

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 24

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteuse spéciale : MME CATHERINE OSSON

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	9
I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA PROGRAMMATION INITIALE MAIS DONT LE SUIVI NE PEUT ÊTRE RÉALISÉ FINEMENT	9
1. Une exécution des crédits conforme à la prévision à l'échelle des programmes....	9
2. Une analyse au niveau des actions presque impossible	10
3. Évolution des crédits dans le temps	12
II. LA SINCÉRITÉ DE LA MISSION S'AMÉLIORE MAIS RESTE LARGEMENT PERFECTIBLE	14
1. La poursuite des efforts pour clarifier les dépenses de personnel	14
2. Une budgétisation insuffisante des besoins en dépenses de personnel.....	14
3. Un début d'amélioration de l'usage de la réserve de précaution et des besoins moins importants en LFR.....	14
4. Des efforts de sincérisation à poursuivre hors dépenses de personnel	15
III. DES PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS POUR LA PRIORITÉ DONNÉE AU PREMIER DEGRÉ MAIS QUI NE SONT PAS REFLÉTÉS PAR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	16
1. Une baisse des effectifs au-delà des classes de CP et CE dédoublées en école prioritaire.....	16
2. Les premières évaluations attestent de performances stables en CP et en hausse en début de CE1	17
3. Si la rationalisation du dispositif de performance se poursuit, les résultats des grandes réformes menées ne peuvent s'y lire facilement.....	17

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXERCICE 2020	19
I. LA GESTION DE LA CRISE COMPORTE QUATRE PHASES DISTINCTES QUI DÉMONTRENT LA FORTE RÉSILIENCE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	19
1. Le confinement : déployer les outils pour assurer la continuité pédagogique et accompagner les familles	20
a. L'introduction d'outils d'enseignement à distance.....	20
b. La mise à disposition de ressources pour les familles	20
c. Une attention particulièrement soutenue pour les élèves « non-répondants » ou en « déconnexion numérique »	21
d. La spécificité de l'enseignement agricole.....	21
2. Le retour à l'école s'est adapté aux contraintes sanitaires	22
3. Un été exceptionnel pour résorber les inégalités et préparer la rentrée	22
4. Les réflexions autour de la rentrée scolaire portent sur le soutien aux élèves en difficultés, l'hybridation des modes d'enseignement, l'adaptation du temps et du bâti scolaire	23
a. Une atmosphère éducative et une personnalisation du soutien aux élèves à poursuivre.....	23
b. L'adaptation du temps scolaire.....	23
c. Une réflexion sur le bâti scolaire	24
II. DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES NON NÉGLIGEABLES MAIS LIMITÉES EN RAISON DU POIDS DES DÉPENSES DE PERSONNELS	25
1. Les conséquences sur les dépenses de personnels sont évaluées à 127 millions d'euros.....	25
2. Des dépenses d'intervention en hausse mais non chiffrées pour l'instant.....	26
III. UNE CONTRIBUTION CLÉ DE LA COUR DES COMPTES SUR LES ÉVOLUTIONS DE LA SANTÉ SCOLAIRE	27
1. Les insuffisances du système de santé scolaire ne sont pas à rechercher du côté d'une absence de moyens.....	27
2. ...mais à des failles de son organisation et un défaut de pilotage	28
3. La Cour recommande d'agir en faveur de l'unification du service de santé scolaire et de la mobilisation des partenariats de l'écosystème plus large de la santé publique.....	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	33
ANNEXE : SOURCES UTILISÉES	34

SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

En 2019, la mission enseignement scolaire a été financée à hauteur de 72,7 milliards d'euros.

► L'exécution, qui est globalement conforme aux prévisions initiales, s'inscrit en hausse de 1,5 % par rapport à l'an précédent soit 1,1 milliard d'euros supplémentaires. Ce renforcement des moyens a permis de financer les grandes priorités qui sont portées pour l'éducation nationale :

– **d'abord la remise à niveau du premier degré.** Entre 2015 et 2019, le nombre d'enseignants a crû de 15 000 postes dans le premier degré. Les premiers résultats du dédoublement des classes sont tangibles tant en termes d'effectifs que de niveau ;

– **le développement de l'école inclusive avec une croissance des dépenses de 32 % en 2019** notamment pour le recrutement des AESH ;

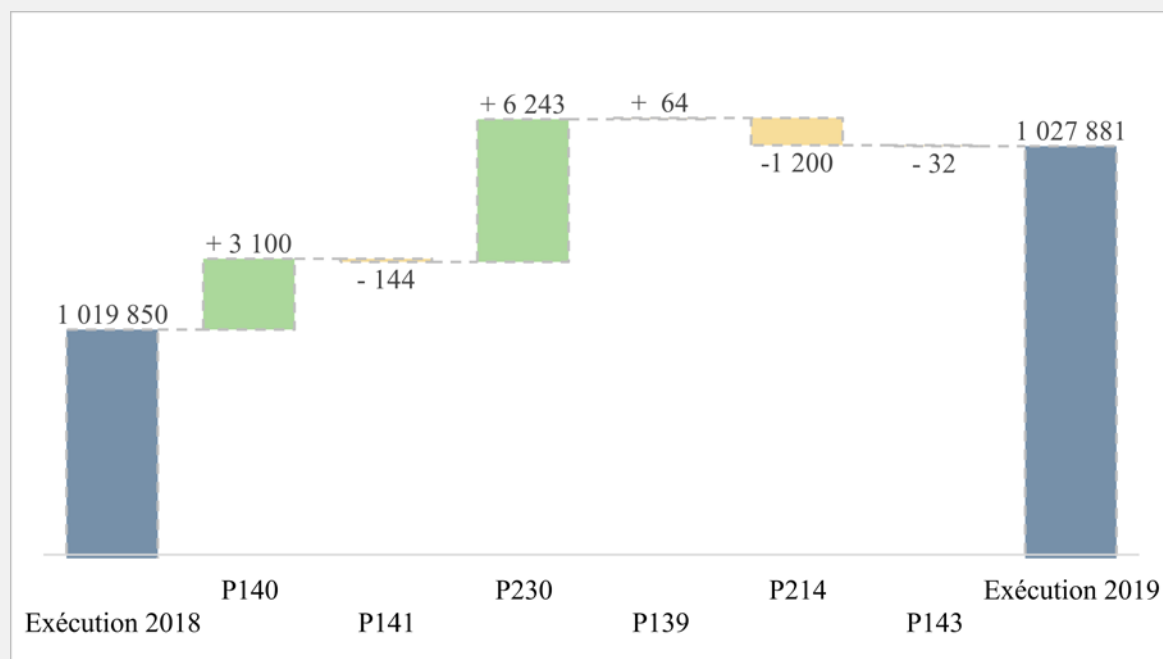
– enfin, **des efforts continuent d'être déployés en faveur de la rémunération des enseignants.** À cet égard, la rapporteure spéciale soutient les efforts du ministre pour que la revalorisation de 500 millions d'euros des salaires des jeunes enseignants, promise dans le cadre de la réforme des retraites, soit tenue en 2021. Dans le contexte actuel, il faut considérer cela comme un investissement pour l'avenir de nos enfants et de notre nation.

► La rapporteure spéciale encourage le ministère à maintenir les efforts de sincérisation de son budget notamment s'agissant des dépenses de personnel.

L'exceptionnelle résilience de notre système scolaire a été saluée par tous durant la crise sanitaire. En moins d'une semaine, la continuité pédagogique a été mise en place pour 12,8 millions d'élèves. Après la phase de confinement, un choix social et courageux a été fait de rouvrir le plus vite et le plus largement possible les écoles, collèges et lycées. **Pour résorber les difficultés ou les lacunes qui ont pu apparaître durant cette période plusieurs initiatives sont prévues pour l'été.** Les réflexions sont en cours pour envisager la rentrée prochaine et portent sur le bâti, l'hybridation des modes d'enseignement ou la santé scolaire. **À cet égard, la rapporteure sera vigilante aux suites données par le ministère au rapport récemment remis par la Cour des comptes à ce sujet.**

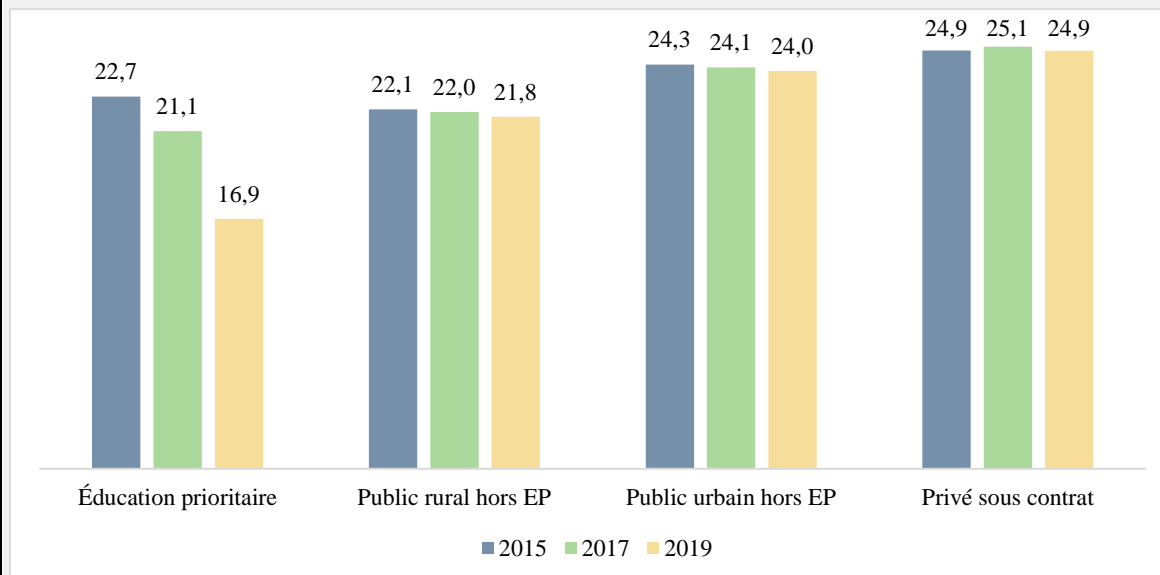
Budgétairement, les conséquences sont encore difficiles à déterminer, mais il est probable que la crise conduira à éloigner l'exécution des crédits par rapport aux hypothèses de la loi de finances initiale. Au titre des dépenses de personnels 127 millions d'euros supplémentaires sont déjà nécessaires. D'autres dépenses de fonctionnement et d'intervention ont été aussi engagées mais ne sont pas encore chiffrées.

UNE ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ENTRE 2018 ET 2019 REFLET DES AMBITIONS DU MINISTÈRE



Source : Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes 2019 et rapport annuel de performances.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE EN ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE



Source : Note d'information 19.47 de la DEPP, novembre 2019.

RECOMMANDATIONS

La rapporteure spéciale formule quatre recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire.

1) Adapter les crédits demandés au titre de la formation des personnels enseignants aux dépenses constatées en exécution.

2) Maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant notamment en termes de rémunération, même en cas de report de la réforme des retraites.

3) Donner suite rapidement aux propositions formulées par la Cour des comptes dans le cadre de son enquête sur « les médecins et les personnels de santé scolaire ».

4) Transférer la charge des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré* vers le programme 230, *Vie de l'élève*.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

La mission *Enseignement scolaire* représente le premier poste de dépenses pour l'État (hors mission *Remboursements et dégrèvements*) : 72,7 milliards d'euros lui ont été consacrés cette année.

Elle comporte quatre programmes d'enseignement (140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*, 143 *Enseignement technique agricole*) et deux programmes à vocation transversale : 230 *Vie de l'élève* et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

Avec 1 027 881 ETPT exécutés en 2019, la mission représente à elle seule plus de la moitié du plafond d'emplois autorisés sur le budget général et les budgets annexes de l'État.

La consommation des crédits ne pose pas de difficultés particulières et la hausse de 1,1 milliard d'euros des crédits poursuit les ambitions fixées par le ministère. La sincérisation des dépenses, notamment de personnels (titre 2) qui font régulièrement l'objet d'une sous-budgétisation, progresse. La crise rencontrée cette année confirme l'intérêt de disposer de davantage de marges de manœuvre budgétaire, y compris sur le titre 2, ce qui exige une meilleure prévision initiale.

Enfin, la rentrée scolaire 2019, qui a vu s'achever le dédoublement des classes de CP et de CE1, a été l'occasion d'un premier bilan de cette réforme. Les résultats sont positifs et méritent d'être transcrits dans le dispositif de performance.

I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GLOBALEMENT CONFORME À LA PROGRAMMATION INITIALE MAIS DONT LE SUIVI NE PEUT ÊTRE RÉALISÉ FINEMENT

L'exécution 2019 est conforme si on la compare aux autorisations données en loi de finances initiales (LFI) pour chaque programme. Toutefois, l'analyse fine des consommations par action n'est pas facilitée par l'approche budgétaire du ministère qui fonctionne davantage par nature des dépenses. Sur le long terme, l'analyse des évolutions des crédits par programme est fidèle aux priorités fixées par le ministère.

1. Une exécution des crédits conforme à la prévision à l'échelle des programmes

Avec 72,7 milliards d'euros consommés en autorisations d'engagement et crédits paiements, l'exécution 2019 est conforme à la prévision initiale en LFI. L'écart est inférieur à 100 millions d'euros soit une différence d'à peine 0,1 %.

EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE LA MISSION

Programmes (en millions d'euros)	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	22 542,81	22 542,81	22 549,13	2 549,35	+ 6,31 + 0,0 %	+ 6,54 + 0,0 %
141 – Enseignement scolaire public du second degré	33 196,64	33 196,64	33 203,50	33 204,04	+ 6,86 + 0,0 %	+ 7,39 + 0,0 %
230 – Vie de l'élève	5 682,35	5 682,35	5 637,75	5 638,93	- 44,59 - 0,8 %	- 43,42 - 0,8 %
139 – Ens. privé du premier et du second degrés	7 600,54	7 600,54	7 626,72	7 626,73	+ 26,18 + 0,3 %	+ 26,19 + 0,3 %
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 352,62	2 322,00	2 319,37	2 263,94	- 33,25 - 1,4 %	- 58,06 - 2,5 %
143 – Enseignement technique agricole	1 466,84	1 466,84	1 433,28	1 432,65	- 33,55 - 2,3 %	- 34,19 - 2,3 %
Total	72 841,80	72 811,18	72 769,75	72 715,64	- 72,05 - 0,1 %	- 95,55 - 0,1 %

Source : documents budgétaires.

On constate que les crédits des programmes 140, 141, 230 et 139 ont été pratiquement consommés dans leur totalité. Ils ont financé dans leur quasi – intégralité des dépenses de personnels ou de guichet obligatoires.

À l'inverse, le programme support 214 et le programme 143, qui relève du ministère de l'agriculture, offrent plus de souplesse en gestion ce qui justifie une consommation légèrement inférieure, respectivement à 97,5 % et 97,7 % à la suite d'annulation de la mise en réserve.

2. Une analyse au niveau des actions presque impossible

Si à l'échelle du programme, la différence entre la programmation et l'exécution est ténue, des écarts substantiels peuvent apparaître au niveau des actions. Le tableau ci-dessous l'illustre pour le programme 140.

EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 140

Programmes (en millions d'euros)	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Enseignement pré-élémentaire	5 386,05	5 386,05	5 550,58	5 550,60	164,53 + 3,1 %	+ 164,55 + 3,1 %
02 – Enseignement élémentaire	11 079,20	11 079,20	11 473,91	11 474,02	+ 394,71 + 3,6 %	+ 394,82 + 3,6 %
03 – Besoins éducatifs particuliers	1 897,64	1 897,64	1 678,73	1 678,76	- 218,92 - 11,5 %	- 218,89 - 11,5 %
04 – Formation des personnels enseignants	864,91	864,91	694,49	694,55	- 170,41 - 19,7 %	- 170,35 - 19,7 %
05 – Remplacement	1 898,19	1 898,19	1 807,62	1 807,62	- 90,57 - 4,8 %	- 90,57 - 4,8 %
06 – Pilotage et encadrement pédagogique	1 318,70	1 318,70	1 248,29	1 248,29	- 70,41 - 5,3 %	- 70,41 - 5,3 %
07 – Personnels en situations diverses	98,12	98,12	95,51	95,51	- 2,62 - 2,7 %	- 2,62 - 2,7 %
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	22 542,81	22 542,81	22 549,13	22 549,35	+ 6,31 + 0,0 %	+ 6,54 + 0,0 %

Source : documents budgétaires.

La répartition des crédits en action pour cette mission peut presque apparaître factice notamment pour les actions finançant essentiellement des dépenses de personnel. Interrogée par la rapporteure, la direction des affaires financières du ministère juge qu'une « analyse fine des écarts par action ne semble pas pertinente » pour deux raisons :

- le processus de préparation de la rentrée scolaire au niveau national, en académies puis établissements (qui se déroule de novembre N-1 à juillet N) laisse une marge importante aux différents acteurs pour réallouer des ressources au sein d'un programme selon les contraintes et priorités locales ;

- des réajustements sont par ailleurs réalisés après la rentrée scolaire afin d'optimiser les moyens devant élèves (départs en retraite, maladie, maternité, temps partiel, mobilisation du remplacement, évolution des programmes, démographie des élèves...).

Pourtant sous le régime de la LOLF, l'action a un sens en termes de conduite des politiques publiques. L'analyse des crédits par nature de dépenses, même pour une mission dont plus de 93 % des moyens rémunèrent des dépenses de personnels, ne correspond pas à une logique de lisibilité et de performance.

3. Évolution des crédits dans le temps

Depuis plusieurs années, la mission *Enseignement scolaire* rassemble des moyens plus importants. **Si les dotations croissent moins vite en 2019, la hausse des crédits reste conséquente : + 1,5 %, soit 1,05 milliard de plus que l'an passé.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2015

Programme (en millions d'euros)	Crédits de paiement					Écart en valeur absolue (et en %)
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	19 874,90	20 443,41	1 573,75	22 000,92	22 549,35	+ 2 674,45 + 13,5 %
141 – Enseignement scolaire public du second degré	30 912,88	3 466,21	32 436,32	32 916,82	33 204,04	+ 2 291,16 + 7,4 %
230 – Vie de l'élève	4 810,62	4 905,57	5 167,56	5 418,03	5 638,93	+ 828,31 + 17,2%
13 – Enseignement privé du premier et du second degrés	7 166,03	7 255,40	7 477,15	7 564,52	7 626,73	+ 460,71 + 6,4 %
214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 273,16	2 287,68	2 277,61	2 331,14	2 263,94	– 9,22 – 0,4 %
14 – Enseignement technique agricole	1 357,70	1 370,26	1 396,40	1 429,68	1 432,65	+ 74,95 + 5,5 %
Total	66 395,30	67 728,54	70 328,78	71 661,10	72 715,64	+ 6 320,34 + 5,9 %
Écart en valeur absolue (et en %)		+ 1 333,25 + 2,0 %	+ 2 600,24 + 3,8 %	+ 1 332,32 + 1,9 %	+ 1 054,53 + 1,5 %	

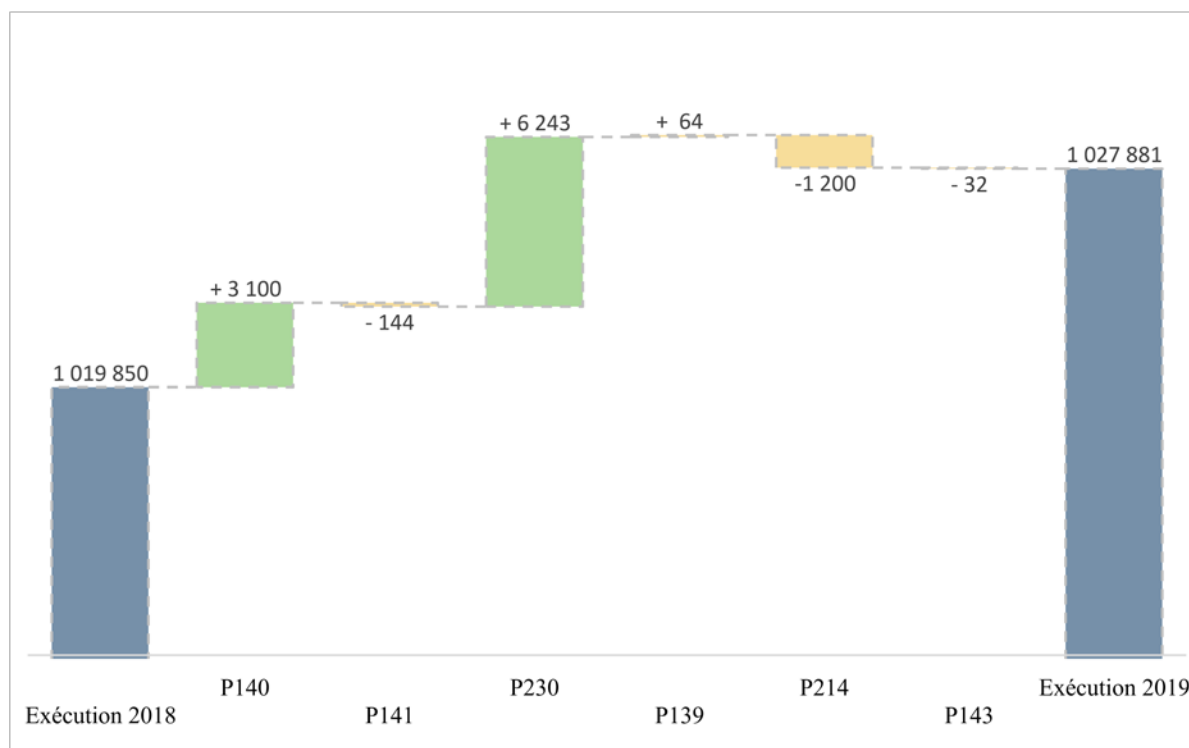
Source : documents budgétaires.

Cette évolution des crédits n'est pas le résultat d'un laxisme budgétaire. Ainsi, les dépenses du programme support *Soutien de l'éducation nationale* sont maîtrisées et ont même légèrement baissé depuis 2015 (– 0,4 %).

Elle finance les priorités du ministère : amélioration du niveau de rémunération de l'emploi moyen de la mission budgétaire, efforts consentis au bénéfice du premier degré (programme 140) d'enseignement et pour l'inclusion scolaire (programme 230). Ces priorités sont également reflétées par l'évolution du plafond d'emploi.

En 2019, le plafond d'emploi atteint 1 027 881 ETPT en hausse de 8 062 ETPT. Les hausses d'effectifs sont portées par le premier degré sur les programmes 140 (+ 3 100 ETPT) et 139 (+ 64 ETPT) et par les efforts en faveur de l'inclusion scolaire (+ 6 243) du fait de l'intégration dans le plafond d'emploi des AESH, ce que transcrit le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ENTRE 2018 ET 2019



Source : Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes 2019 et rapport annuel de performances.

Si les crédits de l'enseignement technique agricole (programme 143) n'ont été consommés qu'à hauteur de 98,7 %, ils progressent de 3 millions d'euros par rapport à 2018 et de 75 millions d'euros par rapport à 2015. L'année 2019 a été l'occasion de changements importants pour cette filière d'excellence.

La campagne de communication importante lancée à l'occasion du salon de l'agriculture de 2019 a porté ses fruits puisque 3 000 élèves en plus ont été recrutés pour la rentrée 2019, alors qu'ils étaient 3 000 en moins lors de la rentrée précédente. Les enseignements se perfectionnent grâce au lancement du programme « enseigner à produire autrement » pour que l'enseignement technique agricole devienne un fer de lance de la transformation agroécologique.

II. LA SINCÉRITÉ DE LA MISSION S'AMÉLIORE MAIS RESTE LARGEMENT PERFECTIBLE

La programmation et la présentation de la masse salariale constituent le principal enjeu en matière de sincérité budgétaire pour la mission mais d'autres dépenses pourraient aussi être mieux calibrées.

1. La poursuite des efforts pour clarifier les dépenses de personnel

En 2019, le ministère continue d'améliorer la lisibilité budgétaire de sa masse salariale.

Pour cela, il rapatrie sur le titre 2 (dépenses de personnel) des crédits inscrits dans d'autres natures de dépenses (dépenses de fonctionnement, titre 3 ou dépenses d'intervention, titre 6) et ne figurant pas dans les plafonds d'emploi. Même si le titre 2 représente 93 % des emplois du ministère, les rémunérations indirectes hors titre 2 s'élèvent à 2,8 milliards d'euros en 2019 dont 2 milliards pour le seul programme 230 *Vie de l'élève*.

Depuis 2017, un plan de transformation des contrats aidés d'AESH en CDD de trois ans ou en CDI a été engagé. En plus d'une amélioration des conditions d'emplois de ces personnels, il permet une clarification du schéma d'emploi du ministère. Sur les 65 004 ETPT d'AESH, 34 687 ETPT en 2019 étaient renseignés en titre 2 contre 28 513 ETPT en 2018. **La transformation de l'ensemble des postes d'AESH en contrats stables a été inscrite dans le PLF 2020.**

2. Une budgétisation insuffisante des besoins en dépenses de personnel

La Cour des comptes alerte régulièrement sur les prévisions insuffisantes des besoins en personnel pour la mission. Le manque de moyens budgétaires apparaît très tôt dans l'année dès le mois de mars. La réserve de précaution sur le titre 2 est donc intégralement restituée au ministère, soit 333 millions d'euros en 2019.

Par ailleurs, les dépenses de personnels du titre 2 concentrent la totalité des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (LFR). Elles se montent à 145 millions d'euros en 2019 et concernent les programmes 140 (16 millions d'euros), 141 (62 millions d'euros), 230 (45 millions d'euros) et 139 (22 millions d'euros).

3. Un début d'amélioration de l'usage de la réserve de précaution et des besoins moins importants en LFR

Pour les crédits hors titre 2, la plus grande partie des crédits mis en réserve a fait l'objet d'une annulation (65 % en AE, 84 % en CP), le reste ayant été restitué au ministère.

Les ouvertures de crédits mentionnées pour le titre 2, nécessaires afin d'assurer la couverture en crédit de la paie du mois de décembre, **diminuent sensiblement ces deux dernières années**. Ils s'élevaient à 467 millions d'euros en 2017 et à 205 millions d'euros en 2018.

4. Des efforts de sincérisation à poursuivre hors dépenses de personnel

Hors dépenses de personnel, **la budgétisation de certains besoins est imparfaite. C'est notamment le cas pour les actions 4 et 10 des programmes 140 et 141 Formation des personnels enseignants qui sont régulièrement sous – consommées** sans que la prévision de l'année suivante soit réajustée.

En 2019, la sous-consommation est de 170 millions d'euros environ pour chaque degré. En 2018, 200 millions d'euros prévus n'avaient déjà pas été dépensés.

COMPARAISON DE LA PRÉVISION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA FORMATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

Programmes (en millions d'euros)	Crédits demandés			Crédits exécutés		Écart 2018/2019 en valeur absolue (et en %)	
	2018	2019	2020	2018	2019	AE	CP
<i>Programme 140 - action 4</i>	852,51	864,91	835,08	782,13	694,55	- 70,38 - 8,3 %	- 170,35 - 19,7 %
<i>Programme 141 - action 10</i>	688,62	677,41	677,41	555,96	508,80	- 132,66 - 19,3 %	- 168,61 - 24,9 %
Total	1 541,13	1 542,31	1 512,49	1 338,09	1 203,35	- 203,04 - 13,2%	- 338,96 - 22,0 %

Source : documents budgétaires.

Un effort a été fourni en LFI 2020 avec des prévisions plus faibles qu'habituellement : 1 512 millions d'euros au lieu de 1 542 millions d'euros prévus en LFI 2019.

Ce montant reste largement supérieur à l'exécution 2019, car il prend en compte la **réforme importante des formations initiale et continue des enseignants entreprise fin 2019** : création des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE), rénovation du cadre national du master des métiers de l'éducation de l'enseignement et de la formation (MEEF), dispositif de préprofessionnalisation pour les assistants d'éducation, établissement d'un nouveau schéma directeur de la formation continue et rémunération de la formation hors du temps scolaire pour les enseignants.

Recommandation : adapter les crédits demandés au titre de la formation des personnels enseignants aux dépenses constatées en exécution.

III. DES PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS POUR LA PRIORITÉ DONNÉE AU PREMIER DEGRÉ MAIS QUI NE SONT PAS REFLÉTÉS PAR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Les premières études confirment l'intérêt du **dédoublé des classes de CP et CE1 en école prioritaire**. Leur bénéfice s'étend en termes d'effectif bien au-delà de ces niveaux ou de ces établissements. Les résultats des élèves s'améliorent.

1. Une baisse des effectifs au-delà des classes de CP et CE dédoublées en école prioritaire

Premièrement, **les effectifs des classes baissent de façon générale dans le premier degré**. À la rentrée 2019, les classes du premier degré accueillent en moyenne 22,8 élèves. La performance de l'école publique est meilleure que celle de l'enseignement privé qui compte en moyenne 2,6 élèves en plus par classe. Les dédoublés en CP et CE1 en éducation prioritaire n'ont pas été réalisés au détriment des autres classes ni des autres écoles ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE PAR NIVEAU EN REP/REP+

	REP+			REP		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Préél.	23,2	22,9	22,3	23,4	23,0	22,5
CP	21,7	13,1	12,6	21,8	20,7	12,7
CE1	22,6	21,4	12,8	22,7	22,3	13,2
CE2	22,9	22,4	21,5	23,1	22,8	21,5
CM1	23,0	22,6	21,8	23,3	23,0	22,0
CM2	23,1	22,5	22,0	23,4	23,0	22,1
Total	22,9	20,7	18,6	23,0	22,6	18,8

Source : note d'information 19.47 de la DEPP, novembre 2019.

On constate également une **diminution des effectifs pour chacun des niveaux en REP et REP+**. Cette chute, commencée en 2015, s'accélère entre 2017 et 2019, notamment pour les REP. Par ailleurs, les effectifs les plus importants se concentrent dans le préélémentaire, ce qui justifie le dédoublement des classes de grande section de maternelle en éducation prioritaire annoncée par le président de la République le 25 avril 2019, qui débutera à la rentrée 2020 et devrait s'étaler jusqu'en 2022.

(1) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), note d'information n° 19.47, novembre 2019 « [Taille des classes du premier degré : dans le secteur public, la baisse s'observe au-delà des classes dédoublées](#) ».

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE EN ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE

	2015	2017	2019
Éducation prioritaire (EP)	22,7	21,1	16,9
Public rural hors EP	22,1	22,0	21,8
Public urbain hors EP	24,3	24,1	24,0
Privé sous contrat	24,9	25,1	24,9

Source : note d'information 19.47 de la DEPP, novembre 2019.

La baisse des effectifs en école élémentaire est certes plus forte en école prioritaire mais concerne tous les établissements publics. Les oppositions, notamment entre éducation prioritaire et école rurale, sont infondées, comme le montre le tableau ci-dessus. Les effectifs du privé sous-contrat témoignent d'une moins bonne performance avec une stagnation depuis 2015.

La réduction globale devrait se poursuivre grâce à l'autre mesure annoncée par le président de la République le 25 avril 2019 : la limitation du nombre d'élèves par classe à 24 sur tout le territoire en grande section, CP et CE1. À la rentrée 2019, 46 % des classes de grande section, 16 % des classes de CP et 24 % de celles de CE accueilleraient encore plus de 24 élèves.

2. Les premières évaluations attestent de performances stables en CP et en hausse en début de CE1

À chaque rentrée, le ministère évalue désormais systématiquement le niveau de l'ensemble des élèves grâce aux évaluations dites repères. Certains exercices sont reconduits à l'identique permettant d'apprécier les variations d'une année sur l'autre.

Entre 2018 et 2019, le niveau des élèves de CP est resté stable ⁽¹⁾. En revanche, **en CE1, pour les compétences testées à l'identique, des progrès sont réalisés en français** dans cinq domaines sur six **et en mathématiques** dans cinq domaines sur sept.

Par ailleurs, l'écart entre les élèves scolarisés en éducation prioritaire et ceux hors de l'éducation prioritaire décroît en début de CE1 ⁽²⁾.

3. Si la rationalisation du dispositif de performance se poursuit, les résultats des grandes réformes menées ne peuvent s'y lire facilement

Depuis 2010, **la Cour des comptes relève une amélioration du dispositif de performance** : les indicateurs ont été recentrés sur la scolarité des élèves et leur nombre a baissé, des cibles ont été atteintes comme le taux d'accès au bac. Les programmes du PAP 2010 comptaient en tout 26 objectifs et 104 indicateurs. On compte 16 objectifs et 51 indicateurs dans le PAP 2019, 16 objectifs et 50 indicateurs dans le PAP 2020.

(1) DEPP, note d'information n° 20.14, avril 2020, « [Évaluations point d'étape à mi-CP 2019-2020 : premiers résultats](#) ».

(2) DEPP, note d'information n° 20.06, février 2020 « [Évaluations repères 2019 de début de CE1 : des performances en hausse](#) ».

Cependant, l’articulation entre l’architecture de la mission avec les grands objectifs de la politique éducative pourrait être améliorée. Les indicateurs doivent également être impérativement mieux renseignés. Ainsi, sur les six indicateurs stratégiques de la mission placés en tête des documents budgétaires trois ne sont que partiellement renseignés. Les résultats du dédoublement des classes par exemple ne sont pas renseignés pour l’année 2019 dans le RAP correspondant alors que l’étude de la DEPP précitée date du mois de novembre dernier.

Par ailleurs, il est étonnant de constater que les résultats des élèves notamment pour le premier degré sont évalués annuellement par la DEPP en CP et CE1 alors que l’indicateur retenu par le RAP concerne la classe de CE2 et n’est effectué qu’une fois tous les trois ans (indicateur : *Proportion d’élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du socle commun*).

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR L'EXERCICE 2020

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'éducation nationale ont été parmi les plus spectaculaires, tant en raison de leur ampleur sur les 12,8 millions d'élèves et leur famille, qu'en raison de leur invraisemblance. Jamais, même au cours des épisodes de guerre que nous avons subi, l'école de la République n'avait fermé la porte de ses établissements.

L'adaptation des personnels du ministère de l'éducation nationale et des enseignants a été saluée unanimement et la rapporteure spéciale se joint aux nombreux témoignages de reconnaissance adressés aux équipes éducatives.

Si le ministère et ses personnels ont fait preuve d'une extraordinaire résilience, les conséquences budgétaires à court terme sont relativement limitées. La gestion de la crise s'est en effet réalisée à personnel quasi constant alors que leur rémunération représente plus de 97 % des crédits de la mission. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention sont en hausse mais leur volume n'est pas significatif au vu du poids de la mission.

Toutefois, comme souligné encore lors de l'exécution 2019, les marges de manœuvre habituelles en gestion sont relativement contraintes et la réserve de précaution notamment sur les dépenses de personnel est systématiquement dégelée. Aussi, il est peu probable que les dépenses supplémentaires occasionnées par cette crise puissent être absorbées dans le cadre de l'autorisation budgétaire 2020.

I. LA GESTION DE LA CRISE COMPORTE QUATRE PHASES DISTINCTES QUI DÉMONTRENT LA FORTE RÉSILIENCE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

L'action du ministère de l'éducation nationale a été guidée par les mêmes impératifs qu'habituellement « hausse du niveau général des élèves, d'une part, et la lutte contre les inégalités, d'autre part ⁽¹⁾ ».

La gestion de la crise comporte quatre phases. Toutes les actions entreprises ne peuvent être énumérées ici, l'exposé suivant se concentrera sur celles susceptibles d'avoir des conséquences budgétaires sur l'exercice en cours ou les suivants.

(1) *Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 9 avril 2020 ([compte-rendu](#))*

1. Le confinement : déployer les outils pour assurer la continuité pédagogique et accompagner les familles

Le 12 mars, le président de la République a annoncé la fermeture de tous les établissements d'enseignement à partir du 16 mars. **L'adaptation en quelques jours du ministère, malgré quelques accrocs initiaux, a été possible grâce à la préexistence d'outils d'enseignement à distance et une grande inventivité pour accompagner les élèves et leurs familles.**

a. L'introduction d'outils d'enseignement à distance

Pour assurer un suivi pédagogique et tenter de limiter la fermeture des établissements scolaires sur les apprentissages des élèves, **les professeurs se sont fortement mobilisés en s'appuyant sur trois types d'outils numériques.**

L'instrument principal, « **ma classe à la maison** » a été développé par le centre national d'éducation à distance (CNED). Imaginé après l'Ouragan Irma en 2017 pour les élèves de Saint-Martin, il a été redimensionné pour pouvoir supporter 12 millions de connexions simultanées début février. D'abord déployé pour les élèves français de Chine, puis pour ceux des territoires concernés par des fermetures d'établissements dès le 6 mars (Oise, Morbihan et Haut-Rhin), il a été généralisé mi-mars. Au total, 2,5 millions foyers ont créé des comptes soit 5 ou 6 millions d'élèves, 500 000 professeurs s'y sont connectés. Sur une journée-type, 3 millions de participants uniques ont recours à la classe à la maison.

Les enseignants se sont également tournés vers **les environnements numériques de travail développés par les collectivités territoriales** qui en ont la charge. Enfin, élèves et enseignants ont fait preuve **d'une grande créativité et utilisé toute sorte d'outils d'appoint** (blogs, podcasts, réseaux sociaux, etc.).

b. La mise à disposition de ressources pour les familles

Dans le cadre de cette crise, les familles sont également devenues des acteurs de l'éducation, il a donc fallu **mettre à disposition des foyers des ressources d'accompagnement pédagogique.**

Pour cela, le label « **Nation apprenante** » a permis de multiplier les initiatives locales et nationales pour fournir du contenu pédagogique en complément des cours à distance. **La Maison Lumni** (France TV) en a constitué un bel exemple. Les chaînes du groupe France TV, et particulièrement France 4, ont diffusé et proposé sur leur site internet plus de 900 émissions enregistrées par des enseignants du premier et second degré dans toutes les disciplines. Certaines émissions ont connu un franc succès à l'image de « tous prêts pour la dictée » qui a été visionnée le 6 mai par plus de 1,7 million de spectateurs.

c. Une attention particulièrement soutenue pour les élèves « non-répondants » ou en « déconnexion numérique »

Les premières études concernant le décrochage scolaire estimaient entre 8 et 10 % la part des élèves qui n'étaient plus en contact avec l'éducation nationale ⁽¹⁾ durant les premières semaines du confinement. Tout a été fait pour limiter les obstacles matériels au maintien du lien avec les élèves et pour modérer le creusement des inégalités entre eux.

Trois principales actions ont concouru à garder le contact avec les élèves dont les conditions de vie ne facilitaient pas l'enseignement à distance :

– de nombreux programmes de **mise à disposition** (prêts mais surtout dons) de matériel informatique et de communication ont été déployés : beaucoup à l'initiative des collectivités, déjà très engagées sur ce terrain, d'autres ont été menées par des associations (Emmaüs Connect) ou des acteurs privés ;

– un **accord a été conclu avec la Poste** pour que celle-ci imprime et expédie au domicile des élèves des contenus pédagogiques élaborés par leurs enseignants, avec une enveloppe de réponse gratuite. Ce partenariat avec la Poste a permis l'envoi quotidien de 10 000 à 18 000 devoirs ;

– le maintien du contact avec les familles a été la priorité des enseignants directeurs et des rectorats. **Par tous moyens (appels, prise de contact avec les voisins, coopération avec les assistantes sociales, etc.)** les équipes pédagogiques se sont efforcées de conserver des relations avec les élèves.

Fin mai, le taux de décrocheurs atteignait 4 % en moyenne.

Pour résorber les inégalités qui se sont tout de même inévitablement creusées durant cette période, des modules de soutien gratuits ont été proposés lors des congés scolaires de printemps sous la forme de « **stages de réussite** » par groupe de 7 élèves. Le ministère estime à **300 000 environ le nombre d'enfants qui ont bénéficié de ce dispositif gratuit** pour les familles et entièrement financé par l'État.

d. La spécificité de l'enseignement agricole

Les 138 363 élèves, 35 086 apprentis et 35 278 étudiants de l'enseignement technique agricole ont été concernés dans les mêmes conditions par la fermeture des établissements. D'après le ministre de l'agriculture, M. Didier Guillaume, 95 % des élèves ont pu suivre leur formation durant cette période ⁽²⁾, même si les conséquences sur l'apprentissage sont d'autant plus importantes qu'ils sont constitués par de nombreux ateliers et que les diplômes nécessitent la réalisation de stages.

(1) Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse par la mission d'information de la conférence des Présidents sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid 19 de l'Assemblée nationale, 6 mai 2020, ([compte-rendu](#))

(2) Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 7 mai 2020 ([compte-rendu](#)).

2. Le retour à l'école s'est adapté aux contraintes sanitaires

À partir du 11 mai, le retour progressif à l'école a dû s'adapter aux contraintes sanitaires encore en vigueur. La condition préalable à ce retour a été le développement d'un protocole sanitaire très strict à même de faire de l'école un lieu sûr et de fournir les garanties suffisantes à l'ensemble des parties.

CALENDRIER DE LA FIN DE L'ANNÉE SCOLAIRE

Phase 1	Phase 2
<p>11 mai Réouverture de toutes les écoles primaires. Au 28 mai 80% des écoles ouvertes dans 90% des communes. 22% des écoliers accueillis en zone verte chaque jour et 14% en zone rouge. Inclusion scolaire 80% des ULIS dans les écoles et collèges sont ouvertes Entre 20 et 50% des élèves sont accueillis en présentiel.</p>	<p>2 juin à la fin de l'année Lycées généraux et technologiques Tous les élèves sont accueillis une fois sur convocation de l'équipe éducative pour des entretiens individuels ou un travail en petits groupes. Annulation de l'oral de français</p> <p>2 juin École : pour les familles qui le demandent tous les élèves doivent être accueillis au moins une fois par semaine. Collège : - zone verte : accueil de tous les élèves de la 6ème à la 3ème - zone orange : élèves de 6ème et 5ème en priorité Inclusion scolaire - Objectif de 100% ULIS ouvertes Lycée : - zone verte : les lycées généraux, technologiques et professionnels rouvrent et accueillent tous les élèves sur au moins 1 niveau. - zone orange : Les lycées professionnels accueillent en priorité les élèves qui ont besoin de certifications professionnelles (CAP, bac pro, etc.). .</p>

Source : MENJ après les annonces du 28 mai 2020

Pour permettre l'accueil des élèves en effectifs réduits, des activités sur temps scolaire ont été imaginées dans le prolongement des apprentissages. Elles se déroulent dans les domaines du **sport, de la santé de la culture et du civisme (2S2C)**. Organisées par les collectivités, leur coût est pris en charge par l'État qui le rembourse selon les mêmes modalités que le service minimum d'accueil au tarif de 110 euros par jour et par groupe de 15 élèves.

3. Un été exceptionnel pour résorber les inégalités et préparer la rentrée

L'été est l'occasion de prolonger les dispositifs de soutien aux élèves les plus en difficultés et de permettre des expériences collectives positives après l'isolement subi ces derniers mois.

L'« école ouverte » pour tous les élèves du CP à la terminale, identifiés par les professeurs comme n'ayant pas répondu à leurs sollicitations ou présentant des risques de décrochage scolaire, sera largement étendue. De nombreuses activités seront ainsi proposées dans les écoles par des professeurs volontaires avec un renouvellement du partenariat associatif. Sous réserve des arbitrages budgétaires, 400 000 élèves pourraient en bénéficier.

« **Ma colo pour l'été** » (ou colo apprenante) proposera des colonies labellisées pour les jeunes de 6 à 16 ans jugés comme prioritaires par les chefs d'établissements et directeurs d'écoles. Les enfants et jeunes qui participeront à ce dispositif bénéficieront d'espaces « studieux », leur permettant de reprendre contact avec l'école et les apprentissages et de rattraper les fondamentaux.

Enfin, des **formations à distance pour les enseignants** seront proposées. Le catalogue des offres sera enrichi notamment pour répondre à deux attentes : un gain de compétence en numérique et un accompagnement pour gérer des classes dans lesquelles les niveaux seront plus disparates qu'habituellement.

4. Les réflexions autour de la rentrée scolaire portent sur le soutien aux élèves en difficultés, l'hybridation des modes d'enseignement, l'adaptation du temps et du bâti scolaire

Il est à ce stade difficile d'envisager les contours de la prochaine rentrée scolaire. **Toutefois plusieurs réflexions doivent être menées pour prolonger les expériences réussies et faire face à des contraintes sanitaires qui ne s'allégeraient pas.**

a. Une atmosphère éducative et une personnalisation du soutien aux élèves à poursuivre

Un bilan est en cours de réalisation pour tirer les enseignements de cette période sur les nombreux dispositifs proposés. **Si la relation directe entre l'enseignant et l'élève ne saurait être durablement coupée, les outils mis à la disposition des professeurs et des élèves pourraient continuer d'exister par-delà cette crise.** Ma classe à la maison, les programmes éducatifs proposés par les médias, n'ont pas de raisons de cesser. La rapporteure spéciale sera particulièrement attentive aux résultats des états généraux du numérique éducatif durant lesquels ces thématiques seront abordées.

Par ailleurs, la personnalisation du soutien aux élèves, notamment les plus en difficulté, doit perdurer. Le dispositif « devoir faits » devrait commencer cette année dès la rentrée au lieu de la Toussaint habituellement. Il a d'ores et déjà été demandé aux enseignants d'identifier les élèves qui pourraient en avoir besoin. Par ailleurs, en fonction des évaluations réalisées à la rentrée, des stages de réussite pourraient être proposés à la Toussaint.

b. L'adaptation du temps scolaire

Si les contraintes sanitaires devaient continuer d'être fortes à la rentrée, le temps scolaire ne pourrait faire l'économie d'un réaménagement.

Le recrutement massif de personnels supplémentaires ne pourrait pas être une solution de cours terme en l'absence de vivier de professeurs potentiels suffisant.

À la session 2018, le taux de couverture des postes offerts au concours des professeurs des écoles dans l'enseignement public est de 94 % contre 96 % lors de la session précédente. Sur les 12 616 postes ouverts, 845 n'ont pas été pourvus ⁽¹⁾. Pour l'enseignement public du second degré le taux de couverture des postes offerts par concours est de 93,6 %.

À cet égard, la rapporteure salue les efforts du ministre pour que la revalorisation de 500 millions d'euros des salaires des jeunes enseignants, promise dans le cadre de la réforme des retraites, soit tenue en 2021. Dans le contexte actuel, il faut considérer cela comme un investissement pour l'avenir de nos enfants et de notre nation.

Recommandation : maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant, notamment en termes de rémunération.

Dans un contexte de pandémie qui perdurerait, l'accueil de classes à effectif réduit conduirait à repenser l'organisation du temps scolaire. Les solutions doivent être trouvées en concertation avec les différents acteurs, notamment avec les collectivités territoriales (par exemple en poursuivant et renforçant le dispositif 2S2C).

c. Une réflexion sur le bâti scolaire

Le bâti scolaire relativement uniforme sur le territoire, sur le modèle élaboré sous la troisième république, s'est avéré particulièrement inadapté durant cette crise. Les aménagements des salles de classe, de la circulation dans les bâtiments et des équipements sanitaires devront sans doute être revus lorsque l'ensemble des élèves retourneront à l'école.

La question de l'adaptation du bâti scolaire se pose déjà depuis quelques années et a justifié la création d'une « cellule bâti scolaire » au sein du secrétariat général du ministère durant l'été 2019. Son action s'organise autour de trois grands axes : le suivi de l'état bâtiminaire des établissements, la prévention des risques, la capacité de conseil des collectivités territoriales.

Des réflexions spécifiques à l'enseignement technique et agricole devront également être conduites. 50 % des apprenants y sont internes et cette proportion peut atteindre 80 % dans certains établissements contre une moyenne de 10 % pour l'éducation nationale. La restauration collective y est également primordiale puisque la plupart des élèves prennent leurs trois repas dans les établissements.

(1) DEPP, note d'information n° 19.24 juin 2019, « [Concours de professeurs des écoles dans l'enseignement public à la session 2018](#) ».

II. DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES NON NÉGLIGEABLES MAIS LIMITÉES EN RAISON DU POIDS DES DÉPENSES DE PERSONNELS

À ce stade, les conséquences budgétaires de la crise ne sont pas entièrement connues, mais il est probable que l'exécution budgétaire de 2020 diffère largement de l'autorisation donnée en loi de finances initiale.

Les dépenses de personnel supplémentaires sont déjà estimées à 127 millions d'euros et des dotations ont dû être débloquées pour les achats d'équipement du ministère en matériel informatique, en matériel de protection et surtout pour financer l'ensemble des dispositifs qui accompagnent l'enseignement à distance ou à effectifs réduits.

1. Les conséquences sur les dépenses de personnels sont évaluées à 127 millions d'euros

Les premières estimations fournies par le ministère chiffrent à **127 millions d'euros les dépenses supplémentaires de masse salariale directement imputables à la crise sanitaire**. Elles financent :

- la prime exceptionnelle COVID dont les premières estimations sont évaluées à 53 millions d'euros ;
- les moindres retenues pour grèves ainsi que pour jour de carence ;
- l'augmentation du schéma d'emplois pour le premier degré de 1 248 ETP dans le premier degré public et 250 ETP dans le premier degré privé pour un coût de 13 millions d'euros ;
- un supplément pour les vacances en santé scolaire ;
- ainsi que pour la suspension des fins de droits pour les chômeurs.

Ces dépenses supplémentaires seraient **atténuées par 60 millions d'euros d'économies du fait des modalités exceptionnelles mises en place pour la validation des examens en 2020**. Pour rappel, le coût des examens porté par l'action 9 *Certification* (programme 214) s'est élevé à 174 millions d'euros en 2019.

Les moindres dépenses sur les heures supplémentaires, le dispositif devoirs faits et les heures d'interrogation devraient être neutralisées par des dépenses supplémentaires pour maintenir le niveau des élèves (stages de soutien, stages de réussite pendant les vacances). Le pilotage de la consommation des heures supplémentaires a été confié à l'échelon académique en visant cet équilibre.

La création de 1 248 ETPT dans le premier degré en faveur des zones rurales

Cette mesure exceptionnelle a pour objectif principal de préserver la qualité de l'enseignement dans des zones dans lesquels les élèves, du fait par exemple de l'insuffisance de l'accès à internet et aux équipements informatiques, ont été défavorisés dans la mise en œuvre des solutions de continuité pédagogique pendant la période de confinement. Il s'agit également d'étendre la mesure déjà annoncée par le Président de la République en juillet dernier, consistant à ne plus fermer d'école en zone rurale sans accord du maire.

Cette création de poste devrait avoir un impact de + 416 ETPT sur le plafond d'emplois du programme 140 en 2020 (avec un effet d'extension en année pleine de + 832 ETPT sur 2021). Son corollaire pour l'enseignement privé (250 ETP) doit avoir un impact de + 84 ETPT sur le plafond d'emplois du programme 139 (avec un effet d'extension en année pleine de +166 ETPT sur 2021).

Le coût en masse salariale est estimé au total pour les deux programmes à 13 millions d'euros en 2020 et 26 millions d'euros en 2021.

2. Des dépenses d'intervention en hausse mais non chiffrées pour l'instant

La crise sanitaire implique des dépenses supplémentaires, particulièrement sur les programmes budgétaires finançant les fonctions supports (programme 214) et la vie scolaire (programme 230). Plusieurs postes sont ainsi alimentés :

– l'achat d'équipements de protection destinés à équiper essentiellement les enseignants et les élèves dès la semaine du 11 mai ;

– l'achat de matériel informatique, et de logiciels et services permettant aux agents de travailler à distance avec des connexions sécurisées ;

– des dépenses de communication en services déconcentrés, des surcoûts relatifs au report des concours enseignants (doubles réservations de salles, règles de distanciation imposant de réserver plus de salles) ;

– des dépenses de logistique dans le cadre du partenariat avec La Poste notamment pour l'acheminement des « devoirs à la maison » ;

– un soutien renforcé de 4,6 millions d'euros au CNED au titre de la mise en œuvre de la continuité pédagogique ;

– le déploiement à grande échelle du dispositif « École ouverte » durant l'été 2020 dans le cadre de l'opération « vacances apprenantes », dont l'ampleur dépendra des conditions sanitaires ;

– un recours qui sera peut-être accru aux fonds sociaux.

III. UNE CONTRIBUTION CLÉ DE LA COUR DES COMPTES SUR LES ÉVOLUTIONS DE LA SANTÉ SCOLAIRE

La crise sanitaire a de nouveau souligné l'importance d'un dispositif de santé à l'école performant alors que l'on déplore les défaillances du système français à cet égard depuis de nombreuses années.

Le 27 mai dernier la commission des finances a donc accueilli avec grand intérêt la présentation ⁽¹⁾ par la Cour des comptes de son enquête sur « les médecins et les personnels de santé scolaire » réalisée à la suite d'une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le fondement de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La rapporteure spéciale sera particulièrement attentive aux suites qui seront données à ce rapport ⁽²⁾ par le ministère au cours du prochain exercice budgétaire. Les conclusions de cette enquête, demandée par la commission des finances ⁽³⁾ en juillet 2019, sont résumées ci-dessous.

Recommandation : donner suite rapidement aux propositions formulées par la Cour des comptes dans le cadre de son enquête sur « les médecins et les personnels de santé scolaire ».

1. Les insuffisances du système de santé scolaire ne sont pas à rechercher du côté d'une absence de moyens...

La santé scolaire ne parvient pas à atteindre les objectifs minimaux de dépistage qui lui sont assignés, mais malgré un nombre de médecins insuffisant, cette piètre performance ne s'explique pas par un manque de moyens budgétaires.

La piètre performance du système de santé scolaire se lit dans son incapacité à assurer ses objectifs obligatoires en termes de dépistage. Entre 2013 et 2018, le taux de réalisation de la visite médicale de la 6^e année de l'enfant par les médecins scolaires, a chuté de 26 % à 18 % alors qu'elle est en principe universelle et déterminante au début des apprentissages scolaires. Le bilan infirmier de la 12^e année n'est réalisé que pour 62 % de l'ensemble des élèves. Les visites médicales d'aptitude, préalables à l'affectation à des travaux réglementés pour les élèves mineurs de l'enseignement professionnel sont obligatoires mais ne sont effectives que pour 80 % des lycéens et ne sont systématiquement réalisées que dans 60 départements.

(1) *Audition de Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre, doyenne des présidents de chambres, faisant fonction de première présidente, et de M. André Barbé, président de section, sur le rapport d'enquête, le 27 mai 2020 ([lien](#)).*

(2) *Cour des comptes, « Les médecins et les personnels de santé scolaire », avril 2020 ([lien](#)).*

(3) *Cette demande a été formulée en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.*

Les médecins scolaires sont la seule profession qui serait concernée par des moyens humains trop faibles. Avec environ 1 000 équivalents temps plein, le taux d'encadrement des élèves est en moyenne d'un médecin pour 12 572 élèves en 2018, soit 15 % en moins qu'en 2013. Le renouvellement des effectifs vieillissants est difficile : 1/3 des postes de médecins sont vacants. Hormis les effectifs de médecins, **les effectifs des autres personnels ont augmenté** : pour les infirmiers la hausse est de 40 % en 20 ans, alors que les effectifs scolaires sont restés stables ; ceux des assistants sociaux et des psychologues ont crû respectivement de 9 % et de 5,2 %. Le ministère dispose des crédits pour recruter 30 % de médecins supplémentaires mais les conditions de rémunération et d'exercice du métier sont en l'état trop peu attractives.

Enfin, la corrélation entre taux de réalisation des visites et taux d'encadrement sanitaire est loin d'être systématique : les taux de réalisation de la visite de 6^e année peuvent être équivalents pour des départements dont la charge de dépistage par médecin va du simple au triple. La Cour n'a observé aucun lien entre les taux de réalisation des bilans de la 12^e année et les ressources en personnels infirmiers.

2. ...mais à des failles de son organisation et un défaut de pilotage

La Cour n'identifie pas de corrélation entre la charge des personnels de santé scolaire et les ressources en personnels médicaux ou infirmiers, elle en conclut que les véritables facteurs limitant la conduite de la politique de santé scolaire sont l'opacité de l'exercice de ses activités et le cloisonnement des personnels et des services.

Le pilotage du dispositif de santé scolaire est qualifié « d'aveugle ». En effet, ni le ministère, ni les responsables académiques locaux ne disposent du taux de réalisation des dépistages obligatoires en raison d'un boycott des statistiques par certains personnels depuis plusieurs années. Les données du rapport proviennent d'une enquête directe de la Cour auprès des services des rectorats et des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Les quatre métiers qui contribuent à la santé scolaire interviennent de façon segmentée et leur gestion s'effectue en silo par des services séparés alors que leur collaboration est indispensable. Alors que la loi de 2013 de refondation de l'école de la République ⁽¹⁾ avait pour objectif de faire progresser le service public de santé scolaire, les modalités d'application retenues par arrêté ⁽²⁾ ont étouffé la collaboration qui s'était instaurée *de facto* entre médecins scolaires et personnels infirmiers. Depuis, la visite médicale de la 6^e année relève du seul médecin, tandis que les infirmiers sont chargés du bilan de la 12^e année.

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

(2) Arrêté du 3 novembre 2015 relatif à la périodicité et au contenu des visites médicales et de dépistage obligatoires prévues à l'article L. 541-1 du code de l'éducation.

Ce cloisonnement des fonctions est attribué à l'instabilité des rattachements administratifs des métiers de la santé scolaire entre les ministères de l'éducation et de la santé et « une réponse excessive donnée aux pressions catégorielles faisant prévaloir des approches par métier au détriment d'une vision globale des besoins. »

3. La Cour recommande d'agir en faveur de l'unification du service de santé scolaire et de la mobilisation des partenariats de l'écosystème plus large de la santé publique

La Cour propose de remettre à plat l'organisation du système de santé scolaire et de le restructurer autour de services de santé scolaire pour unifier l'intervention des personnels.

La Cour recommande de revoir la gestion de la santé scolaire pour l'organiser en filière cohérente :

– les quatre métiers de la santé scolaire seraient regroupés au sein d'un service de santé scolaire au sein des directions départementales des services de l'éducation nationale (DSDEN) ;

– ces services seraient pilotés sous la direction d'un inspecteur d'académie au sein des rectorats ;

– le ministère serait doté d'un Conseil de la santé scolaire qui publie un rapport annuel sur la santé scolaire.

En terme budgétaire, elle recommande de transférer la charge des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141 vers le programme 230, *Vie de l'élève*. En effet, la présentation de la mission ne permet pas en l'état d'évaluer la totalité des crédits alloués à la santé scolaire.

Recommandation : la rapporteure soutient la recommandation formulée par la Cour des comptes de transférer la charge des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141 vers le programme 230, *Vie de l'élève*.

Opérationnellement, il est nécessaire de revoir le partage des tâches entre médecins de l'éducation nationale et personnels infirmiers, notamment pour les visites médicales de la 6^e année de l'enfant et des élèves mineurs des filières de l'enseignement professionnel. Ce nouveau fonctionnement serait l'occasion d'apporter aux professionnels de santé des conditions de travail améliorées notamment en revalorisant la rémunération des médecins de l'éducation nationale et en déployant des systèmes d'information performants et coordonnés.

Pour atteindre les objectifs nationaux de dépistage, la Cour préconise **une contractualisation systématique avec les partenaires de la santé scolaire** : agences régionales de santé (ARS) et leurs délégations départementales, assurance maladie, collectivités territoriales, associations de prévention.

Enfin, une **articulation accrue des dépistages obligatoires** de la 6^e année de l'enfant avec les dépistages déjà réalisés par **la médecine de ville ou hospitalière**, pris en charge par l'assurance maladie est jugée indispensable.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Catherine Osson, rapporteure spéciale de la mission Enseignement scolaire.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de l'éducation nationale : Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) : M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire, M. Christophe Gehin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales

Direction des affaires financières : Mme Mélanie Joder, directrice des affaires financières

Rectorat de l'académie de Lille : Mme Valérie Cabuil, rectrice

ANNEXE : SOURCES UTILISÉES

- Rapport annuel de performances sur la mission *Enseignement scolaire* ;
- Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2019 de la Cour des comptes sur la mission *Enseignement scolaire* ;
- Cour des comptes, avril 2020, *Les médecins et les personnels de santé scolaire* ;
- Contrôleur budgétaire et comptable ministériel près les ministères de l’éducation nationale et de jeunesse, et de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, rapport annuel du relatif à *l’exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l’année 2019* ;
- Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), note d’information n° 19.47, novembre 2019, *Taille des classes du premier degré : dans le secteur public, la baisse s’observe au-delà des classes dédoublées* ;
- DEPP, note d’information n° 20.14, avril 2020, *Évaluations point d’étape à mi-CP 2019-2020 : premiers résultats* ;
- DEPP, note d’information n° 20.06, février 2020, *Évaluations repères 2019 de début de CE1 : des performances en hausse* ;
- DEPP, note d’information n° 19.24 juin 2019, *Concours de professeurs des écoles dans l’enseignement public à la session 2018*.