

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Olivier PACCAUD, Rapporteur spécial, Sénateur de l'Oise

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire », qui constitue le premier poste de dépenses du budget de l'État, s'élèvent en PLF 2024 à **63,646 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 62,847 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** hors contribution au CAS « Pensions ». Cela correspond à une **hausse de 3,9 milliards d'euros, soit une progression de 6,5 % par rapport à 2023 et de 13,6 % (soit + 7,6 milliards d'euros) par rapport à 2022. Avec 1,2 million d'agents**, le ministère de l'éducation nationale constitue le premier employeur public.

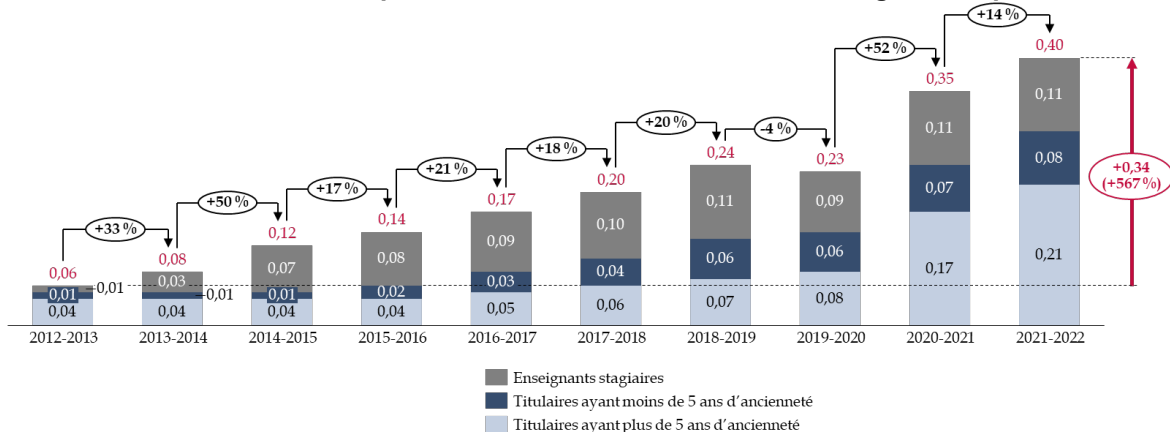
1. UNE HAUSSE DE 3,6 MILLIARDS D'EUROS ESSENTIELLEMENT LIÉE AUX NÉCESSAIRES MESURES DE REVALORISATIONS SALARIALES

A. RÉMUNÉRATION DES ENSEIGNANTS : REDRESSER LA BARRE, UN ENJEU D'ATTRACTIVITÉ

Entre 2002 et 2022, du fait de l'inflation, **la rémunération des enseignants a diminué pour tous les corps et à tous les stades de la carrière**, à l'exception des enseignants débutants. Le salaire en euros constants a diminué en 20 ans de 8 % pour les enseignants du premier degré et de 5 % pour ceux du second degré. La dégradation de pouvoir d'achat atteint 12 % depuis 2002 pour les enseignants en fin de carrière. D'après les dernières études du ministère de l'Éducation nationale, 55 % des enseignants du premier degré et 60 % de ceux du second degré mentionnent le **pouvoir d'achat comme l'un des trois aspects les plus problématiques de leur métier. Leur rémunération reste très éloignée de celle de la plupart de leurs collègues européens.**

Alors que le ministère présentait les résultats désastreux des concours en 2022 comme étant liés à une année de transition du fait de la réforme de la formation initiale des enseignants, 2023 confirme le **caractère structurel de ces difficultés** et leur déclinaisons locales et disciplinaires. Par ailleurs, en 2021 et 2022, on comptait 2 836 enseignants démissionnaires, soit 0,4 % des enseignants. Ainsi, en dix ans, le taux de démission des enseignants a augmenté de 0,34 %, soit une **progression de près de 700 points.**

Évolution du taux de départs définitifs volontaires dans l'enseignement public (en %)



Source : commission des finances d'après la DEPP

B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT EN PLF 2024

1. Un poids des mesures générales pour l'ensemble de la fonction publique

Dans l'ensemble, les hausses successives du point d'indice décidées en 2022 et 2023 pèseront sur le budget de la mission en 2024 à raison de **2,5 milliards d'euros**.

En outre, les personnels du ministère de l'Éducation nationale bénéficieront des mesures dites du « **rendez-vous salarial** » annoncé par le ministre de la fonction publique : prise en charge du remboursement de l'abonnement transport pour les trajets domicile-travail, création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle, et octroi de 5 points d'indice majoré à tous à compter du 1^{er} janvier 2024. 61 % des personnels du ministère de l'Éducation nationale devraient percevoir en janvier 2024 la **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat**, pour un montant moyen brut de 425 euros et un **coût total estimé à 408 millions d'euros**.

2. Des mesures statutaires qui commencent à produire des effets sur la rémunération moyenne des enseignants

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

En complément du doublement des primes statutaires, la **prime d'attractivité est revalorisée** pendant les quinze premières années de carrière, afin de **limiter l'effet « carrière plate »** décrit plus haut, qui impactait particulièrement les enseignants en milieu de carrière. Cela entraîne un gain compris entre 600 euros et 1 780 euros bruts annuels jusqu'à l'échelon 7 de la classe normale inclus, c'est-à-dire jusqu'à 14,5 ans d'ancienneté.

Décomposition des facteurs d'évolution des dépenses de personnel par programme

(en millions d'euros)

	Mesures générales				Mesures catégorielles					Total
	Total mesures générales	Point d'indice 2022	Point d'indice 2023	Rendez-vous salarial	Total mesures catégorielles	Dont Pacte enseignant	Dont revalorisation socle enseignants	Dont revalorisation AESH	Autres revalorisations	
139	442	236	103	54	442	124	260		3	1 663
140	749	491	223	108	749	172	454		14	2 960
141	1 056	760	336	154	1 056	332	530		39	2 112
214	29	34	15	10	29	0	0		18	134
230	185	170	81	79	185	0	17	160	22	739
Total	2 460	1691	758	405	2460	628	1261	160	96	7 608

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le Président de la République avait promis une hausse de rémunération de 10 % pour tous les enseignants. En réalité, la hausse globale du point d'indice compte pour une bonne part de cette augmentation, et concerne surtout les débuts de carrière.

Sans intégrer les effets du Pacte enseignant, le gain de rémunération qui résulte depuis septembre 2022 des hausses cumulées du point d'indice, des indemnités statutaires et de la prime d'attractivité est compris **entre 9 % et 12 % sur les huit premières années, puis s'établit entre 4 % et 5,5 % pour la suite de la carrière d'un professeur des écoles**. Pour un enseignant certifié ou agrégé, le gain au cours des 11 premières années de carrière est compris entre 11 % et 12 %, puis descend également en dessous de 5 % (jusqu'à 3,7 % pour un enseignant agrégé en fin de carrière). Par ailleurs, **la forte inflation constatée en 2022 et 2023 a contribué à éroder l'impact de ces efforts budgétaires**.

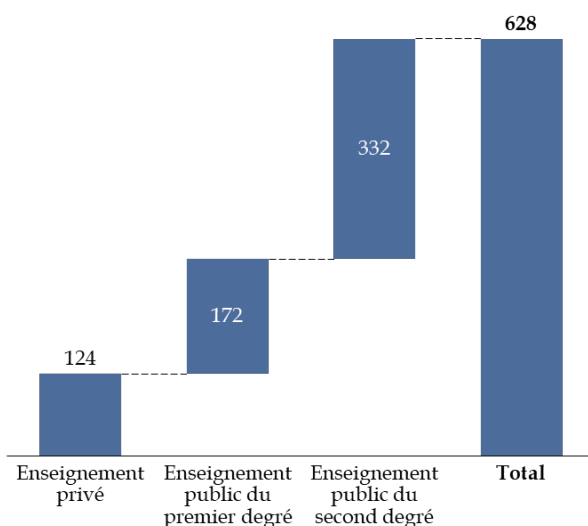
3. Le Pacte enseignant, une revalorisation en trompe l'œil ?

Le Gouvernement a annoncé en 2022 vouloir mettre en place une **rémunération spécifique à destination des enseignants réalisant des missions complémentaires, sous l'appellation de « Pacte enseignant »**. Celui-ci fonctionne sur le principe d'un droit d'option : les enseignants peuvent choisir de **réaliser une à trois missions spécifiques, rémunérées chacune à hauteur de 1 250 euros bruts annuels**.

Les premiers chiffres d'adhésion datent de la fin septembre 2023 : **parmi l'ensemble des établissements répondant à l'enquête ministérielle, 109 787 enseignants envisageraient de s'engager dans le Pacte, soit près de 25 % de la population éligible considérée**. Ce taux monte à 33 % en collège et en lycée professionnel. Leur engagement représenterait 181 102 « briques » de pacte, soit **1,65 mission par personne en moyenne**. En conséquence, le nombre moyen de missions serait inférieur à celui anticipé : moins d'enseignants que ce qui était espéré par le ministère souscriraient un « Pacte complet ».

Le ministère a fait de la réalisation de **remplacements de courte durée l'un des objectifs prioritaires du Pacte dans le second degré**. À la fin septembre 2023, 24 500 enseignants du second degré avaient accepté une mission de remplacement de courte durée, ce qui représente l'équivalent annuel de 804 900 heures d'enseignement.

Répartition des crédits dédiés au Pacte enseignant en 2024
(en millions d'euros)



Source : commission des finances

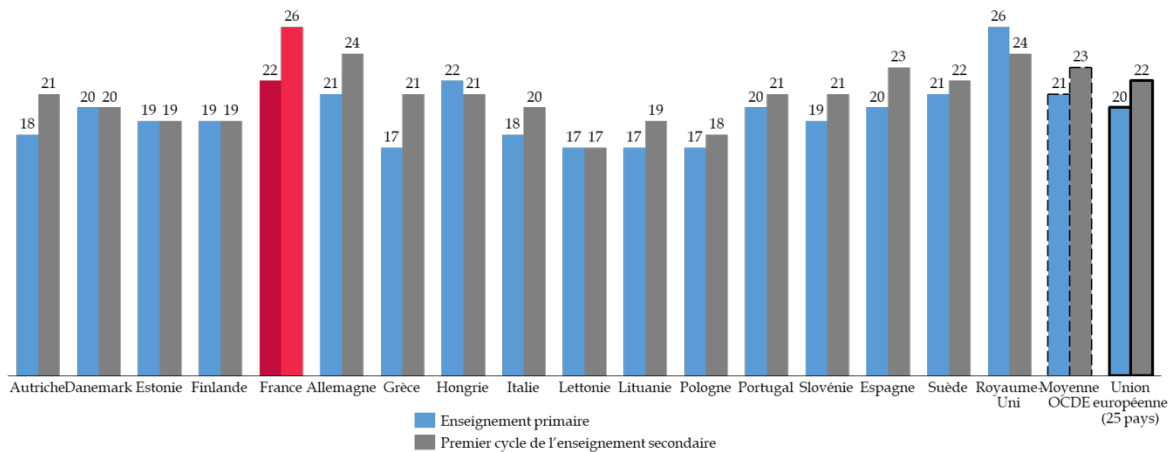
Avec 628 millions d'euros, les crédits prévus pour le Pacte enseignant en 2024 sont inférieurs à ceux envisagés par le ministère l'année précédente. En PLF 2023, le ministère indiquait que le coût du Pacte en année pleine serait de 900 millions d'euros. **Cette ambition a donc été rabattue de près d'un tiers**.

2. UNE NÉCESSITÉ : POURSUIVRE LES EFFORTS POUR AMÉLIORER LES TAUX D'ENCADREMENT DES ÉLÈVES

Dans la continuité des années précédentes, **le plafond d'emplois d'enseignants rémunérés par la mission est en baisse** : 2 300 postes d'enseignants devraient être supprimés. Il est regrettable, au vu des taux d'encadrement qui demeurent extrêmement élevés, que le ministère ait fait le choix de **se priver d'une opportunité de réinjecter l'intégralité des emplois dégagés par les évolutions démographiques au profit d'un abaissement du nombre d'élèves par classe**.

Dans le premier degré, la France présente le taux le plus fort au sein de l'Union européenne avec **près de 19 élèves par enseignant dans l'élémentaire et plus de 23 élèves par enseignant dans le préélémentaire**. Dans le premier cycle du secondaire en France, le taux d'encadrement est meilleur que dans le premier degré et s'élève à 14 élèves par enseignant. Il reste cependant plus élevé que dans tous les autres pays.

Nombre d'élèves moyen par classe en 2021



Source : commission des finances d'après l'OCDE

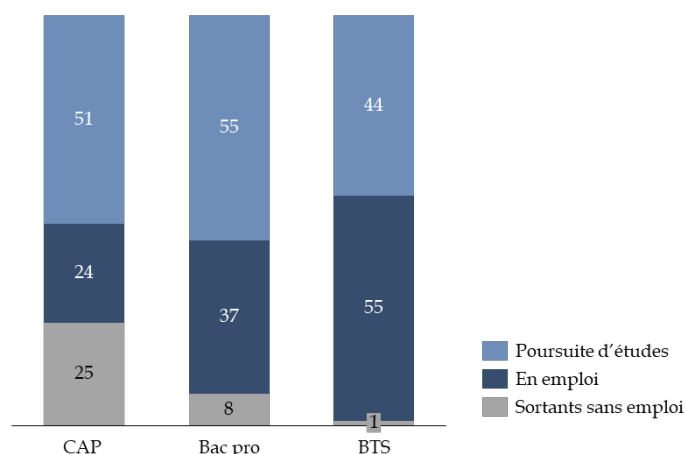
Les classes à niveaux multiples constituent toujours un élément majeur du paysage scolaire en milieu rural, dans lequel la proportion de ces classes est **deux fois plus élevée qu'en milieu urbain. Neuf écoles sur dix ont au moins une classe regroupant des élèves de différents niveaux.** Ces classes à niveaux multiples représentent **44,1 % des classes et 44,9 % des élèves y sont scolarisés, soit près de 3 millions.** À la rentrée 2021, plus d'une école sur trois dispose uniquement de classes à niveaux.

3. ADAPTER LES LYCÉES PROFESSIONNELS, UNE RÉFORME ÉVALUÉE À TERME À 1 MILLIARD D'EUROS

En 2023, **627 100 élèves sont scolarisés dans le second degré professionnel** (hors apprentissage, représentant environ 300 000 élèves supplémentaires). Toutefois, **un quart des élèves de CAP (et 8 % de ceux en baccalauréat professionnel) ne sont ni employés ni en poursuite d'études six mois après leur diplôme.** Afin de lutter contre ce constat alarmant, la voie professionnelle fait l'objet à la rentrée 2023 d'une réforme de grande ampleur.

Situation en janvier 2022 des sortants en 2021 de lycée professionnel, 6 mois après la fin de formation

(en %)



Source : commission des finances d'après la DEPP

2 100 bureaux des entreprises, soit un par établissement, doivent être mis en place dès la rentrée 2023 pour renforcer les liens entre le lycée professionnel et les entreprises de son territoire. À la rentrée 2023, 80 nouvelles formations d'avenir, visant à accueillir 1 050 élèves, ont été ouvertes. Le ministère de l'Éducation nationale met en avant un **coût total annuel de la réforme d'un milliard d'euros à compter de 2024**. Il est cependant difficile de confirmer ce chiffre, les crédits étant partagés entre *a minima* six missions budgétaires. Mises à part les rémunérations des personnels de la voie professionnelle, les moyens nouveaux accordés à la réforme par le biais de la mission « Enseignement scolaire » sont limités à la gratification des stages en lycée professionnel : 50 euros par semaine en première année de CAP ou en seconde de baccalauréat professionnel ; 75 euros en seconde année de CAP ou en première de baccalauréat professionnel et enfin 100 euros hebdomadaires en classe de terminale. **400 millions d'euros sont prévus pour l'année 2024 au titre de ces gratifications.**

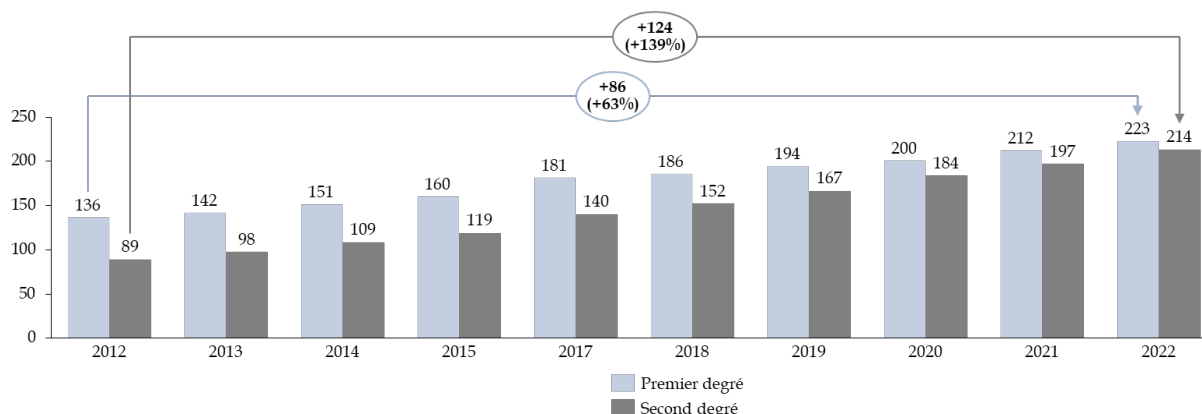
4. QUELLE RÉFORME POUR LA POLITIQUE D'INCLUSION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP ?

A. LE SYSTÈME SCOLAIRE ACCUEILLE ANNUELLEMENT 25 000 ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP SUPPLÉMENTAIRES

Depuis 2006, le nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire (écoles et établissements publics et privés) a quadruplé, **passant de 118 000 à 478 000 élèves à la rentrée 2023**. Entre 2022 et 2023, les effectifs ont crû de 9,6 %. En moyenne, au cours des cinq dernières années, 10 000 élèves en situation de handicap de plus sont scolarisés chaque année dans le premier degré, ce qui constitue une dynamique positive pour l'inclusion de ces enfants.

Évolution de la scolarisation des élèves en situation de handicap depuis 10 ans

(en milliers)



Source : commission des finances d'après la DEPP

B. UN BUDGET DE 4,5 MILLIARDS D'EUROS CONSACRÉ À L'ÉCOLE INCLUSIVE, EN HAUSSE D'UN QUART EN DEUX ANS

En 2024, 4,466 milliards d'euros devraient être consacrés à l'école inclusive. La quasi-intégralité de cette somme finance des personnels spécialisés, enseignants ou accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

L'effectif total d'AESH s'élève à 123 874 personnes, dont 56 965 rémunérées sur le titre 2 de l'État et 66 909 hors titre 2. **Depuis 2017, le nombre d'AESH a augmenté de 55 %.** Il était indispensable de mettre en place une **politique de dé-précarisation et de professionnalisation**, notamment au travers de la généralisation du recrutement de ces personnels en contrat de droit public de trois ans, renouvelable une fois, avant signature d'un contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH ayant plus de 3 ans d'ancienneté.

Il serait par ailleurs souhaitable que le cas spécifique des élèves présentant des troubles du comportement soit pris en considération. Or ce budget l'ignore totalement.

Ventilation des dépenses liées à l'école inclusive en PLF 2024

(en millions d'euros)

Type de dépense	Dispositif	Montant
AESH	AESH T2	2 382,71
	AESH HT2	536,23
	TOTAL	2 918,94
Enseignants spécialisés	ULIS école	362,76
	ULIS lycée / collège	340,04
	Enseignants référents	150,29
	Autres postes ministère de l'éducation nationale	183,66
	Établissements et services médico-sociaux (ESMSS)	326,79
	Établissements de santé	61,54
	Unités d'enseignement externalisées	91,24
	TOTAL	1 516,32
Autres dispositifs	Matériels adaptés et accompagnement spécialisé	25
	Formation des AESH	4,23
	Déplacement des AESH	1,57
	TOTAL	30,79
TOTAL		4 466,05

Source : commission des finances

L'article 53 du projet de loi de finances prévoit **la substitution progressive, à partir de la rentrée 2024 et jusqu'à 2026 des pôles inclusifs d'accompagnement localisé par les pôles d'appui à la scolarité (PAS)**. En 2024, 100 PAS devraient être mis en place dans trois départements, avant la généralisation progressive du dispositif. Les PAS doivent apporter une réponse de premier niveau pour la scolarisation des élèves à besoins particuliers, en amont de la notification d'accompagnement spécialisé émise par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Ils ont également vocation à déterminer la quotité d'accompagnement attribué à chaque élève, une fois intervenue la décision de la MDPH.

La réorganisation des modalités de la gouvernance et de l'organisation de l'école inclusive prévues par le présent article ne semblent pas relever du domaine des lois de finances. Eu égard à l'importance de ces questions, il semble par ailleurs préférable de **réserver ce débat à un texte portant spécifiquement sur ce sujet**, indépendamment de la nécessité de faire évoluer le fonctionnement actuel de la prise en charge à l'école des élèves en situation de handicap.

Réunie le mercredi 8 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer la suppression des articles 53 et 54.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.



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