



## Analyse des propositions

### Éducation

#### Table des matières

Principaux enjeux.....	2
Les propositions des candidats .....	3
Mise en œuvre.....	4
Historique de la proposition .....	5
La proposition à l'étranger.....	6
Benoît Hamon : mettre en œuvre un plan de formation continue, revoir le mode d'orientation et d'affectation des élèves en fin de 3e et dispenser une aide aux devoirs gratuite. ....	7
Arnaud Montebourg : réduire la taille des classes du CP au CE2, revaloriser la rémunération des enseignants et engager une mobilisation contre l'échec scolaire .....	14
Vincent Peillon : amplifier le rééquilibrage des investissements en faveur du primaire, poursuivre la politique d'accueil des moins de trois ans ainsi que la mise en place du dispositif « plus de maîtres que de classes » et recruter 8 000 enseignants supplémentaires dans l'enseignement supérieur ...	17
Manuel Valls : accroître le taux d'accueil d'enfants de moins de trois ans dans les réseaux d'éducation prioritaires, améliorer la formation continue et revaloriser la rémunération des enseignants.....	21



## Principaux enjeux

Parmi les candidats à la primaire de la Belle Alliance populaire, deux ont été ministres de l'Éducation – Benoît Hamon (avril-août 2014) et Vincent Peillon (mai 2012-mars 2014).

Benoît Hamon, Arnaud Montebourg, Vincent Peillon et Manuel Valls se prononcent tous en faveur d'une priorité donnée à l'école primaire qui passe par un rééquilibrage des moyens alloués. Cette orientation générale peut comprendre plusieurs réformes : augmentation du nombre d'enseignants, de leurs salaires, de la durée annuelle de leur formation continue, du taux d'encadrement, etc. Les différents candidats à la primaire organisée par La Belle Alliance populaire, ainsi qu'à la primaire de la droite et du centre, ont formulé diverses propositions en ce sens.

Leurs propositions s'articulent autour de six grands axes

- accroître l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les réseaux d'éducation prioritaire (Vincent Peillon et Manuel Valls) ;
- permettre un meilleur encadrement par le dédoublement des classes (du CP au CE2 pour Arnaud Montebourg) ;
- favoriser un nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de 3<sup>ème</sup> et dispenser une aide gratuite aux devoirs (Benoît Hamon) ;
- améliorer la formation initiale et continue des enseignants et augmenter la rémunération des enseignants (Benoît Hamon, Arnaud Montebourg et Manuel Valls) ;
- renforcer les politiques de lutte contre l'échec scolaire (Arnaud Montebourg) ;
- recruter 8 000 enseignants supplémentaires dans l'enseignement supérieur (Vincent Peillon).



Les propositions des candidats

Candidat	 <b>Benoît Hamon</b>	 <b>Arnaud Montebourg</b>	 <b>Vincent Peillon</b>	 <b>Manuel Valls</b>
Proposition	<p>Formation, nouveau mode d'orientation et d'affection des élèves de 3<sup>e</sup>, aide aux devoirs gratuite.</p>	<p>Taille des classes, revalorisation de la rémunération des enseignants, mobilisation contre l'échec scolaire.</p>	<p>Rééquilibrage en faveur du primaire, accueil des moins de 3 ans, recrutement de 8 000 enseignants du supérieur</p>	<p>Accueil des moins de 3 ans, formation continue et revalorisation de la rémunération des enseignants</p>
Chiffrage	<p><b>Formation continue</b>  <b>1 Md€ par an</b>                      -  <i>Les autres propositions ne sont pas suffisamment précises pour permettre un chiffrage</i></p>	<p><b>Dédoublage des classes du CP au CE2</b>  <b>3,7 Md€ par an</b>                      -  <b>Revaloriser la rémunération des enseignants</b>  <b>4,4 Md€ par an</b></p>	<p><b>Politique d'accueil des moins de 3 ans</b>  <b>61,5 M€ par an</b>                      -  <b>Recrutement de 8 000 enseignants du supérieur</b>  <b>380 M€</b></p>	<p><b>Formation continue</b>  <b>1 Md€ par an</b>                      -  <b>Politique d'accueil des moins de 3 ans</b>  <b>61,5 M€ par an</b></p>



## Mise en œuvre

### **Quel processus pour que ces propositions soient appliquées ?**

L'ensemble de ces propositions nécessiteraient plusieurs mesures législatives afin d'entrer en vigueur et la coordination avec les échelons locaux pour leur mise en œuvre ; tout particulièrement, l'accueil précoce en maternelle et les services à liés à la petite enfance.

Ces propositions sont essentiellement des mesures budgétaires qui nécessitent une loi de finances. Elles sont généralement complétées d'instructions ministérielles pour être mises en œuvre. Les thèmes relatifs à la rémunération des enseignants engagent l'ouverture de crédits couvrant les augmentations de rémunération, qui doivent également être ouverts en loi de finances, initiale ou rectificative et nécessitent donc l'approbation du Parlement.

Le principal obstacle identifié est le suivant : l'indisponibilité de crédits nouveaux pour des raisons budgétaires.

### **Qui est concerné par une telle mesure ?**

Ces propositions concernent, au premier chef, les 375 000 enseignants du premier degré et les 12 millions d'élèves du premier et du second degré.

Ces mesures engendrent des coûts induits pour l'État, qui est responsable du recrutement et de la rémunération des enseignants. Ce sont des coûts de fonctionnement qui présentent donc un caractère récurrent.

Toutefois, les communes ont également en rôle en matière de gestion immobilière des écoles et pourraient être mobilisées à ce titre pour l'accueil des élèves et des enseignants.

Enfin, la lutte contre l'échec scolaire fait intervenir un groupe plus large d'acteurs (associations notamment).



## Historique de la proposition

Les champs visés par les propositions (formation continue, revalorisation salariale, orientation des élèves, aide aux devoirs) ne sont pas inédits.

### **Formation continue**

La formation continue permet aux personnels de rester au contact de la recherche, des avancées et des évolutions, dans leur discipline comme dans leur métier. Elle a pour objectif le développement des compétences professionnelles des professeurs. Elle a également vocation à accompagner les évolutions pédagogiques et les orientations données par le ministère.

Ces orientations en matière de formation continue sont déclinées au niveau national (plan national de formation) et académique (plans académiques de formation) devant refléter les priorités nationales. Cette formation peut être conduite en présentiel ou à distance.

Indépendamment de la durée de formation, des difficultés de mise en œuvre de la formation continue des enseignants sont fréquemment citées : difficulté à trouver un remplaçant, faiblesse des frais de remboursement, déception des enseignants quant au contenu et à la qualité des formations proposées.

### **Accueil des enfants de moins de trois ans à l'école**

Après une longue période de réduction du nombre d'enfants de deux à trois ans à l'école (années 2000), l'une des priorités affichées du quinquennat actuel consistait à développer la scolarisation de ces jeunes enfants pour des publics prioritaires.

### **Revalorisation des rémunérations**

La dernière annonce portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **Aide aux devoirs**

Les politiques de suivi individuel des élèves sont évoquées dès 1989 (loi d'orientation sur l'éducation) et n'ont cessé dès lors de se développer. La Cour des comptes fait état d'un cadre de gestion de ces politiques inadapté ainsi que d'une insuffisance de la formation et des outils à la disposition des enseignants.

### **Pour quels effets ?**

Les effets de ces politiques n'ont pas fait l'objet d'études en France. Toutefois, sur la question de la formation des enseignants d'une manière générale, des études montrent que celle-ci a un impact positif important sur les performances scolaires des élèves<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>[Angrist & Lavy, 2001, Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools](#) ; [Bressoux, Kramarz, Prost, 2008, Teachers' training, class size and students' outcomes: learning from administrative forecasting mistakes](#)



Plusieurs des mesures proposées s'inscrivent dans le prolongement de la loi pour la refondation de l'école. Les effets de ces politiques n'ont pas fait l'objet d'évaluation globale.

Concernant la réorientation des efforts vers l'enseignement primaire, cette proposition est consensuelle parmi les candidats compte tenu de l'importance désormais reconnu du primaire pour la réussite future des élèves.

### La proposition à l'étranger

D'après l'enquête TALIS 2013 de l'OCDE, les enseignants de collège français sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays (76 % contre 88 % pour la moyenne TALIS) et ces activités durent moins longtemps.

D'après la Cour des comptes, la durée des formations en France apparaît, de surcroît, systématiquement inférieure à celle des enseignants des autres pays, quelle que soit la modalité de formation proposée par l'enquête avec, par exemple, une durée moyenne d'à peine 4 jours en France contre 8 jours pour la moyenne TALIS en stages et ateliers, modalité de formation la plus courante. Par ailleurs, les enquêtes conduites par les organisations internationales comme par les organisations syndicales révèlent un scepticisme, très majoritaire parmi les enseignants, sur l'aide que leur apportent ces formations dans leur travail quotidien.



Benoît Hamon : mettre en œuvre un plan de formation continue, revoir le mode d'orientation et d'affectation des élèves en fin de 3e et dispenser une aide aux devoirs gratuite.

*« Je poursuivrai la revalorisation des conditions de travail des enseignants : salaires, première affectation, gestion des carrières, amélioration de la formation initiale et de la formation continue.. »*

*« Je mettrai en œuvre un grand plan de formation continue des enseignants pour une école de l'égalité. En fonction de son ancienneté et des besoins qu'il exprimera, chaque enseignant bénéficiera tous les ans de 3 jours, 5 jours ou 10 jours de formation. Les enseignants seront formés à la personnalisation des apprentissages, à la différenciation pédagogique et à l'usage pédagogique du numérique. »*  
[www.benoithamon2017.fr](http://www.benoithamon2017.fr)

*« Tout d'abord, la reconnaissance de toutes les formes de réussite scolaire et pour cela un nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de troisième, fondé non plus sur les résultats dans les matières générales mais sur les capacités, dans leur diversité, développées par chaque jeune. »*

*« L'Éducation nationale offrira à tous les écoliers et à tous les collégiens qui le souhaiteront une aide gratuite aux devoirs pour que tous soient égaux devant le travail hors de l'école. L'aide aux devoirs doit être une véritable mission de service public. »* [Discours de Benoît Hamon](#), Saint Denis, le 28 Août 2016.

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Le programme de Benoît Hamon présente plusieurs propositions relevant du domaine de l'éducation :

- concernant les enseignants :
  - un plan « massif » de formation continue : en fonction de son ancienneté et des besoins qu'il exprimera, chaque enseignant bénéficierait tous les ans de 3 jours, 5 jours ou 10 jours de formation ;
  - l'accélération du mouvement de revalorisation salariale et des parcours de carrière ;
- concernant les élèves :
  - secondaire : nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de 3e, fondé non plus sur les résultats dans les matières générales mais sur les capacités développées par chaque jeune ;
  - l'aide gratuite aux devoirs

Le coût budgétaire de l'une de ces propositions (nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de 3e) n'est pas chiffrable en raison de son caractère général. Celui de la proposition relative à la formation continue peut faire l'objet d'une évaluation, quoique très imprécise, du fait de l'indisponibilité de données fiables sur la question.

Concernant la formation continue, les informations publiées par le ministère de l'Éducation nationale ne permettent pas d'identifier le coût de cette politique. Les propositions de Benoît Hamon en la matière, d'ordre général, sont insuffisamment détaillées pour dresser un scénario d'évolution des dépenses durant le quinquennat.



La proposition d'accélérer le mouvement de revalorisation salariale et des parcours de carrière semble faire référence, par les termes choisis, au plan national dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations). S'il s'agit d'une accélération du rythme de mise en œuvre de ce plan, à euros constants, cette proposition conduirait uniquement à décalage dans le temps des dépenses futures.

Concernant l'aide aux devoirs, cette notion usuelle recouvre en réalité plusieurs type d'interventions de l'éducation nationale dans ou en dehors de l'école. La formulation générale d'« aide gratuite aux devoirs » ne permet pas d'identifier le montant de la proposition.

D'un point de vue macroéconomique, les enseignants de collège en France sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays. L'idée d'améliorer la formation continue des professeurs apparaît utile à cet égard, notamment au vu des performances moyennes du système éducatif français. Coûteuse pour les finances publiques compte tenu du statut de fonctionnaire des professeurs, une telle mesure est de nature à améliorer le niveau de qualification des enseignants et indirectement, peut conduire à augmenter le niveau général de formation de la population. Une meilleure formation de la main-d'œuvre est un facteur favorable à la diminution du chômage et au progrès technique.

## **Analyse détaillé**

### Formation continue

Les coûts liés à la formation continue sont de deux natures :

- un besoin en formateurs ;
- un besoin en personnel de remplacement pour les enseignants en formation.

À ces coûts de personnel s'ajoutent des coûts directs liés à l'organisation de la formation et au déplacement des stagiaires.

En 2014, un rapport de la Cour des comptes avait mis en évidence le fait que la dépense du ministère de l'Éducation nationale en matière de formation continue des enseignants était difficilement isolable. Cette difficulté provient principalement du mode de présentation des documents budgétaires annuels de l'État. En effet, si les coûts directs liés à l'organisation de la formation continue sont identifiables (environ 100 M€ prévus pour 2016), les coûts indirects liés au remplacement ne le sont pas.

Une mission d'information parlementaire, qui s'est emparée du sujet en 2016, est arrivée aux mêmes conclusions et confirme que le budget de la formation continue des enseignants est « *difficilement lisible* ».

À ce jour, les calculs les plus fiables sont ceux de la Cour des comptes, qui s'appuie sur une enquête interne du ministère de la fonction publique. La Cour des comptes estime que le coût complet de la formation continue des enseignants s'est élevé en 2012 à un peu plus d'un milliard d'euros (1,07 Md€ en 2012), pour une moyenne d'environ 2,5 jours de formation par enseignant.

La proposition de Benoît Hamon, appliquée en faisant l'hypothèse d'une répartition moyenne des effectifs entre 3, 5 ou 10 jours de formation, conduirait à une durée moyenne de formation par enseignant de 6 jours par an. Il s'agirait donc d'une durée de formation représentant plus du double de la durée actuelle.





**Selon toute vraisemblance, il pourrait être soutenu que l'effort nécessaire s'élèverait au moins à 1 Md€ dans la mesure où la proposition de Benoît Hamon conduirait à une durée moyenne annuelle de formation continue représentant plus du double des moyennes actuelles. Cela aboutirait à un coût annuel complet pour la formation continue des enseignants s'élevant à environ 2 Md€.**

L'estimation proposée est empreinte de plusieurs incertitudes. Tout d'abord, le nombre de recrutements supplémentaires nécessaires afin de supporter la charge proposée par Benoît Hamon est difficile à évaluer. En 2012, l'Institut Montaigne avait estimé qu'une augmentation de 2,5 jours de formation pourrait conduire à engendrer un besoin d'enseignants de 5 000 postes environ. Cet effectif peut être plus ou moins élevé selon le caractère obligatoire ou non de la formation continue, le taux d'encadrement des personnels formés et de la disponibilité des personnels de remplacement.

Cette donnée est d'autant plus cruciale que la part d'enseignants accédant à une formation chaque année n'est pas élevée. D'après les chiffres dans la mission d'information parlementaire, on estime à 56 % la part des personnels qui ont accédé à une formation pendant l'année scolaire 2013-2014, dans le premier degré, et à 57,5 % dans le second degré. L'amélioration de ces taux requiert une organisation robuste et probablement plus coûteuse.

### **Accélération du mouvement de revalorisation**

La dernière annonce en date portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce plan est composé d'un gain salarial sur l'ensemble de la carrière par l'effet de la revalorisation de la grille indiciaire. L'accélération de la mise en œuvre de ce plan conduirait à réévaluer le rythme des dépenses, à euros constants.

Telle qu'elle est présentée, cette proposition ne devrait pas induire de dépenses supplémentaires autres que celles déjà planifiées. Toutefois, il n'est pas exclu que la proposition de Benoît Hamon conduise à des dépenses supplémentaires si le plan national auquel il est fait référence (plan parcours professionnels, carrières et rémunérations) devait voir certaines de ses caractéristiques réévaluées à la hausse. L'augmentation de la rémunération des enseignants a déjà été proposée par certains candidats à la primaire de la droite et du centre. **À titre d'exemple, une augmentation de 10 % de la rémunération moyenne des seuls professeurs des écoles conduit à une augmentation permanente de 1,7 Md€ par an. Une revalorisation proposée par Bruno Le Maire à la primaire de la droite et du centre, de 8 % pour ceux qui enseignent à l'école primaire, de 11% pour ceux qui enseignent au collège (assimilés enseignants certifiés) et de 13 % pour les professeurs agrégés était estimé à un coût de 2,2 Md€ par an.**

### **Aide aux devoirs**

L'aide aux devoirs organisée par le ministère de l'Éducation nationale est un dispositif d'accompagnement éducatif organisé après les cours. Cette intervention entre dans le cadre des dispositifs de suivi individualisé des élèves :

- les dispositifs centrés sur les élèves en difficulté ;
- les dispositifs fondés sur le volontariat des élèves, sans prise en compte spécifique ni systématique de la difficulté scolaire ;



- les dispositifs d'individualisation destinés à tous les élèves et figurant obligatoirement dans leur emploi du temps.

La Cour des comptes estime le coût complet de la politique d'accompagnement éducatif à environ 1,9 Md€. Toutefois, la formulation de la proposition (« aide gratuite aux devoirs ») ne permet de tirer aucune conclusion quant au financement de la mesure.

La faible précision de la proposition ne permet pas de déterminer les conséquences concrètes d'une telle mesure. En effet, l'aide aux devoirs organisée par le ministère est déjà gratuite et ouverte à tous les élèves qui en font la demande.

#### Sources

- [La rémunération des enseignants du MEN en 2014](#), Direction de la prospective, de l'évaluation et de la performance, MEN, septembre 2016
- [Projet annuel de performance du programme 140](#) *Enseignement scolaire public du premier degré*, PLF2016
- [Projet annuel de performance du programme 141](#) *Enseignement scolaire public du second degré* PLF2016
- [Projet annuel de performance du programme 139](#) *Enseignement privé du premier et du second degrés* PLF2016
- Cour des comptes, *Gérer les enseignants*, 2013
- DEPP, [note d'information n°22](#), juin 2014
- Cour des comptes, *Suivi individualisé des élèves*, 2015
- Cour des comptes, [référé sur la formation continue des enseignants](#), 2015
- [Mission d'information parlementaire](#), 2016

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Des dispositions législatives et réglementaires seront nécessaires afin de mettre en œuvre ces mesures. Ces dispositions nécessiteront d'être complétées par des instructions ministérielles organisant le mode d'application des réformes.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

#### Population cible

Ces mesures portent autant sur les 10,2 millions d'élèves que sur les 720 000 enseignants du premier et du second degré (enseignement public)<sup>2</sup>.

#### Co-financeurs éventuels

Ce sont principalement des coûts induits pour l'État. Ce sont des coûts qui présentent un caractère récurrent.

Toutefois, les collectivités pourraient être sollicitées, de manière *ad hoc*, pour des aspects du programme (notamment l'aide aux devoirs).

---

<sup>2</sup>Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, [Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche](#), Synthèses statistiques, édition 2016.



## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été avancée/appliquée en France ? Quand ?

Les champs visés par la proposition (formation continue, revalorisation salariale, orientation des élèves, aide aux devoirs) ne font pas l'objet de développements inédits.

#### Formation continue

La formation continue permet aux personnels de rester au contact de la recherche, des avancées et des évolutions, dans leur discipline comme dans leur métier. Elle a pour objectif le développement des compétences professionnelles des professeurs. Elle a également vocation à accompagner les évolutions pédagogiques et les orientations données par le ministère.

Ces orientations en matière de formation continue sont déclinées au niveau national (plan national de formation) et académique (plans académiques de formation) devant refléter les priorités nationales. Cette formation peut être conduite en présentiel ou à distance.

Indépendamment de la durée de formation, des difficultés de mise en œuvre de la formation continue des enseignants sont fréquemment citées : difficulté à trouver un remplaçant, faiblesse des frais de remboursement, déception des enseignants quant au contenu et à la qualité des formations proposées.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre plus général de revalorisation de la profession d'enseignant. Citant des travaux de l'INSEE sur les traitements moyens perçus en 2009 par les fonctionnaires des trois fonctions publiques, un rapport de la Cour des comptes mettait ainsi en évidence la faiblesse relative de la rémunération nette annuelle des enseignants, par rapport à d'autres catégories socio-professionnelle comparables : elle s'élevait alors à 30 129 €, contre 46 345 € en moyenne pour un cadre non-enseignant (écart de 35 %). Le rapport soulignait également, en utilisant des données de l'OCDE, que les enseignants français du premier et du second degré percevaient une rémunération en 2009, après correction des différences de niveaux de vie entre pays, de 15 à 20 % inférieure à celle de leurs homologues européens.

La situation s'est améliorée depuis puisque les dernières publications de l'OCDE font apparaître une légère réduction des écarts : en 2014, le salaire moyen des enseignants en France (après inclusion des primes et autres allocations) était inférieur de 12 % à la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement primaire. Le salaire effectif moyen était inférieur de 2 % à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du collège, et légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du lycée.

La dernière annonce en date portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR ([Parcours professionnels, carrières et rémunérations](#)). Ce protocole inclut notamment l'alignement de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (Isae) perçue par les enseignants du premier degré sur celle du second degré soit 800€ supplémentaires dès la rentrée 2016. Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans son rapport présenté le 26 octobre 2016 devant la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Pascal Demarthe (député PS de la Somme), rapporteur pour avis sur les crédits de la mission Enseignement scolaire pour le PLF 2017, avance que « les moyens budgétaires dévolus à la revalorisation enseignante depuis 2012 mobiliseront près de deux milliards



d'euros ». Si l'on inclut la hausse du point d'indice et la convergence des primes, cela représenterait « une augmentation globale d'environ 7,5 % des rémunérations des enseignants ».

### **Accélération du mouvement de revalorisation**

La dernière annonce portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **Aide aux devoirs**

Les politiques de suivi individuel des élèves sont évoquées dès 1989 (loi d'orientation sur l'éducation) et n'ont cessé dès lors de se développer. La Cour des comptes fait état d'un cadre de gestion de ces politiques inadapté ainsi que d'une insuffisance de la formation et des outils à la disposition des enseignants.

### **Pour quels effets ?**

Les effets de ces politiques n'ont pas fait l'objet d'études en France. Toutefois, sur la question de la formation des enseignants d'une manière générale, des études montrent que celle-ci a un impact positif important sur les performances scolaires des élèves<sup>3</sup>.

## **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

### **La proposition a-t-elle déjà été avancée/appliquée à l'étranger? Quand ?**

D'après l'enquête TALIS 2013 de l'OCDE, les enseignants de collège français sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays (76 % contre 88 % pour la moyenne TALIS) et ces activités durent moins longtemps.

D'après la Cour des comptes, la durée des formations en France apparaît, de surcroît, systématiquement inférieure à celle des enseignants des autres pays, quelle que soit la modalité de formation proposée par l'enquête avec, par exemple, une durée moyenne d'à peine 4 jours en France contre 8 jours pour la moyenne TALIS en stages et ateliers, modalité de formation la plus courante. Par ailleurs, les enquêtes conduites par les organisations internationales comme par les organisations syndicales révèlent un scepticisme, très majoritaire parmi les enseignants, sur l'aide que leur apportent ces formations dans leur travail quotidien.

---

<sup>3</sup>[Angrist & Lavy, 2001, Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools](#); [Bressoux, Kramarz, Prost, 2008, Teachers' training, class size and students' outcomes: learning from administrative forecasting mistakes](#)



**IMPACT MACROECONOMIQUE**

La formation des enseignants tout comme le suivi individualisé des élèves ont un impact positif sur les résultats scolaires des élèves. Ces politiques peuvent contribuer à améliorer la formation de la population. Dans des économies avancées comme l'économie française, l'état de formation de population est décisif pour soutenir le progrès technologique et le développement économique.

**Impacts potentiels de la mesure**

Approche	Court terme	Long terme
<b>Effet positif de la mesure</b>	Soutien des élèves et des enseignants	Meilleur niveau de formation de la population et développement économique de nature à favoriser un meilleur appariement sur le marché du travail et donc à faire diminuer le chômage structurel
<b>Effet négatif de la mesure</b>	Coût budgétaire	Coût budgétaire



Arnaud Montebourg : réduire la taille des classes du CP au CE2, revaloriser la rémunération des enseignants et engager une mobilisation contre l'échec scolaire

« Engager une mobilisation générale contre l'échec scolaire.

Dédoubler les classes du CP au CE2 partout où cela est nécessaire et revaloriser les salaires des enseignants » [Projet d'Arnaud Montebourg](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Arnaud Montebourg plaide pour le renforcement des politiques de lutte contre l'échec scolaire à l'école élémentaire et au collège, la revalorisation de la rémunération des enseignants avec une priorité donnée au primaire par un meilleur encadrement (travaux en petits groupes à l'école élémentaire et au collège sur l'ensemble du territoire avec une généralisation du dispositif « plus de maîtres que de classes », et dédoublement des classes du CP au CE2 là où c'est nécessaire). Arnaud Montebourg propose également la mise en place également du « Maître des savoirs fondamentaux », qui suivrait ses élèves du CP au CE2 pour une meilleure continuité des apprentissages. Il prévoit aussi de mobiliser « toutes les forces de la nation : retraités, étudiants » (proposition avancée durant le débat du dimanche 15 janvier 2017) pour l'aide aux devoirs et le suivi des élèves en difficulté.

Deux chiffrages sont avancés par le candidat :

- 4,4 Md par an au titre de la revalorisation de la rémunération des enseignants ;
- 3,7 Md par an au titre de la généralisation du dispositif « plus de maîtres que de classes » et la réduction de la taille des classes partout où cela est nécessaire.

#### Analyse détaillée

##### *Lutte contre l'échec scolaire*

Le terme d'échec scolaire recouvre des situations diverses (sorties sans qualifications ou diplôme, décrochage, absentéisme, etc.). Il existe deux indicateurs de l'INSEE donnant une mesure de l'échec scolaire :

- le taux de sortants sans diplôme<sup>4</sup> estimé à 17 % en moyenne sur 2008-2010, ce qui représente 135 000 à 140 000 jeunes ;
- le taux de sortants précoces<sup>5</sup> estimé, en 2012, à 11,6 % en France, soit environ 620 000 jeunes, hors Outre-mer (données Eurostat).

La lutte contre le décrochage comporte tant des actions de prévention que de remédiation. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a produit une évaluation du coût des différents dispositifs en 2013. L'estimation des moyens alloués en 2013 à la lutte contre le décrochage scolaire a été réalisée en consolidant des données issues de sources différentes. D'après le

<sup>4</sup> Nombre d'élèves de plus de 15 ans sortant du système de formation initiale sans diplôme du second cycle secondaire.

<sup>5</sup> Ce taux mesure, parmi tous les jeunes de 18 à 24 ans, la part de ceux qui sont en dehors de tout système de formation et qui ne possèdent pas de diplôme du second cycle du secondaire



SGMAP, la France a dépensé en 2013, hors actions locales, actions du monde associatif et certaines actions de prévention, plus de 740 M€ dans la lutte contre le décrochage scolaire. L'essentiel de ces dépenses est consacré à des actions d'intervention ou de remédiation (82%), qui ne relèvent pas toutes d'actions portées au budget de l'Éducation nationale.

Une mobilisation générale devrait également conduire à une hausse sensible des budgets de l'accompagnement personnalisé, au titre de la prévention. Arnaud Montebourg prévoit d'accroître le budget de l'Éducation nationale de 12%.

### **Concentrer les efforts sur l'école primaire**

L'idée de donner la priorité à l'école primaire est une orientation générale qui peut comprendre plusieurs réformes : augmentation du nombre d'enseignants, de leurs salaires, de la durée annuelle de leur formation continue, du taux d'encadrement, etc. Les différents candidats à la primaire organisée par La Belle Alliance populaire ainsi qu'à la primaire de la droite et du centre ont formulé diverses propositions en ce sens. Le chiffrage de leurs propositions donne une idée des moyens budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre les réformes envisagées.

En tout état de cause, la loi de finances pour 2017 réserve :

- 21,5 Md€ pour l'enseignement public scolaire du premier degré ;
- 32,4 Md€ pour l'enseignement public scolaire du second degré.

Ces deux programmes sont constitués, à plus de 99 %, de coût de personnel.

### **Réduire la taille des classes**

Arnaud Montebourg compte réduire la taille des classes en primaire par deux ou trois là partout où cela est nécessaire et développer les travaux en petits groupes en généralisant le dispositif « plus de maîtres que de classes ». Le dispositif « plus de maîtres que de classes », lancé au cours de l'actuel quinquennat, a pour objectif de prévenir la difficulté scolaire et repose sur l'affectation dans une école d'un maître supplémentaire. Les écoles de l'éducation prioritaire sont concernées par l'attribution de ces moyens supplémentaires.

Début 2017, le ministère de l'Éducation nationale a annoncé que 3 220 emplois ont été consacrés au dispositif « plus de maîtres que de classes » depuis 2012, auxquels devraient s'ajouter 1 900 créations supplémentaires à la rentrée 2017, soit un total estimé de 5 120 postes. Ces postes sont prioritairement réservés aux réseaux d'éducation prioritaire : en 2015, il existait environ 6 780 établissements d'éducation prioritaire (4 353 des réseaux d'éducation prioritaire – REP – et 2 425 des réseaux d'éducation prioritaire renforcée – REP+).

On pouvait dénombrer en 2015, 156 000 classes de CP à CM2 de l'enseignement public, composées en moyenne de 23 élèves par classe, pour 328 800 enseignants. Arnaud Montebourg annonce qu'il réservera 3,7 Md€ par an pour cette mesure sans apporter de précisions. Ce montant, très élevé au regard des dimensions du dispositif actuel, permettrait de recruter plusieurs dizaines de milliers d'enseignants par an et conduirait à réduire progressivement le nombre d'élèves par classe. Il faut, sans doute, ajouter à ce montant une augmentation des dépenses immobilières nécessaires pour doubler le nombre de classes, qui sont à la charge des communes mais devraient vraisemblablement être compensées.



## Augmentation des rémunérations

Arnaud Montebourg promet de réserver 4,4 Md€ par an afin de revaloriser le salaire des enseignants, sans préciser l'articulation avec la proposition précédente, ni la répartition des augmentations. L'augmentation de la rémunération des enseignants a déjà été proposée par d'autres candidats ; à titre d'exemple, une augmentation de 10 % de la rémunération moyenne des seuls professeurs des écoles conduit à une augmentation permanente de 1,7 Md€ par an. Une revalorisation, proposée par Bruno Le Maire durant la primaire de la droite, de 8 % pour ceux qui enseignent à l'école primaire, de 11% pour ceux qui enseignent au collège (assimilés enseignant certifiés) et de 13 % pour les professeurs agrégés était estimé à un coût de 2,2 Md€ par an. La proposition d'Arnaud Montebourg semble donc plus ambitieuse.

## Sources utilisées

- Direction de la prospective, de l'évaluation et de la performance, MEN, [La rémunération des enseignants du MEN en 2014](#), septembre 2016 ;
- Projet annuel de performance du programme 140 [Enseignement scolaire public du premier degré](#), PLF2016 ;
- Projet annuel de performance du programme 141 [Enseignement scolaire public du second degré](#), PLF2016 ;
- SGMAP, [Évaluation partenariale de la politique de lutte contre l'échec scolaire](#), 2014 ;
- DEPP, [Sortants sans diplômes et sortants précoces](#), 2015.

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Les propositions d'Arnaud Montebourg sont essentiellement des mesures budgétaires qui nécessitent une loi de finances afin d'entrer en vigueur. Elles sont généralement complétées d'instructions ministérielles pour être mises en œuvre.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Ces mesures engendrent des coûts induits pour l'État uniquement, qui est responsable du recrutement et de la rémunération des enseignants. Ce sont des coûts de fonctionnement qui présentent donc un caractère récurrent.

Toutefois, les communes ont également en rôle en matière de gestion immobilière des écoles et pourraient être mobilisées à ce titre pour l'accueil des élèves et des enseignants.

La lutte contre l'échec scolaire fait intervenir un groupe plus large d'acteurs (associations notamment).

## Impacts possibles de la mesure

Approche	Court terme	Long terme
Effet positif de la mesure	Meilleur encadrement des élèves, réduction de l'échec scolaire	Meilleure insertion professionnelle des jeunes
Effet négatif de la mesure	Impact budgétaire.	-





Vincent Peillon : amplifier le rééquilibrage des investissements en faveur du primaire, poursuivre la politique d'accueil des moins de trois ans ainsi que la mise en place du dispositif « plus de maîtres que de classes » et recruter 8 000 enseignants supplémentaires dans l'enseignement supérieur

« Amplifier le rééquilibrage des investissements en faveur du primaire

*Donner plus à ceux qui ont moins : poursuivre la politique d'accueil des moins de trois ans, la mise en place du dispositif « plus de maîtres que de classes » et la réforme des dotations et des moyens de fonctionnement pour favoriser la réussite des établissements les plus en difficulté. Permettre aux équipes pédagogiques de ces établissements de mieux travailler dans la durée, avec plus d'autonomie et de reconnaissance.*

*Un plan de rattrapage doit permettre de recruter 8 000 enseignants supplémentaires sur les cinq années du prochain mandat. Afin de renforcer les effectifs et de faciliter la mobilité des enseignants, pour réussir la transition Bac-3/Bac+3, l'affectation des professeurs agrégés dans le supérieur, la redéfinition de leurs missions et de leurs services, devront faire l'objet de discussions avec les organisations représentatives. »*

[Projet de Vincent Peillon](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Les propositions de Vincent Peillon, qui a été ministre de l'Éducation le quinquennat actuel, s'inscrivent dans le prolongement de politiques qu'il a mises en œuvre à partir de la loi pour la refondation de l'école, du 8 février 2013. Décrits en des termes généraux, les objectifs de poursuite des politiques initiées durant le quinquennat ne peuvent être chiffrés sauf à extrapoler les décisions prises durant le quinquennat actuel en la matière.

Les propositions formulées par Vincent Peillon sont les suivantes :

- amplifier le rééquilibrage des investissements en faveur du primaire ;
- poursuivre la politique d'accueil des moins de trois ans, la mise en place du dispositif « plus de maîtres que de classes » et la réforme des dotations et des moyens de fonctionnement afin de favoriser la réussite des établissements les plus en difficulté. Permettre aux équipes pédagogiques de ces établissements de mieux travailler dans la durée, avec davantage d'autonomie et de reconnaissance ;
- recruter 8 000 enseignants supplémentaires dans l'enseignement supérieur sur les cinq années du prochain mandat. Afin de renforcer les effectifs et de faciliter la mobilité des enseignants, pour réussir la transition Bac-3/Bac+3, l'affectation des professeurs agrégés dans le supérieur, la redéfinition de leurs missions et de leurs services, devront faire l'objet de discussions avec les organisations représentatives.

Parmi ces trois propositions, celle relative au recrutement de 8 000 enseignants dans l'enseignement supérieur peut-être estimée à partir de la documentation budgétaire et représenterait un coût d'environ 380 M€. Les propositions relatives à la réorientation des moyens vers le primaire et à la



poursuite du déploiement des dispositifs créés durant le quinquennat ne contiennent pas d'objectifs précis pouvant être chiffrés.

### **Analyse détaillée**

#### **Rééquilibrer les investissements en faveur du primaire**

L'idée de donner la priorité à l'école primaire est une orientation générale qui peut sous-tendre plusieurs réformes : augmentation du nombre d'enseignants, de leur salaire, de la durée annuelle de leur formation continue, du taux d'encadrement, etc. Plusieurs candidats ont formulé des propositions en ce sens.

En tout état de cause, la loi de finances pour 2017 réserve :

- 21,5 Md€ pour l'enseignement public scolaire du premier degré ;
- 32,4 Md€ pour l'enseignement public scolaire du second degré.

Ces deux programmes sont constitués, à plus de 99 %, de coût de personnel.

#### **Poursuivre les politiques lancées durant le quinquennat**

Vincent Peillon s'engage à poursuivre la politique d'accueil des moins de trois ans, le dispositif « plus de maîtres que de classes », la réforme des dotations et des moyens de fonctionnement pour favoriser la réussite des établissements les plus en difficulté. Toutefois, Vincent Peillon n'apporte aucune mesure de la portée qu'il souhaite donner à ces dispositifs.

Ces dispositifs visent les réseaux d'éducation prioritaires (anciennes zones d'éducation prioritaire). Les documents budgétaires de la loi de finances pour 2014 prévoyaient que le premier degré bénéficierait de 3 000 postes pour la scolarisation des enfants de moins de trois ans et 7 000 pour le renforcement de l'encadrement dans les zones prioritaires (dispositif « plus de maîtres que de classes »).

**La scolarisation des enfants de moins de trois ans** concerne l'enseignement en maternelle, le dispositif étant ciblé en priorité les réseaux d'éducation prioritaire. Les réseaux d'éducation prioritaires sont constitués d'établissements bénéficiant d'un ensemble de mesures favorables dans l'objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales. Si tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle (à condition que la famille en fasse la demande), l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

On considère que les enfants de moins de trois ans sont pris en compte dans les statistiques de l'Éducation nationale comme les enfants de deux ans. À la rentrée 2015, les statistiques de l'Éducation nationale relevait que 93 584 enfants de deux ans étaient inscrits, soit un taux de scolarisation de 11,5 % et un taux de scolarisation en éducation prioritaire de 19,3 %. Ce taux de scolarisation précoce s'établissait à 11 % en 2012 contre 34,6 % en 1999. Ces enfants représentent 3,7 % des 2 563 600 enfants inscrits en maternelle à la rentrée 2015.

Un objectif de 30 % avait été fixé au début du quinquennat, avec une prévision d'ouverture de 3 000 postes à cet effet. À la rentrée 2015, pour une progression de neuf points de ce taux de scolarisation entre 2012 et 2015, 1 000 postes avaient été créés durant la même période. L'achèvement du programme de recrutement conduirait donc à recruter 2 000 enseignants supplémentaires durant le prochain quinquennat. Le coût de recrutement d'un enseignant du premier degré (charges sociales



comprises, hors cotisations au titre des pensions) s'élève à 30 751 €, **soit un coût estimé en mesure nouvelle de 61,5 M€**. À cette estimation devrait s'ajouter des coûts relatifs à la disponibilité physique de place dans les écoles, dont les coûts sont pris en charge par les communes.

Cette estimation est une mesure des coûts nouveaux induits chaque année, elle doit être distinguée des :

- coûts cumulés sur l'ensemble du quinquennat ;
- coûts cumulés sur l'ensemble de la carrière des personnels recrutés.

**Le dispositif « plus de maîtres que de classes »** consiste à affecter un enseignant supplémentaire par école. Il a pour objectif de prévenir la difficulté scolaire et vise, à ce titre, prioritairement les établissements des réseaux d'éducation prioritaires. L'enseignant supplémentaire complète l'équipe pédagogique de l'établissement sans être chargé d'une classe en particulier ou des élèves en difficulté. Début 2017, le ministère de l'Éducation nationale annonce que, 3 220 emplois ont été consacrés au dispositif « plus de maîtres que de classes » depuis 2012, auxquels devraient s'ajouter 1 900 créations supplémentaires à la rentrée 2017, soit un total estimé de 5 120 postes. En 2015, il existait environ 6 780 établissements d'éducation prioritaire (4 353 des réseaux d'éducation prioritaire – REP- et 2 425 des réseaux d'éducation prioritaire renforcée). Il faudrait ainsi recruter, tenant compte des évolutions possible dans les années à venir, 2 000 enseignants pour couvrir toutes les écoles relevant de l'éducation prioritaire. Ces recrutements représentent, d'après les hypothèses présentées *supra*, **un coût estimé en mesure nouvelle de 61,5 M€**.

#### **Recrutement de 8 000 enseignants dans l'enseignement supérieur**

Le coût de recrutement d'un enseignant-chercheur s'élève, d'après les documents budgétaires annexés à la loi de finances pour 2017 à 47 497€. **Le recrutement de 8 000 enseignants représenterait une dépense de 380 M€ en mesure nouvelle.**

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Les objectifs ne sont pas suffisamment précisés pour permettre une évaluation précise.

#### **Sources**

- Projet annuel de performance du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, PLF2016 : [lien](#).
- Projet annuel de performance du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* PLF2016 : [lien](#).
- Projet annuel de performance du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, PLF2017 : [lien](#).
- DEPP, *La scolarisation à deux ans*, 2016 : [lien](#).



## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Les propositions de Vincent Peillon sont essentiellement des mesures budgétaires qui nécessitent une loi de finances afin d'entrer en vigueur. Elles sont généralement complétées d'instructions ministérielles pour être mises en œuvre.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Ces mesures induisent des coûts pour l'État uniquement, qui est responsable du recrutement et de la rémunération des enseignants. Ce sont des coûts de fonctionnement qui présentent donc un caractère récurrent.

Toutefois, les communes ont également en rôle en matière de gestion physique des écoles et pourraient être mobilisées à ce titre pour l'accueil des élèves et des enseignants.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été avancée /appliquée en France ? Quand ?

Plusieurs des mesures proposées sont dans le prolongement de la loi pour la refondation de l'école. Les effets de ces politiques n'ont pas fait l'objet d'évaluation globale.

Concernant la réorientation des efforts vers l'enseignement primaire, cette proposition est consensuelle parmi les candidats compte tenu de l'importance désormais reconnu du primaire pour la réussite future des élèves.

## Impacts macro-économiques

Approche	Court terme	Long terme
Effet positif de la mesure	Meilleur encadrement des élèves, réduction des inégalités par la préscolarisation, réussite scolaire accrue	Meilleure formation de la population, ce qui a un impact positif sur le développement économique
Effet négatif de la mesure	Impact budgétaire	-



Manuel Valls : accroître le taux d'accueil d'enfants de moins de trois ans dans les réseaux d'éducation prioritaires, améliorer la formation continue et revaloriser la rémunération des enseignants

*« Lutter contre les inégalités commence dès le plus jeune âge. La socialisation et la scolarisation des jeunes enfants sont des priorités. Nous devons y répondre, notamment par la création d'un véritable service public d'accueil de la petite enfance et par la poursuite des efforts de scolarisation des enfants de moins de trois ans. Aujourd'hui, 20% des enfants de moins de trois ans sont scolarisés dans les réseaux d'éducation prioritaires, mais cela ne suffit pas. Il faut aller plus loin et atteindre l'objectif de 50%, car on sait que la scolarisation précoce favorise la réussite scolaire des enfants dont les familles sont éloignées de l'école.*

*Il est temps de revaloriser le statut des professeurs. Cela passera par une reconnaissance plus grande, y compris en termes de rémunération, de l'engagement et des efforts des enseignants pour améliorer les performances de leurs élèves.*

*Il est donc essentiel de mieux soutenir les enseignants, notamment quand ils commencent dans leur métier, pour conforter leur autorité individuelle et collective dans l'école. Cela passera également par une formation continue qui en mérite enfin le nom: elle prendra la forme d'un stage obligatoire, chaque année, à raison d'une journée par trimestre et, tous les trois ou cinq ans d'une semaine de remise à niveau permettant à chaque enseignant de tirer parti des nouveautés, des acquis, des résultats de la recherche, des difficultés comme des échecs. Les séjours de professeurs à l'étranger, notamment en Europe, seront également soutenus et développés. » [Projet de Manuel Valls](#)*

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Les propositions formulées par Manuel Valls sont les suivantes :

- porter à 50 % le taux d'accueil d'enfants de moins de trois ans dans les réseaux d'éducation prioritaires et créer un service public d'accueil de la petite enfance ;
- augmenter les salaires des enseignants ;
- en matière de formation continue : un stage obligatoire tous les ans (une journée par trimestre) ; tous les trois ou cinq ans, une semaine de remise à niveau ; développer des séjours de professeurs à l'étranger.

Parmi ces quatre propositions, deux ne sont pas chiffrables en raison de leur caractère trop général (augmentation de salaires, service public de la petite enfance) ; l'Institut Montaigne a pu avancer des évaluations d'augmentation de la rémunération pour certains candidats à la primaire de droite, qui avançaient des taux de progression. Concernant les deux autres propositions (formation continue, scolarisation des moins de trois ans), les données publiques existantes ne permettent pas de conclure avec précision quant à leur coût. En effet, le coût de la formation continue est évalué à partir d'une estimation très agrégée de la Cour des comptes tandis que le coût de la scolarisation des enfants de moins de trois ans est réalisé à partir des moyens mobilisés durant le quinquennat actuel pour ce même dispositif.



Dans l'ensemble les mesures de formation continue et de scolarisation précoce devraient avoir un impact positif sur la qualité de l'enseignement et la réduction de l'échec scolaire.

## Analyse détaillée

### Augmentation des rémunérations

Manuel Valls ne précise pas la portée de cette proposition. L'augmentation de la rémunération des enseignants a déjà été proposée par d'autres candidats. À titre d'exemple, une augmentation de 10 % de la rémunération moyenne des seuls professeurs des écoles conduit à une augmentation permanente de 1,7 Md€ par an. Une revalorisation proposée par Bruno Le Maire à la primaire de la droite et du centre, de 8 % pour ceux qui enseignent à l'école primaire, de 11% pour ceux qui enseignent au collège (assimilés enseignant certifiés) et de 13 % pour les professeurs agrégés était estimé à un coût de 2,2 Md€ par an.

### Formation continue

Les coûts liés à la formation continue sont de deux natures :

- un besoin en formateurs ;
- un besoin en personnel de remplacement pour les enseignants en formation.

À ces coûts de personnel s'ajoutent des coûts directs liés à l'organisation de la formation et au déplacement des stagiaires.

En 2014, un rapport de la Cour des comptes avait mis en évidence le fait que la dépense du ministère de l'Éducation nationale en matière de formation continue des enseignants était difficilement isolable. Cette difficulté provient principalement du mode de présentation des documents budgétaires annuels de l'État. En effet, si les coûts directs liés à l'organisation de la formation continue sont identifiables (environ 100 M€ inscrits au budget pour 2016), les coûts indirects liés au remplacement ne le sont pas.

Une mission d'information parlementaire, qui s'est emparée du sujet en 2016, est arrivée aux mêmes conclusions et confirme que le budget de la formation continue des enseignants est « *difficilement lisible* ».

À ce jour, les calculs les plus fiables sont ceux de la Cour des comptes, qui s'appuie sur une enquête interne du ministère de la Fonction publique. La Cour des comptes estime, à quelques approximations près, que le coût complet de la formation continue des enseignants s'est élevé en 2012 à un peu plus d'un milliard d'euros (1,07 Md€ en 2012), pour une moyenne d'environ 2,5 jours de formation par enseignant.

Manuel Valls propose un stage obligatoire tous les ans (une journée par trimestre), ainsi qu'une semaine de remise à niveau tous les trois ou cinq ans. Appliquée à l'ensemble des enseignants, cette réforme aboutirait environ à 5,3 jours de formation par an en moyenne. Il s'agirait donc d'une durée de formation représentant le double de la durée actuelle.

**Selon toute vraisemblance, il pourrait être soutenu que l'effort nécessaire s'élèverait au moins à 1 Md€ dans la mesure où la proposition de Manuel Valls conduirait à une durée moyenne annuelle de formation continue représentant plus du double des moyennes actuelles. Cela aboutirait à un coût complet pour la formation continue des enseignants s'élevant à environ 2 Md€.**



La proposition autour des séjours de professeurs à l'étranger n'est pas suffisamment précise pour en évaluer le coût, mais elle conduirait nécessairement à augmenter le coût de la formation continue.

### Accueil des enfants de moins de trois ans à l'école

Manuel Valls propose de porter à 50 % le taux d'accueil d'enfants de moins de trois ans dans les réseaux d'éducation prioritaires, contre 20 % aujourd'hui. Les réseaux d'éducation prioritaires sont constitués d'établissements bénéficiant d'un ensemble de mesures favorables dans l'objectif de contrecarrer l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales.

La mesure vise l'enseignement préélémentaire. Si tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle (à condition que la famille en fasse la demande), l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

On considère que les enfants de moins de trois ans sont pris en compte dans les statistiques de l'Éducation nationale comme les enfants de deux ans. À la rentrée 2015, les statistiques de l'éducation nationale relevait que 93 584 enfants de deux ans étaient inscrits, soit un taux de scolarisation de 11,5 % et un taux de scolarisation en éducation prioritaire de 19,3 %. Ce taux de scolarisation à deux ans s'établissait à 11 % en 2012 contre 34,6 % en 1999. Ces enfants représentent 3,7 % des 2 563 600 enfants inscrits en maternelle à la rentrée 2015.

Les données démographiques disponibles ne permettent pas de connaître le nombre d'enfants vivant en zone d'éducation prioritaire (REP et REP+)<sup>6</sup> et donc d'estimer le nombre d'enfants que représenterait un taux de scolarisation en éducation prioritaire de 50 %.

Un objectif de 30 % avait été fixé au début du quinquennat, avec une prévision d'ouverture de 3 000 postes à cet effet. À la rentrée 2015, pour une progression de neuf points de ce taux de scolarisation entre 2012 et 2015, 1 000 postes avaient été créés durant la même période. On peut donc raisonnablement penser que l'achèvement du programme de recrutement, soit 2 000 recrutements, rapprocherait théoriquement ce taux – sans considérer les problématiques de places disponibles – de l'objectif visé. Le coût de recrutement d'un enseignant du premier degré (charges sociales comprises, hors cotisations au titre des pensions) s'élève à 30 751€, **soit un coût estimé en mesure nouvelle de 61,5 M€**. À cette estimation devrait s'ajouter des coûts relatifs à la disponibilité physique de place dans les écoles, dont les coûts sont pris en charge par les communes.

### La politique d'accueil de la petite enfance

La proposition n'est pas suffisamment précise pour être évaluée. Le coût global de la politique d'accueil de la petite enfance était estimé par la Cour des Comptes, en 2011, à 13,95 Md€ répartis entre la branche famille de la sécurité sociale à hauteur de 73,2 %, les collectivités locales et leurs établissements publics de coopération intercommunale pour 17,4 % et l'État pour 9,5 %. Elle comprend divers dispositifs (accueil précoce en maternel, places en crèches, assistantes maternelles, etc.).

---

<sup>6</sup> Les services du ministère procèdent à une approche par vie statistique.



## Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Les propositions de Manuel Valls ne sont pas suffisamment précises pour être évaluée précisément. Du reste, pour les propositions plus précises, l'indisponibilité de données publiques conduit à des estimations indicatives ne permettant que des ordres de grandeur.

## Sources

- La rémunération des enseignants du MEN en 2014, Direction de la prospective, de l'évaluation et de la performance, MEN, septembre 2016 : [lien](#).
- Projet annuel de performance du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, PLF2016 : [lien](#).
- Projet annuel de performance du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* PLF2016 : [lien](#).
- Projet annuel de performance du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* PLF2016 : [lien](#).
- Cour des comptes, référé sur la formation continue des enseignants, 2015 : [lien](#).
- Mission d'information parlementaire, 2016 : [lien](#).
- Cour des Comptes, *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, 2013 : [lien](#).
- DEPP, *La scolarisation à deux ans*, 2016 : [lien](#).

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

L'ensemble de ces propositions nécessiteraient plusieurs mesures législatives pour entrer en vigueur et la coordination avec les échelons locaux pour la mise en œuvre ; tout particulièrement, l'accueil précoce en maternelle et les services à la petite enfance.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Ces propositions concernent l'État, les communes et la branche famille.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été avancée/appliquée en France ? Quand ?

Les politiques visées par la proposition (rémunération, formation continue, scolarisation précoce, accueil de la petite enfance) ne sont pas inédites.

### Revalorisations salariales

La dernière annonce officielle autour de la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié étant versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.





## Formation continue

La formation continue permet aux personnels de rester au contact de la recherche, des avancées et des évolutions, dans leur discipline comme dans leur métier. Elle a pour objectif le développement des compétences professionnelles des professeurs. Elle a également vocation à accompagner les évolutions pédagogiques et les orientations données par le ministère.

Ces orientations en matière de formation continue sont déclinées au niveau national (plan national de formation) et académique (plans académiques de formation) devant refléter les priorités nationales. Cette formation peut être conduite en présentiel ou à distance.

Indépendamment de la durée de formation, des difficultés de mise en œuvre de la formation continue des enseignants sont fréquemment citées : difficulté à trouver un remplaçant, faiblesse des frais de remboursement, déception des enseignants quant au contenu et à la qualité des formations proposées.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre plus général de revalorisation de la profession d'enseignant. Citant des travaux de l'INSEE sur les traitements moyens perçus en 2009 par les fonctionnaires des trois fonctions publiques, un rapport de la Cour des comptes mettait ainsi en évidence la faiblesse relative de la rémunération nette annuelle des enseignants, par rapport à d'autres catégories socio-professionnelle comparables : elle s'élevait alors à 30 129 €, contre 46 345 € en moyenne pour un cadre non-enseignant (écart de 35 %). Le rapport soulignait également, en utilisant des données de l'OCDE, que les enseignants français du premier et du second degré percevaient une rémunération en 2009, après correction des différences de niveaux de vie entre pays, de 15 à 20 % inférieure à celle de leurs homologues européens.

La situation s'est améliorée depuis puisque les dernières publications de l'OCDE font apparaître une légère réduction des écarts : en 2014, le salaire moyen des enseignants en France (après inclusion des primes et autres allocations) était inférieur de 12 % à la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement primaire. Le salaire effectif moyen était inférieur de 2 % à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du collège, et légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du lycée.

La dernière annonce en date portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR ([Parcours professionnels, carrières et rémunérations](#)). Ce protocole inclut notamment l'alignement de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (Isae) perçue par les enseignants du premier degré sur celle du second degré soit 800€ supplémentaires dès la rentrée 2016. Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

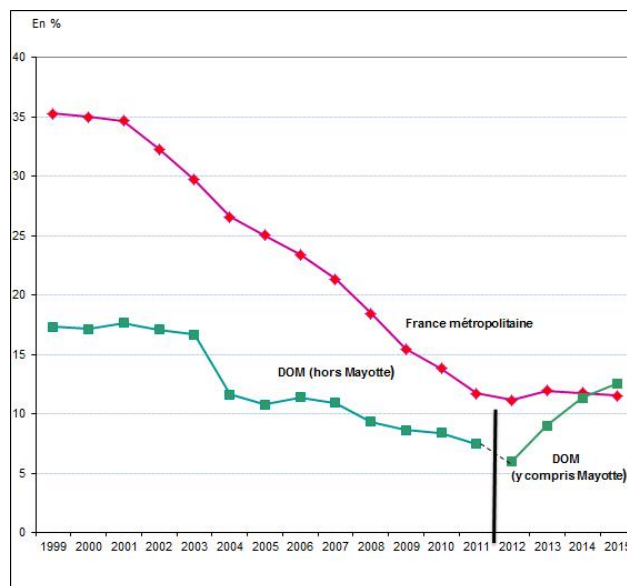
Dans son rapport présenté le 26 octobre 2016 devant la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Pascal Demarthe (député PS de la Somme), rapporteur pour avis sur les crédits de la mission Enseignement scolaire pour le PLF 2017, avance que « les moyens budgétaires dévolus à la revalorisation enseignante depuis 2012 mobiliseront près de deux milliards d'euros ». Si l'on inclut la hausse du point d'indice et la convergence des primes, cela représenterait « une augmentation globale d'environ 7,5 % des rémunérations des enseignants ».



## Accueil des enfants de moins de trois ans à l'école

Après une longue période de réduction du nombre d'enfants de deux à trois ans à l'école (années 2000), l'une des priorités affichées du quinquennat actuel consistait à développer la scolarisation de ces jeunes enfants pour des publics prioritaires.

### Taux de scolarisation des enfants de deux ans depuis 1999 en France métropolitaine et dans les DOM



Source : Éducation nationale.

## LA PROPOSITION A L'ETRANGER

### La proposition a-t-elle déjà été avancée /appliquée à l'étranger? Quand ?

Concernant la formation continue, d'après l'enquête TALIS 2013 de l'OCDE, les enseignants de collège en France sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays (76 % contre 88 % pour la moyenne TALIS) et ces activités durent moins longtemps ?

D'après la Cour des comptes, la durée des formations en France apparaît systématiquement, et de plus en plus, inférieure à celle des enseignants des autres pays, quelle que soit la modalité de formation proposée par l'enquête ; avec, par exemple, une durée moyenne d'à peine 4 jours en France contre 8 jours pour la moyenne TALIS en stages et ateliers, modalité la plus courante. Par ailleurs, les enquêtes conduites par les organisations internationales comme par les organisations syndicales révèlent un scepticisme, très majoritaire parmi les enseignants, sur l'aide effective que leur apportent ces formations dans leur travail quotidien.



Impacts macro-économiques

Approche	Court terme	Long terme
Effet positif de la mesure	Meilleure formation des enseignants, meilleure qualité de l'enseignement, réussite accrue des élèves	Impact positif sur le développement économique : meilleure formation de la population, meilleur taux d'emploi des femmes
Effet négatif de la mesure	Impact budgétaire	