagement citoyen des élèves et des apprentis ;

- une meilleure valorisation de la période de formation en milieu professionnel ;

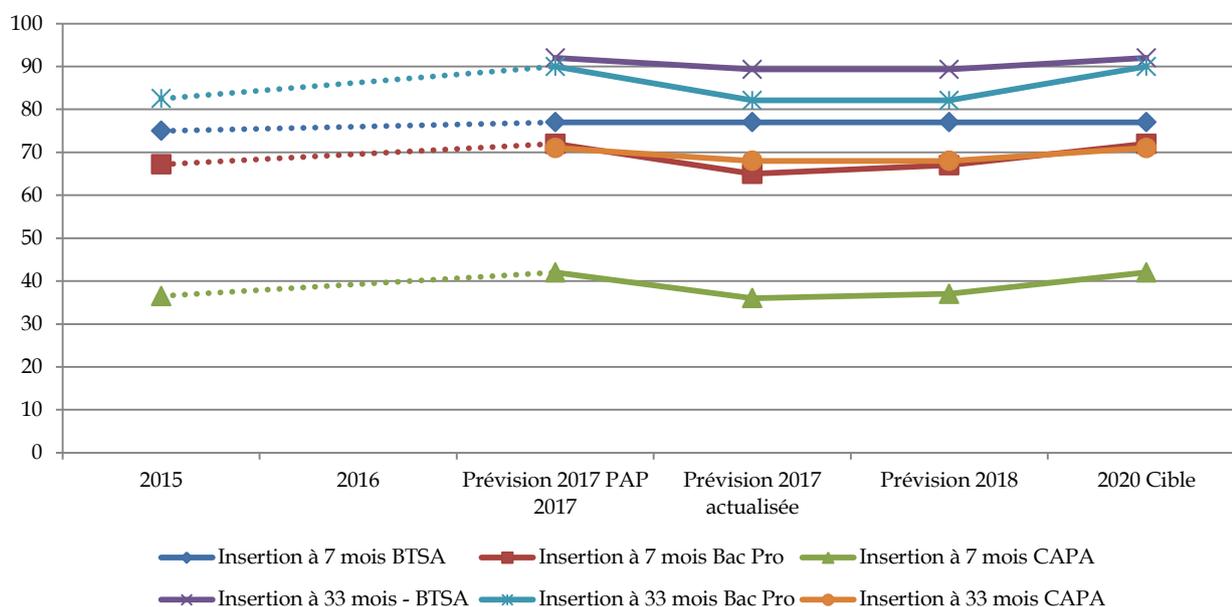
- une montée en puissance des dispositifs d'individualisation ;

- un meilleur accompagnement des enseignants et des équipes pédagogiques.

Il apparaît indispensable que ces dispositifs aboutissent afin de ne pas amoindrir l'attractivité d'une voie de formation dont les résultats en termes d'insertion professionnelle apparaissent élevés.

## Évolution du taux d'insertion professionnelle

(en %)



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

### 9. Une augmentation des crédits consacrés aux opérateurs principalement portée par une hausse de la subvention versée au Cned

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

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

## Évolution des crédits et des effectifs des opérateurs

(en milliers d'euros et en ETPT)

	2016		LFI 2017						PLF 2018					
	Subvention pour charge de service public	ETPT	Subvention pour charge de service public	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	ETPT	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	Subvention pour charge de service public	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)	ETPT	Évolution (en valeur)	Évolution (en %)
CEREQ - Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications	7 822	110	7 968	146	1,9%	123	13	11,8%	7 869	-99	-1,2%	123	0	0,0%
dont P. 214	6 807		6 954	147	2,2%				6 954	0	0,0%			
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	2 465	236	5 809	3 344	135,7%	240	4	1,7%	5 839	30	0,5%	240	0	0,0%
dont P. 214	2 427		5 809	3 382	139,3%				5 809	0	0,0%			
CNED - Centre national d'enseignement à distance	27 697	2 145	25 126	-2 571	-9,3%	2 208	63	2,9%	28 126	3 000	11,9%	2 221	13	0,6%
dont P. 214	25 697		25 126	-571	-2,2%				28 126	3 000	11,9%			
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	29 339	487	29 368	29	0,1%	523	36	7,4%	29 248	-120	-0,4%	522	-1	-0,2%
dont P. 214	29 339		29 368	29	0,1%				29 248	-120	-0,4%			
Réseau Canopé	91 051	1 581	90 059	-992	-1,1%	1 702	121	7,7%	89 657	-402	-0,4%	1 682	-20	-1,2%
dont P. 214	91 010		90 057	-953	-1,0%				89 655	-402	-0,4%			
<b>Total</b>	<b>158 374</b>	<b>4 559</b>	<b>158 330</b>	<b>-44</b>	<b>0,0%</b>	<b>4 796</b>	<b>237</b>	<b>5,2%</b>	<b>160 739</b>	<b>2 409</b>	<b>1,5%</b>	<b>4 788</b>	<b>-8</b>	<b>-0,2%</b>

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

En 2018, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'élèvera à 160,7 millions d'euros, en augmentation de 2,4 millions d'euros par rapport à 2017.

Cette hausse résulte d'une augmentation de la subvention versée au Cned (+ 3 millions d'euros). Selon le projet annuel de performances pour 2018, cette progression est destinée à « sécuriser sa trésorerie, suite à des performances commerciales inférieures aux prévisions ». En 2016, l'opérateur affichait ainsi du déficit budgétaire de 7,4 millions d'euros. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'augmentation des crédits consacrés au Cned, alors que dans le même temps, le plafond d'emplois de l'opérateur passera de 2 145 ETPT en 2016 à 2 221 ETPT en 2018 (+ 76 ETPT). **Au regard de sa situation financière, une gestion plus économe des effectifs et de la masse salariale de l'opérateur aurait dû être envisagée plutôt qu'une augmentation de ses crédits.**



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances, visant à majorer les crédits des programmes 141 « Enseignement scolaire public du second degré », à hauteur de 1,9 million d'euros en AE comme en CP, et 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés », à hauteur de 0,4 million d'euros en AE comme en CP.

Selon l'exposé sommaire, ces ouvertures de crédits visent à permettre 144 créations de postes « dans les filières en tension et dans les filières courtes » dans le cadre de la mise en œuvre du « plan étudiants ». En séance, le ministre de l'éducation nationale a précisé que **ces postes seront destinés à assurer l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur**.

**En seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement tendant à **augmenter les crédits de titre 2 de la mission à hauteur de 191,5 millions d'euros en AE comme en CP**, dont :

- 66,2 millions d'euros sur le programme 140 ;
- 87 millions d'euros sur le programme 141 ;
- 7,1 millions d'euros sur le programme 230 ;
- 23,2 millions d'euros sur le programme 139 ;
- 7,2 millions d'euros sur le programme 214 ;
- 0,9 million d'euros sur le programme 143.

Ce montant résulte, d'une part, d'une majoration des crédits à hauteur de 300,9 millions d'euros au titre de la création d'une indemnité destinée à compenser la hausse de la CSG pour les agents publics et, d'autre part, d'une minoration des crédits à hauteur de 109,4 millions d'euros liée au report d'un des mesures prévues pour 2018 du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

**Parallèlement, cet amendement diminue les crédits de la mission à hauteur de 3,6 millions d'euros en AE comme en CP**, dont :

- 0,1 million d'euros sur le programme 140 ;
- 0,4 million d'euros sur le programme 141 ;
- 2,1 millions d'euros sur le programme 230 ;
- 0,2 million d'euros sur le programme 139 ;
- 0,7 million d'euros sur le programme 214 ;
- 0,05 million d'euros sur le programme 143.



---

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### 1. Audition de M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 (8 novembre 2017)

Réunie le mardi 8 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, pour poursuivre notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances pour 2018.

Monsieur le ministre, depuis votre nomination, vous vous êtes montré particulièrement actif dans la promotion de ce que vous appelez l'école de la confiance : aménagement de la réforme des rythmes scolaires et de la réforme du collège, relance des stages de réussite, dédoublement des classes de cours préparatoire (CP) dans les établissements situés en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) ou encore mise en place du dispositif « devoirs faits ».

Il est vrai que vous connaissez parfaitement ce ministère puisque vous avez été recteur des académies de Guyane et de Créteil – en tant qu'élève seino-et-marnais, je m'en souviens bien – et directeur général de l'enseignement scolaire.

En 2018, le budget de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » progressera de 1,3 milliard d'euros pour atteindre 51,3 milliards d'euros. Il restera, à ce titre, le premier budget sectoriel de la Nation. Il fait donc l'objet de la plus grande attention de notre commission.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale.** – Je suis très heureux de présenter ce budget, le premier de la Nation, ce qui traduit la priorité accordée à l'éducation. Il illustre l'importance du projet d'école de la confiance. Notre société doit être davantage une société de confiance, une société qui fasse plus confiance à son école et dont l'école produise plus de confiance en la société. C'est insuffisamment le cas aujourd'hui.

Les moyens doivent être articulés avec des finalités claires, l'augmentation budgétaire n'étant évidemment pas une fin en soi. Nous devons surtout partager avec nos concitoyens des principes clairs sur l'école, d'où la définition de priorités et un lien avec l'autre politique dont j'ai la charge, celle de la jeunesse et la vie associative.

Nos idées fondamentales sont de donner plus à ceux qui ont besoin de plus, d'où l'importance de l'éducation prioritaire ; d'insister sur la qualité des savoirs fondamentaux, c'est-à-dire « lire, écrire, compter, respecter autrui » ; de transmettre les valeurs de la République. C'est la fonction de l'école primaire qui est la première de mes priorités.

Pour la première fois, le budget de l'éducation nationale dépasse le seuil des 50 milliards d'euros, pour s'établir à 50,1 milliards d'euros – hors cotisations et pensions de l'État, qui feraient dépasser le seuil des 70 milliards d'euros –, soit une augmentation d'1,3 milliard d'euros par rapport à 2017. Ce chiffre permet d'envisager les transformations profondes du système éducatif que nous souhaitons.

Notre priorité est d'abord l'école primaire, qui apporte le socle fondamental qu'est « lire, écrire, compter, respecter autrui ». S'il n'est pas acquis, aucun autre savoir ne peut l'être. Aussi, nous voulons combattre l'échec scolaire à la racine en nous attachant aux premières années de la vie et aux territoires les plus défavorisés, c'est-à-dire aux réseaux d'éducation prioritaire renforcés, les REP + et, dès la rentrée prochaine, aux réseaux d'éducation prioritaires (RGP). Cela signifie un dédoublement de 2 500 classes de cours préparatoire en REP + cette année ; en 2018, les classes de CE1 en REP + seront elles aussi divisées par deux, tout comme les CP en REP ; en 2019, ce sera le cas des CE1 en REP. L'engagement du Président de la République sera ainsi tenu.

Nous nous donnons les moyens de cette ambition en programmant 3 900 postes supplémentaires dans le premier degré à la prochaine rentrée scolaire, afin de ne pas porter atteinte aux moyens de remplacement. Nous avons également prévu le financement en 2018 du début de montée en charge de l'engagement présidentiel d'une prime de 3 000 euros au personnel des réseaux d'éducation prioritaire renforcés. Cette mesure va de pair avec une politique plus générale de ressources humaines qui a pour objectif de mieux pourvoir les postes en REP et d'offrir une gestion plus attractive, plus dynamique, plus souple, au bénéfice du personnel et des élèves dans la lignée des recommandations de la Cour des comptes, qui a rappelé récemment le besoin de modernisation des ressources humaines de l'éducation nationale.

Nous voulons aussi réussir une véritable évolution du collège. La mesure emblématique des « devoirs faits », entrée en vigueur hier, sera dotée d'une enveloppe globale de 220 millions d'euros en 2018. Il s'agit de la systématisation d'un véritable soutien scolaire gratuit dans les 7 100 collèges de France, une heure par jour, quatre jours par semaine. Ce dispositif mobilise les professeurs, en heures supplémentaires, ainsi que les assistants d'éducation, les associations et les collectivités territoriales. Quelque 7 000 volontaires du service civique sont mobilisés actuellement ; ils seront ensuite 10 000.

---

Grâce à cet effort collectif, nous franchissons une nouvelle étape en matière de devoirs. L'ambiguïté est levée : oui, il faut donner des devoirs aux élèves pour leur apprendre l'autonomie et le travail personnel. Pour autant, ces devoirs doivent-ils être laissés aux conditions particulières de chacun en fonction de sa famille ? Non. La mesure « devoirs faits » diminue les différences pour que tous les élèves, quelle que soit leur classe sociale, en bénéficient. Nous évaluons à 25 % le nombre d'élèves qui demanderont à s'inscrire. Lors des conseils de classe du premier trimestre, nous inciterons aussi les élèves qui en ont le plus besoin à rejoindre le dispositif.

Nous répondons également à la fragilité scolaire, qui touche toutes les classes sociales, par les stages de réussite pendant les vacances scolaires. Leurs moyens augmenteront l'année prochaine de plus du double, passant de 15 millions d'euros à 35 millions d'euros. Les élèves s'y inscriront volontairement mais y seront également incités s'ils en ont besoin.

La fragilité sociale est également traitée, avec la revalorisation de 25 % des bourses de collège attribuées sur critères sociaux - le mérite étant davantage pris en compte - soit 43 millions d'euros supplémentaires.

La fragilité peut aussi être liée au handicap. Notre effort est sans précédent, avec 50 000 personnes en contrats aidés dont 11 200 seront transformées en accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), des emplois plus stables, plus pérennes et plus professionnalisés. Notre politique vise à réduire le nombre de contrats aidés pour les remplacer par des contrats plus solides et plus qualitatifs.

Au-delà de ces transformations, 4 500 AESH supplémentaires seront directement recrutés. En outre, 100 postes de professeurs des écoles seront mis à disposition des 100 nouvelles unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS). Là aussi, le quantitatif est pris en compte, mais au service du qualitatif, c'est-à-dire la formation des personnels.

Bien d'autres dotations disent notre détermination à faire de l'école un lieu de travail et d'épanouissement pour les élèves, car c'est bien le but de toute éducation. Je pense en particulier à l'enveloppe consacrée à l'éducation artistique et culturelle qui progressera de 50 % l'an prochain et aux synergies que nous aurons avec le ministère de la culture. C'est ensemble que nous procéderons à une relance de l'éducation artistique et culturelle. La rentrée en musique en septembre 2017 était un premier signal de notre objectif d'une plus grande systématicité des pratiques artistiques et culturelles dans nos écoles. La musique, mais aussi la lecture - avec le lancement d'un plan lecture - et le théâtre font partie de nos priorités communes.

J'en viens au programme « Jeunesse et vie associative ». Il articule le temps des apprentissages que l'enseignement scolaire porte et le temps de l'accès à l'autonomie et à l'engagement que ce programme budgétaire soutient. C'est toute la cohérence du rattachement de ce programme au ministère de l'éducation nationale lors de la constitution du Gouvernement.

Le but est de donner des bases solides aux jeunes de ce pays pour qu'ils se projettent en confiance vers leur avenir.

Le premier objectif consiste à les accompagner vers l'autonomie, par l'information, la mobilité internationale et l'accès de tous à des loisirs de qualité : le présent budget y consacre 25 millions d'euros.

Le tissu associatif constituant un facteur clé de réussite de cette politique, les associations du secteur « jeunesse et éducation populaire » seront financées à hauteur de 52 millions d'euros dont 31 millions d'euros *via* le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) qui soutient plus de 5 000 emplois et 21 millions d'euros destinés aux associations agréées aux échelons national et local.

Le deuxième objectif est de développer l'engagement dans la vie associative, qui rassemble 20 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés qui occupent une place sociale et économique irremplaçable dans la vie de la Nation. Ces associations sont au cœur de la société de confiance que j'évoquais précédemment.

À périmètre constant, l'appui transversal au développement de la vie associative connaîtra une hausse de 60 % en 2018, passant de 10 millions d'euros à 16 millions d'euros. Le soutien au bénévolat, pilier du monde associatif, connaîtra un renforcement par la mise en œuvre du nouveau compte d'engagement citoyen (CEC) qui valorise l'engagement au service de l'intérêt général de chacun de nos concitoyens.

Nous répondrons de façon spécifique aux besoins de toutes les associations en prenant leur taille en considération. Il est en effet nécessaire de distinguer les grandes associations, qui emploient jusqu'à des centaines de salariés, des plus petites, qui jouent un rôle décisif dans la vie sociale locale, notamment rurale.

Les dispositions de l'article 43 de ce projet de loi de finances prévoient la suppression du crédit d'impôt sur les taxes sur les salaires (CITS) et du CICE à partir de 2019, au bénéfice d'une réduction des cotisations patronales inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette diminution des cotisations patronales engendrera pour les associations une économie de 1,4 milliard d'euros chaque année à partir de 2019. Ce soutien considérable à la vie associative profitera aux associations qui emploient des salariés. Pour tenir compte des petites associations, dans le cadre de l'examen en séance publique des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » à l'Assemblée nationale la semaine dernière, j'ai proposé un amendement au nom du Gouvernement relevant de 25 millions d'euros les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Le but est de compenser, selon des modalités d'attribution renouvelées, la diminution de crédits ouverts au bénéfice du tissu associatif après la suppression de la réserve parlementaire. J'ai été très heureux de constater que cet amendement avait été adopté à l'unanimité. C'est le signe

---

que l'ensemble de la représentation nationale a salué l'existence d'une compensation à la suppression de la réserve parlementaire. Ces crédits supplémentaires abonderont le Fonds de développement de la vie associative (FDVA). Comme l'amendement du Gouvernement le précise, ces 25 millions d'euros de crédits supplémentaires s'adresseront en priorité aux associations qui ne bénéficient pas des allègements de charge que j'évoquais précédemment. Il ne s'agit pas de faire renaître la réserve parlementaire. Un groupe de travail sera mis en place pour définir l'échelle et les modalités d'attribution de ces moyens. Le but est d'aller au plus près du terrain, en association avec les représentants de la Nation.

Le troisième objectif est d'accroître l'engagement par le service civique, dispositif plébiscité par les jeunes. L'immense majorité d'entre eux en ont une bonne image et neuf anciens volontaires sur dix se déclarent satisfaits de leur expérience. Le service civique est le reflet de la diversité de notre jeunesse ; il s'inscrit pleinement dans la continuité de la politique éducative, avec un quart de volontaires peu ou pas diplômés. C'est une école de l'engagement, de la détermination, de la persévérance, du dépassement de soi, une école de la vie. Ce succès se traduit dans les chiffres : en 2017, environ 130 000 volontaires ont bénéficié du dispositif. Notre objectif en 2018 est de parvenir à 150 000 volontaires. C'est pourquoi les crédits augmentent de 63 millions d'euros pour atteindre 448 millions d'euros. Cette dynamique sera portée par une diversification grandissante des employeurs et, s'agissant du ministère de l'éducation nationale, par une participation de 10 000 volontaires au dispositif « devoirs faits ».

Vous le constatez, ce budget traduit le plein engagement du Gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative et fait du ministère de l'éducation nationale le ministère de l'avenir, avec une vision complète des enjeux de la scolarité et de l'engagement des jeunes.

Cette action déterminée sera complétée et renforcée par la mise en place d'un autre engagement présidentiel, le service national universel, qui associera les ministères de l'éducation nationale et de la défense et dont les modalités sont en cours d'élaboration.

Nous avons là des perspectives d'avenir pour la jeunesse mais aussi pour l'ensemble de la Nation.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** – Je salue Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, avec lequel j'ai l'habitude de travailler.

Monsieur le ministre, vous arrivez à ce poste précédé d'une réputation flatteuse. Vous avez été recteur dans des territoires difficiles, en Guyane, à Créteil, mais avez également travaillé en administration centrale. Vous avez donc une caractéristique rare à ce poste : vous avez la compétence, manifestement des convictions, et sans doute aussi du caractère,

ce qui ne nuit pas dans l'exercice de la fonction. Pour dire la vérité, nous avons plutôt envie de vous soutenir.

Dans ce budget, quel est l'héritage de la politique précédente - qui était bien plus quantitative que qualitative - qui vous ralentit ? Le Président de la République précédent s'était efforcé de mettre en place son programme d'embauches, qui a engendré des difficultés. Dans l'augmentation de 1,3 milliard d'euros de votre budget, quelle est la part du prolongement des « coups partis », par exemple du fait de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ?

Quelle est la répartition de cet héritage de création de 54 000 postes ? Ces postes ont-ils été vers votre priorité, que nous partageons, à savoir l'enseignement primaire ? En d'autres termes, subissez-vous l'inertie de décisions précédentes qui s'imposent à vous ?

En matière d'effectifs, le budget démontre une attitude réfléchie. Les quelque 2 800 postes créés dans le primaire sont équilibrés par une diminution dans le secondaire de 2 600 postes de stagiaires non pourvus - cela révèle d'ailleurs une limite de la politique quantitative, celle de la difficulté à trouver des candidats qui satisfassent les exigences du concours - et dans l'administration centrale, de 200 postes.

Votre effort en faveur du primaire se poursuit, avec la prolongation du dédoublement des classes au CP. Qu'en est-il du recrutement dans le secondaire ? Le problème du recrutement est justement une des raisons de renoncer à la politique quantitative. Certains considèrent que l'enseignement secondaire est mieux servi que le primaire, sauf pour des matières magistrales telles que les lettres, les mathématiques, l'anglais et l'allemand.

Au sein de la commission des finances, nous avons travaillé sur les heures supplémentaires. Envisagez-vous des pistes d'assouplissement, d'annualisation du temps de travail des enseignants ? Quel est votre sentiment sur l'année scolaire ? Notre beau pays a pour spécificité d'avoir les horaires les plus lourds et l'année la plus courte.

Je voudrais ensuite vous faire part d'une réflexion de sénateur, plus personnelle. L'école de la confiance suppose que l'école ait confiance en elle-même et qu'elle trouve des alliés. Vous avez des alliés naturels : les élus locaux. Ils peuplent les conseils d'administration des collèges et des lycées ; ils sont présents dans l'enseignement agricole. Mais ils sont assez peu mobilisés, si ce n'est pour des considérations logistiques. Cela les prive d'une participation plus effective à la vie des établissements. Vous avez l'intention de mobiliser des talents nouveaux, aux côtés des enseignants : les volontaires du service civique, le monde associatif - je partage cette conviction. Mobilisez aussi les élus pour des tâches autres que le périscolaire, qui leur a été imposé sans qu'ils soient volontaires, ayant le sentiment qu'avant d'apprendre le macramé et la confection de boîtes en coquillages, il fallait renforcer les enseignements principaux.

L'excellente initiative « devoirs faits » nous rappellera de très bons souvenirs d'approfondissements ou de rigolade – les deux sont possibles à l'école.

Quelle est l'autorité du chef d'établissement sur ses enseignants ? On a pu entendre que l'enseignement public était la plus grande profession libérale. Ne serait-il pas temps de trouver un bon compromis avec l'esprit de liberté et la responsabilité de l'enseignant devant sa classe, la communauté éducative étant une vaste plaisanterie car le chef d'établissement n'a pas d'autorité – il ne cherche pas non plus à en avoir ?

Une autre catégorie d'alliés, ce sont les parents. Comment les associer, les responsabiliser et les conduire à faire respecter les règles de l'école ? Il faut une confiance réciproque entre parents et enseignants pour obtenir un résultat. Finalement, ce qui compte, c'est la volonté. La vôtre nous rassure mais nous avons soif de détails et d'ouverture sur des projets.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Merci d'avoir repris le terme d'école de la confiance ; c'est le socle de tout. J'ai constaté que les pays dans lesquels l'école va mieux qu'en France ne sont pas tant ceux qui bénéficient de dispositifs techniques divers que ceux dans lesquels le degré de confiance est plus élevé qu'en France. Notre pays a connu cette confiance en l'école à certaines périodes. Il est possible de la retrouver. L'école devrait être un sujet d'unité nationale, tant en politique générale que dans la vie quotidienne. Cela passe d'abord par le respect des professeurs par les élèves et par notre société. C'est un premier enjeu qualitatif majeur.

Oui, la priorité va au premier degré. Elle est visible dans le budget ; il y a une rationalité de la décision. Je rappelle que lorsque nous nous comparons aux pays étrangers, nous constatons que la France dépense moins que la moyenne des pays de l'OCDE pour son école primaire alors qu'elle dépense plus pour le second degré.

**M. Gérard Longuet.** – Nettement plus.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Cela doit nous faire réfléchir et agir, c'est-à-dire consacrer nos moyens supplémentaires prioritairement et très fortement à l'école primaire ; c'est ce que nous faisons.

Quant au second degré, vous avez remarqué quelques annulations, par cohérence et sincérité budgétaires, en particulier pour tirer les conséquences des postes ouverts aux concours qui ne sont pas pourvus : elles n'ont donc pas pour conséquence de mettre moins de professeurs devant les élèves. Certains Capes, vous le savez, recrutent à une moyenne beaucoup trop basse, ce qui n'est pas souhaitable. Nous devons donc déployer une stratégie de long terme afin que la qualité soit au rendez-vous.

D'une manière plus générale, vous avez fait référence à l'évolution de la gestion des ressources humaines du ministère. J'ai évoqué le rapport de la Cour des Comptes. Nous mènerons des discussions approfondies avec

l'ensemble des partenaires. Notre capacité à parler avec les organisations syndicales est très importante pour avancer sereinement sur ces sujets. Tout le monde peut gagner, notamment les professeurs, à une meilleure gestion du système, en termes de ressources humaines et d'organisation du temps de travail.

Il faut accompagner ces efforts d'une véritable stratégie de pré-recrutement : nous devons mener une politique volontariste pour attirer tous les talents vers les fonctions professorales, alors que de nombreux départs à la retraite auront lieu dans les quinze prochaines années. Il nous faudra faire preuve d'intelligence budgétaire. L'enjeu du pré-recrutement a certes été prévu par la loi de 2013, mais de manière extrêmement limitée. Dans le futur, je souhaite que nous puissions mettre en place, par des bourses notamment, un pré-recrutement dès la première année de l'université, voire en amont. Des questions se posent, en mathématique ou en sciences, en particulier, dans l'ensemble des pays du monde. Comme vous l'avez dit, l'objectif est qualitatif.

Nous avons les moyens en termes quantitatifs. À nous d'organiser les choses autrement, pour atteindre l'objectif qualitatif. Je souhaite que la France sorte du débat sur les créations et suppressions de postes. Le mouvement de balancier observé lors des quinquennats précédents doit cesser. Nous avons 850 000 professeurs, nous devons avancer et nous concentrer sur les enjeux qualitatifs, de recrutement, mais aussi de formation initiale et continue, identifiés dans les études internationales comme premier facteur de réussite d'un système scolaire.

Comment mobiliser les élus locaux, leur intelligence collective ? J'y suis extrêmement sensible. C'est par la réalité quotidienne que l'on répondra le mieux, je pense au rôle des élus dans les conseils d'administration des établissements, mais aussi par leur rôle au sein de l'enseignement professionnel, que je considère comme ma deuxième priorité, après l'enseignement primaire. Une concertation sera bientôt lancée sur l'enseignement professionnel. Nous voulons ne plus opposer l'apprentissage et l'enseignement professionnel mais valoriser l'ensemble pour dessiner un avenir réussi. La transition écologique, l'entrepreneuriat, les savoir-faire français sont des enjeux clés de l'économie et de la société ont vocation à mobiliser tout particulièrement les élus locaux, en associant toutes les forces vives autour des établissements.

Les enjeux périscolaires doivent eux aussi évoluer dans le sens de la qualité. On doit sortir du débat entre quatre jours et quatre jours et demi. Mon but est d'aboutir à une situation aussi équilibrée que possible. Nous n'avons pas supprimé le fonds de soutien aux communes pour celles qui restent à la semaine de quatre jours et demi. Nous n'incitons donc pas à revenir à quatre jours, mais nous offrons cette liberté, lorsqu'elle convient à la communauté éducative. J'ai eu un rapport précis sur mon bureau à mon arrivée montrant que l'un ou l'autre système importait peu en vérité.

Certains élus se sont sentis mal à l'aise. Nous voulons arriver à une décrispation, afin que chacun se sente à l'aise et actif.

Je proposerai prochainement un « plan mercredi », articulé avec mes compétences en matière de jeunesse et de vie associative, pour appuyer les collectivités territoriales, qu'elles soient à quatre jours ou quatre jours et demi, pour organiser un temps périscolaire culturel, sportif... Les élus locaux seront considérés dans cette politique. On a besoin d'une éducation nationale qui suscite la confiance, de la part de ses propres acteurs, des familles, des élus locaux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission dans sa majorité ne peut qu'approuver vos orientations : priorité au primaire, au soutien scolaire et à l'enseignement professionnel. Au lycée, la dispersion des moyens semble réelle. Les « devoirs faits » sont un vrai facteur de chance. On se penche beaucoup sur la question du logement et là est souvent la vraie inégalité.

Votre incitation au qualitatif plaît à la commission, qui considère qu'on doit cesser d'aller vers le « toujours plus » de postes, etc., et qu'il faut conduire des changements qualitatifs. J'ai deux questions à vous poser.

La France recule depuis plusieurs années dans le classement Pisa (programme international pour le suivi des acquis des élèves). D'autres pays ont décidé de prendre le « taureau par les cornes » et sans forcément consacrer plus de moyens. Comment ont-ils réussi à remonter dans le classement ? Que manque-t-il à la France ?

Quand on compare les jeunes Français aux jeunes Européens, on constate un déficit en langues étrangères : que faudrait-il faire pour améliorer leur niveau ?

Nous émettrons un avis très favorable sur cette mission.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** – Je conserve quelques questions, Monsieur le ministre, pour votre venue devant la commission de la culture. Une audition commune serait d'ailleurs utile.

Une question concerne les manuels scolaires : selon certaines informations, les crédits pour le renouvellement des manuels dans le cadre de la réforme du collège seraient insuffisants. Ce n'est pas nouveau : j'avais déposé un amendement en 2015 pour les augmenter. Ces informations sont-elles fondées ? Les crédits sont-ils suffisants ? Pouvez-vous nous garantir que les collectivités territoriales, les départements pour les collèges, ne devront pas mettre la main au portefeuille ?

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Pour répondre au rapporteur général, oui, nous avons une stratégie face au recul de la France dans différents classements, notamment Pisa. Regardons d'abord les pays qui ont progressé vite, comme l'Allemagne dans les années 2000 – elle était

très en-dessous de la France, elle est aujourd'hui légèrement au-dessus -, mais aussi le Portugal, la Pologne, qui ont réussi de belles performances grâce à des politiques volontaristes, ou les pays asiatiques, tel Singapour, qui ont fortement remonté dans les classements.

Un constat : nos résultats moyens s'expliquent par les écarts entre nos territoires et entre les élèves. Dans la partie ouest de la France, notre système scolaire a des résultats honorables, voire très honorables. Il ne faudrait pas détruire des choses qui fonctionnent bien. Je rappelle que les établissements français à l'étranger sont très attractifs, ce qui doit nous donner confiance en nous-mêmes. L'hétérogénéité des territoires et des publics doit nous conduire à mener une politique très volontariste d'acquisition des savoirs fondamentaux. Que reflètent l'enquête Pisa ou l'enquête Timss, qui concerne des élèves plus jeunes ? Tout simplement un niveau faible en français et en mathématiques, qui prend sa racine à l'école primaire. D'où notre volontarisme dans les territoires les plus défavorisés, en CP et en CE1. L'école maternelle sera rénovée également. Cela portera ses fruits à moyen terme, mais les tout premiers se verront dès la fin de cette année, non dans les résultats à Pisa, mais dans les résultats des élèves. Nous avons laissé s'accumuler les retards des élèves, au nom d'une fausse bienveillance. L'échec en licence peut s'expliquer ainsi par ce qui n'a pas été acquis lors des premières années. Cela s'accompagne d'une stratégie pour le collège, dont les résultats, je l'espère, se reflèteront dans le classement Pisa. La mesure « devoirs faits » en fait partie.

Sur la maîtrise des langues étrangères, la future réforme du baccalauréat doit nous permettre de réfléchir aux points de repères et aux évolutions pédagogiques, notamment avec les nouvelles technologies, qui ouvrent de belles perspectives.

La question des manuels scolaires est aussi stratégique. La question immédiate porte sur les budgets d'acquisition de manuels dans les collèges. Au-delà, nous devons nous interroger sur les manuels au XXI<sup>e</sup> siècle et leur économie. Je voudrais vous rassurer sur les enjeux de court terme : nous avons mis 13 millions d'euros dans le budget pour les manuels scolaires, ce qui peut sembler à certains insuffisants, mais en 2016 et 2017, 105 millions d'euros ont été engagés chaque année, en raison des changements de programmes. Revenons à la normale. Cette réponse ne nous exonère pas d'une réflexion plus structurelle. Le financement par l'État des manuels scolaires au collège peut apparaître comme une anomalie, alors que ce sont les communes qui l'assurent pour le primaire et les régions pour les lycées. Des discussions doivent s'ouvrir entre l'État et les collectivités territoriales à ce sujet. On peut vivre avec cette exception mais elle n'a pas de justification logique. Au-delà, c'est le rôle du manuel qui est interrogé. Je fais une différence entre l'école primaire et l'enseignement secondaire et je prends en compte les évolutions technologiques.

Nous avons besoin de manuels en papier, particulièrement à l'école primaire. Il ne faut pas aller vers l'extrémité du « tout numérique ». Mais ces manuels peuvent être plus minces, particulièrement dans le primaire, où la fonction structurante du manuel, y compris pour la communication avec les familles, doit être préservée. Or seulement 40 % des élèves ont un manuel à l'école primaire. Nous devons viser 100 %. Cela doit rendre optimistes ceux qui se préoccupent de l'économie éditoriale.

Il faut aussi, à partir du collège, une plus grande complémentarité entre le manuel, fixant l'ossature, et le numérique, fournissant la chair, si vous me permettez cette métaphore. Cela doit aller dans le sens de l'amincissement des manuels, donc un moindre coût et un moindre poids, et d'un usage harmonieux du numérique.

Les éditeurs ne doivent pas être inquiets à cet égard, quoique votre question traduise leur inquiétude, car cette évolution peut être positive, pour l'élève, bien sûr, mais aussi pour eux. Nous devons soutenir l'industrie des « EdTech » scolaires, objet du déplacement que je ferai tout à l'heure. Les éditeurs du futur feront des manuels, mais aussi des ressources numériques et des outils d'intelligence artificielle, à l'échelle nationale et internationale. Ayons cette vision large, plus vaste que la reconduction des habitudes... Je vois la possibilité d'un consensus avec l'ensemble des acteurs, afin de donner les outils pédagogiques nécessaires à nos élèves.

**M. Vincent Éblé, président.** – J'ai interrogé la ministre des armées la semaine dernière sur le déploiement du logiciel Source Solde, successeur du sinistre Louvois. *Quid* du logiciel SIRHEN ? Gérard Longuet nous a alertés à plusieurs reprises sur les dérives de son coût, qui aurait quintuplé par rapport aux prévisions initiales ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Six pour cent des enfants souffrent de troubles spécifiques des apprentissages, dont le dépistage est du ressort du médecin scolaire, en collaboration avec les psychologues, l'équipe éducative et les parents. Or la pénurie de médecins dans l'éducation nationale est criante. Quelles actions souhaitez-vous mettre en œuvre pour tenter d'améliorer cette situation préoccupante.

**M. Emmanuel Capus.** – Sur les contrats aidés, je n'ai pas de souci avec la sincérité budgétaire voulue par le Gouvernement. Au sein des 200 000 contrats maintenus, quelle est la répartition ? La priorité aux accompagnants d'élèves handicapés est-elle exclusive d'autres contrats tels que ceux des Atsem ou des animateurs d'activités périscolaires ? Vous prévoyez la création de 15 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) : que fait-on du delta ? Quelle est votre position sur le financement du service national universel ?

**M. Jean Pierre Vogel.** – Je souhaite une précision sur les aides majorées dont le montant s'élève à 90 euros accordées aux établissements situés dans des communes bénéficiaires de la DSU ou DSR-cible au titre de la

mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Ces aides continueront-elles à être attribuées aux communes qui en bénéficiaient jusqu'à présent, pour la rentrée de septembre 2018 ?

**M. Georges Patient.** – Vous avez exercé pendant deux ans en Guyane, que vous connaissez bien. Ma première question porte sur l'insuffisance des établissements scolaires. L'État doit respecter le plan d'urgence, à hauteur de 250 millions d'euros sur cinq ans, soit 50 millions d'euros chaque année. Pour l'an prochain, cette somme est inscrite au budget des outre-mer, nous vous en remercions. Peut-on avoir cette garantie pour les années suivantes ?

Ma deuxième question concerne la stratégie que vous avez annoncée en Guyane pour lutter contre l'absentéisme et le manque d'enseignants.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Les manuels scolaires sont pris en charge par les communes, mais visiblement sans obligation juridique, les écarts variant de un à dix entre les communes, ce qui provoque des inégalités.

Je m'interroge sur la confiance des élèves en eux-mêmes, en raison de la façon dont sont utilisées les évaluations, vécues parfois de façon punitive, alors qu'il y aurait des manières positives à mettre en valeur.

Quel accès à la restauration scolaire chez les collégiens ? Certains établissements mettent en place des bourses pour les familles en difficulté. Dans d'autres, l'accès à la cantine est une préoccupation en termes de santé publique et de lutte contre les inégalités.

**M. Pascal Savoldelli.** – Monsieur le ministre, vous avez dit qu'il fallait faire du qualitatif, mais vous avez évoqué le quantitatif : je vous donne acte du fait que vous avez bien augmenté le budget de 1,3 milliard d'euros cette année. En revanche, vous dites qu'il faut donner confiance à ceux qui en ont le plus besoin. J'ai fait un petit calcul : pour une augmentation de 700 millions d'euros en faveur de l'enseignement public, l'augmentation est de 583 millions pour l'enseignement privé. Or vous savez que 13 % des élèves sont scolarisés dans le privé, contre 87 % dans le public. En quoi certains avaient-ils plus besoin de confiance que d'autres ? Quels ont été vos critères ?

Vous avez évoqué tout à l'heure la question de la disparité territoriale. C'est un fait indéniable, qui ne relève pas de l'idéologie ou de la défense d'un territoire contre un autre : les moyens consacrés par l'État à un élève de l'académie de Paris sont supérieurs de 47 % à ceux consacrés à un élève de l'académie de Créteil. Je veux bien qu'on aborde l'aspect qualitatif, car les enjeux sont très importants et peuvent nous rassembler, mais quand on relève un tel écart de dépenses, il ne s'agit pas seulement d'un rattrapage.

Vous avez souligné l'effort que voulez faire pour les réseaux d'éducation prioritaire. Dans la même académie de Créteil, vous avez supprimé 2 000 emplois aidés sur 5 300. Quelles ont été les missions identifiées comme étant devenues caduques ? Quels ont été vos critères ?

**M. Michel Canevet.** – Nous sommes actuellement en train d'étudier le budget et nous recherchons des pistes d'économies. L'éducation nationale est le premier employeur de l'État, avec plus de la moitié des effectifs : je pense qu'il faudra également y chercher des économies. La plupart du temps, les ministres sont jugés à l'aune des dépenses supplémentaires qu'ils peuvent réaliser, mais je crois que tous doivent faire un effort de réduction de la dépense publique.

Identifiez-vous des pistes pour réduire les effectifs de l'éducation nationale ? Ne serait-il pas logique de demander aux enseignants du second degré de travailler plus, parce qu'il n'y a pas de raison pour qu'il y ait une différence forte entre leur temps de travail et celui des enseignants du premier degré ? Il serait peut-être juste de réexaminer la situation.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Le Président de la République a annoncé qu'il n'y aurait plus aucune fermeture de classe en milieu rural. Quelle sera la traduction pluriannuelle de cette mesure ? Arrêtera-t-on le comptage des effectifs ? Quelle est votre définition du milieu rural ? Qu'en sera-t-il des ratios d'encadrement ? Après la fusion des régions, ces ratios seront-ils revus ? Les taux de population rurale isolée ont évolué dans les départements et les suppressions de postes ont fait beaucoup de mal en milieu rural. Comment envisagez-vous le maintien des postes en zone rurale ?

**M. Charles Guené.** – Monsieur le ministre, je tiens à saluer votre pragmatisme s'agissant des nouvelles activités périscolaires (NAP). Vous avez évoqué le concept de « devoirs faits » : selon vos propos, il sera limité au collège. Vous avez également parlé de contractualisation avec les collectivités territoriales dans ce domaine : j'imagine qu'il s'agira des départements, puisque vous respecterez la répartition des compétences.

En ce qui concerne la substitution aux NAP, vous avez parlé d'un « plan mercredi ». Pouvez-vous nous en dire plus ? Vous vous doutez que les communes rurales qui avaient auparavant des contrats enfance jeunesse (CEJ) peuvent être intéressées.

**M. Julien Bargeton.** – Monsieur le ministre, vous avez confié à Pierre Mathiot une mission sur l'évolution du baccalauréat. Qu'en attendez-vous, pas simplement d'un point de vue budgétaire, mais aussi en termes de fusion des filières du baccalauréat général ?

On parle souvent des bourses des étudiants, mais on évoque beaucoup moins les bourses du secondaire. Pourriez-vous nous dire un mot sur l'effort réalisé dans ce domaine ?

**M. Didier Rambaud.** – On parle beaucoup du recrutement des enseignants, mais moins de leur formation. Quand on fait le tour des établissements dans nos départements, on se rend compte de la crise des vocations, avec un grand nombre de postes non pourvus au Capes. Comment faire pour revaloriser le métier d’enseignant ?

Par ailleurs, je veux saluer l’ampleur et l’ambition du « plan étudiants ». Étant père d’un jeune victime du système « admission post-bac » (APB), je constate que ce plan crée des espoirs, mais je ne peux qu’insister sur la nécessité de renforcer l’articulation entre le lycée et l’université.

**M. Sébastien Meurant.** – Monsieur le ministre, comment allez-vous réussir cette réforme ? Avec quelle méthode de management ? Votre ministère a été qualifié de « mammouth » par certains de vos prédécesseurs. Or cette réforme ne se fera pas sans l’implication de tout le personnel. Pour passer à l’école de la confiance et de la réussite, le moment n’est-il pas venu de retrouver l’esprit des fondamentaux et de passer de l’éducation nationale à l’instruction publique ?

**Mme Christine Lavarde.** – Monsieur le ministre, je viens de vous entendre parler de numérique et de manuels scolaires. Pour autant, l’action 07 du programme 421 dans le cadre du programme d’investissements d’avenir (PIA) est celle qui doit porter le plan numérique à l’école. C’est une des rares actions du PIA 3 qui n’est pas dotée de crédits de paiement cette année, alors que les autorisations d’engagement s’élèvent à 500 millions d’euros. Dois-je en conclure qu’elle est suspendue ?

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Monsieur le Président, vous m’avez questionné sur le programme SIRHEN et sur les risques de dérapage qu’ont pu connaître certains logiciels de l’État. Le coût global de SIRHEN s’élève à 393 millions d’euros. Les financements s’étalent de 2009 à 2020. Aujourd’hui, nous sommes en route vers un SIRHEN réussi.

Antoine Lefèvre m’a interrogé sur les troubles d’apprentissage et sur la médecine scolaire. Ces questions font partie des grandes difficultés du système scolaire. C’est un problème non pas de moyens, mais d’attractivité de la fonction de médecin scolaire. La première mission que je m’impose est de réussir la visite médicale pour tous les élèves de six ans. Pour y arriver, j’ai engagé un travail interministériel avec la ministre de la santé, notamment pour que les médecins non scolaires puissent contribuer à la médecine scolaire. Par ailleurs, nous essaierons à moyen terme d’attirer davantage de personnes vers la médecine scolaire en proposant cette discipline comme spécialité lors du concours de l’internat. Nous envisageons également de faire évoluer les missions, en relation avec les médecins et les infirmières.

Cette question fait écho à celle soulevée par Gérard Longuet tout à tout à l’heure sur notre capacité à mieux impliquer les élus locaux. Les collectivités territoriales, qui doivent souvent lutter contre les déserts

---

médicaux, peuvent contribuer à élaborer une vision d'ensemble des solutions à mettre en œuvre.

Emmanuel Capus m'a questionné sur les contrats aidés. Dans quelle proportion les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) s'y substituent-ils ? Les choses se préciseront avec le temps, en lien avec le ministère du travail. Notre priorité est l'accueil des élèves en situation de handicap. Les contrats aidés que nous conserverons viseront à accueillir ces élèves. Ils étaient 50 000 cette année. Toute diminution en termes de contrats aidés sera compensée par des AESH. Une fois encore, les enjeux qualitatifs sont plus importants que les enjeux quantitatifs.

Aujourd'hui, nous avons 80 000 supports : 50 000 contrats aidés et 30 000 AESH, contre 22 000 l'année précédente. Nous rencontrons encore quelques difficultés pour arriver à satisfaire toutes les demandes. Notre pays compte environ 300 000 élèves en situation de handicap, même si tous n'ont pas besoin d'un accompagnement à plein temps. Il existe deux sources de difficultés : premièrement, l'inflation des demandes, qui augmentent de 15 % ; deuxièmement, nous n'arrivons pas toujours à recruter toutes les personnes sur les emplois aidés. Cette inflation doit nous interroger sur notre système et sur la façon dont se passent les préconisations. Je travaille sur tous ces sujets avec Sophie Cluzel, la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, de façon à proposer des évolutions dans l'intérêt des élèves.

Emmanuel Capus m'a également interrogé sur le service national et sur son financement. Le service national n'est pas prévu pour 2018, même si nous avons prévu d'honorer cet engagement présidentiel au cours du quinquennat. Cela suppose un très gros travail interministériel qui impliquera notamment le ministère de la défense et celui de l'éducation nationale. Avant d'envisager la question de la budgétisation, il faut définir le concept. Je m'appuierai aussi sur mes compétences jeunesse et vie associative.

Jean Pierre Vogel m'a interrogé sur le financement des activités périscolaires. Je me suis peut-être mal exprimé lors des questions au Gouvernement, mais il n'y aura pas de changement. L'aide de 90 euros par élève sera maintenue. Nous travaillons avec la caisse d'allocations familiales pour que le soutien soit au moins aussi important que par le passé et surtout plus simple sur le plan administratif.

Pour répondre à Georges Patient, je confirme les engagements pris par le Président de la République il y a huit jours en Guyane en faveur des collectivités territoriales pour les constructions scolaires du second degré. L'aide s'élèvera à 250 millions d'euros sur cinq ans. S'y ajouteront 150 millions d'euros sur dix ans pour les constructions scolaires du premier degré. Les sommes en jeu sont très importantes, de l'ordre de 400 millions d'euros. Cet engagement sera tenu. De façon plus générale, nous travaillons

à trouver des solutions originales pour la Guyane sur la question des ressources humaines dans l'académie. On pourrait aussi parler de Mayotte. Nous avons besoin de nouvelles règles du jeu, dans l'intérêt de tous. Il est essentiel d'avoir plus de professeurs guyanais, le cas échéant, recrutés et formés différemment. Parmi les objectifs très ambitieux du ministère, nous souhaitons une école supérieure du professorat qui soit la locomotive du système guyanais dans la nouvelle université. C'est ce à quoi nous nous attèlerons avec les élus.

Sophie Taillé-Polian a posé la question des méthodes d'évaluation. C'est un sujet qui n'est pas binaire. La mise en perspective est importante. Il ne s'agit pas d'être pour ou contre l'évaluation, mais de savoir comment nous évaluons les élèves. Les sciences cognitives prouvent qu'il est bon de se tester pour connaître. C'est ce que font les jeunes lorsqu'ils jouent aux jeux vidéo, qui sont composés de tests permanents. En sport, la question du dépassement de soi ne pose aucun problème. Je m'étonne toujours que cela en pose dans le débat scolaire. Vous avez à juste titre repris à votre compte le mot de « confiance ». L'idée est bien d'instituer une sorte de contrat de confiance avec l'élève, non pas pour moins d'évaluation, mais pour plus d'évaluations et pour mieux d'évaluations. Cela inclut l'autoévaluation et l'instauration d'objectifs sur l'année. Nous visons le progrès personnalisé de l'élève.

En ce qui concerne l'accès à la restauration scolaire, il existe une hétérogénéité des situations. Nous avons la possibilité d'agir au travers des fonds sociaux, qui seront stabilisés, voire augmentés dans certains cas. J'alerte les académies pour qu'il y ait une plus grande homogénéité sur le territoire et qu'elles prennent mieux en compte les différentes situations sociales. Il y a aussi des enjeux qualitatifs, sur les circuits courts. Un de nos grands objectifs est, par exemple, la lutte contre l'obésité. J'en profite pour aborder un sujet que vous n'avez pas évoqué, mais qui est corrélatif : celui des toilettes. Cela fait toujours sourire, mais c'est une question dramatique, car les toilettes sont aussi des lieux de violence, qui manquent souvent d'hygiène. C'est un sujet sur lequel il faudra aussi mener des discussions avec les collectivités territoriales.

Je n'ai pas très bien compris la question de Pascal Savoldelli. Il n'existe aucune augmentation disproportionnée du budget de l'enseignement privé. Ce point mériterait d'être approfondi ultérieurement. Ce budget est un budget de justice sociale. Les augmentations les plus importantes ont trait à ce que nous faisons en REP et en REP+, notamment pour y attirer les professeurs. Je ne vois pas davantage de déséquilibre entre l'académie de Paris et celle de Créteil.

Michel Canevet m'a questionné sur la charge horaire dans le premier et le second degré. Ces différences ont des justifications anciennes. Par exemple, les agrégés enseignent 15 heures contre 18 heures pour les professeurs certifiés. Dans le futur, nous nous efforcerons d'affecter

---

davantage les agrégés dans les lycées et dans l'enseignement supérieur. L'agrégation est une magnifique institution française. Elle tire notre système vers le haut. Nous devons donc positionner les professeurs là où ils sont utiles pour les élèves. C'est un exemple d'une politique de gestion des ressources humaines plus qualitative.

Pour répondre à Sylvie Vermeillet, le secteur rural est une des priorités du Président de la République. Nous ne devons plus être sur la défensive, mais le temps est à l'offensive. La question des seuils de fermeture ne doit plus être le sujet principal. Notre ambition est d'inverser la logique en rendant les écoles primaires et les collèges ruraux plus attractifs. Je rappelle que les écoles primaires rurales ont des résultats supérieurs à la moyenne nationale, contrairement aux collèges ruraux. Une analyse trop rapide nous conduirait à fermer les collèges dans ces zones et à maintenir les écoles primaires, mais je souhaite aller plus loin et redynamiser les collèges ruraux. Le rural a notamment une capacité d'innovation que je souhaite explorer. L'exemple typique que je cite souvent est le collège de Marciac dans le Gers. Cet établissement comptait 80 élèves il y a vingt ans, contre 250 aujourd'hui grâce à un festival de jazz, à des classes de musique et à l'existence d'un internat. Il ne doit pas y avoir de clivage entre l'urbain et le rural. Les politiques doivent au contraire être très complémentaires. Cela passe par la renaissance des internats ruraux. Un internat, ce n'est pas quatre murs, un lit et un toit, c'est un projet éducatif. Nous relancerons donc prochainement la politique des internats, au bénéfice du rural.

Charles Guené m'a questionné sur le dispositif « devoirs faits ». Oui, ce dispositif a vocation à s'étendre à l'école primaire dès la rentrée prochaine. Je lève une ambiguïté : même à l'école primaire, il est pertinent de faire des devoirs dès lors que la démarche est bien pensée.

Je ne peux pas détailler davantage sur le « plan mercredi ». L'idée est de concentrer les moyens du programme « Jeunesse et vie associative », auxquels viendront s'adjoindre ceux de la culture et du sport, dans un ensemble cohérent se déclinant dans les territoires, en appui aux efforts des collectivités. L'objectif est de donner une visibilité aux familles par rapport à l'offre périscolaire proposée sur le territoire.

Julien Bargeton m'a interrogé sur la mission « bac ». Elle vient d'être mise en place, ses conclusions seront connues début 2018. De grandes tendances se dégagent, conformément aux engagements de campagne du Président de la République : des épreuves sur quatre matières, le reste en contrôle continu. Bien des éléments restent à définir, ce sera la tâche de la mission. Notre ambition est d'avoir un bac plus « musclé », préparant mieux à la réussite.

Didier Rambaud a évoqué l'enseignement supérieur : il faut mieux prendre en compte les premiers désirs et les forces de l'élève. Nous concilierons excellence et réussite de tous par une capacité de choix plus forte et des effets de levier.

Didier Rambaud m'a aussi questionné sur la crise des vocations. Je crois beaucoup au prérecrutement ; la politique universitaire menée par Frédérique Vidal coïncidera avec ce que nous faisons sur le plan scolaire.

Sébastien Meurant m'a interrogé sur les méthodes de management pour mener à bien les réformes. Il y aurait beaucoup à dire. L'école de la confiance constitue la première des réponses. Les personnels doivent être heureux de travailler pour l'éducation nationale et se sentir estimés par leur institution. Cela ira de pair avec les évolutions en matière d'autonomie. Elle signifie non pas caporalisme, mais esprit d'équipe à l'échelle des établissements. Il y aura des ouvertures en termes de carrière au sein de l'éducation nationale comme en dehors.

Christine Lavarde a évoqué le numérique dans le programme d'investissement d'avenir (PIA). Il est exact que nous entrons dans une nouvelle phase. Les engagements pris en matière de tablettes numériques seront honorés. Nous insisterons néanmoins davantage sur la formation des professeurs. Ce PIA dessinera notamment la formation des professeurs du futur, qui mettra plus d'accent sur la dimension numérique.

## 2. Examen du rapport (14 novembre 2017)

Réunie le mardi 14 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** – Il est à peu près impossible d'épuiser le sujet en sept minutes : vu l'importance du budget en jeu, cela fait 10 milliards d'euros par minute...

Mon appréciation est favorable, malgré une augmentation d'1,5 milliard d'euros, ce qui aurait plutôt tendance chez moi à susciter la suspicion. C'est que pour plus de la moitié, presque les deux tiers, il s'agit de « coups partis » causés par la politique quantitative menée par les prédécesseurs de Jean-Michel Blanquer et Édouard Philippe ; l'engagement de créer 55 000 emplois supplémentaires en cinq ans a été pour l'essentiel respecté, même si cela ne s'est pas traduit par 55 000 enseignants supplémentaires face aux élèves. Sur 1,5 milliard d'euros en effet, 290 millions d'euros sont liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, plus de 400 millions d'euros au protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et autres mesures catégorielles et 31 millions d'euros à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Pour la première fois, le Gouvernement prend l'engagement très clair de combattre la grande faiblesse du système scolaire français : un effort insuffisant sur le primaire et un effort dispersé dans le secondaire. Le coût par élève en France est en effet inférieur de l'ordre de 20 % dans le primaire et supérieur de l'ordre de 20 % dans le secondaire à la moyenne de l'OCDE. Les défauts acquis à l'école se retrouvent ensuite au collège et inévitablement au lycée et dans l'enseignement supérieur.

Pour la première fois, la priorité est mise sur le primaire, qui bénéficie seul des modestes 2 800 créations d'emplois, ce qui permet de poursuivre le dédoublement en CP et en CE1 en réseaux d'éducation prioritaire (REP), qui semble donner satisfaction. Les « stages de réussite », stages de remise à niveau en CM2, font l'objet d'un effort financier significatif, comme en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Dans le secondaire, on note une évolution pour les collèges et un point d'interrogation pour les lycées. Les collèges se voient dotés d'une autonomie plus grande : les établissements pourront choisir des orientations et la fermeture autoritaire des filières telles que les classes bi-langues de latin et de grec cesseront.

La politique nouvelle des « devoirs faits » renoue avec une formule que beaucoup d'entre nous ont connue : nous ne quittions le collège qu'après une étude surveillée. Cela devrait pouvoir se généraliser.

La situation des lycées n'est pas bousculée mais un indicateur positif apparaît : une réforme du baccalauréat mettant en valeur les matières principales. Cela ira nécessairement contre l'excessive diversité de l'offre éducative dans le secondaire – pour des raisons plus ou moins légitimes – responsable du coût supérieur à la moyenne de l'OCDE de cet enseignement. La réforme de l'examen terminal annonce, en amont, une réforme du secondaire qui le ramènera à un coût plus conforme aux standards européens.

Les 2 800 postes supplémentaires dans le primaire devraient être compensés par une diminution de postes dans le secondaire – pas de même nature de mon point de vue, puisqu'il s'agissait de 2 600 emplois de stagiaires non pourvus – et par la suppression de 200 emplois de soutien ou dans les services du ministère. L'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement créant quelques 144 emplois dans le secondaire pour l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur. Nous aurions mauvaise grâce à revenir dessus.

Le budget est donc assez stable en réalité, puisque l'augmentation est causée par la politique passée d'inflation des effectifs. Celle-ci avait deux inconvénients : ne pas s'attaquer aux vraies difficultés et entraîner des recrutements de professeurs à des niveaux que l'Éducation nationale considère elle-même comme médiocre : pour être admissible au Capes de mathématiques, il fallait avoir six sur vingt, et huit pour être admis ! Il est mis fin à cette politique de recrutement : votre rapporteur est donc satisfait, d'autant plus que simultanément, des renforts sont prévus pour l'enseignement primaire.

L'enseignement agricole, dont les effectifs sont stables, bénéficiera d'un budget en hausse de 35 millions d'euros.

Je propose donc l'adoption de ces crédits, conformes à la politique que nous a présentée Jean-Michel Blanquer la semaine dernière, correspondant à une vision assez partagée par notre assemblée et notre commission des finances.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Je ne rendrai mon rapport d'avis que la semaine prochaine et en réserverai donc la primeur à ma commission.

Je partage les observations de votre rapporteur spécial, d'abord concernant le temps de parole : s'il traite 10 milliards d'euros par minute, je dois, moi, en séance publique, en traiter plus de vingt, soit 400 millions d'euros par seconde ! Cela pose un réel problème. La première ligne du budget de la Nation mérite mieux que deux heures en séance. Je demanderai au ministre d'avoir un débat au Sénat avant les arbitrages budgétaires.

Votre rapporteur spécial a raison, la progression du budget n'est pas l'essentiel. Je le dis depuis vingt-deux ans, ce n'est pas seulement sur ce point qu'on peut juger un tel budget. Ce dernier a doublé ces dernières décennies pour atteindre plus de 70 milliards d'euros, et le résultat n'est pas à la hauteur. Le service public de l'éducation peine en effet à assurer sa mission républicaine d'égalité des chances : un fils d'ouvrier a 17 fois moins de chances qu'un fils de cadre d'intégrer une grande école ; 140 000 jeunes sortent chaque année sans qualification du système éducatif - on le sait peu, mais la moitié d'entre eux avaient eu des difficultés en primaire, et notamment avaient redoublé leur CP. Un point positif de ce budget est donc la priorité donnée au primaire, et en particulier au premier cycle d'apprentissage, CP, CE1 et CE2. Je salue le dédoublement des CP en réseau d'éducation prioritaire, qu'il faudrait accompagner d'une pédagogie différenciée.

Reste un problème récurrent, les remplacements, qui fait s'interroger la communauté éducative, et notamment les parents. Ce n'est pas un problème budgétaire - les moyens accordés ne sont pas entièrement consommés ; c'est dû à un système corseté, pour reprendre les mots du recteur de l'académie de Versailles Daniel Filâtre, dans lequel un enseignant d'un côté de la Seine ne peut pas la traverser pour effectuer un remplacement, car il changerait de département. Mon avis sera donc plutôt favorable.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Chaque année, Gérard Longuet plaide pour un rééquilibrage entre primaire et secondaire - il ne faut pas en effet forcément plus de moyens, mais mieux utiliser les moyens.

Je me réjouis que l'on examine les crédits de cette mission après l'audition de Jean-Michel Blanquer, qui avait donné des réponses précises sur ses idées : priorité au primaire, nécessité que les élèves qui en sortent maîtrisent les trois opérations et le respect d'autrui, « devoirs faits »...

Il faut donner toutes ses chances à ce budget, que j'appelle, comme le rapporteur spécial, à adopter.

**M. Antoine Lefèvre.** - Le Premier ministre avait annoncé une réforme des classes terminales, avec notamment la nomination de deux professeurs principaux dès le mois de décembre. Y a-t-il une incidence budgétaire ? Si oui, a-t-elle été intégrée dans le budget ?

**M. Arnaud Bazin.** - La mesure phare de ce budget est le dédoublement des CP, et maintenant des CE1, que chacun approuve. Mais la qualité de l'apprentissage ne dépend pas que du nombre d'élèves, mais aussi de la qualité de l'enseignant lui-même, de l'investissement des familles, du comportement des élèves, des priorités fixées dans l'apprentissage... Un dispositif d'évaluation est-il prévu ? Au bout d'un ou deux ans, on saura bien si les enfants savent mieux lire, écrire et compter.

J'ai noté avec intérêts vos propos et ceux du ministre sur l'autonomie accrue des collèges. Beaucoup de départements consentent des investissements importants en faveur de l'innovation pédagogique. Le chef d'établissement aura-t-il véritablement toute latitude pour ces innovations ?

**M. Michel Canevet.** – Nous sommes souvent partagés entre la volonté de donner plus de moyens humains à l'éducation et la nécessité d'être raisonnable au regard de la situation budgétaire de notre pays.

Ce ministère comptant la moitié des fonctionnaires de l'État, aucune réduction des effectifs de la fonction publique en général ne se fera sans un effort d'optimisation de ses moyens humains. Y a-t-il des marges d'action en cette matière, par exemple parmi les personnels mis à disposition de tiers ou du côté des remplacements ? On entend souvent parler de remplaçants qui restent à la maison faute de travail à certains moments, mais qui ne suffisent pas à couvrir toutes les absences à d'autres moments, où beaucoup de professeurs sont absents en même temps.

La réduction des effectifs dans les trois années à venir pourrait-elle être un levier pour adapter ces derniers aux besoins ? On ne peut pas continuer à augmenter toujours plus les effectifs pour des résultats qui ne sont pas à la hauteur.

**M. Éric Jeansannetas.** – Nous nous félicitons que ce budget progresse, comme sous l'ancienne majorité. Des efforts considérables sont faits pour la scolarisation des enfants de moins de trois ans ; le dédoublement des CP en réseaux d'éducation prioritaire est une chance pour les jeunes Français qui vont à l'école dans ces zones difficiles. La réforme des rythmes scolaires avait beaucoup inquiété les communes, notamment à la rentrée 2017 ; la pérennisation du fonds de soutien pour les communes volontaires est donc une bonne nouvelle. Mais cela tiendra-t-il dans le temps ?

**M. Marc Laménie.** – La question des moyens humains réellement devant les élèves est souvent évoquée. A-t-on une idée de ces effectifs par rapport à ceux des rectorats et inspections d'académie, ou généralement qui ne sont pas devant les élèves ? C'est certainement difficilement mesurable.

Les formations de base, lecture et écriture, sont essentielles. Le rapporteur spécial des crédits de la mission « Anciens combattants et devoir de mémoire » le sait bien : la Journée défense et citoyenneté (JDC) permet de mesurer le décalage entre ce qui est attendu et la réalité et tout ce qui resterait à faire en dépit de l'augmentation des crédits. L'implication, le dévouement de beaucoup d'enseignants rencontre souvent des situations difficiles. Le mal-être, noté chez les policiers et les gendarmes, existe aussi chez les enseignants.

---

**M. Julien Bargeton.** - Quand l'opposition dit tant de bien d'un budget, il est difficile d'en rajouter...

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** - « *Timeo Danaos et dona ferentes !* »

**M. Julien Bargeton.** - J'ajouterai toutefois quelques éléments. La réforme du baccalauréat, avec la mission confiée à Pierre Mathiot, permettra de faire des économies, même si ce n'est pas le seul objectif poursuivi. L'orientation et le lien avec l'université sont aussi renforcés au lycée par les nouvelles missions confiées aux professeurs principaux et le rôle des conseils de classe du deuxième trimestre ; ces nouveautés peuvent engendrer des coûts, mais aussi peut-être améliorer l'efficacité.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** - Je l'ai dit à Jean-Michel Blanquer : c'est un ministre qui a l'avantage de connaître le ministère pour avoir été recteur dans des académies difficiles, Guyane et Créteil, et - sous un ministre de droite - un directeur général de l'enseignement scolaire apprécié des uns et des autres. J'aurais mauvaise grâce à croire qu'une participation à un gouvernement signifierait qu'il a abandonné ses convictions, d'autant plus que rien ne le laisse soupçonner.

Antoine Lefèvre, le coût de la nomination de deux professeurs principaux dès décembre 2017 a été intégré dans le budget pour 2018.

Arnaud Bazin dit quelque chose de très vrai : la réussite pédagogique est une affaire collective, dont les parents sont les premiers acteurs. C'est d'ailleurs pour cela que je suis favorable à la liberté de l'enseignement, qui est une façon pour les parents d'exprimer leurs choix, leurs préférences, leurs convictions. Plus les parents sont associés, plus la scolarité est réussie. C'est aussi une affaire de travail collectif des enseignants, lequel ne peut exister sans le chef d'établissement. L'importance de son rôle ne fait aucun doute dans les lycées prestigieux comme Henri-IV, mais cela est moins vrai pour les lycées professionnels et technologiques. Il est peu reconnu pour les principaux de collèges, et pratiquement pas reconnu pour les directeurs d'écoles. Or la réussite des élèves dépend d'enseignants qui les suivent de classe en classe et de matière en matière. On parle souvent en termes chaleureux de « communauté éducative ». C'est souvent une illusion : les enseignants ne se parlent pas faute de chef d'orchestre et les parents ne s'expriment que s'ils sont mécontents - cela étant, à mon avis, la pire des façons d'assurer la réussite scolaire de leurs enfants.

Le dédoublement ne suffit donc pas. Mais une éducation nationale qui dédouble les classes fait un effort suffisant pour que les parents viennent aux réunions et que les professeurs acceptent de travailler ensemble, ce qui n'est pas toujours le cas. L'évaluation de cohortes d'élèves ayant bénéficié du dédoublement est prévue. Le quantitatif ne suffit pas. Les élèves doivent comprendre une idée simple : se former est une chance, ce n'est pas un

fardeau, mais c'est un effort ; il ne faut pas attendre, comme une plante, que l'arrosoir vienne vous arroser : il faut travailler ! C'est pour cela que je trouve le dispositif « devoirs faits » formidable : cela crée une communauté de travail.

Je n'ai pas de réponse sur les innovations. Mais j'ai la conviction que les élus locaux ne sont pas suffisamment associés à la vie des établissements. Ils servent de *punching ball* aux parents mécontents qui se plaignent du menu de la cantine...

L'hygiène des sanitaires est un sujet important. Le respect de la vie collective passe par des toilettes propres. J'ai un passé de militaire, comme ministre et comme sous-lieutenant : quand c'est propre, on se respecte, et on respecte la communauté, l'institution ; quand c'est sale, c'est l'inverse.

Les parents, trop souvent, ne sont pas proactifs, ils sont râleurs. Dans l'enseignement agricole c'est un autre état d'esprit, parce qu'il y a un projet éducatif et professionnel.

Oui, Michel Canevet, il y a un vrai problème de gestion des ressources humaines, comme vient de le rappeler la Cour des comptes. Notre commission a travaillé sur les heures supplémentaires ; l'annualisation est une nécessité absolue, comme la bivalence, au moins dans le premier cycle secondaire, pour assurer les remplacements. Aujourd'hui, les chefs d'établissements jonglent avec les effectifs disponibles et les inspections académiques disposent de remplaçants qui ne sont pas toujours mobilisés. Il manque une souplesse que l'annualisation permettrait d'obtenir.

Il y a 30 000 élèves en moins dans le primaire, mais le diable se cache dans les détails : cela dépend des régions. La mienne perd des habitants, mais d'autres en gagnent beaucoup. Il faudrait que les effectifs en tiennent compte, mais, étant attachés à nos établissements, nous nous battons tous pour garder nos enseignants, même si le taux d'encadrement devient déraisonnable. La viscosité de l'adaptation rend la situation de crise permanente pour les malheureux recteurs qui doivent arbitrer entre ceux qui ont des élèves et pas de professeurs et ceux qui ont des professeurs, mais pas d'élèves. Jean-Michel Blanquer a l'avantage d'avoir été recteur de régions où il y avait trop d'élèves par rapport au nombre de professeurs parce que d'autres régions retenaient ces derniers.

Je n'ai pas été un père de famille très attentif, mais je suis un grand-père relativement soucieux de l'éducation de mes dix petits-enfants. La scolarité des moins de trois ans, outre qu'elle soulage les mères de famille, fait passer au budget de l'État des dépenses qui seraient autrement assurées par les communes ou le monde associatif ; surtout, elle permet d'apprendre aux enfants la sociabilité, qu'ils ne connaissent pas toujours lorsqu'ils sont issus de familles où ne sont pratiqués ni le français ni les traditions - je n'ose dire « bon chic bon genre », ce serait trop versaillais - mais habituelles.

---

Les Francs, qui ne furent que 400 000 à entrer en France en trois siècles, pratiquaient l'égalité entre l'homme et la femme, et cette dernière participait aux combats, ce qui n'était pas le cas chez les Gaulois et encore moins chez les Romains. Dans certaines générations nouvelles, le garçon est considéré comme Dieu sur terre, ce qui n'est pas un service qu'on lui rend. L'avantage de la maternelle, c'est que les garçons apprennent qu'ils ne sont pas Dieu sur terre et qu'il faut respecter les autres.

Jean-Michel Blanquer laisse la porte ouverte pour les rythmes scolaires. Tout dépendra de la sociologie des villes et des territoires. Le plus probable, connaissant Bercy, c'est que si les collectivités territoriales ont le choix, elles devront financer le périscolaire sur leurs deniers propres. Je vous fiche mon billet que ce sera le cas, probablement avant la fin du quinquennat.

On compte 27 700 ETPT « supports », dont 1 000 cadres A non enseignants, parmi lesquels 60 % font partie de cadres administratifs et 40 % de cadres techniques. Par rapport au million d'enseignants, c'est raisonnable. Il y a un colonel pour 800 hommes : c'est le même ratio. Notre commission a beaucoup travaillé sur les enseignants qui n'étaient pas en face d'élèves et nous avons réussi à dégonfler le mythe selon lequel il y aurait de nombreux enseignants qui ne seraient pas au travail...

La réforme du bac est très importante, Julien Bargeton, car cet examen final commande tout l'amont. Quelqu'un a dit que les classes préparatoires aux grandes écoles avaient un immense avantage, celui d'être les dernières ; c'est du même ordre. Si nous voulons nous battre contre la diversité infinie des formations secondaire, il faut un bac qui ramène les élèves vers quelques valeurs fortes.

Il faut effectivement organiser le lien entre supérieur et lycée. Nous provinciaux, avons le sentiment que nos lycées sans classes préparatoires dans des villes non universitaires, sont un peu moins bons, et jouent en quelque sorte en deuxième division. Jumeler supérieur et secondaire à travers des professeurs qui enseignent aux deux niveaux n'est pas forcément mauvais. Lorsque j'ai quitté Henri-IV, j'ai retrouvé le même professeur à Sciences-po, cela rassure. Ce n'est pas le cas au lycée Marguerite à Verdun. Il faudrait y travailler, au-delà des classes préparatoires.

J'ai évoqué la bivalence, l'annualisation du temps de travail, l'utilisation indispensable des heures supplémentaires. Le compte d'affectation spéciale des retraites représente 30 % du budget. Quand on prend une décision, on la paie longtemps. C'est le problème de l'Éducation nationale : tout est petit en apparence, mais multiplié par des dizaines de milliers de classes, cela fait rapidement beaucoup d'argent. Il faut donc être très prudent - c'est le rôle de la commission des finances.

**À l'issue de ces débats, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

\* \*

\*

**Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale.

### **Cabinet du ministre de l'éducation nationale**

- M. Raphaël MULLER, directeur-adjoint du cabinet ;
- M. David KNECHT, conseiller budgétaire ;
- Mme Marie DUTERTRE, conseillère parlementaire.

### **Ministère de l'éducation nationale**

- M. Édouard GEFFRAY, directeur général des ressources humaines ;
- M. Guillaume GAUBERT, directeur des affaires financières.



## ANNEXE

Régions Académiques	Académies	Départements	Effectifs d'élèves du premier degré public	Nombre d'enseignants du premier degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du premier degré privé	Nombre d'enseignants du premier degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré public	Nombre d'enseignants du second degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré privé	Nombre d'enseignants du second degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	Dijon	Yonne	29 870	1 866	16	2 689	127	21	23 350	1 977	12	2 981	234	13	
		Saône-et-Loire	45 553	2 831	16	3 926	200	20	37 031	3 318	11	5 443	466	12	
		Nièvre	15 661	1 052	15	1 056	48	22	13 324	1 304	10	1 941	206	9	
	Besançon	Côte-d'Or	43 285	2 681	16	4 868	222	22	33 592	3 303	10	7 816	720	11	
		Territoire de Belfort	12 846	766	17	1 400	64	22	9 929	833	12	2 341	214	11	
		Doubs	50 895	3 056	17	5 057	223	23	37 139	3 555	10	6 581	589	11	
	Ensemble région académique		Jura	21 763	1 325	16	2 750	111	25	17 498	1 701	10	4 100	392	10
			Haute-Saône	21 628	1 328	16	1 329	65	20	16 203	1 400	12	2 036	175	12
				693 208	40 002	17	121 294	5 581	22	491 799	44 642	11	161 360	6 585	25
			Rhône	167 300	9 360	18	35 226	1 513	23	105 367	9 979	11	51 447	4 252	12
			Loire	61 143	3 538	17	17 269	814	21	45 140	4 070	11	17 601	1 648	11
			Ain	62 885	3 548	18	7 219	346	21	43 249	3 533	12	8 835	685	13
			Haute-Savoie	73 584	4 156	18	11 408	456	25	48 548	4 070	12	17 621	1 451	12
Savoie			37 075	2 159	17	4 119	188	22	30 026	2 788	11	5 398	508	11	
Isère			121 597	6 778	18	12 724	583	22	89 119	8 110	11	19 966	1 560	13	
Drôme			45 374	2 665	17	7 246	339	21	32 574	2 921	11	9 990	809	12	
Bourgogne-Franche-Comté		Ardèche	22 951	1 420	16	7 959	400	20	17 876	1 516	12	9 509	907	10	
		Puy-de-Dôme	51 136	3 012	17	7 009	371	19	39 382	3 892	10	9 231	914	10	
		Haute-Loire	14 659	958	15	7 118	373	19	10 741	989	11	7 624	695	11	
		Cantal	9 645	768	13	1 399	71	20	8 108	776	10	1 534	187	8	
		Allier	25 859	1 640	16	2 598	127	20	21 669	1 998	11	2 604	293	9	

Régions Académiques	Académies	Départements	Effectifs d'élèves du premier degré public	Nombre d'enseignants du premier degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du premier degré privé	Nombre d'enseignants du premier degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré public	Nombre d'enseignants du second degré public	Effectifs d'élèves du second degré privé	Nombre d'enseignants du second degré privé	Nombre d'élèves par enseignant
BRETAGNE	Ensemble région académique		241 501	14 905	16	23 075	1 060	22	188 066	17 391	33 239	1 626	20
		Côtes-d'Armor	39 275	2 297	17	17 163	846	20	31 964	2 887	15 884	1 447	11
		Finistère	54 495	3 104	18	31 545	1 588	20	41 442	3 808	32 025	2 848	11
		Ille-et-Vilaine	71 402	4 004	18	41 726	2 004	21	55 806	5 294	36 544	3 070	12
		Morbihan	36 862	2 207	17	36 176	1 759	21	30 277	2 888	30 711	2 534	12
	Ensemble région académique		202 034	11 612	17	126 610	6 197	20	159 489	14 877	115 164	9 899	12
CENTRE-VAL DE LOIRE		Cher	24 995	1 517	16	2 030	96	21	19 567	1 712	2 248	215	10
		Eure-et-Loir	42 059	2 478	17	4 710	227	21	31 007	2 522	5 721	475	12
		Indre	17 005	1 027	17	1 309	68	19	14 647	1 296	1 420	114	12
		Indre-et-Loire	51 412	2 893	18	6 179	327	19	39 780	3 430	8 806	816	11
		Loir-et-Cher	28 648	1 676	17	3 249	167	19	21 341	1 851	4 050	384	11
		Loiret	66 420	3 669	18	6 233	273	23	50 562	4 494	8 247	748	11
	Ensemble région académique		230 539	13 260	17	23 710	1 158	20	176 904	15 305	30 492	2 752	11
CORSE	Corse	Corse-du-Sud	11 435	708	16	672	26	26	9 605	969	624	55	11
		Haute-Corse	13 470	807	17	406	18	23	10 596	1 065	724	68	11
	Ensemble région académique		24 905	1 515	16	1 078	44	25	20 201	2 034	1 348	123	11
GRAND EST		Meurthe-et-Moselle	64 350	3 710	17	4 715	230	21	48 535	4 787	9 601	917	10
		Meuse	15 905	1 075	15	1 279	60	21	12 616	1 171	1 910	191	10
		Moselle	92 705	5 473	17	4 452	236	19	70 402	6 314	13 424	1 223	11
		Vosges	31 201	1 981	16	2 544	129	20	25 727	2 434	4 309	387	11
		Ardennes	24 650	1 612	15	2 205	98	23	19 356	1 836	2 712	210	13

Régions Académiques	Académies	Départements	Effectifs d'élèves du premier degré public	Nombre d'enseignants du premier degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du premier degré privé	Nombre d'enseignants du premier degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré public	Nombre d'enseignants du second degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré privé	Nombre d'enseignants du second degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	
HAUTS-DE-FRANCE		Aube	28 026	1 700	16	2 722	123	22	20 703	1 780	12	4 377	370	12	
		Marne	50 110	3 009	17	6 648	320	21	36 392	3 519	10	10 489	876	12	
	Strasbourg	Haute-Marne	14 856	1 042	14	845	39	22	11 859	1 182	10	1 772	165	11	
		Bas-Rhin	101 241	5 725	18	5 590	285	20	76 681	7 265	11	12 030	1 018	12	
	Ensemble région académique	Haut-Rhin	69 283	3 905	18	5 360	228	24	50 499	4 504	11	11 056	843	13	
			<b>492 327</b>	<b>29 232</b>	<b>17</b>	<b>36 360</b>	<b>1 748</b>	<b>21</b>	<b>372 770</b>	<b>34 792</b>	<b>11</b>	<b>71 680</b>	<b>3 482</b>	<b>21</b>	
	HAUTS-DE-FRANCE	Amiens	Aisne	51 865	3 051	17	4 650	229	20	40 271	3 657	11	6 476	598	11
			Oise	85 393	4 894	17	5 970	250	24	62 613	5 252	12	10 687	755	14
		Lille	Somme	48 385	2 914	17	8 227	406	20	37 104	3 706	10	10 815	949	11
			Nord	232 207	13 563	17	64 134	2 908	22	160 578	15 500	10	76 666	6 496	12
Ensemble région académique		Pas-de-Calais	141 844	8 301	17	20 998	951	22	109 562	10 187	11	21 551	1 789	12	
			<b>559 694</b>	<b>32 723</b>	<b>17</b>	<b>103 979</b>	<b>4 744</b>	<b>22</b>	<b>410 128</b>	<b>38 302</b>	<b>11</b>	<b>126 195</b>	<b>10 587</b>	<b>12</b>	
ÎLE-DE-FRANCE		Crétail	Seine-et-Marne	157 206	8 514	18	7 700	337	23	118 171	9 667	12	16 521	1 172	14
			Seine-Saint-Denis	189 950	11 844	16	10 316	439	23	122 896	10 747	11	18 478	1 385	13
		Paris	Val-de-Marne	137 963	7 576	18	10 830	482	22	92 908	8 981	10	17 401	1 350	13
			Paris	130 205	8 081	16	40 106	1 634	25	105 172	11 861	9	59 793	4 781	13
	Versailles	Yvelines	149 287	8 264	18	16 513	656	25	109 525	9 701	11	26 744	1 966	14	
		Essonne	144 289	7 896	18	8 174	354	23	103 114	8 505	12	16 134	1 193	14	
	Ensemble région académique	Hauts-de-Seine	149 345	8 081	18	19 481	778	25	95 299	8 256	12	31 803	2 301	14	
		Val-d'Oise	145 218	8 192	18	8 856	337	26	100 408	8 387	12	17 616	1 281	14	
			<b>1 203 463</b>	<b>68 448</b>	<b>18</b>	<b>121 976</b>	<b>5 017</b>	<b>24</b>	<b>847 493</b>	<b>76 105</b>	<b>11</b>	<b>204 490</b>	<b>11 522</b>	<b>18</b>	
	NORMANDIE	Caen	57 441	3 350	17	9 637	437	22	44 209	4 009	11	13 445	1 182	11	

Régions Académiques	Académies	Départements	Effectifs d'élèves du premier degré public	Nombre d'enseignants du premier degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs du premier degré privé	Nombre d'enseignants du premier degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs du second degré public	Nombre d'enseignants du second degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs du second degré privé	Nombre d'enseignants du second degré privé	Nombre d'élèves par enseignant
NOUVELLE-AQUITAINE		Manche	36 376	2 223	16	9 049	434	21	29 926	2 741	11	8 971	778	12
		Orne	20 547	1 287	16	5 277	262	20	17 044	1 643	10	4 819	488	10
	Rouen	Eure	60 584	3 442	18	4 797	222	22	45 867	3 641	13	5 601	498	11
		Seine-Maritime	115 254	6 555	18	12 115	581	21	89 119	8 249	11	19 611	1 712	11
	Ensemble région académique		290 202	16 857	17	40 875	1 936	21	226 165	20 283	11	52 447	4 658	11
		Dordogne	30 583	1 817	17	2 129	113	19	24 600	2 218	11	3 459	320	11
	Bordeaux	Gironde	137 244	7 455	18	13 756	627	22	102 196	9 134	11	23 266	1 772	13
		Landes	33 441	1 900	18	2 678	138	19	27 181	2 344	12	3 122	289	11
	Limoges	Lot-et-Garonne	26 753	1 561	17	2 981	146	20	20 863	1 890	11	3 754	314	12
		Pyrénées-Atlantiques	44 656	2 699	17	13 994	758	18	37 146	3 522	11	16 487	1 477	11
	Poitiers	Corrèze	18 177	1 121	16	1 590	68	23	14 772	1 350	11	3 099	268	12
		Creuse	8 262	616	13	209	9	23	7 271	739	10	1	1	0
	Ensemble région académique	Haute-Vienne	29 944	1 664	18	1 801	90	20	24 258	2 295	11	2 648	259	10
		Charente	27 873	1 648	17	2 786	142	20	21 486	1 956	11	3 948	357	11
	OCCITANIE	Charente-Maritime	50 240	2 908	17	3 753	193	19	42 469	3 630	12	4 982	422	12
		Deux-Sèvres	29 077	1 728	17	6 816	354	19	23 190	2 037	11	6 396	538	12
	Ensemble région académique	Vienne	35 617	2 106	17	4 786	232	21	27 819	2 695	10	6 081	565	11
		471 867	27 223	17	57 279	2 870	20	373 251	33 810	11	77 242	2 410	32	
OCCITANIE	Montpellier	Aude	31 055	1 808	17	2 722	115	24	24 239	2 065	12	3 192	230	14
		Gard	65 057	3 726	17	8 564	392	22	47 625	4 137	12	13 227	1 146	12
	Lozère	Hérault	96 228	5 702	17	12 939	582	22	75 747	6 914	11	14 234	1 060	13
			4 524	447	10	2 319	159	15	3 671	419	9	2 762	349	8



Régions Académiques	Académies	Départements	Effectifs d'élèves du premier degré public	Nombre d'enseignants du premier degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du premier degré privé	Nombre d'enseignants du premier degré privé	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré public	Nombre d'enseignants du second degré public	Nombre d'élèves par enseignant	Effectifs d'élèves du second degré privé	Nombre d'enseignants du second degré privé	Nombre d'élèves par enseignant
		Vaucluse	51 815	3 019	17	6 498	275	24	39 288	3 492	11	10 369	765	14
	Nice	Alpes-Maritimes	91 668	5 093	18	11 065	391	28	70 675	6 473	11	14 619	1 081	14
		Var	89 209	4 942	18	6 665	311	21	69 122	5 900	12	10 779	848	13
	<b>Ensemble région académique</b>		<b>443 842</b>	<b>25 181</b>	<b>18</b>	<b>49 717</b>	<b>2 097</b>	<b>24</b>	<b>329 790</b>	<b>29 646</b>	<b>11</b>	<b>77 932</b>	<b>6 409</b>	<b>12</b>
Guadeloupe	Guadeloupe	Guadeloupe	44 353	2 880	15	6 460	230	28	42 754	4 117	10	5 023	473	11
Guyane	Guyane	Guyane	41 123	2 876	14	2 946	135	22	32 149	3 064	10	2 699	224	12
Martinique	Martinique	Martinique	34 430	2 531	14	3 784	194	20	32 624	3 342	10	4 016	448	9
Mayotte	Mayotte	Mayotte	52 567	3 012	17	2 779	-	-	41 037	2 819	15	207	-	-
La Réunion	La Réunion	La Réunion	109 073	6 539	17	9 585	411	23	94 316	8 873	11	7 667	599	13
<b>Total régions académiques</b>			<b>5 872 805</b>	<b>341 658</b>	<b>17</b>	<b>933 619</b>	<b>43 110</b>	<b>22</b>	<b>4 398 836</b>	<b>400 211</b>	<b>11</b>	<b>1 180 518</b>	<b>99 369</b>	<b>12</b>

Source : MEN-DEPP, base « bulletins de salaires », décembre 2016, Système d'information SCOLARITE et enquête n° 16 auprès des établissements privés hors contrat, enquêtes dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, RS 2016