

...le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Olivier PACCAUD, rapporteur spécial, Sénateur de l'Oise

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

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

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

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

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

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



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

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

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

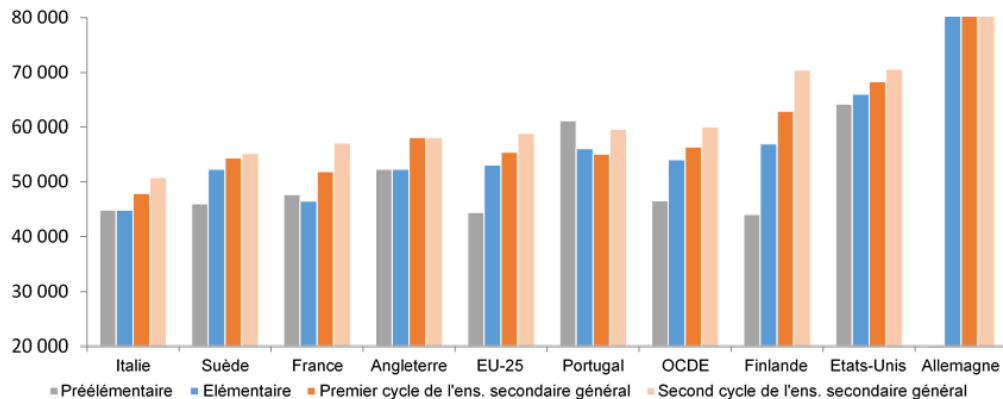
B. UNE REVALORISATION SALARIALE DES ENSEIGNANTS NÉCESSAIRE ET EN PARTIE RÉALISÉE EN 2023 ET 2024

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

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

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

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

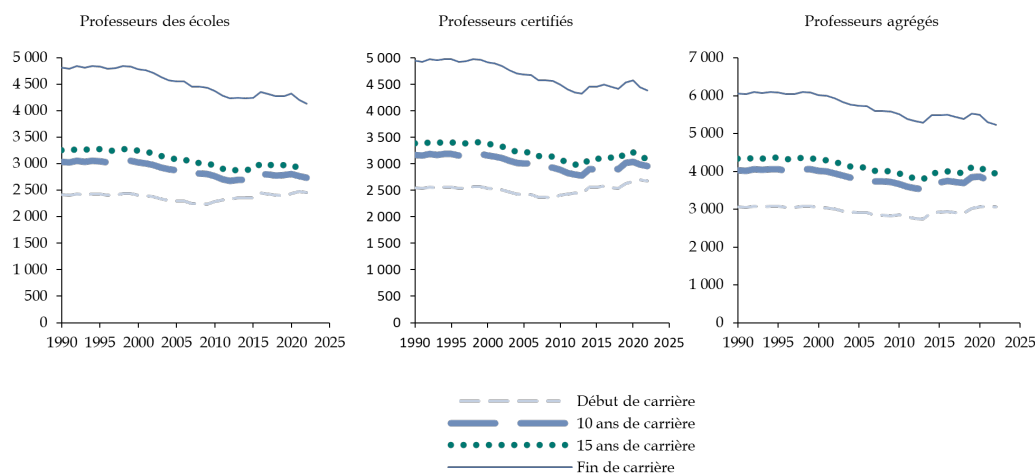


Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2024

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

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

(en euros constants)



Source : commission des finances d'après la DEPP

2. Un effort budgétaire consenti important en 2023 et 2024

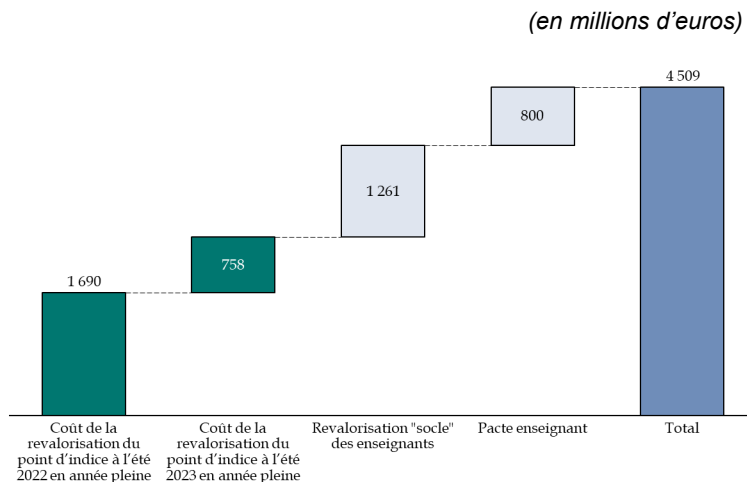
En vue de remédier à cette perte de pouvoir d'achat des enseignants, **les dépenses de personnels ont augmenté de 8,8 milliards d'euros entre 2021 et 2025**, hors dépenses liées au CAS Pensions. Les revalorisations décidées au titre de la revalorisation du point d'indice,

de 3,5 % opérée à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023, représentent une **hausse des dépenses de 2,5 milliards d'euros** en année pleine.

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

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

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



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

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

C. DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS EN BAISSÉ MAIS ENCORE ÉLEVÉES

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

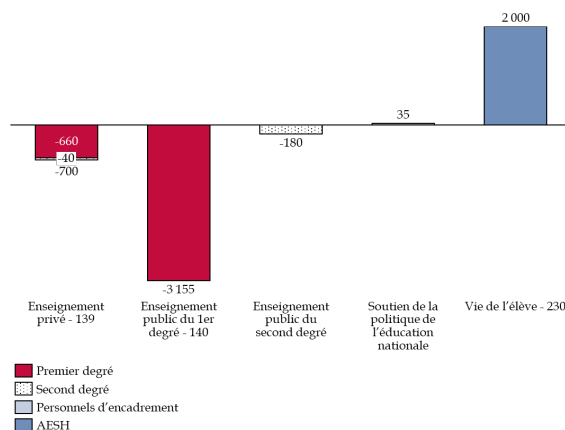
La stabilité des subventions en faveur de l'ONISEP, à hauteur de 22,7 millions d'euros, interroge. En effet, suite à la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, **la compétence d'information sur l'orientation a été transmise aux régions**, ce qui limite les compétences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

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

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

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

Évolution du schéma d'emplois en 2025 par programme



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

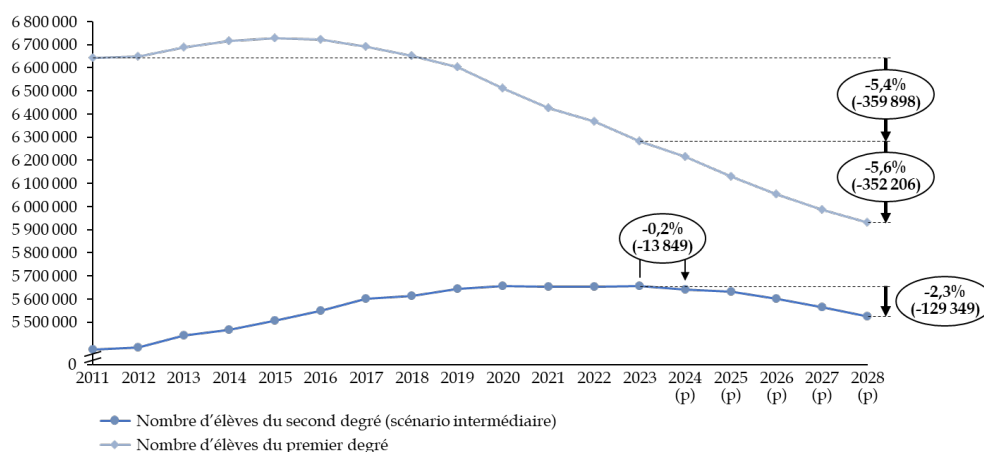
A. LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE AMENÉE À S'AMPLIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR

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

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

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

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



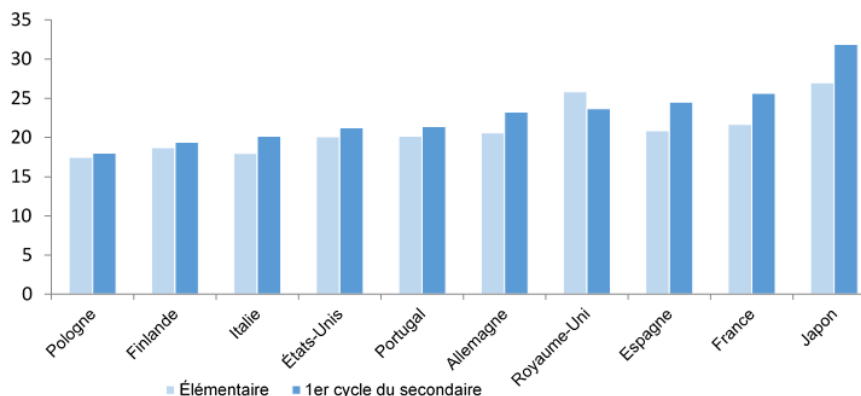
Source : commission des finances d'après la DEPP

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

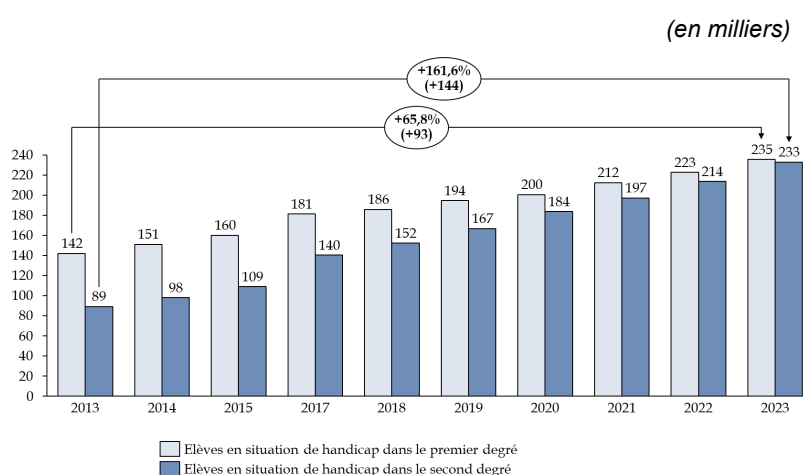
Ainsi, la baisse des effectifs d'élèves ne saurait aboutir à une baisse mécanique du nombre d'enseignants sans une évaluation de ses conséquences territoriales. Une raréfaction de l'offre scolaire implique un fort risque de « désaménagement » du territoire et de désertification. **En conséquence, la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

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

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

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

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés



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

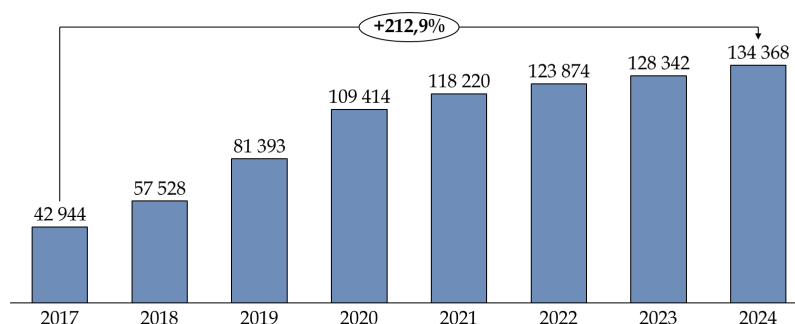
B. UN COÛT DE 4,5 MILLIARDS D'EUROS POUR 2025

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

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

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

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2024



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

C. UN PROCESSUS DE NOTIFICATION PAR LES MDPH QUI INTERROGE

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

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

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

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

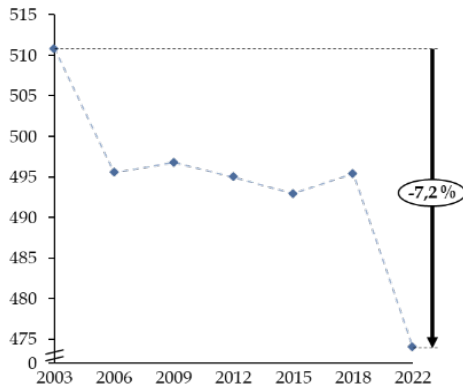
4. DES RÉFORMES RÉCENTES NOMBREUSES ET COÛTEUSES

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

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

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

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



Source : commission des finances d'après la DEPP

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

2. Une mise en œuvre coûteuse et assez complexe

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

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

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

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

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

B. LE PACTE ENSEIGNANT, UNE ENVELOPPE EN HAUSSE

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

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

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

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, à l'exception de ceux émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Olivier PACCAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les Républicains)
de l'Oise

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28