

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 14

Près de 76 milliards d'euros, dont plus de 55 milliards d'euros hors « CAS Pensions », sont demandés en 2021 au titre de la mission « Enseignement scolaire ». Ces montants en font comme chaque année la première mission du budget général en termes de crédits budgétaires, en hausse de 2,58 % en 2021 par rapport à la loi de finances pour 2020.

1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONSTITUENT L'ESSENTIEL DE LA MISSION ET SONT EN HAUSSE MALGRÉ LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES À VENIR

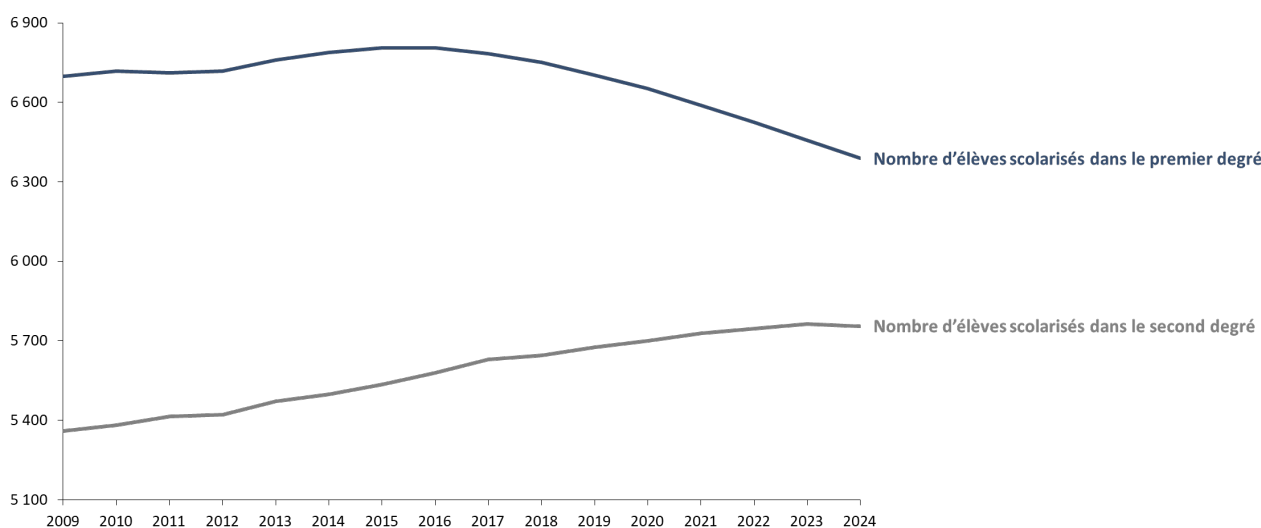
Les dépenses de rémunération constituent le poste majeur de la mission à hauteur de **69 milliards d'euros**. Durant l'année scolaire 2018-2019, **1,15 million de personnes ont été rémunérées par le ministère de l'Éducation nationale au titre de l'enseignement scolaire**, dont 871 000 enseignants et 64 000 assistants d'éducation, le reste étant constitué de personnels administratifs.

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

La gestion des enseignants devra s'adapter aux à la baisse des effectifs d'élèves découlant de celle de la natalité. Ainsi, **le premier degré aura perdu près d'un sixième de ses élèves en cinq ans** et cette régression devrait atteindre le second degré après 2024.

Évolution des effectifs d'élèves

(en milliers)



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

La diminution du nombre d'élèves devrait permettre de **limiter le nombre d'élèves par classe**, qui est le plus élevé de l'Union européenne dans le premier degré, pour améliorer la productivité et la qualité du système scolaire français, en commençant par le primaire.

2. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES SALUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

3. FOCUS SUR LES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

Les évaluations nationales comme internationales indiquent que la France se situe dans l'ensemble au niveau des autres pays européens, à l'exception d'une **insuffisante maîtrise de l'écrit, et plus encore des compétences en sciences et en mathématiques**.

A. SI LES ENQUÊTES PISA CONCLUENT À DES RÉSULTATS DANS LA MOYENNE DE L'OCDE CONCERNANT LA MAÎTRISE DE L'ÉCRIT, CEUX-CI SONT NUANCÉS PAR D'AUTRES ENQUÊTES

Avec un score moyen de 493 points en 2018, non significativement différent de celui de 2009 (496), les résultats de la France montrent une **grande stabilité entre 2009 et 2018** et se situent au-dessus de la moyenne des 37 pays de l'OCDE (487 points).

En revanche, **la part des élèves ne maîtrisant que faiblement l'écrit est plus élevée en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni**. Concernant la maîtrise des connaissances scientifiques, environ 20 % des élèves français sont faiblement performants, ce qui se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE, au même niveau que l'Allemagne, mais largement en deçà de la plupart des pays du Nord de l'Europe. **En France et dans l'OCDE, un élève sur cinq est en difficulté et la proportion d'élèves les plus performants est de 9 %**.

Les compétences en compréhension de l'écrit des élèves de CM1 (enquête PIRLS 2016) concluent quant à elle à des résultats significativement inférieurs à ceux des pays comparables. Selon cette dernière, **6 % des élèves français n'atteignent pas le niveau le plus élémentaire**. Les élèves français se trouvent surreprésentés dans le groupe le plus faible et **seuls 12 % des élèves français atteignent la moyenne obtenue par le quart européen le plus performant**.

Toute aussi inquiétante est la baisse significative des résultats par rapport aux cycles précédents, en 2001 et 2006. **La France est, avec les Pays Bas, le seul pays testé dans lequel les scores baissent**, à hauteur de 14 points pour la France et de 9 points pour les Pays-Bas. La comparaison sur quinze ans montre une baisse significative des performances de 22 points sur la compréhension des textes informatifs, et de 6 points sur les textes narratifs. Il est toutefois possible d'espérer que la politique de dédoublement des classes mettra fin à cette évolution.

B. LES COMPÉTENCES EN MATHÉMATIQUES ET EN SCIENCES DES ÉLÈVES DE CM1 (TIMSS 2015) : DES RÉSULTATS LARGEMENT INFÉRIEURS À CEUX DE LA MOYENNE EUROPÉENNE

L'étude internationale TIMSS 2015 mesure les performances en mathématiques et en sciences des élèves à la fin de la quatrième année de scolarité obligatoire (CM1 pour la France). D'après cette évaluation, **en France, un élève sur huit ne maîtrise pas les compétences élémentaires, contre 5 % en moyenne en Europe.**

C. LES ÉVALUATIONS NATIONALES INDIQUENT UN DÉCROCHAGE EN MATHÉMATIQUES ET DES RÉSULTATS TRÈS INSUFFISANTS EN FRANÇAIS

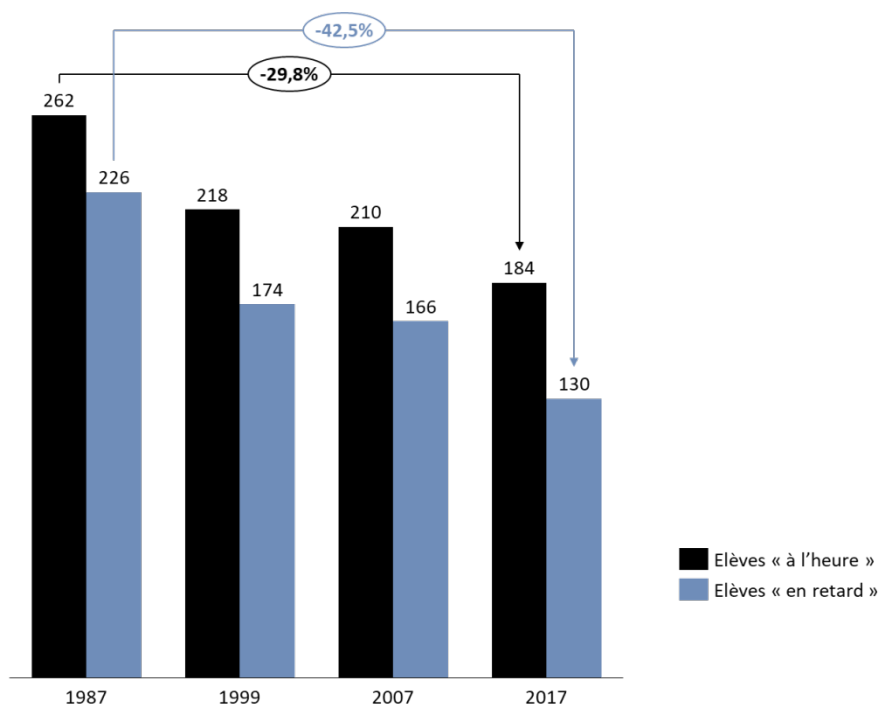
Les dernières évaluations nationales de fin de sixième ont eu lieu en 2018. **À cette date, 83,6 % des élèves maîtrisaient les compétences essentielles en français et 73,75 % en mathématiques.**

Le niveau des acquis des élèves en fin de CM2 en maîtrise de la langue française (compréhension de l'écrit et étude de la langue) reste stable depuis douze ans. Ainsi, **60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin de scolarité primaire**, ce qui signifie que plus d'un tiers des élèves n'a pas le niveau minimum requis.

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

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

Score moyen des performances en calcul des élèves de CM2



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

Dans l'ensemble, près de six élèves sur dix ont un niveau en mathématiques jugé insuffisant. Là encore, l'allègement du nombre d'enfants par classe pourrait permettre de remédier partiellement à cette situation.

D. L'ENJEU DE LA MESURE DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ÉTABLISSEMENTS

Le **Conseil d'évaluation de l'école** (CEE), créé en 2019, est chargé de l'évaluation des établissements, dont il partage la maîtrise d'œuvre avec les recteurs d'académie. Le Conseil a ainsi mis en œuvre au printemps 2020 un cadre d'auto-évaluation et d'évaluation externe des établissements scolaires.

Sur l'année scolaire 2020-2021 20 % des établissements du second degré doivent être évalués, soit environ 2 000 établissements par an, afin de viser l'évaluation de tous les établissements tous les cinq ans.

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

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 54 decies.



Gérard LONGUET
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Meuse

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28