

Synoptique d'une organisation de l'enseignement en Bretagne

Quel enseignement pour la Bretagne ? Cahier budgétaire et opérationnel

Yves Mervin

Version 0.1 (version exploratoire) - 2026-03-14



Cercle Pierre Landais

Association pour le développement local et régional¹

Institutions et politiques publiques

Réflexions stratégiques pour la Bretagne, la France et l'Union européenne

¹ Site internet : united-citizens.eu (en cours de redéveloppement) - Contact : adlr56@free.fr

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article 2 du traité de l'Union européenne (valeurs de l'Union)

Sommaire

Sommaire	3
Avant-propos	3
I. Principes budgétaires du modèle proposé.....	6
II. Structure générale des dépenses éducatives.....	11
III. Les priorités de financement	17
IV. Les équilibres entre filières, territoires et réseaux.....	23
V. Scénarios de mise en œuvre	27
VI. Soutenabilité et conditions de réussite	33
VII. Tableaux de synthèse budgétaire	38
Conclusion.....	42
Annexe A. Hypothèses détaillées de calcul.....	44
Sommaire long	67

Avant-propos

If you think education is expensive, try ignorance.

Derek Bok (President of Harvard)

Un projet éducatif ne devient pleinement crédible que lorsqu'il accepte de se confronter à ses conditions de possibilité. Il ne suffit pas d'énoncer une doctrine, de définir des priorités pédagogiques, de proposer une architecture des parcours ou de formuler une ambition civique et culturelle. Encore faut-il répondre à une question simple et décisive : **comment une telle politique peut-elle être financée, organisée et déployée dans la durée ?** C'est à cette exigence que répond le présent cahier budgétaire et opérationnel.

Ce document accompagne le livre blanc **Quel enseignement pour la Bretagne ?** Il n'en constitue ni une version parallèle ni une simple annexe technique dépourvue d'autonomie. Il en représente le prolongement concret. Le livre blanc principal expose la logique d'ensemble du modèle proposé : continuité du parcours éducatif, priorité aux fondamentaux, réversibilité entre savoir et savoir-faire, reconnaissance du multilinguisme, dignité des différentes voies de formation, rôle central des enseignants, importance des familles, pluralisme régulé des filières, exigence d'une gouvernance cohérente. Le présent cahier prend acte de cette doctrine

et pose la question qui en découle nécessairement : **quelles traductions financières, administratives et opérationnelles ces principes appellent-ils ?**

Cette démarche est nécessaire pour au moins trois raisons.

La première est une raison de sérieux intellectuel et politique. Depuis longtemps, les débats sur l'école oscillent entre deux excès opposés. D'un côté, certains projets éducatifs demeurent au niveau des principes généraux, parfois généreux, parfois inspirants, mais sans clarification de leurs conséquences concrètes. De l'autre, certaines discussions budgétaires réduisent l'enseignement à une simple variable de dépense, comme si l'on pouvait raisonner sur les coûts sans d'abord savoir ce que l'on veut transmettre, à qui, selon quelle hiérarchie et dans quel horizon de formation. Le présent cahier refuse cette séparation. Il part de l'idée que le budget n'a de sens qu'adossé à une doctrine, mais qu'une doctrine éducative sérieuse doit accepter sa traduction budgétaire.

La deuxième raison est une raison de responsabilité publique. Toute politique de l'enseignement engage des moyens considérables : personnels, bâtiments, formation, équipements, transports, filières spécifiques, accompagnement des difficultés, organisation des transitions, orientation, dispositifs linguistiques, liens avec les milieux professionnels, pilotage et évaluation. Refuser de penser ces moyens, ou les traiter à la marge, reviendrait à entretenir l'illusion qu'une réforme pourrait se faire sans arbitrage, sans calendrier et sans hiérarchie de priorités. Or une politique publique n'existe véritablement que lorsqu'elle assume des choix. Le budget est, au fond, la forme la plus visible de ces choix.

La troisième raison est une raison de crédibilité démocratique. Un projet éducatif adressé à la communauté éducative, aux familles, aux élus, aux partenaires institutionnels et au débat public en général ne peut demander à être pris au sérieux s'il ne montre pas qu'il a mesuré, au moins dans ses grandes lignes, les conditions de sa faisabilité. Cela ne signifie pas qu'il faille dès l'abord disposer de tous les chiffres définitifs, ni prétendre clore par avance toutes les discussions. Mais il faut être capable d'indiquer des ordres de grandeur, des postes prioritaires, des scénarios plausibles, des rythmes de mise en œuvre et des conditions de soutenabilité. En matière éducative plus qu'ailleurs peut-être, le flou financier finit toujours par fragiliser les meilleures intentions.

Le présent cahier n'a toutefois pas pour vocation de réduire la question scolaire à une mécanique comptable. Son objet n'est pas d'aligner des masses budgétaires sans réflexion sur leur sens, ni d'importer dans l'enseignement une logique strictement gestionnaire. Il cherche au contraire à montrer que la question financière ne prend toute sa portée qu'à partir d'une hiérarchie éducative explicite. Ce n'est pas le budget qui doit commander la doctrine ; c'est la doctrine qui doit orienter le budget. Si les premières années sont décisives, alors elles doivent être prioritaires. Si la qualité du système dépend d'abord des maîtres, alors la formation, le recrutement et les conditions d'exercice des enseignants doivent être au premier rang. Si le modèle breton entend assumer à la fois le pluralisme des filières, la continuité des parcours, la réversibilité des voies et le multilinguisme, alors ces ambitions doivent trouver une traduction concrète dans la répartition des moyens.

Une telle approche oblige à distinguer plusieurs niveaux d'analyse.

Il faut d'abord identifier les **dépenses structurelles** sans lesquelles aucun système éducatif ne fonctionne : personnels, fonctionnement courant, entretien des établissements, équipements essentiels, organisation des parcours. Il faut ensuite mettre en lumière les **priorités stratégiques**, c'est-à-dire les lieux où un effort supplémentaire ou mieux ciblé produit les effets les plus durables : petite enfance éducative, école des fondamentaux, qualité enseignante, orientation, passerelles entre voies, développement de parcours linguistiques cohérents, modernisation qualitative de la voie professionnelle. Il faut enfin examiner les **conditions de soutenabilité**, non seulement financières, mais aussi institutionnelles,

humaines et territoriales : capacité de recrutement, acceptabilité politique, faisabilité juridique, rythme de montée en charge, équilibre entre ambition et stabilité.

Le choix a été fait, dans ce document, d'adopter une approche à la fois **stratégique et opérationnelle**. Stratégique, parce qu'il ne s'agit pas de bâtir un budget administratif complet ligne à ligne, mais de donner une intelligence d'ensemble des masses, des arbitrages et des scénarios. Opérationnelle, parce qu'il ne s'agit pas non plus de rester au niveau des intentions générales : les priorités doivent être traduites en postes, en séquences de mise en œuvre, en équilibres entre dépenses existantes, redéploiements possibles et efforts nouveaux.

Il convient également de préciser le statut de ce travail. Ce cahier n'est pas un budget exécutif au sens propre. Il ne se substitue ni aux documents financiers d'une collectivité, ni aux arbitrages d'un gouvernement, ni aux obligations juridiques et comptables qui s'imposeraient à une autorité publique en charge de l'enseignement. Il s'agit d'un document de travail stratégique, destiné à éclairer le débat, à renforcer la crédibilité du modèle proposé et à ouvrir une discussion sérieuse avec les acteurs compétents. Les chiffrages qu'il contient ou qu'il appellera devront donc être compris comme des **estimations de cadrage**, des **hypothèses argumentées** et des **ordres de grandeur structurants**, non comme des montants définitivement arrêtés.

Cette prudence n'affaiblit pas le propos ; elle en fait au contraire la condition. En matière de réforme éducative, il est rarement honnête de prétendre tout savoir immédiatement. Il est plus rigoureux de formuler des hypothèses explicites, de distinguer plusieurs scénarios, d'indiquer ce qui relève de la certitude, de l'estimation ou du choix politique, et de montrer comment une ambition peut être graduée dans le temps. C'est pourquoi ce cahier accordera une place particulière aux logiques de montée en charge, aux scénarios prudent, intermédiaire et ambitieux, ainsi qu'aux écarts possibles entre un horizon doctrinal et sa mise en œuvre effective.

La Bretagne offre, à cet égard, un cadre particulièrement intéressant. Son paysage éducatif pluraliste, la place de ses langues, la coexistence de plusieurs réseaux d'établissement, l'importance de l'équité territoriale, la relation entre espaces urbains, ruraux et littoraux, ainsi que le poids symbolique et pratique de certaines questions de transmission, en font un terrain où la réflexion budgétaire ne peut être réduite à une simple reproduction de schémas nationaux abstraits. Le modèle proposé n'entend pas soustraire la Bretagne au cadre français ; il cherche plutôt à montrer qu'un territoire peut devenir un lieu de clarification, y compris sur le plan financier, si l'on accepte de raisonner à partir d'une doctrine explicite.

Il faut enfin rappeler que le coût apparent d'une réforme ne dit pas tout. Une école mal ordonnée, qui laisse s'installer des fragilités précoces, qui traite tardivement les difficultés, qui dévalorise certaines voies, qui fragilise ses enseignants, qui entretient un flou dans l'orientation et qui multiplie les ajustements sans cohérence, a elle aussi un coût — financier, social, humain, civique. Ce coût est souvent moins visible dans les documents budgétaires immédiats, mais il pèse lourdement à moyen et long terme. Penser le budget de l'enseignement, ce n'est donc pas seulement mesurer des dépenses nouvelles ; c'est aussi comparer des coûts évités, des gains de cohérence, des rendements éducatifs plus élevés et des investissements plus justes.

Le présent cahier a ainsi une ambition limitée mais essentielle : **mettre en regard la cohérence éducative et la cohérence financière**. Il ne prétend pas remplacer la décision publique ; il entend la préparer. Il ne prétend pas abolir le débat ; il veut au contraire le rendre plus sérieux. Il ne prétend pas démontrer qu'un bon budget suffirait à faire une bonne école ; il rappelle simplement qu'une bonne école ne peut durablement exister sans ordre budgétaire.

Les pages qui suivent s'efforcent donc d'exposer, avec le plus de clarté possible, les principes budgétaires du modèle proposé, la structure générale des dépenses à considérer, les priorités

de financement, les équilibres entre réseaux et territoires, les scénarios de mise en œuvre, les conditions de soutenabilité et les principaux tableaux de synthèse qui permettent de passer d'une ambition éducative à une discussion publique plus concrète. En ce sens, ce cahier ne vient pas après le livre blanc comme un supplément accessoire ; il en constitue le versant de responsabilité.

I. Principes budgétaires du modèle proposé

Toute politique éducative révèle, tôt ou tard, sa vérité dans son budget. Les principes les plus généreux, les architectures les plus cohérentes, les intentions les plus élevées ne prennent corps qu'à travers des choix d'allocation, des renoncements, des priorités, des séquences de mise en œuvre et des arbitrages durables. En matière d'enseignement, le budget n'est donc pas un appendice technique venant après la doctrine ; il en est la traduction la plus concrète. Il dit ce que l'on tient réellement pour essentiel, ce que l'on accepte de différer, ce que l'on considère comme central ou secondaire, ce que l'on finance comme investissement structurant et ce que l'on traite comme dépense d'accompagnement.

Le modèle proposé pour l'enseignement en Bretagne repose sur une conviction simple : il ne suffit pas de dépenser davantage pour mieux enseigner, mais il ne suffit pas non plus de mieux organiser les idées sans revoir l'ordre réel des moyens. Une réforme sérieuse exige à la fois une doctrine claire et un usage plus hiérarchisé des ressources. Elle demande de distinguer les dépenses qui fondent durablement la qualité éducative de celles qui, bien que parfois utiles, n'en constituent ni le cœur ni le levier principal.

Le présent chapitre vise donc à dégager les principes budgétaires qui doivent guider l'ensemble du présent cahier budgétaire et opérationnel. Ces principes ne sont pas des chiffres. Ils constituent plutôt une grammaire d'allocation, une manière d'ordonner la dépense à partir de la finalité éducative, et non l'inverse.

1. Le budget comme traduction de la doctrine

1.1. La hiérarchie financière doit suivre la hiérarchie éducative

Le premier principe est que la hiérarchie budgétaire doit suivre la hiérarchie éducative. Autrement dit, les ressources ne doivent pas être réparties selon la seule inertie administrative des structures héritées, ni selon la pression conjoncturelle des demandes les plus visibles, mais en fonction de ce qui est jugé décisif pour la qualité du système. Si l'on affirme que les premières années sont déterminantes, alors elles doivent être traitées comme une priorité. Si l'on soutient que l'école des fondamentaux constitue le centre de gravité de l'égalité réelle, alors les moyens humains, pédagogiques et organisationnels doivent y être concentrés avec une attention particulière. Si l'on affirme que la qualité du système dépend avant tout des maîtres, alors il faut tirer toutes les conséquences financières de cette affirmation.

Cette idée paraît simple, mais elle est en réalité exigeante. Elle implique de rompre avec une logique de répartition purement additive, où chaque segment institutionnel défend son enveloppe sans que soit toujours interrogée la place relative de chaque dépense dans la réussite d'ensemble. Une politique éducative véritablement gouvernée doit être capable de dire : toutes les dépenses ne se valent pas au regard de la formation. Certaines ont une portée structurante ; d'autres sont utiles mais secondaires ; d'autres enfin méritent d'être réexaminées si leur coût n'est plus justifié par leur rendement éducatif réel.

Le budget devient ainsi un langage de vérité. Il oblige à rendre visible ce qui est réellement prioritaire. Il évite aussi que la doctrine reste purement rhétorique. Car une politique qui déclare l'importance des fondamentaux tout en dispersant ses moyens ailleurs se contredit elle-même.

1.2. Financer d'abord ce qui produit les effets les plus durables

Le deuxième principe consiste à financer d'abord ce qui produit les effets les plus durables. Toute politique publique de l'enseignement agit dans le temps long. Les bénéfices d'un investissement éducatif n'apparaissent pas toujours immédiatement, mais ils peuvent être profonds et persistants lorsqu'ils touchent les moments décisifs du développement et les leviers essentiels du système.

De ce point de vue, les dépenses les plus fécondes sont généralement celles qui renforcent les bases : qualité de la petite enfance éducative, langage, socialisation, entrée dans la lecture et l'écriture, apprentissage du calcul, stabilité de l'école élémentaire, formation des enseignants, traitement précoce des difficultés, cohérence des transitions. Ce sont ces postes qui conditionnent la suite. Une faiblesse non corrigée dans les premières années se répercute ensuite sur le collège, sur l'orientation, sur le lycée, sur le supérieur, puis sur la vie professionnelle et civique. Inversement, une base plus solide réduit un grand nombre de coûts futurs, visibles ou invisibles.

Financer d'abord ce qui produit les effets les plus durables signifie donc préférer, lorsque des arbitrages sont nécessaires, les investissements à fort rendement formateur plutôt que les dépenses plus immédiatement visibles mais moins structurantes. Cela ne revient pas à négliger tout le reste. Cela revient à distinguer entre le décisif et l'accessoire, entre ce qui fonde et ce qui accompagne.

Cette logique est particulièrement importante dans un contexte de ressources nécessairement contraintes. La question n'est pas seulement de savoir combien l'on dépense, mais où l'on place l'effort principal pour obtenir les effets les plus profonds.

1.3. Éviter la dispersion des moyens

Le troisième principe est la lutte contre la dispersion. L'un des défauts fréquents des politiques éducatives contemporaines est d'accumuler des dispositifs, des programmes complémentaires, des expérimentations, des soutiens ponctuels, des objectifs transversaux, des financements ciblés et des ajustements partiels sans hiérarchie suffisante. Il en résulte souvent un système coûteux, difficile à lire, administrativement lourd, et dont l'efficacité réelle devient plus difficile à évaluer.

Le modèle proposé entend au contraire promouvoir une logique de concentration des moyens sur des priorités identifiées. Cette concentration ne doit pas être brutale ni aveugle ; elle doit être raisonnée. Mais elle suppose de résister à la tentation de répondre à toute difficulté par un nouveau dispositif spécifique. En matière éducative, la prolifération des instruments produit souvent moins de qualité qu'elle ne produit de complexité.

Éviter la dispersion signifie donc simplifier lorsque c'est possible, rationaliser certaines dépenses, mieux articuler les dispositifs existants, supprimer ce qui ne produit pas d'effet démontré suffisant, et recentrer les moyens sur les fonctions où leur rendement éducatif est le plus élevé. C'est une condition de lisibilité pour les acteurs, mais aussi de justice, car les systèmes les plus complexes favorisent souvent les structures et les familles qui savent déjà mieux s'y repérer.

2. Les grands principes d'allocation

2.1. Priorité à la petite enfance éducative et aux fondamentaux

Le premier principe d'allocation est la priorité à la petite enfance éducative et à l'école des fondamentaux. Cette priorité découle directement de la doctrine du livre blanc. C'est dans les premières années que se jouent, pour une large part, le langage, l'attention, le rapport à la règle, la socialisation, la capacité d'entrée dans l'écrit, les premiers automatismes numériques, la confiance devant l'apprentissage et la possibilité même d'une égalité scolaire plus réelle.

Une politique éducative cohérente doit donc faire apparaître cette priorité dans la structure des dépenses. Cela concerne les personnels de la petite enfance éducative, la qualité des environnements d'accueil, la formation spécifique aux premières années, la continuité entre les structures d'éveil et la maternelle, les effectifs et les conditions d'enseignement dans l'école élémentaire, les outils pédagogiques essentiels, les dispositifs de soutien précoce et les évaluations de repérage utiles.

Cette priorité a également une vertu stratégique : elle permet d'investir là où les bénéficiaires futurs sont les plus élevés. Une dépense mieux ciblée dans les premières années peut éviter des dépenses ultérieures plus lourdes, moins efficaces ou plus réparatrices que formatrices. Le budget doit donc refléter cette logique d'amont.

2.2. Priorité à la qualité enseignante

Le deuxième principe d'allocation est la priorité à la qualité enseignante. Un système éducatif n'est jamais meilleur que les conditions dans lesquelles il recrute, forme, accompagne et soutient ses maîtres. Cela ne signifie pas que tout se réduise à eux, mais qu'aucune réforme sérieuse ne peut contourner cette question.

Cette priorité budgétaire concerne d'abord le recrutement : rendre le métier suffisamment attractif pour attirer des profils solides, dans des disciplines et des territoires parfois en tension. Elle concerne ensuite la formation initiale, qui doit être mieux articulée à la réalité du métier et à la doctrine générale du système. Elle concerne également la formation continue, trop souvent traitée comme une variable secondaire alors qu'elle est essentielle dans un monde où les exigences pédagogiques, les contextes sociaux et certains contenus évoluent.

Elle concerne enfin les conditions d'exercice : temps réellement disponible pour l'enseignement, stabilité des affectations quand elle est possible, accompagnement des débuts de carrière, soutien institutionnel, outils adaptés, et, lorsque nécessaire, revalorisation matérielle. Le budget d'un système éducatif doit traduire clairement le fait que les enseignants ne sont pas un poste parmi d'autres, mais le cœur vivant de la transmission.

2.3. Priorité à la cohérence des parcours et aux passerelles

Le troisième principe d'allocation consiste à donner une place réelle à la cohérence des parcours. Trop souvent, les budgets scolaires se structurent selon des catégories administratives figées, sans que soit suffisamment prise en compte la question des transitions : passage de la petite enfance à l'école, de l'école élémentaire au collège, du collège au lycée, du lycée au supérieur ou à l'apprentissage, retour d'une voie à une autre, reprise de trajectoire après une orientation mal ajustée.

Or ces transitions ont un coût et une valeur. Elles exigent des dispositifs d'accompagnement, de l'information, des temps de coordination, des outils d'orientation, des passerelles de formation, parfois des modules de remise à niveau ou de réajustement. Si l'on veut un système réellement réversible, il faut financer la réversibilité. Si l'on veut éviter que l'orientation ne devienne relégation, il faut financer l'accompagnement de l'orientation.

Cette logique est particulièrement importante pour la voie professionnelle et technologique. Lui donner une dignité réelle ne consiste pas seulement à le proclamer ; cela suppose de soutenir les équipements, les ateliers, les stages, les liens avec les partenaires extérieurs, mais aussi les passerelles montantes et latérales, afin que les parcours demeurent ouverts autant que possible.

2.4. Priorité à la soutenabilité territoriale et linguistique

Le quatrième principe d'allocation est plus spécifiquement breton. Il concerne la soutenabilité territoriale et linguistique du modèle. Une politique éducative en Bretagne ne peut ignorer ni la diversité des territoires — urbains, ruraux, littoraux, intérieurs — ni la coexistence de plusieurs filières d'enseignement, ni la question du breton et du gallo, ni les inégalités concrètes d'accès à certaines offres de formation.

Le budget doit donc intégrer non seulement des masses globales, mais aussi la question de la répartition territoriale des moyens. Ce qui est soutenable dans une aire urbaine dense ne l'est pas nécessairement dans un territoire plus dispersé. Ce qui est possible pour une filière à forte demande ne l'est pas de la même manière pour des parcours plus spécifiques. Ce qui est souhaitable du point de vue doctrinal doit être confronté à la viabilité réelle des équipes, des effectifs, des transports et des structures.

Cela implique une politique d'allocation attentive aux seuils de viabilité, à la continuité des parcours linguistiques, à la proximité raisonnable des établissements, au coût du pluralisme scolaire et à la possibilité de maintenir une diversité sans multiplier des structures trop fragiles. La soutenabilité territoriale et linguistique n'est pas une contrainte extérieure au modèle ; elle en est l'une des conditions de réussite.

3. Les principes de soutenabilité

3.1. Soutenabilité financière

La première forme de soutenabilité est évidemment financière. Une réforme éducative n'est pas sérieuse si elle repose sur des hypothèses de financement trop fragiles, sur des dépenses nouvelles permanentes sans ressources identifiées, ou sur une sous-estimation des coûts de fonctionnement à moyen terme. La soutenabilité financière implique donc un principe de prudence. Il faut distinguer ce qui relève du coût initial, du coût récurrent, du coût de montée en charge, et du coût de stabilisation.

Mais cette prudence ne doit pas se transformer en conservatisme budgétaire pur. Une politique éducative doit aussi savoir distinguer entre dépense et investissement. Certaines charges nouvelles peuvent être parfaitement justifiées si elles réduisent à terme d'autres coûts ou si elles améliorent de manière substantielle la qualité du système. L'enjeu n'est donc pas seulement de contenir les dépenses, mais de les ordonner de façon plus rentable du point de vue éducatif.

La soutenabilité financière suppose ainsi trois choses : une hiérarchie des priorités, une montée en charge réaliste et une capacité à évaluer les effets produits. Un budget éducatif intelligent n'est pas simplement économe ; il est stratégiquement orienté.

3.2. Soutenabilité institutionnelle

La deuxième forme de soutenabilité est institutionnelle. Une réforme peut être souhaitable sur le papier et pourtant échouer si l'appareil administratif, les établissements, les réseaux de formation, les procédures juridiques et les structures de pilotage ne sont pas capables de

l'absorber. Toute ambition éducative doit donc être mesurée à l'aune de la capacité réelle des institutions à la mettre en œuvre.

Cette exigence est particulièrement importante lorsque l'on parle de pluralisme scolaire, de filières linguistiques, de coordination entre cycles, de passerelles entre voies ou d'harmonisation progressive entre réseaux. Chaque avancée dans ces domaines suppose des règles claires, des compétences administratives, des responsabilités identifiées et une capacité de pilotage dans la durée.

La soutenabilité institutionnelle impose donc une logique de progressivité. Il vaut souvent mieux une réforme moins spectaculaire mais gouvernable qu'une transformation trop large, lancée sans instruments stables de conduite. Cela ne signifie pas renoncer à l'ambition. Cela signifie la rendre administrativement praticable.

3.3. Soutenabilité humaine et administrative

La troisième forme de soutenabilité est humaine et administrative. Un système éducatif ne change pas seulement par décision juridique ou budgétaire. Il change à travers des personnes : enseignants, chefs d'établissement, formateurs, personnels d'encadrement, équipes administratives, partenaires territoriaux. Si ces acteurs ne sont pas suffisamment nombreux, formés, disponibles ou convaincus, la réforme demeure formelle.

Toute politique budgétaire cohérente doit donc intégrer cette dimension. Peut-on recruter les enseignants nécessaires ? Les former dans de bonnes conditions ? Trouver des compétences suffisantes pour certains parcours spécialisés, notamment linguistiques ? Organiser les passerelles promises ? Accompagner les établissements dans les changements demandés ? Produire les outils et les temps de coordination indispensables ? Ces questions relèvent pleinement de la soutenabilité.

L'administration elle-même constitue ici un facteur crucial. Trop de projets sous-estiment le coût administratif de leur propre mise en œuvre. Or la multiplication de dispositifs sans capacité réelle de suivi engendre rapidement confusion, épuisement et inefficacité. Une réforme durable doit donc être administrativement sobre autant que possible, même lorsqu'elle est intellectuellement ambitieuse.

3.4. Progressivité de la mise en œuvre

Le quatrième principe de soutenabilité est la progressivité. Toute réforme éducative de fond doit se déployer dans le temps. Cela tient à la nature même de l'éducation : on ne modifie ni les pratiques, ni les cultures professionnelles, ni les parcours, ni les représentations sociales, ni les équilibres territoriaux par un simple effet d'annonce. Il faut des phases, des priorités, des expérimentations encadrées, des ajustements et des évaluations intermédiaires.

La progressivité est donc une vertu stratégique. Elle permet de distinguer ce qui peut être engagé immédiatement de ce qui demande une préparation plus longue. Elle permet aussi d'éviter que le coût politique, administratif ou humain d'une réforme ne dépasse sa capacité d'acceptation et de mise en œuvre. Une politique éducative soutenable n'est pas celle qui promet le plus vite le plus grand nombre de changements ; c'est celle qui sait ordonner ses séquences sans perdre son cap.

Dans le cas du modèle proposé, cette progressivité pourra prendre la forme de scénarios différenciés : prudent, intermédiaire, ambitieux. Chacun supposera des niveaux d'effort distincts, mais tous devront rester fidèles aux mêmes principes directeurs. La progressivité n'est pas un affaiblissement de la doctrine ; elle en est la traduction temporelle.

Ainsi compris, les principes budgétaires du modèle proposé ne se réduisent ni à une logique d'économie, ni à une logique de dépense, ni à une simple ventilation comptable. Ils définissent une manière de gouverner les moyens à partir d'une hiérarchie éducative explicite. Financer d'abord ce qui fonde durablement la qualité de la formation, soutenir en priorité les enseignants, renforcer la cohérence des parcours, tenir compte des réalités territoriales et linguistiques, assurer la soutenabilité financière, institutionnelle et humaine, déployer la réforme de manière progressive : tels sont les repères à partir desquels le reste du cahier budgétaire doit être lu.

II. Structure générale des dépenses éducatives

Une réflexion budgétaire sérieuse sur l'enseignement doit commencer par une clarification élémentaire : de quoi parle-t-on exactement lorsque l'on parle de "dépenses éducatives" ? Trop souvent, le débat public oscille entre des chiffres globaux, impressionnants mais peu lisibles, et des discussions ponctuelles sur tel poste ou telle mesure particulière, sans vision d'ensemble. Or une politique éducative cohérente exige une cartographie plus intelligible des dépenses. Il faut savoir distinguer les grandes masses, identifier les niveaux du parcours auxquels elles se rattachent, et faire apparaître les fonctions transversales qui traversent l'ensemble du système.

L'objectif de ce chapitre n'est pas encore de chiffrer dans le détail chaque poste, mais de construire une grille de lecture stratégique. Cette grille doit permettre ensuite de raisonner en priorités, en arbitrages, en scénarios de montée en charge et en soutenabilité. Autrement dit, il s'agit moins ici de produire un budget que d'ordonner le champ de ce qui devra être budgété.

Le modèle proposé pour l'enseignement en Bretagne invite à distinguer trois grandes entrées. La première est celle des **grands postes de dépense** : personnels, fonctionnement, investissement, soutien et ingénierie. La deuxième est celle des **niveaux du parcours éducatif** : petite enfance éducative, école élémentaire, collège, lycée, enseignement supérieur. La troisième est celle des **dépenses transversales**, qui ne se laissent pas enfermer dans un seul niveau : formation des enseignants, orientation, évaluation, numérique, santé, sécurité, langues de Bretagne, transports, équité territoriale. C'est l'articulation de ces trois entrées qui permet de comprendre la structure réelle d'un système éducatif.

1. Les grands postes de dépense

1.1. Dépenses de personnel

Dans tout système éducatif, les dépenses de personnel constituent le poste principal. Cela est normal. L'enseignement est d'abord une activité humaine de transmission, d'encadrement, de formation et de relation. Les enseignants en sont le centre, mais ils ne sont pas les seuls personnels concernés. Il faut y ajouter les directions d'établissement, les personnels administratifs, les personnels d'accompagnement, de vie scolaire, d'orientation, de petite enfance éducative, les formateurs, ainsi que, selon les cas, certains personnels techniques ou spécialisés.

Ce poids des dépenses de personnel ne doit pas être regardé comme une anomalie budgétaire, mais comme le reflet même de la nature de la mission éducative. Une politique qui prétendrait réformer l'enseignement sans prendre au sérieux ce poste se condamnerait à l'irréalisme. Cela dit, reconnaître son caractère central n'interdit pas d'en interroger la structure. Tous les

emplois n'ont pas le même effet formateur. Toutes les dépenses de personnel ne se situent pas au même niveau de priorité stratégique. Un système peut être très intensif en effectifs sans être bien ordonné, s'il ne concentre pas ses ressources humaines là où elles sont le plus utiles.

Distinguer les dépenses de personnel signifie donc non seulement mesurer leur importance, mais analyser leur répartition : quelles parts vont à la petite enfance ? À l'école des fondamentaux ? Au secondaire ? Au supérieur ? À l'accompagnement ? À l'encadrement ? À la formation ? À l'administration ? À certaines missions spécifiques ? Une doctrine budgétaire sérieuse doit être capable de poser cette question sans tabou.

1.2. Dépenses de fonctionnement

Le deuxième grand poste est celui des dépenses de fonctionnement. Il s'agit de tout ce qui permet aux établissements et aux structures éducatives de fonctionner au quotidien : fluides, entretien courant, fournitures, restauration, maintenance, assurances, nettoyage, services administratifs ordinaires, dépenses liées à la vie scolaire, parfois certaines ressources pédagogiques récurrentes. Ce poste est moins visible symboliquement que celui des personnels, mais il conditionne concrètement la qualité de l'environnement éducatif.

Une école, un collège, un lycée ou une structure de petite enfance mal entretenus, matériellement fragiles, trop contraints dans leur fonctionnement quotidien ou soumis à des arbitrages de gestion trop serrés finissent par dégrader les apprentissages, le climat scolaire et le travail des équipes. Il existe donc un niveau minimal de fonctionnement sans lequel l'ambition éducative perd une part de sa crédibilité.

Mais là encore, la bonne question n'est pas seulement quantitative. Il faut aussi examiner la qualité de la dépense de fonctionnement. Certaines charges sont incompressibles. D'autres peuvent parfois être rationalisées, mutualisées ou mieux articulées à l'échelle d'un territoire ou d'un réseau. Une réflexion stratégique sur le fonctionnement ne vise pas à fragiliser les établissements ; elle cherche au contraire à distinguer entre ce qui soutient réellement la mission éducative et ce qui relève d'habitudes administratives ou de structures peu efficaces.

1.3. Dépenses d'investissement

Le troisième grand poste est celui des dépenses d'investissement. Il concerne les bâtiments, leur construction ou leur rénovation, les équipements lourds, les laboratoires, les ateliers, les infrastructures sportives, certains dispositifs techniques, les aménagements destinés à des pédagogies spécifiques, l'adaptation de certains locaux à des parcours linguistiques ou professionnels, et plus largement tout ce qui relève d'une logique de capital fixe durable.

Les dépenses d'investissement jouent un rôle particulier, car elles conditionnent la capacité du système à se transformer dans le temps. Un établissement bien conçu n'est pas seulement un lieu plus agréable ; il peut soutenir une pédagogie, permettre des ateliers, favoriser une meilleure circulation entre les fonctions, offrir des espaces de travail plus cohérents, accueillir certaines filières spécifiques ou soutenir un climat scolaire plus stable. De même, des ateliers ou équipements adaptés sont indispensables si l'on veut donner à la voie professionnelle ou technologique une réelle dignité formative.

L'investissement pose toutefois une difficulté stratégique : il est très visible, politiquement valorisable et parfois plus facile à afficher qu'une réforme plus profonde du travail pédagogique ou de la formation des maîtres. Il faut donc veiller à ne pas surinvestir dans le bâti ou l'équipement au détriment des leviers humains et pédagogiques. Un bon système éducatif a besoin d'investissements matériels, mais ceux-ci doivent rester ordonnés à la doctrine générale, et non s'y substituer.

1.4. Dépenses de soutien, d'accompagnement et d'ingénierie

Le quatrième grand poste, souvent moins bien identifié, regroupe les dépenses de soutien, d'accompagnement et d'ingénierie. Il s'agit notamment de ce qui permet au système de se connaître, de se corriger, de s'adapter et d'accompagner les élèves ou les équipes : orientation, évaluation, dispositifs d'aide, accompagnement des transitions, production d'outils, formation continue, ingénierie pédagogique, systèmes d'information, coordination de parcours, soutien à certaines expérimentations, dispositifs linguistiques spécifiques, ou encore fonctions de pilotage plus fines.

Ce poste peut être d'une grande utilité, mais il est aussi celui où le risque de dispersion est souvent le plus fort. Beaucoup de systèmes éducatifs accumulent, au fil des réformes, des instruments de soutien ou d'ingénierie qui finissent par produire de la complexité, de la redondance, voire de la bureaucratie. L'enjeu n'est donc pas seulement d'identifier ces dépenses, mais d'en interroger le rendement réel.

Dans le modèle proposé, ces dépenses doivent être regardées comme un poste stratégique à deux conditions : qu'elles soient clairement reliées aux priorités du système, et qu'elles ne se développent pas au détriment de la simplicité générale. Une ingénierie utile est celle qui renforce la cohérence ; une ingénierie excessive risque au contraire de l'affaiblir.

2. Les niveaux du parcours éducatif

2.1. Petite enfance éducative

Le premier niveau à distinguer est celui de la petite enfance éducative. Il comprend l'ensemble des structures, personnels, environnements et dispositifs qui précèdent ou accompagnent l'entrée dans les apprentissages scolaires explicites : famille dans sa fonction éducative première, crèche, structures d'accueil, jardins d'enfant, école maternelle selon les configurations retenues. Du point de vue budgétaire, ce niveau mérite d'être clairement individualisé, car il a longtemps été sous-pensé comme espace proprement éducatif.

Or le modèle proposé lui attribue une importance stratégique majeure. C'est à ce stade que se jouent le langage, la socialisation, l'attention, la motricité, la relation au cadre, l'entrée dans la parole et les premières dispositions à l'apprentissage. Les dépenses relatives à ce niveau doivent donc être analysées non comme de simples charges de garde ou d'accueil, mais comme des investissements éducatifs de fond.

Cela implique de distinguer les coûts de personnel, les coûts d'encadrement, les coûts d'équipement adaptés à la petite enfance, les conditions de formation des personnels concernés, et l'articulation avec la famille et l'école maternelle. Si l'on veut réellement faire de la petite enfance l'un des centres de gravité du modèle, il faut lui donner une visibilité budgétaire qui corresponde à cette ambition.

2.2. École élémentaire

Le deuxième niveau est celui de l'école élémentaire, qui constitue, dans le modèle proposé, le cœur de l'école des fondamentaux. C'est là que se concentrent les apprentissages de la lecture, de l'écriture, du calcul, de l'expression, des premiers raisonnements organisés, des habitudes de travail et d'une partie essentielle de l'égalité scolaire réelle.

Du point de vue budgétaire, l'école élémentaire doit donc être traitée comme un espace de priorité forte. Cela signifie que ses coûts ne doivent pas seulement être additionnés aux autres niveaux, mais analysés pour ce qu'ils représentent stratégiquement : qualité des enseignants, effectifs, outils pédagogiques, temps consacré aux fondamentaux, repérage et traitement

précoce des difficultés, premières activités de réversibilité entre abstrait et concret, qualité du cadre matériel.

Une politique budgétaire cohérente pourrait ainsi choisir de surprotéger ou de sur-prioriser certains segments de l'école élémentaire au regard de leur rendement éducatif. Cela ne signifie pas négliger les autres niveaux, mais reconnaître que la qualité future du système se joue en grande partie ici.

2.3. Collège

Le troisième niveau est celui du collège, conçu dans le livre blanc comme l'étape de structuration de la pensée, de diversification des disciplines et de découverte progressive des aptitudes. Budgétairement, il correspond à un niveau où les coûts tendent souvent à s'accroître du fait de la pluralité des matières, des emplois du temps, des structures, des besoins en coordination, et parfois des difficultés sociales ou scolaires qui s'y cristallisent.

Cette complexité fait du collège un espace budgétaire sensible. Il faut y financer à la fois l'exigence disciplinaire, la qualité des équipes, certaines formes d'accompagnement, les activités techniques ou expérimentales, la découverte des métiers, les dispositifs de transition et d'orientation, sans laisser la structure devenir trop dispersée ni trop opaque.

Dans le cadre du modèle proposé, le collège devrait être analysé comme un niveau charnière. Une partie des dépenses qui y sont engagées doit être comprise comme soutien à la cohérence future des parcours : si le collège structure mieux, oriente mieux et révèle mieux les aptitudes sans relégation, il permet ensuite au lycée de fonctionner de manière plus claire. Le coût du collège ne peut donc être apprécié seulement à partir de son fonctionnement immédiat ; il doit être lu à la lumière de sa fonction de pivot.

2.4. Lycée

Le quatrième niveau est celui du lycée, lieu de différenciation des parcours, de préparation au supérieur, à l'apprentissage ou à l'emploi qualifié. Budgétairement, il est marqué par la coexistence de voies différentes — générale, technologique, professionnelle — qui n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes équipements, ni les mêmes partenariats, ni les mêmes coûts unitaires.

Cette diversité impose une lecture fine des dépenses. La voie générale mobilise davantage certains enseignements théoriques, certaines préparations académiques et certaines fonctions d'orientation. Les voies technologique et professionnelle requièrent souvent davantage d'équipements, d'ateliers, de plateaux techniques, de liens avec les milieux professionnels, de stages, d'alternance ou de logistique adaptée. Une lecture purement agrégée du lycée risquerait de masquer ces différences.

Le modèle proposé insiste cependant sur un point : la diversité des coûts ne doit pas être confondue avec une hiérarchie implicite de dignité. Il est normal que certaines formations professionnelles bien conçues coûtent davantage par élève que des parcours plus abstraits. Cela ne signifie pas qu'elles soient moins légitimes. Bien au contraire, leur qualité suppose parfois un niveau d'investissement plus élevé, précisément parce qu'elles articulent théorie, pratique, matériel, encadrement et insertion.

2.5. Enseignement supérieur

Le cinquième niveau est celui de l'enseignement supérieur. Le cahier budgétaire n'a pas vocation à en refaire ici toute l'économie, mais il doit l'inclure dans la structure générale des dépenses, ne serait-ce que parce que le modèle proposé raisonne en continuum de la petite enfance à l'université. Le supérieur a sa logique propre : recherche, spécialisation, autonomie

des étudiants, professionnalisation, laboratoires, partenariats, formations longues ou courtes, articulation entre savoir adulte et qualification.

Du point de vue budgétaire, il représente des coûts spécifiques et très variables selon les filières : certaines formations sont peu coûteuses en équipements, d'autres très intensives en laboratoires, ateliers, matériel ou encadrement spécialisé. Mais l'enjeu, dans le cadre de ce cahier, est surtout de rappeler que les dépenses du supérieur ne peuvent être pensées isolément des performances en amont du système.

Un enseignement scolaire plus cohérent, plus solide et mieux orienté produit normalement un enseignement supérieur plus efficace, moins encombré de compensations implicites, mieux articulé aux aptitudes réelles des étudiants. La structure budgétaire générale doit donc être lue comme un ensemble où les niveaux se conditionnent mutuellement.

3. Les dépenses transversales

3.1. Formation initiale et continue des enseignants

Certaines dépenses ne peuvent être rattachées à un seul niveau du parcours. La formation initiale et continue des enseignants en est l'exemple le plus clair. Elle concerne tous les âges de la scolarité, toutes les filières, toutes les disciplines, tous les territoires. Elle constitue en réalité l'un des grands fils traversants du système.

Du point de vue budgétaire, cela justifie de la traiter comme une catégorie propre. Ses coûts ne doivent pas être dilués dans les dépenses ordinaires de personnel, car elle a une fonction stratégique particulière : elle conditionne la qualité future du système, sa capacité à évoluer, la stabilité des pratiques et la diffusion de la doctrine générale. Une politique qui veut donner la priorité aux maîtres doit rendre visible cette dépense spécifique.

Il conviendra donc, dans les étapes ultérieures du cahier, de distinguer clairement les coûts liés à la formation initiale, à l'entrée dans le métier, à la formation continue, à l'accompagnement des transitions pédagogiques, et à la spécialisation éventuelle de certains enseignants, notamment dans le domaine linguistique ou professionnel.

3.2. Orientation, évaluation et passerelles

L'orientation, l'évaluation et les passerelles constituent un second bloc transversal. Elles concernent l'ensemble du parcours et jouent un rôle déterminant dans la cohérence des trajectoires. Or ces fonctions ont un coût : personnels d'orientation, outils d'information, dispositifs d'accompagnement, bilans intermédiaires, coordination entre établissements, modules de transition, remises à niveau, organisation pratique de certaines passerelles.

Dans beaucoup de systèmes, ces coûts sont sous-estimés ou mal identifiés. On attend de l'orientation qu'elle soit plus humaine, plus fine, plus réversible, mais sans toujours lui donner les moyens structurels de cette ambition. De même, on souhaite des passerelles réelles entre voies, mais sans financer suffisamment les dispositifs qui les rendent praticables.

Le modèle proposé, parce qu'il fait de l'orientation accompagnée et de la réversibilité des parcours un principe fort, doit donc donner à ce poste transversal une visibilité budgétaire plus nette. Il ne s'agit pas d'en faire un secteur bureaucratique autonome, mais de reconnaître qu'une cohérence réelle des parcours demande une ingénierie et un accompagnement spécifiques.

3.3. Numérique, santé, sécurité

Le numérique, la santé et la sécurité forment un troisième ensemble transversal. Ils traversent tous les niveaux du système, mais selon des logiques différentes. Le numérique peut relever

d'outils pédagogiques, d'équipements, de maintenance, de formation, de systèmes administratifs ou de ressources spécifiques. La santé touche aux conditions d'apprentissage, à certains personnels, à la coordination avec d'autres services publics, à la prévention et au suivi. La sécurité renvoie à la qualité des bâtiments, à la surveillance, à certains équipements, à la prévention des violences et au climat scolaire.

Ces dépenses ont en commun d'être nécessaires sans constituer le cœur de la mission éducative. Il faut donc les rendre visibles sans leur donner une place doctrinalement excessive. Une erreur fréquente serait soit de les négliger, soit de les laisser absorber l'attention au détriment des fondamentaux. Le bon ordre budgétaire consiste à les penser comme des conditions de possibilité de l'enseignement, non comme des finalités autonomes.

Dans la suite du cahier, il faudra donc examiner ces postes avec une double exigence : assurer leur niveau de suffisance, mais les maintenir dans une hiérarchie claire au regard de la mission centrale du système.

3.4. Langues de Bretagne et parcours multilingues

Les langues de Bretagne et les parcours multilingues constituent un poste transversal plus spécifique au modèle proposé. Ils concernent plusieurs niveaux du système : sensibilisation précoce, parcours bilingues, filières immersives, continuité entre cycles, formation des enseignants, ressources pédagogiques, équilibre territorial de l'offre, articulation avec le français et avec les langues étrangères.

Budgétairement, ce domaine ne peut pas être réduit à une ligne marginale ou symbolique. Si le multilinguisme constitue l'un des principes du modèle, alors il doit être traité avec cohérence : non dans l'inflation des dispositifs, mais dans la continuité réelle des parcours. Cela implique des coûts de personnel, de formation, de production de ressources, parfois de transport ou d'organisation territoriale, ainsi qu'une réflexion sur les seuils de viabilité.

Ce poste transversal devra donc être abordé avec beaucoup de précision : assez visible pour montrer la réalité de l'engagement, assez ordonné pour ne pas compromettre la soutenabilité générale du système.

3.5. Transports et équité territoriale

Enfin, les transports et l'équité territoriale constituent une dernière grande catégorie transversale. On oublie souvent que l'accès réel à l'enseignement ne dépend pas seulement de l'existence théorique d'établissements ou de filières, mais aussi de la possibilité concrète de les rejoindre. Cette question est particulièrement importante dans une région comme la Bretagne, où coexistent des aires urbaines denses, des territoires plus dispersés, des espaces littoraux, des zones rurales et une pluralité d'offres scolaires.

Du point de vue budgétaire, cette dimension doit être pleinement prise en compte. Le coût d'un système pluraliste et équitable ne se mesure pas seulement dans les établissements eux-mêmes, mais aussi dans les conditions d'accès : transports scolaires, distances raisonnables, continuité géographique des parcours, possibilité effective pour les familles d'exercer un choix réel entre plusieurs filières lorsque cela est souhaité.

Cette dépense territoriale n'est pas annexe. Elle touche directement à la justice du système. Un modèle qui proclame la pluralité, la liberté de choix ou l'égalité d'accès sans en financer les conditions matérielles resterait largement théorique.

Ainsi comprise, la structure générale des dépenses éducatives fait apparaître trois évidences. Premièrement, un système éducatif ne se réduit pas à ses masses globales : il faut distinguer les grands postes, les niveaux de parcours et les fonctions transversales. Deuxièmement,

certaines dépenses relèvent du fonctionnement normal, tandis que d'autres ont une portée plus spécifiquement stratégique. Troisièmement, la cohérence budgétaire ne peut être atteinte qu'en croisant ces différentes lectures, et non en raisonnant par blocs administratifs isolés.

III. Les priorités de financement

Une structure générale des dépenses ne suffit pas encore à définir une politique budgétaire. Elle permet de voir où se situent les grandes masses, mais elle ne dit pas encore clairement **où l'effort supplémentaire doit porter**, ni selon quelle hiérarchie stratégique les moyens doivent être mobilisés. Or c'est précisément à ce niveau que se joue la cohérence réelle d'un modèle éducatif. Un système peut être correctement cartographié et demeurer pourtant mal orienté s'il ne sait pas distinguer ce qui doit être financé en priorité de ce qui doit seulement être maintenu, rationalisé ou différé.

Le présent chapitre a donc pour objet d'identifier les **priorités de financement** qui découlent directement de la doctrine générale du livre blanc et des principes budgétaires déjà posés. Il ne s'agit pas encore de chiffrer définitivement chaque poste, mais de fixer une hiérarchie politique et stratégique des efforts. Cette hiérarchie doit répondre à une question simple : **quels investissements éducatifs produisent les effets les plus décisifs, les plus durables et les plus cohérents avec le modèle proposé ?**

Dans cette perspective, six priorités principales se dégagent. Elles correspondent aux points d'appui les plus structurants de la réforme : la petite enfance éducative, l'école des fondamentaux, les enseignants, la réversibilité des parcours, le multilinguisme et la voie professionnelle et technologique. Ces priorités ne résument pas toute la dépense éducative, mais elles indiquent où la politique publique doit choisir de concentrer son effort si elle veut réellement transformer le système plutôt que le gérer à la marge.

1. La petite enfance éducative

1.1. Langage, socialisation, motricité, éveil

La première priorité de financement doit porter sur la petite enfance éducative. Ce choix découle directement de la logique du modèle proposé : c'est dans les premières années que se forment les bases les plus profondes du développement futur. Le langage, la qualité des interactions, la stabilité affective, la socialisation, la motricité, l'attention partagée, les premières habitudes de vie et le rapport au réel s'y construisent dans des conditions qui influencent durablement la suite du parcours scolaire.

Une politique éducative responsable ne peut donc traiter ce moment comme une simple antichambre de l'école ou comme un secteur de garde sans véritable portée stratégique. Il faut au contraire reconnaître que l'éveil précoce est l'un des lieux où se joue l'égalité la plus réelle. Les écarts de langage, d'attention ou de socialisation qui apparaissent très tôt tendent à peser lourdement sur l'entrée dans les apprentissages si rien n'est fait pour les prévenir ou les atténuer.

Financer la petite enfance éducative signifie d'abord investir dans la qualité relationnelle et formatrice des structures d'accueil : personnels suffisamment qualifiés, stabilité des équipes, environnements adaptés, attention au langage, au jeu, au corps, au rythme de l'enfant et à la continuité entre les différents milieux de prise en charge. Ces dépenses ne doivent pas être regardées comme accessoires. Elles relèvent d'un investissement éducatif de fond.

1.2. Articulation entre famille, crèche, jardin d'enfant et maternelle

La deuxième dimension de cette priorité concerne l'articulation entre les différents milieux de la petite enfance. L'un des défauts des politiques publiques dans ce domaine est souvent de juxtaposer les structures sans assez de cohérence : d'un côté les familles, de l'autre les dispositifs de garde, plus loin l'école maternelle, chacun fonctionnant selon ses propres logiques. Or le modèle proposé insiste au contraire sur la continuité des milieux éducatifs.

Cela implique de financer non seulement des structures, mais aussi des articulations : continuité des repères, transmission d'informations utiles entre professionnels, accompagnement des familles lorsque cela est nécessaire, cohérence entre l'éveil préscolaire et l'entrée progressive dans la maternelle. Une telle articulation a un coût, notamment en formation, en coordination et en ingénierie légère, mais ce coût doit être compris comme un facteur de qualité du parcours plutôt que comme une surcharge administrative.

L'enjeu est d'éviter la double erreur consistant soit à dissocier radicalement la petite enfance de l'école, soit à vouloir scolariser trop tôt. La bonne dépense est ici celle qui renforce les milieux éducatifs sans anticiper abusivement les apprentissages formels.

1.3. Coûts spécifiques et effets attendus

Les coûts spécifiques de cette priorité concernent principalement les personnels, leur qualification, les conditions d'accueil, certains aménagements matériels adaptés, les temps de coordination utiles et les dispositifs de soutien ou d'accompagnement ciblés. Ces coûts peuvent sembler élevés au regard d'effets qui ne se lisent pas immédiatement dans les examens scolaires. Pourtant, ils ont une fécondité durable.

Les effets attendus sont multiples : meilleure qualité du langage oral à l'entrée en maternelle puis en élémentaire, socialisation plus stable, meilleure disponibilité aux apprentissages, diminution de certaines fragilités précoces, rapport plus confiant au cadre éducatif, et, à plus long terme, réduction partielle de certaines dépenses réparatrices qui interviennent trop tard. En ce sens, la petite enfance constitue l'un des postes où le rendement éducatif d'un investissement bien conçu peut être particulièrement élevé.

2. L'école des fondamentaux

2.1. Renforcement de la lecture, de l'écriture et du calcul

La deuxième grande priorité de financement est l'école des fondamentaux, c'est-à-dire principalement l'école élémentaire. Si la petite enfance prépare, l'école élémentaire installe. C'est là que se jouent concrètement la lecture, l'écriture, le calcul, l'expression, la compréhension des consignes, les premiers raisonnements structurés et les habitudes de travail. C'est donc là que le système peut, avec le plus d'efficacité, produire de l'égalité réelle ou laisser se fixer des écarts durables.

Une politique budgétaire cohérente doit en tirer toutes les conséquences. Le renforcement de la lecture, de l'écriture et du calcul ne peut pas relever du simple affichage. Il demande des moyens : formation spécifique des maîtres, temps scolaire clairement ordonné, outils pédagogiques fiables, dispositifs de repérage précoce des difficultés, soutien ciblé, stabilité des progressions et, dans certains cas, attention aux effectifs ou à l'organisation concrète des groupes.

Financer les fondamentaux ne signifie pas appauvrir l'école, mais reconnaître son centre de gravité. Cela suppose de faire apparaître dans les arbitrages budgétaires que les apprentissages de base ne sont pas un poste parmi d'autres. Ils sont la condition de tous les autres.

2.2. Formation des maîtres du primaire

Cette priorité ne peut être dissociée d'un effort particulier sur la formation des maîtres du primaire. Dans beaucoup de systèmes, l'école élémentaire est reconnue comme décisive dans les discours, mais pas toujours traitée comme telle dans les conditions de formation, de recrutement et de soutien de ses enseignants. Le modèle proposé invite au contraire à considérer que les professeurs des premières années doivent compter parmi les professionnels les mieux préparés à leur mission, précisément parce qu'ils portent le cœur de l'édifice.

Cela implique des coûts de formation initiale plus exigeante, des modules spécifiques sur l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et des mathématiques, une meilleure connaissance du développement de l'enfant, une maîtrise plus assurée des progressions, ainsi qu'un accompagnement plus solide en début de carrière. Il est fréquent que les dépenses les plus rentables à ce niveau ne soient pas celles qui s'affichent le plus, mais celles qui améliorent directement la qualité quotidienne de l'enseignement.

Faire de l'école des fondamentaux une priorité budgétaire sérieuse, c'est donc nécessairement faire de la qualité des maîtres du primaire une priorité de second rang immédiat, voire une priorité interne au sein de cette priorité.

2.3. Outils pédagogiques, évaluation et soutien précoce

La troisième composante de cette priorité concerne les outils pédagogiques, l'évaluation et le soutien précoce. Une école des fondamentaux plus solide ne repose pas seulement sur de meilleurs enseignants, mais aussi sur des environnements de travail plus cohérents : ressources pédagogiques stables, supports adaptés, dispositifs d'évaluation intermédiaire permettant de repérer rapidement les écarts, modalités de reprise des difficultés avant qu'elles ne se transforment en retard durable.

Ces postes ne doivent cependant pas dériver vers une inflation d'outils ou une bureaucratisation de l'évaluation. Leur financement doit rester sobre, précis et directement relié à l'amélioration des acquis. Il faut investir dans ce qui aide réellement à enseigner mieux et à corriger plus tôt, non dans l'accumulation de dispositifs périphériques.

Le soutien précoce, en particulier, mérite une attention budgétaire spécifique. Lorsqu'un élève rencontre très tôt des difficultés dans la lecture, le langage ou le calcul, le coût d'une réponse rapide et ciblée est souvent bien inférieur à celui des compensations plus tardives.

3. Les enseignants

3.1. Recrutement

La troisième priorité stratégique est celle des enseignants dans leur ensemble. Le premier volet en est le recrutement. Une politique éducative ambitieuse suppose que le métier attire des personnes suffisamment solides sur le plan disciplinaire, pédagogique et humain. Or l'attractivité du métier ne dépend pas d'un seul facteur ; elle tient à un ensemble : niveau de rémunération, conditions de travail, reconnaissance sociale, visibilité de la mission, stabilité des attentes institutionnelles et sentiment d'exercer une fonction réellement respectée.

Du point de vue budgétaire, cela signifie qu'il faut être prêt à mobiliser des moyens pour rendre possible un recrutement de qualité, notamment dans les disciplines ou les territoires les plus fragiles. Le coût du mauvais recrutement ou du non-recrutement est souvent beaucoup plus élevé que celui d'un effort bien ciblé : postes vacants, recours à des solutions précaires, instabilité des équipes, affaiblissement de la continuité pédagogique.

Financer le recrutement, ce n'est donc pas seulement augmenter une masse salariale ; c'est sécuriser la qualité de l'ensemble du système.

3.2. Formation initiale

Le deuxième volet est la formation initiale. Une doctrine éducative cohérente exige que les nouveaux enseignants soient formés à la fois dans leur discipline, dans la compréhension du développement de l'élève, dans les méthodes d'enseignement, dans la tenue de classe, dans l'évaluation et dans la finalité même de l'école. Une formation trop théorique, trop fragmentée ou trop faiblement articulée au réel fragilise ensuite durablement les pratiques.

Cette formation a un coût propre : encadrement, temps de stage, dispositifs d'entrée progressive dans le métier, formation universitaire ou professionnelle spécifique, ressources et accompagnement. Mais ce coût doit être compris comme un investissement de structure. Un système éducatif qui sous-investit dans la formation initiale s'expose à surdépenser ensuite en correction, en soutien, en instabilité ou en découragement professionnel.

3.3. Formation continue

Le troisième volet est la formation continue. Trop souvent, elle est traitée comme un supplément, alors qu'elle devrait être une composante normale de la qualité du système. Les enseignants doivent pouvoir approfondir certaines pratiques, ajuster leurs connaissances, se former à des besoins spécifiques, accompagner des réformes claires, mieux comprendre certains publics ou certains contenus.

La formation continue n'a toutefois de sens que si elle est utile, ciblée et cohérente avec la doctrine générale. Une offre abondante mais dispersée produirait peu d'effets. Le financement doit donc privilégier les formations qui soutiennent les axes les plus importants du modèle : fondamentaux, transitions entre cycles, évaluation, orientation, réversibilité, multilinguisme, qualité de la voie professionnelle.

3.4. Revalorisation et conditions d'exercice

Enfin, la question des enseignants inclut leur revalorisation et leurs conditions d'exercice. Une politique éducative responsable ne peut traiter la rémunération comme secondaire, mais elle ne doit pas non plus y réduire l'attractivité du métier. Il faut penser ensemble salaire, conditions de travail, stabilité, charge administrative, soutien hiérarchique, qualité du cadre, temps disponible pour l'enseignement effectif et lisibilité institutionnelle.

Sur le plan budgétaire, cela signifie qu'il faut articuler les mesures générales de revalorisation et les dépenses plus qualitatives qui améliorent le métier dans son exercice concret. Une dépense bien orientée dans ce domaine a un rendement multiple : recrutement, fidélisation, qualité des pratiques, stabilité des établissements et climat scolaire.

4. La réversibilité des parcours

4.1. Ateliers, techniques, projets, équipements

La quatrième priorité de financement porte sur la réversibilité des parcours. Si le modèle proposé affirme que l'école doit faire circuler les élèves entre savoir et savoir-faire, entre abstraction et pratique, alors cette orientation doit avoir une traduction matérielle et pédagogique. La réversibilité ne se décrète pas ; elle s'organise.

Cela suppose de financer des ateliers, certaines activités techniques, des projets structurés, des équipements adaptés, des espaces permettant l'expérimentation, la réalisation et la manipulation, ainsi qu'une organisation pédagogique qui ne réserve pas systématiquement le concret aux seules voies professionnelles tardives. Il ne s'agit pas d'industrialiser toute l'école, mais de rendre possible un rapport plus équilibré aux formes d'apprentissage.

Ces dépenses doivent être conçues comme des investissements de méthode. Elles permettent à certains élèves de mieux entrer dans les savoirs, et à d'autres de sortir d'une abstraction trop désincarnée. Elles servent ainsi directement la doctrine éducative du modèle.

4.2. Passerelles entre voies générale, technologique et professionnelle

La réversibilité a aussi une dimension institutionnelle. Si les parcours doivent rester ouverts autant que possible, il faut financer les passerelles entre voies : modules de transition, compléments de formation, dispositifs d'information, coordination entre établissements, temps d'accompagnement, parfois harmonisation partielle de certains contenus ou de certaines attentes.

Ce poste est souvent négligé, car il ne se voit pas immédiatement dans les structures classiques. Pourtant, il conditionne la crédibilité d'un système qui prétend ne pas enfermer les élèves dans des orientations trop précoces. Une réversibilité sans financement demeure théorique.

Le coût de ces passerelles doit être compris comme une dépense de justice et de souplesse systémique. Il contribue à éviter l'enfermement des trajectoires et à rendre les choix éducatifs plus révisables, donc plus humains.

4.3. Orientation accompagnée et réorientation

Enfin, la réversibilité appelle une orientation accompagnée et une capacité de réorientation. Cela exige des personnels, des outils, des temps d'échange, des liens avec les partenaires extérieurs, des dispositifs d'accueil dans d'autres voies et des formes de suivi. Le financement de l'orientation ne doit donc pas être réduit à une fonction d'information minimale. Il participe directement de la qualité des parcours.

Dans le modèle proposé, ce poste mérite une visibilité particulière, car il relie plusieurs ambitions du livre blanc : dignité des voies, pluralité des excellences, refus de la relégation et possibilité de reprises de trajectoire.

5. Le multilinguisme

5.1. Formation des enseignants en breton et en gallo

La cinquième priorité stratégique concerne le multilinguisme. Si le breton et le gallo doivent trouver une place réelle dans le système éducatif, cette place ne peut être purement déclarative. Elle suppose d'abord des enseignants formés, en nombre suffisant, avec des compétences pédagogiques adaptées et une continuité possible entre les niveaux du parcours.

Le financement du multilinguisme doit donc commencer par la formation et la disponibilité des maîtres. Sans cela, les ambitions linguistiques demeurent fragiles, discontinues ou concentrées sur quelques points du territoire.

5.2. Continuité des parcours bilingues

La deuxième composante de cette priorité est la continuité des parcours bilingues ou spécifiques. Il ne suffit pas d'ouvrir des points d'entrée ; encore faut-il permettre aux élèves et aux familles de poursuivre un cursus cohérent dans le temps. Cette continuité a un coût : organisation territoriale, coordination entre cycles, seuils d'effectifs, ressources pédagogiques, parfois transports, parfois ajustements institutionnels entre établissements ou réseaux.

Une politique linguistique éducative n'est crédible que si elle dépasse l'effet d'affichage pour garantir une certaine continuité réelle. Le financement doit donc se concentrer sur la viabilité des parcours, et non seulement sur leur proclamation.

5.3. Ressources pédagogiques et viabilité territoriale

Enfin, le multilinguisme suppose des ressources : supports pédagogiques, outils de formation, matériaux culturels, accompagnement des équipes, production ou adaptation de contenus. Il suppose aussi une attention constante à la viabilité territoriale. Toutes les configurations ne sont pas possibles partout. Il faut donc articuler ambition linguistique et réalisme géographique.

Le bon financement du multilinguisme n'est ni minimaliste ni inflationniste. Il cherche la continuité, la qualité et la soutenabilité.

6. La voie professionnelle et technologique

6.1. Ateliers, équipements et partenariats

La sixième priorité de financement concerne la voie professionnelle et technologique. Si le modèle proposé veut lui donner une dignité réelle, il faut accepter que cette dignité ait un coût. Les formations techniques et professionnelles exigent souvent davantage d'équipements, d'ateliers, de matériel, de maintenance, de sécurité, de partenariats extérieurs et d'organisation concrète que les parcours plus théoriques.

Cette dépense n'est pas un surcoût regrettable ; elle est la condition d'une vraie qualité de formation. Une voie professionnelle sous-équipée, sous-valorisée et faiblement connectée aux réalités du travail reproduit la relégation qu'elle prétend combattre.

6.2. Alternance, stages et immersion

La deuxième composante est celle des stages, de l'alternance et des immersions. Une voie professionnelle ou technologique forte suppose des liens concrets avec des environnements de travail réels. Organiser ces liens a un coût : coordination, partenariats, encadrement, logistique, préparation des élèves, suivi et évaluation.

Mais ce coût participe de la qualité même de la formation. Il doit être pensé comme un investissement dans la crédibilité des parcours et dans la préparation effective à l'insertion ou à la poursuite d'études.

6.3. Revalorisation qualitative de la voie professionnelle

Enfin, il ne suffit pas de financer les équipements ; il faut viser une revalorisation qualitative d'ensemble. Cela implique des dépenses liées à la qualité pédagogique, à la culture générale maintenue dans ces voies, à l'orientation plus juste, aux passerelles, à la formation des enseignants concernés et à la lisibilité des débouchés.

La voie professionnelle ne gagnera pas en dignité par de seuls discours. Elle la gagnera lorsqu'elle apparaîtra à la fois exigeante, bien équipée, bien articulée au réel et réellement ouverte à des progressions ultérieures. Le financement a ici une portée symbolique autant que fonctionnelle : il montre si la société prend réellement cette voie au sérieux.

Ainsi comprises, les priorités de financement dessinent la colonne vertébrale budgétaire du modèle proposé. Elles indiquent où l'effort doit se concentrer si l'on veut que la réforme soit autre chose qu'un ajustement marginal : petite enfance éducative, école des fondamentaux, qualité enseignante, réversibilité des parcours, multilinguisme ordonné et voie professionnelle pleinement digne. Toutes les autres dépenses gardent leur nécessité, mais c'est à partir de ces centres de gravité que le projet prend sa consistance stratégique.

IV. Les équilibres entre filières, territoires et réseaux

Une politique budgétaire de l'enseignement ne peut pas être jugée seulement à partir de ses grandes priorités doctrinales ni de la structure globale de ses dépenses. Elle doit aussi être appréciée à l'aune de sa capacité à organiser des équilibres concrets. Or, dans le cas breton plus encore qu'ailleurs peut-être, ces équilibres sont décisifs. Le système éducatif n'y est pas composé d'un seul réseau uniforme, ni déployé sur un territoire homogène, ni indifférent à la question linguistique. Il articule au contraire plusieurs filières, plusieurs réseaux d'établissement, plusieurs types d'implantation territoriale et plusieurs attentes éducatives portées par les familles.

Cette pluralité n'est pas en soi un désordre. Elle peut même constituer une richesse, dès lors qu'elle est régulée avec lucidité. Mais elle a un coût. Elle pose des questions de financement, de viabilité, d'équité, de proximité, de seuils, de transport, de maintien de certaines offres et de hiérarchie entre ce qui doit être garanti partout et ce qui ne peut être soutenu qu'à certaines conditions. Une politique éducative sérieuse doit donc cesser de penser ces questions comme des difficultés annexes. Elles touchent au cœur de la justice du système.

Le présent chapitre vise ainsi à clarifier les équilibres que le modèle proposé entend rechercher entre les filières, les territoires et les réseaux. Il ne s'agit pas seulement de répartir des moyens. Il s'agit de rendre compatible, autant que possible, la pluralité de l'offre, l'égalité de considération, la continuité des parcours, la soutenabilité territoriale et la cohérence générale du projet éducatif.

1. Le pluralisme scolaire et ses implications financières

1.1. Enseignement public

L'enseignement public constitue l'un des piliers du système éducatif. Il remplit une fonction de référence, d'universalité et de présence territoriale qui lui confère une responsabilité particulière. C'est lui qui, le plus souvent, porte explicitement la mission de garantir à tous une offre d'instruction dans un cadre commun, accessible indépendamment des choix philosophiques, religieux ou linguistiques des familles. Dans de nombreux territoires, il demeure le socle principal de l'offre scolaire.

Du point de vue budgétaire, cela signifie que l'enseignement public assume des charges structurelles importantes : maillage territorial, continuité de service, accueil de publics très divers, fonctions de référence pour le système dans son ensemble. Il ne peut donc être pensé comme une filière parmi d'autres au sens strict. Sa responsabilité systémique justifie qu'il bénéficie d'une attention particulière dans l'organisation d'ensemble.

Mais cette centralité ne doit pas conduire à penser son financement comme naturellement légitime en tout point, indépendamment de toute interrogation sur son efficacité, son adaptation territoriale ou la qualité réelle du service rendu. Une politique sérieuse doit pouvoir à la fois reconnaître la fonction spécifique de l'enseignement public et interroger la manière dont il déploie ses moyens selon les territoires, les cycles et les besoins.

1.2. Enseignement catholique

L'enseignement catholique occupe en Bretagne une place historique et sociale particulièrement importante. Il ne peut pas être traité comme un simple résidu de l'histoire scolaire française. Dans de nombreux territoires, il représente une part significative de l'offre éducative, parfois fortement enracinée dans les habitudes familiales, les sociabilités locales et

les équilibres communaux ou intercommunaux. Il contribue donc de manière concrète à la formation des élèves et à la continuité du paysage scolaire breton.

Du point de vue budgétaire, cette présence soulève une question de fond : comment penser une coexistence durable entre réseaux assurant, dans bien des cas, une mission de formation comparable, tout en relevant de cadres institutionnels distincts ? Le modèle proposé n'entend pas supprimer cette pluralité ni la traiter comme une anomalie provisoire. Il part au contraire du principe qu'elle constitue une donnée de base du système breton.

Cela implique de regarder avec sérieux les écarts de financement, de charges supportées, de conditions matérielles et de soutenabilité entre les réseaux. Une politique éducative apaisée ne peut durablement ignorer la perception d'inégalités de traitement lorsque les familles estiment que des services comparables n'appellent pas une reconnaissance comparable. Cela ne signifie pas qu'il faille effacer toutes les différences institutionnelles. Cela signifie qu'il faut les rendre plus intelligibles et plus justes.

1.3. Filières bilingues et immersives

À côté des deux grands réseaux historiques, les filières bilingues et immersives occupent une place particulière. Elles ne constituent pas seulement des offres pédagogiques différentes ; elles portent une dimension linguistique, culturelle et symbolique spécifique à la Bretagne. Elles relèvent à la fois du pluralisme scolaire et de la politique linguistique du territoire. Leur financement ne peut donc pas être pensé comme celui d'une simple option périphérique.

Ces filières ont souvent des besoins spécifiques : formation d'enseignants compétents, continuité des parcours entre cycles, production de ressources pédagogiques, seuils d'effectifs parfois plus fragiles, articulation avec les autres filières, soutien à la viabilité territoriale. Elles peuvent également supposer, dans certains cas, des efforts particuliers en matière de transport ou de coordination entre établissements.

Leur coût n'a pas vocation à être minimisé artificiellement, mais il doit être lucidement apprécié. La question n'est pas seulement de savoir s'il faut financer ces filières, mais comment le faire de manière stable, soutenable et cohérente avec le reste du système. Une politique linguistique sérieuse ne doit ni les abandonner à une précarité structurelle ni prétendre les étendre sans tenir compte des réalités de formation, d'effectifs et de territoire.

1.4. Équité de traitement et service rendu

La question décisive est donc celle de l'équité de traitement au regard du service rendu. Dans un système pluraliste, l'égalité ne peut pas se confondre avec l'uniformité. Les réseaux n'ont pas exactement les mêmes statuts, les mêmes histoires ni les mêmes charges. Mais ces différences ne doivent pas conduire à des écarts de traitement devenus incompréhensibles ou politiquement difficiles à justifier.

Le bon critère n'est pas l'identité formelle, mais la cohérence entre les obligations assumées, les services rendus, la qualité attendue et les soutiens accordés. Une politique éducative juste doit pouvoir répondre à des questions simples : quelle part de la mission commune est effectivement assumée par chaque réseau ? Quelles charges particulières supporte-t-il ? Quelles garanties de qualité offre-t-il ? Quelles contraintes justifient certains écarts ? Quels rapprochements sont possibles sans nier les différences institutionnelles ?

L'équité de traitement n'est pas seulement une exigence morale ou politique ; elle est aussi une condition de stabilité du système. Là où elle manque, les tensions se ravivent, les comparaisons deviennent conflictuelles et la confiance dans la régulation publique se dégrade.

2. L'harmonisation progressive des financements

2.1. Ce qui peut être harmonisé

Dans une perspective de moyen terme, une réflexion sur l'harmonisation progressive des financements paraît nécessaire. Cette harmonisation ne signifie pas fusion des réseaux ni effacement de toutes les spécificités. Elle signifie recherche d'une plus grande cohérence dans le traitement public de missions comparables. Certaines dimensions se prêtent particulièrement à cette logique.

Peuvent notamment relever d'une harmonisation progressive les financements directement liés à la mission d'enseignement commune : personnels reconnus, certaines charges pédagogiques de base, soutien à des parcours relevant d'objectifs d'intérêt général, prise en compte de critères territoriaux objectifs ou encore accompagnement de dispositifs linguistiques lorsqu'ils participent d'une politique éducative assumée. L'idée centrale est que ce qui relève du bien commun éducatif ne doit pas être arbitrairement fragmenté par la seule histoire des statuts.

Une telle harmonisation demande cependant de la méthode. Elle suppose d'abord un diagnostic partagé. Elle appelle ensuite une clarification des charges réellement supportées par chacun. Elle exige enfin un chemin de convergence, non une décision brutale. L'objectif n'est pas de gommer les différences, mais de réduire les incohérences les moins justifiables.

2.2. Ce qui doit rester différencié

À l'inverse, tout ne peut ni ne doit être harmonisé. Certaines différences relèvent de la nature même des réseaux, de leurs structures de gestion, de leur degré d'autonomie, de leurs choix d'organisation ou de leurs caractéristiques propres. Une politique sérieuse ne doit pas faire semblant d'ignorer ces différences, au risque de construire une fausse égalité qui produirait ensuite des déséquilibres ou des incompréhensions nouvelles.

Ce qui doit rester différencié, ce sont notamment les charges qui résultent directement de choix propres à un réseau, de formes particulières d'organisation interne, de structures de propriété, de logiques de gouvernance ou de projets éducatifs plus singuliers qui excèdent le cadre commun. En d'autres termes, l'harmonisation doit porter sur le service éducatif commun, non sur tout ce qui compose l'identité institutionnelle de chaque réseau.

Cette distinction est essentielle pour éviter deux erreurs. La première serait de considérer que toute différence est injuste. La seconde serait de considérer qu'aucun rapprochement n'est possible. Le modèle proposé cherche au contraire une ligne d'équilibre : convergence là où la mission est commune, différenciation là où les structures ou les responsabilités ne sont pas identiques.

2.3. Conditions politiques et juridiques d'une harmonisation

Une harmonisation progressive ne peut toutefois être pensée uniquement en termes budgétaires. Elle soulève des questions politiques et juridiques importantes. Elle touche à l'histoire scolaire, aux équilibres institutionnels, aux libertés d'enseignement, au rôle de l'État, des collectivités, des associations gestionnaires, des familles et des autorités académiques ou territoriales. C'est pourquoi elle ne peut être décrétée unilatéralement dans une simple logique technique.

Les conditions de possibilité d'une telle harmonisation sont au moins de trois ordres. Il faut d'abord une clarification doctrinale : savoir ce que l'on veut vraiment rapprocher, et au nom de quel bien commun. Il faut ensuite un cadre juridique suffisamment net pour distinguer les obligations communes et les charges propres. Il faut enfin une volonté politique d'apaisement,

capable d'inscrire le sujet non dans la réouverture d'une guerre scolaire, mais dans une logique de régulation mature d'un pluralisme durable.

Dans le cas breton, cette démarche pourrait même devenir un facteur de stabilité. Une coexistence mieux pensée et mieux financée réduit souvent les crispations symboliques, à condition qu'elle n'apparaisse ni comme un privilège reconduit, ni comme une remise en cause déguisée des équilibres existants.

3. L'équité territoriale

3.1. Bretagne urbaine, périurbaine, rurale et littorale

La question territoriale est au moins aussi importante que la question des réseaux. La Bretagne ne forme pas un espace homogène. Elle comprend des aires urbaines denses, des périphéries en croissance, des territoires ruraux plus dispersés, des zones littorales soumises à des logiques particulières et des espaces intérieurs où l'accès à certaines offres peut être plus fragile. Une politique éducative cohérente ne peut pas raisonner comme si une même solution valait partout de manière identique.

Du point de vue budgétaire, cette diversité implique de prendre au sérieux les écarts de coûts et de contraintes entre territoires. L'implantation d'un établissement, le maintien d'une filière, la viabilité d'un parcours bilingue, la taille d'un lycée professionnel ou la possibilité de faire coexister plusieurs réseaux ne se posent pas de la même manière à Rennes, à Brest, dans une petite ville du Centre Bretagne ou dans une zone littorale plus diffuse.

L'équité territoriale ne consiste donc pas à appliquer partout les mêmes ratios ou les mêmes schémas. Elle consiste à garantir des possibilités réelles de parcours et d'accès à une offre cohérente, en tenant compte de la géographie humaine du territoire. Cela suppose une lecture fine des besoins et des seuils.

3.2. Taille critique des établissements et de certaines filières

Cette question renvoie directement à celle de la taille critique. Tous les établissements, toutes les filières et tous les parcours ne sont pas soutenable à n'importe quelle échelle. Certaines offres exigent un seuil minimal d'effectifs, de ressources humaines, d'équipements ou de continuité pour fonctionner correctement. Lorsqu'elles sont maintenues trop en dessous de ce seuil, elles deviennent fragiles, coûteuses et parfois pédagogiquement incertaines.

Une politique budgétaire responsable doit donc assumer le principe de taille critique, sans le transformer en logique purement comptable. Il ne s'agit pas de fermer mécaniquement ce qui est petit ni de concentrer indistinctement l'offre. Il s'agit de distinguer ce qui peut être maintenu de manière durable, ce qui doit être mutualisé, ce qui peut être soutenu à titre prioritaire pour des raisons territoriales ou linguistiques, et ce qui deviendrait trop coûteux ou trop fragile pour être reproduit partout.

La question est particulièrement sensible pour certaines filières spécialisées, professionnelles ou linguistiques. Une stratégie territoriale cohérente doit donc articuler proximité et viabilité, et non sacrifier l'une à l'autre.

3.3. Transport scolaire, proximité et accès réel à l'offre

L'une des conditions souvent sous-estimées de l'équité éducative est l'accès réel à l'offre. Une filière peut exister sur le papier sans être réellement accessible à une partie des familles si les distances sont trop fortes, les correspondances trop complexes ou les temps de trajet trop lourds. Cela vaut pour les établissements en général, mais plus encore pour les filières spécifiques ou pluralistes.

Le transport scolaire n'est donc pas un sujet périphérique. Il fait partie intégrante de la justice du système. Il conditionne la possibilité pour les familles d'exercer un choix réel entre plusieurs offres, la continuité de certains parcours, la viabilité de certains établissements et, parfois, le maintien même du pluralisme scolaire dans certains espaces.

Du point de vue budgétaire, cela signifie qu'une partie de l'équité territoriale se joue hors des murs scolaires. Financer uniquement les établissements sans financer les conditions de leur accès revient à construire une offre partiellement fictive. Une doctrine éducative sérieuse doit donc intégrer les coûts de déplacement, d'organisation logistique et d'accessibilité comme une composante du modèle.

3.4. Soutenabilité de la pluralité en fonction des territoires

Enfin, la pluralité elle-même n'a pas partout la même soutenabilité. Dans certains territoires denses, plusieurs réseaux et plusieurs filières peuvent coexister sans difficulté majeure. Dans d'autres, le maintien simultané de plusieurs offres proches peut engendrer une dispersion des effectifs, une fragilisation des structures ou une hausse excessive des coûts. À l'inverse, dans certains espaces, l'absence de pluralité peut être vécue comme une restriction trop forte du choix des familles.

La bonne politique consiste ici à raisonner non en principes absolus, mais en équilibres territorialisés. Le pluralisme doit être recherché autant que possible, mais à des conditions de viabilité. L'uniformité d'une solution imposée partout serait aussi peu satisfaisante qu'une juxtaposition anarchique d'offres devenues trop fragiles. Il faut donc penser par bassins éducatifs, par continuités de parcours, par seuils d'accès et par densité d'offre.

Une telle approche exige davantage de finesse politique et budgétaire, mais elle est probablement la seule compatible avec les ambitions du modèle proposé : pluralité réelle, continuité des parcours, soutenabilité des structures et justice territoriale.

Ainsi compris, les équilibres entre filières, territoires et réseaux ne constituent pas un chapitre secondaire du cahier budgétaire. Ils en forment l'une des épreuves de réalité les plus importantes. Il ne suffit pas de définir des priorités éducatives pertinentes ; encore faut-il qu'elles puissent se déployer dans un système pluraliste, géographiquement diversifié et historiquement structuré par plusieurs réseaux. La réussite du modèle proposé dépendra donc de sa capacité à articuler quatre exigences : reconnaître la pluralité, garantir l'équité, assurer la viabilité et maintenir la cohérence.

V. Scénarios de mise en œuvre

Toute réforme éducative sérieuse doit se confronter à une évidence souvent négligée : un modèle cohérent ne se transforme pas automatiquement en politique publique applicable. Entre la doctrine et la décision, entre la décision et l'exécution, entre l'exécution et les effets réels, il existe toujours un temps de mise en œuvre, avec ses contraintes, ses résistances, ses séquences, ses priorités, ses ajustements et ses risques. C'est pourquoi un cahier budgétaire et opérationnel ne peut se contenter de décrire une architecture idéale ; il doit encore proposer des **scénarios de mise en œuvre**.

Ces scénarios ne représentent pas des visions concurrentes du modèle. Ils constituent plutôt plusieurs manières de le déployer dans le temps, selon des degrés différents d'intensité politique, financière, institutionnelle et administrative. Leur fonction est double. D'une part,

ils permettent d'éviter l'irréalisme de la réforme totale immédiate, qui prétendrait transformer d'un seul mouvement les structures, les pratiques, les équilibres territoriaux et les représentations sociales. D'autre part, ils évitent la faiblesse inverse d'un projet qui se contenterait d'énoncer des principes sans jamais préciser la trajectoire de leur concrétisation.

Le modèle proposé pour l'enseignement en Bretagne peut ainsi être décliné selon trois grands scénarios : **prudent**, **intermédiaire** et **ambitieux**. Chacun conserve les mêmes principes directeurs — priorité aux fondamentaux, centralité des enseignants, réversibilité des parcours, multilinguisme ordonné, pluralisme régulé des filières, attention aux équilibres territoriaux — mais les met en œuvre selon un rythme, une profondeur et un niveau d'engagement différents. L'enjeu n'est pas de choisir abstraitement entre eux, mais de rendre visible ce que chaque degré d'ambition implique en matière de coût, de calendrier, d'organisation et de rendement éducatif attendu.

1. Le scénario prudent

1.1. Priorité aux fondamentaux et à la formation des maîtres

Le scénario prudent repose sur un principe de concentration maximale des efforts sur les leviers les plus décisifs et les plus consensuels. Il part de l'idée qu'une réforme durable doit d'abord consolider les bases avant de modifier plus largement l'architecture du système. Son centre de gravité est donc double : l'école des fondamentaux et la qualité des maîtres.

Dans cette logique, l'essentiel de l'effort porterait sur la petite enfance éducative dans sa dimension la plus stratégique, sur l'école élémentaire, sur l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul, sur la clarification des attendus de cycle, sur les dispositifs de repérage précoce des difficultés, et sur la formation initiale et continue des enseignants, en particulier dans les premières années de la scolarité. L'objectif serait moins de reconfigurer d'emblée l'ensemble du système que de fortifier ce qui conditionne le reste.

Un tel scénario présente plusieurs avantages. Il est politiquement plus facile à défendre, car il touche à des priorités largement reconnues. Il est budgétairement plus soutenable à court terme, car il concentre l'effort sur des postes dont le rendement éducatif attendu est élevé. Il est institutionnellement plus gouvernable, car il exige moins de transformations structurelles immédiates dans les filières, les réseaux ou les équilibres territoriaux. Enfin, il permet de produire des effets perceptibles sur la qualité du système sans engager d'emblée des conflits plus larges sur son organisation générale.

1.2. Consolidation des dispositifs existants

Dans ce scénario, les autres dimensions du modèle ne seraient pas abandonnées, mais traitées selon une logique de consolidation plutôt que de refondation. Les parcours bilingues ou spécifiques seraient stabilisés et sécurisés là où ils existent déjà de manière crédible, sans plan d'extension massif immédiat. La voie professionnelle serait soutenue dans ses besoins les plus manifestes, sans réorganisation d'ensemble. Les passerelles entre voies seraient améliorées à la marge, sans qu'un grand dispositif de réversibilité soit mis en place partout en même temps.

De même, les équilibres entre filières et réseaux seraient abordés de manière prudente. L'objectif principal serait d'améliorer la lisibilité, de mieux connaître les écarts réels de charge et de financement, de préparer une doctrine plus explicite d'équité, sans engager immédiatement une harmonisation structurante qui pourrait susciter des blocages politiques ou institutionnels.

Le scénario prudent est donc un scénario de consolidation ordonnée. Il n'entend pas renoncer à l'ambition du modèle, mais poser d'abord les fondements sur lesquels des évolutions plus profondes pourront ensuite s'appuyer.

1.3. Coût limité et rendement rapide

Du point de vue budgétaire, ce scénario est celui qui cherche le meilleur rapport entre coût maîtrisé et rendement éducatif rapide. Les dépenses nouvelles se concentreraient sur les postes à plus forte efficacité attendue : petite enfance éducative, fondamentaux, formation des enseignants, outils de repérage, soutien précoce. Les coûts d'investissement lourds, les réorganisations institutionnelles complexes et les extensions ambitieuses de certaines filières seraient différés ou engagés seulement de façon ciblée.

Le principal intérêt de cette option réside dans sa capacité à enclencher une dynamique crédible sans exposer le projet à une contestation immédiate sur sa faisabilité générale. Son principal risque, en revanche, est de produire une amélioration réelle mais incomplète, laissant de côté certaines dimensions structurantes du modèle, notamment la réversibilité institutionnelle, l'harmonisation entre réseaux ou une politique linguistique plus pleinement déployée. Autrement dit, le scénario prudent peut réussir comme point de départ, mais il ne saurait à lui seul incarner l'intégralité du projet.

2. Le scénario intermédiaire

2.1. Renforcement des parcours et des passerelles

Le scénario intermédiaire conserve la priorité aux fondamentaux et aux enseignants, mais il ajoute un deuxième niveau d'ambition : la cohérence des parcours. Il ne s'agit plus seulement de renforcer les bases, mais aussi de rendre le système plus lisible dans ses transitions, plus réversible dans ses orientations et plus cohérent dans ses articulations entre cycles, voies et établissements.

Dans cette logique, une part plus importante de l'effort serait consacrée à l'orientation accompagnée, aux passerelles entre voies générale, technologique et professionnelle, à certains modules de transition ou de réajustement, à une meilleure articulation entre collège et lycée, puis entre lycée, apprentissage et enseignement supérieur. Le principe de réversibilité commencerait ici à trouver une traduction institutionnelle plus nette.

Ce scénario suppose davantage de coordination, d'ingénierie et de dispositifs d'accompagnement que le précédent. Il demande aussi un travail plus approfondi sur la lisibilité du système pour les élèves, les familles et les équipes éducatives. Son but est de réduire la part d'arbitraire, de relégation implicite ou de rigidité dans les trajectoires scolaires.

2.2. Développement plus structuré du multilinguisme

Le scénario intermédiaire inclut également un développement plus structuré du multilinguisme. Il ne se limite plus à la consolidation des dispositifs existants, mais cherche à renforcer leur continuité, leur qualité et leur visibilité. Cela pourrait passer par un effort accru de formation d'enseignants, par une meilleure organisation territoriale des parcours bilingues, par une production plus systématique de ressources pédagogiques et par une doctrine plus explicite de continuité entre les niveaux.

L'ambition ne serait pas encore celle d'une généralisation très large, mais celle d'une politique linguistique plus nettement assumée, moins dépendante d'initiatives dispersées ou de fragilités locales. Le breton et le gallo y gagneraient en stabilité et en lisibilité, sans pour autant que le modèle impose une extension uniforme ou irréaliste sur tout le territoire.

Budgétairement, cette évolution reste soutenable si elle est pensée par priorités territoriales et par seuils de viabilité. Elle suppose toutefois un effort supplémentaire notable par rapport au scénario prudent, notamment en ressources humaines qualifiées.

2.3. Revalorisation plus nette de la voie professionnelle

Le scénario intermédiaire suppose aussi une revalorisation plus nette de la voie professionnelle et technologique. Là où le scénario prudent se contente surtout de consolider, celui-ci vise à commencer une transformation qualitative plus visible : amélioration de certains équipements, renforcement des liens avec les partenaires extérieurs, meilleure articulation entre stages, alternance et enseignements généraux, clarification des débouchés, et développement plus assumé des passerelles montantes.

Il s'agirait d'inscrire plus clairement dans les faits ce que le livre blanc affirme dans ses principes : les différentes voies ne doivent pas être moralement hiérarchisées, et la voie professionnelle ne peut retrouver une pleine dignité sans un investissement réel dans sa qualité. Ce scénario commence donc à traiter la question non seulement symbolique, mais structurelle, de la relégation implicite.

2.4. Coût maîtrisé mais transformation plus visible

Du point de vue budgétaire, le scénario intermédiaire représente un effort plus substantiel. Il ne se limite plus à l'investissement à fort rendement immédiat ; il engage aussi des dépenses de structuration : passerelles, coordination, développement de parcours, équipements supplémentaires, soutien à certaines filières, accompagnement renforcé. Son coût est plus élevé, mais sa transformation du système devient plus visible.

Son avantage principal est d'incarner de manière plus complète la logique du modèle proposé, sans aller encore jusqu'aux transformations les plus lourdes en matière d'harmonisation entre réseaux ou de réorganisation profonde des cycles et des offres territoriales. Son risque principal est celui d'une complexité accrue : plus de coordination, plus de besoins en pilotage, plus d'exigences administratives. Il demande donc une gouvernance plus solide que le scénario prudent.

3. Le scénario ambitieux

3.1. Réorganisation plus profonde des cycles et des filières

Le scénario ambitieux correspond à une mise en œuvre beaucoup plus complète du modèle proposé. Il ne se contente pas de renforcer les bases ni d'améliorer les articulations ; il engage une transformation plus profonde de l'organisation éducative elle-même. Cela peut concerner la structuration des cycles, la continuité institutionnelle entre certains niveaux, la place donnée à la réversibilité dès le collège, la reconfiguration de certaines articulations entre filières, ou encore une meilleure cohérence d'ensemble entre doctrine pédagogique, organisation administrative et architecture territoriale.

Dans ce scénario, la logique du continuum éducatif devient un véritable principe de gouvernement. Les transitions sont repensées, les parcours plus fortement ordonnés, la hiérarchie budgétaire plus nettement révisée au profit de certains segments, et la politique éducative bretonne commence à apparaître comme un ensemble réellement différencié dans sa cohérence, même si elle demeure compatible avec le cadre général français.

Une telle ambition suppose une forte clarté doctrinale, une stabilité politique et une capacité administrative importante. Elle ne peut être engagée sans préparation, ni sans une volonté publique durable.

3.2. Harmonisation plus poussée entre réseaux

Le scénario ambitieux inclut aussi une réflexion plus résolue sur les équilibres entre réseaux et sur l'harmonisation progressive de certains financements. Là où les scénarios précédents se contentaient de consolider ou de préparer, celui-ci chercherait à faire évoluer de manière plus concrète les règles de traitement entre filières lorsque celles-ci assurent des missions comparables dans le cadre commun.

Il ne s'agirait toujours pas d'effacer les différences institutionnelles ni de revenir à une logique de guerre scolaire. Mais une telle option supposerait d'aller plus loin dans la clarification des charges respectives, dans la reconnaissance du service rendu, dans certains rapprochements de financement ou dans des formes nouvelles de régulation du pluralisme scolaire. Cette dimension rend le scénario ambitieux plus sensible politiquement, mais aussi plus conforme à la volonté d'organiser durablement la pluralité plutôt que de la laisser vivre sur des compromis implicites ou inégaux.

3.3. Effort financier et institutionnel accru

Un tel scénario implique naturellement un effort financier et institutionnel plus important. Les coûts portent non seulement sur les priorités classiques — petite enfance, fondamentaux, enseignants — mais aussi sur les équipements, les passerelles, la politique linguistique, la voie professionnelle, la coordination inter-réseaux, les transports, certaines restructurations territoriales, la formation des cadres et l'ingénierie de pilotage.

Il ne faut pas sous-estimer non plus son coût institutionnel : temps de concertation, adaptation du droit, capacité d'administration, négociations avec les acteurs concernés, gestion des résistances, accompagnement des établissements et nécessité de produire des instruments stables de suivi. Un scénario ambitieux n'est pas seulement plus cher ; il est plus exigeant en gouvernance.

Son avantage est d'être le plus fidèle à la plénitude du modèle proposé. Son risque est de rendre la réforme plus exposée aux blocages si le contexte politique, administratif ou financier n'est pas suffisamment favorable.

4. Comparaison des scénarios

4.1. Coût estimatif

Le premier critère de comparaison entre les scénarios est évidemment leur coût estimatif. Sans entrer ici dans des montants précis, on peut dire que le scénario prudent concentre l'effort sur des dépenses ciblées et relativement lisibles, avec un volume global plus contenu. Le scénario intermédiaire ajoute des dépenses de structuration et d'accompagnement, qui augmentent nettement le besoin financier sans encore atteindre les coûts de transformation institutionnelle profonde. Le scénario ambitieux combine à la fois les dépenses de base renforcées, les dépenses de structuration et les dépenses de reconfiguration plus lourdes.

Autrement dit, il ne faut pas seulement comparer un scénario « peu coûteux » à un scénario « coûteux », mais distinguer entre trois natures d'effort : effort de consolidation, effort de structuration, effort de transformation.

4.2. Délai de mise en œuvre

Le deuxième critère est le délai de mise en œuvre. Le scénario prudent peut commencer plus rapidement, car il repose sur des leviers relativement bien identifiés et sur des priorités largement admises. Le scénario intermédiaire demande un temps plus long, en raison des articulations nouvelles qu'il introduit. Le scénario ambitieux, lui, suppose un calendrier

pluriannuel plus substantiel, car il engage des évolutions institutionnelles, territoriales et parfois juridiques qui ne peuvent être conduites à la hâte.

Ce point est essentiel. Une réforme éducative ratée n'est pas seulement une réforme mal conçue ; c'est souvent une réforme dont le tempo a été mal pensé. Le temps de la mise en œuvre doit faire partie intégrante de la réflexion budgétaire.

4.3. Rendement éducatif attendu

Le troisième critère est le rendement éducatif attendu. Le scénario prudent a probablement le meilleur rendement rapide sur certains indicateurs essentiels, parce qu'il cible les fondamentaux et les enseignants. Le scénario intermédiaire offre un rendement plus systémique, en améliorant non seulement les bases mais aussi la cohérence des parcours. Le scénario ambitieux promet le rendement transformateur le plus large, à condition qu'il soit effectivement gouverné et soutenu dans la durée.

On peut donc dire qu'à court terme, le scénario prudent est le plus efficace pour enclencher une amélioration visible sur les leviers les plus décisifs. À moyen terme, le scénario intermédiaire est sans doute le plus équilibré entre ambition et gouvernabilité. À long terme, le scénario ambitieux est le plus conforme à la philosophie d'ensemble du modèle, mais aussi le plus exposé aux aléas de mise en œuvre.

4.4. Risques institutionnels et administratifs

Enfin, il faut comparer les scénarios par leurs risques institutionnels et administratifs. Le scénario prudent présente le risque de l'incomplétude : il améliore, mais sans résoudre certaines tensions structurelles. Le scénario intermédiaire présente le risque de la complexité : il ajoute des articulations et des dispositifs qui demandent un pilotage fin. Le scénario ambitieux présente le risque du blocage : en voulant transformer plus largement, il peut rencontrer des résistances plus fortes, des difficultés juridiques ou une surcharge administrative.

La bonne méthode n'est donc pas de désigner abstraitement un « meilleur » scénario, mais d'identifier celui qui correspond le mieux à un contexte donné de volonté politique, de capacité budgétaire, de maturité institutionnelle et d'acceptabilité sociale. Il est même possible qu'une stratégie intelligente combine ces scénarios dans le temps : commencer prudemment, structurer progressivement, transformer plus ambitieusement lorsque les bases sont consolidées.

Ainsi compris, les scénarios de mise en œuvre ne constituent pas une hésitation sur le modèle, mais une manière réaliste de le rendre gouvernable. Ils rappellent qu'une politique éducative ne vaut pas seulement par la qualité de ses principes, mais par son aptitude à se déployer selon un rythme soutenable, dans un ordre de priorités clair, avec une appréciation lucide de ses coûts, de ses délais et de ses risques. Le scénario prudent sécurise les bases. Le scénario intermédiaire construit la cohérence. Le scénario ambitieux poursuit la transformation d'ensemble. La décision publique devra déterminer à quel rythme et sous quelle combinaison ces trois logiques peuvent être articulées.

VI. Soutenabilité et conditions de réussite

Une politique éducative ne se juge pas seulement à la qualité de ses principes, ni même à la précision de ses chiffrages. Elle se juge aussi à sa capacité à durer, à être mise en œuvre sans se dénaturer, à produire des effets réels sans épuiser les institutions qui la portent, et à obtenir une adhésion suffisante des acteurs concernés. C'est ce que l'on peut appeler, dans un sens large, sa **soutenabilité**.

Cette notion ne doit pas être comprise de manière étroite. Trop souvent, la soutenabilité est ramenée à la seule question financière : peut-on payer ? Cette question est évidemment décisive, mais elle n'épuise pas le sujet. Une réforme peut être théoriquement finançable et pourtant institutionnellement ingouvernable, administrativement trop lourde, humainement impraticable ou politiquement vouée à l'enlisement. À l'inverse, une réforme intellectuellement juste peut échouer faute d'avoir suffisamment pris en compte les rythmes d'appropriation, les ressources humaines disponibles, les résistances prévisibles ou les conditions concrètes de pilotage.

Le modèle proposé pour l'enseignement en Bretagne ne peut donc devenir une orientation publique crédible qu'à la condition d'être soutenable à plusieurs niveaux à la fois : **financièrement, institutionnellement et humainement**. Ces trois dimensions sont indissociables. Une fragilité dans l'une d'elles finit presque toujours par affaiblir les deux autres. Le présent chapitre a pour objet de préciser ces conditions de réussite.

1. La soutenabilité financière

1.1. Dépenses nouvelles

La première condition de soutenabilité est la maîtrise et l'intelligibilité des dépenses nouvelles. Toute réforme éducative ambitieuse suppose des coûts additionnels : renforcement de la petite enfance éducative, amélioration de la formation des maîtres, soutien accru à l'école des fondamentaux, développement des passerelles, structuration plus nette du multilinguisme, amélioration de la voie professionnelle, accompagnement de l'orientation, équipements spécifiques ou réorganisation de certaines offres territoriales. Il serait peu sérieux de prétendre le contraire.

Mais la vraie question n'est pas seulement : y aura-t-il des dépenses nouvelles ? Elle est : **quelles dépenses nouvelles sont réellement nécessaires, selon quelle hiérarchie, à quel rythme et avec quel rendement éducatif attendu ?** Une politique soutenable doit être capable de distinguer entre ce qui relève d'un effort initial indispensable, ce qui suppose une montée en charge progressive, ce qui constitue une dépense récurrente durable, et ce qui peut rester ponctuel ou expérimental.

La soutenabilité financière suppose donc une méthode de discernement. Toutes les ambitions du modèle n'ont pas à être financées au même moment ni au même degré. Certaines doivent être engagées immédiatement parce qu'elles conditionnent tout le reste. D'autres peuvent être consolidées à partir de l'existant. D'autres encore relèvent d'un horizon plus long. Sans cette hiérarchie temporelle, les dépenses nouvelles risquent de s'additionner sans ordre et de fragiliser le projet.

1.2. Redéploiements possibles

La deuxième dimension de la soutenabilité financière concerne les redéploiements. Un projet éducatif n'est pas nécessairement condamné à ne vivre que d'augmentations nettes de dépenses. Il peut aussi résulter d'une meilleure hiérarchisation des moyens existants, d'une

simplification de certaines structures, d'une réduction de certaines dispersions ou d'une réorientation des efforts vers des postes plus féconds.

Le modèle proposé invite explicitement à cette réflexion. Si la petite enfance éducative et l'école des fondamentaux doivent devenir des priorités plus nettes, cela implique sans doute de revoir la part relative accordée à certains dispositifs moins structurants. Si la voie professionnelle doit gagner en qualité, il faut peut-être interroger certaines dépenses symboliquement valorisées mais pédagogiquement moins décisives. Si l'on veut éviter la dispersion, il faut aussi accepter de regarder ce qui peut être fusionné, simplifié, mutualisé ou abandonné.

Ces redéploiements ne sont jamais politiquement neutres. Ils demandent du courage, de la précision et un travail sérieux sur les effets réels des dépenses. Mais ils sont souvent la condition d'une réforme crédible. Une politique éducative n'est pas seulement plus forte quand elle dépense plus ; elle l'est aussi quand elle dépense mieux.

1.3. Gains attendus à moyen et long terme

Une appréciation juste de la soutenabilité suppose également de raisonner au-delà du court terme. Certaines dépenses éducatives sont coûteuses immédiatement mais permettent d'éviter ou de réduire des coûts futurs. C'est particulièrement vrai pour les premières années de formation, pour le traitement précoce des difficultés, pour la qualité de la formation des enseignants ou pour une orientation plus lisible et plus juste.

Une école qui échoue à installer les fondamentaux crée ensuite des coûts de rattrapage, de compensation, de décrochage, de réorientation subie, de démotivation, voire de désinsertion. Une voie professionnelle mal soutenue produit de la relégation là où elle pourrait produire de la qualification. Un système trop opaque multiplie les erreurs d'orientation et les pertes d'efficacité. Une gouvernance trop dispersée engendre une inflation de dispositifs coûteux en administration et faibles en rendement pédagogique.

Les gains attendus à moyen et long terme ne doivent pas être invoqués de manière vague ou magique. Ils doivent être formulés avec prudence. Mais ils font partie intégrante du raisonnement budgétaire. Une réforme éducative peut être plus coûteuse au départ et pourtant plus économe à l'échelle d'une décennie si elle améliore nettement la cohérence et la qualité du système.

1.4. Risques de dérive

Toute réforme comporte enfin un risque de dérive financière. Les coûts peuvent être sous-estimés. Les dispositifs peuvent se multiplier au-delà de ce qui était initialement prévu. Des chevauchements administratifs peuvent apparaître. Les ambitions peuvent croître plus vite que la capacité réelle de mise en œuvre. Certaines dépenses expérimentales peuvent se pérenniser sans évaluation sérieuse. La soutenabilité suppose donc aussi une vigilance contre l'inflation non maîtrisée.

Le modèle proposé ne doit pas être protégé de ce risque par des déclarations d'intention, mais par des principes de gouvernance : phasage, évaluation régulière, hiérarchisation stable, révision possible des priorités, contrôle de la cohérence entre dépenses engagées et effets observés. Une politique soutenable n'est pas celle qui n'évolue jamais ; c'est celle qui sait corriger ses écarts avant qu'ils ne deviennent structurels.

2. La soutenabilité institutionnelle

2.1. Gouvernance

La deuxième grande condition de réussite est institutionnelle. Une réforme éducative, même bien financée, ne peut réussir si elle n'est pas portée par une gouvernance claire. Or beaucoup d'échecs scolaires tiennent moins à une absence de bonne volonté qu'à une faiblesse de pilotage : responsabilités diffuses, finalités mal hiérarchisées, accumulation de réformes partielles, difficulté à coordonner les niveaux du système, instabilité des orientations ou concurrence entre logiques administratives.

Le modèle proposé insiste précisément sur la nécessité d'une gouvernance du continuum éducatif. Cela signifie que les différentes étapes du parcours ne doivent pas être pensées comme des blocs administratifs indépendants. Il faut une autorité capable de maintenir la cohérence des finalités, d'ordonner les priorités, de suivre les transitions, d'assurer la continuité entre doctrine, programmes, formation des enseignants, orientation, filières et financement.

Cette gouvernance doit être suffisamment ferme pour donner une direction, mais suffisamment intelligente pour ne pas se transformer en centralisation aveugle. Elle suppose donc à la fois unité stratégique et capacité d'adaptation locale. Une réforme soutenable est une réforme dont le pilotage n'écrase pas le terrain mais ne s'efface pas non plus devant la dispersion.

2.2. Cadre juridique

Le cadre juridique constitue une deuxième condition institutionnelle. On ne transforme pas durablement l'enseignement par des pratiques informelles ou des arrangements provisoires seuls. Les responsabilités doivent être clarifiées, les droits reconnus, les expérimentations encadrées, les obligations communes précisées, et les relations entre réseaux rendues juridiquement plus lisibles.

Dans le cas du modèle breton, cette exigence est particulièrement forte. Le pluralisme des filières, la question des langues de Bretagne, les éventuelles harmonisations de financement, la continuité des parcours et certaines innovations institutionnelles supposent un droit suffisamment clair pour éviter que le projet ne demeure suspendu à des compromis incertains. Une réforme dont la base juridique est trop floue devient vite vulnérable aux contentieux, aux réinterprétations ou aux revirements.

La soutenabilité institutionnelle demande donc un travail juridique en amont : distinguer ce qui peut être fait dans le cadre actuel, ce qui appelle des ajustements, ce qui relève d'expérimentations, et ce qui exigerait des évolutions plus profondes. La lucidité juridique n'est pas un frein à l'ambition ; elle en est la condition de durée.

2.3. Capacité d'administration et de pilotage

Une troisième dimension institutionnelle est la capacité effective d'administration et de pilotage. Beaucoup de réformes échouent non parce que leurs principes sont mauvais, mais parce que les structures chargées de les mettre en œuvre sont déjà saturées, sous-équipées ou dispersées. Il ne suffit pas d'annoncer de nouvelles priorités ; encore faut-il pouvoir les suivre, les coordonner, former les personnels, adapter les outils, organiser les données, produire des évaluations utiles et accompagner les établissements.

Cette capacité administrative a un coût, mais aussi une limite. Si le modèle proposé multipliait les dispositifs trop fins sans renforcer ou simplifier l'appareil de pilotage, il risquerait de créer un écart croissant entre l'ambition déclarée et la capacité réelle de mise en œuvre. La bonne

logique consiste donc à privilégier des instruments sobres, lisibles et reliés directement aux priorités centrales.

Une réforme éducative durable a besoin d'une administration suffisamment forte pour suivre l'essentiel, mais suffisamment disciplinée pour ne pas recréer elle-même la dispersion qu'elle est censée combattre.

2.4. Acceptabilité politique et sociale

Enfin, la soutenabilité institutionnelle dépend aussi de l'acceptabilité politique et sociale. Un projet peut être cohérent sur le papier et pourtant échouer s'il se heurte trop frontalement à des équilibres historiques, à des habitudes professionnelles, à des réseaux installés, à des sensibilités familiales ou à des compromis territoriaux profondément enracinés. Cela vaut en particulier en Bretagne, où la question scolaire touche à des héritages forts : coexistence du public et du catholique, place des langues, maillage territorial, rapport à l'école républicaine, pluralisme des attentes éducatives.

Le modèle proposé ne peut donc avancer que dans une logique d'explicitation, d'apaisement et de progressivité. Il doit montrer qu'il ne cherche ni à détruire un équilibre existant par esprit de système, ni à reconduire passivement toutes les inerties. Il doit convaincre qu'il organise mieux le pluralisme, qu'il hiérarchise plus clairement les priorités et qu'il sert un bien commun identifiable.

La soutenabilité institutionnelle est donc aussi une question de méthode politique : expliquer, consulter, phaser, démontrer, corriger, construire des alliances, éviter les affrontements inutiles et ne pas ouvrir simultanément tous les fronts.

3. La soutenabilité humaine

3.1. Disponibilité des enseignants formés

La troisième grande condition de réussite est humaine. Une réforme éducative ne se met jamais en œuvre à travers des abstractions, mais par des personnes. La première question est donc celle de la disponibilité des enseignants formés. Peut-on recruter les profils nécessaires ? Existe-t-il des viviers suffisants pour certaines disciplines, certains territoires, certaines spécialisations ? Peut-on former en nombre des enseignants compétents pour les premières années, pour les parcours bilingues, pour certaines spécialités professionnelles ou pour des fonctions d'accompagnement plus fines ?

Cette question est particulièrement importante parce qu'elle introduit une limite concrète à l'ambition. On peut vouloir renforcer fortement le multilinguisme, mais cela suppose des maîtres formés. On peut vouloir revaloriser la voie professionnelle, mais cela demande des enseignants capables d'articuler théorie, technique et pédagogie. On peut vouloir améliorer l'école élémentaire, mais cela exige des professionnels solidement préparés à l'apprentissage des fondamentaux.

La soutenabilité humaine oblige donc à penser la réforme non seulement en termes de dépenses, mais en termes de disponibilité des compétences. Un projet qui ignorerait cette contrainte se condamnerait rapidement à la fragilité.

3.2. Capacité d'encadrement

Au-delà des enseignants eux-mêmes, la réussite du modèle dépend aussi de la capacité d'encadrement : chefs d'établissement, inspecteurs, coordinateurs, responsables de formation, personnels de direction, cadres administratifs et pédagogiques. Si la doctrine du système évolue, si les priorités changent, si des passerelles sont renforcées, si les relations entre

réseaux sont plus finement régulées, alors les fonctions d'encadrement doivent être capables d'accompagner cette transformation.

Or cette capacité n'est jamais illimitée. Elle suppose des personnes formées, disponibles, légitimes et suffisamment stables. Une réforme trop exigeante en coordination peut rapidement saturer les cadres existants, surtout si ceux-ci sont déjà sollicités par une accumulation de tâches hétérogènes. Il faut donc veiller à ne pas sous-estimer le besoin d'encadrement ni, inversement, à ne pas construire un système trop dépendant d'une ingénierie lourde.

Le bon équilibre consiste à renforcer l'encadrement là où il est stratégiquement utile, tout en simplifiant autant que possible l'architecture du système pour ne pas multiplier les besoins de supervision.

3.3. Adhésion des familles et des établissements

La réussite du modèle proposé dépend également de l'adhésion des familles et des établissements. Une politique éducative ne peut pas être simplement imposée de l'extérieur si elle modifie les parcours, les équilibres entre filières, la place des langues, les formes d'orientation ou les attentes générales à l'égard de l'école. Les familles doivent comprendre le sens de la réforme, percevoir sa cohérence et pouvoir identifier ce qu'elle change réellement pour leurs enfants.

Les établissements, de leur côté, doivent pouvoir se reconnaître dans le cadre général, sans avoir le sentiment d'être transformés en simples exécutants d'un modèle abstrait. Cela vaut pour le public comme pour le catholique, pour les filières bilingues comme pour les établissements plus classiques, pour les territoires denses comme pour les zones plus fragiles.

L'adhésion ne signifie pas unanimité. Une réforme sérieuse rencontrera toujours des réserves, des critiques et des résistances. Mais elle doit obtenir un degré suffisant de compréhension et de soutien pour être applicable sans tension permanente. Cela suppose une communication honnête, des objectifs clairs, une progressivité visible et des premiers résultats suffisamment probants pour entretenir la confiance.

3.4. Temps long de l'appropriation

Enfin, toute réforme éducative exige un temps long d'appropriation. Les pratiques ne changent pas instantanément. Les représentations des familles non plus. Les établissements ont besoin de temps pour se réorganiser. Les réseaux de formation doivent évoluer. Les équilibres territoriaux se modifient lentement. Une nouvelle hiérarchie budgétaire elle-même ne produit pas ses effets du jour au lendemain.

Cette réalité impose une vertu souvent absente des politiques scolaires : la patience stratégique. Il faut accepter que certaines mesures aient un effet rapide, tandis que d'autres ne porteront leurs fruits qu'au terme de plusieurs années. Il faut aussi accepter que la réussite d'une réforme se mesure moins à la vitesse des annonces qu'à la qualité de son enracinement.

Le temps long n'est pas ici une excuse pour l'inaction. Il est la condition même de l'efficacité. Une politique éducative durable est une politique qui sait inscrire ses priorités dans une temporalité réaliste, sans perdre son cap ni brûler les étapes.

Ainsi comprise, la soutenabilité du modèle proposé ne se réduit ni à l'équilibre comptable, ni à la seule conformité juridique, ni à la seule bonne volonté des acteurs. Elle suppose la réunion de plusieurs conditions : des dépenses nouvelles hiérarchisées et compatibles avec les ressources disponibles, des redéploiements intelligents, une gouvernance claire, un cadre juridique solide, une administration capable de piloter l'essentiel, des personnels disponibles

et formés, une adhésion suffisante des familles et des établissements, et une inscription dans le temps long. Sans ces conditions, le projet risquerait de demeurer partiellement déclaratif. Avec elles, il peut devenir une orientation publique crédible, progressivement appropriée et réellement transformatrice.

VII. Tableaux de synthèse budgétaire

Après avoir exposé les principes budgétaires du modèle proposé, la structure générale des dépenses, les priorités de financement, les équilibres entre filières et territoires, ainsi que les scénarios de mise en œuvre, il est nécessaire de rassembler l'ensemble sous une forme plus synthétique. Les tableaux qui suivent n'ont pas pour fonction de remplacer l'analyse précédente, mais d'en donner une lecture plus immédiate. Ils permettent de visualiser les grandes masses, les priorités stratégiques, les différences entre scénarios et les principaux facteurs de risque.

Dans l'état actuel du travail, ces tableaux doivent être compris comme des **tableaux de cadrage**. Ils n'expriment pas encore nécessairement des montants définitifs. Ils peuvent accueillir, selon l'avancement du projet, des estimations, des fourchettes, des ratios, des ordres de grandeur ou des hypothèses comparatives. Leur objectif est d'aider à passer d'une réflexion doctrinale à une discussion budgétaire plus structurée.

Ces tableaux remplissent quatre fonctions principales. La première est une fonction de **lisibilité** : montrer en un coup d'œil les grands postes et les principales priorités. La deuxième est une fonction de **hiérarchisation** : faire apparaître ce qui relève du cœur du modèle et ce qui relève davantage de l'accompagnement. La troisième est une fonction de **comparaison*** : permettre de distinguer les effets respectifs des scénarios prudent, intermédiaire et ambitieux. La quatrième est une fonction de **pilotage** : identifier les principaux points de vigilance avant toute mise en œuvre plus complète.

1. Tableau des grandes masses par niveau du parcours

Le premier tableau doit présenter les grandes masses budgétaires selon les principaux niveaux du parcours éducatif. Il traduit directement l'idée de continuum qui structure l'ensemble du livre blanc et du cahier budgétaire. Il permet surtout de vérifier si la hiérarchie des dépenses reflète bien la hiérarchie éducative voulue.

L'enjeu n'est pas seulement de montrer combien coûte chaque niveau, mais d'identifier la part relative accordée à la petite enfance éducative, à l'école des fondamentaux, au secondaire et au supérieur. Dans le modèle proposé, ce tableau doit rendre visible le fait que certaines étapes — notamment la petite enfance éducative et l'école élémentaire — peuvent justifier une priorité renforcée, même si d'autres niveaux restent naturellement plus massifs en volume global.

Tableau 1. Grandes masses budgétaires par niveau

Niveau du parcours	Dépenses de personnel	Fonctionnement	Investissement	Dépenses transversales imputées	Total estimatif	Niveau de priorité stratégique
Petite enfance éducative						Très élevé
École						Très élevé

élémentaire						
Collège						Élevé
Lycée général et technologique						Élevé
Lycée professionnel						Très élevé
Enseignement supérieur						Élevé
Total						

Ce tableau peut être complété par une colonne supplémentaire indiquant la **part du total** en pourcentage.

2. Tableau des grandes masses par priorité stratégique

Le deuxième tableau doit rendre visible non plus les niveaux du parcours, mais les **axes de réforme**. C'est probablement le plus important sur le plan politique, car il montre comment la doctrine éducative se traduit dans les choix financiers.

Il doit permettre de vérifier que les priorités annoncées — fondamentaux, enseignants, réversibilité, multilinguisme, voie professionnelle — ne restent pas rhétoriques. Le lecteur doit pouvoir constater immédiatement si les arbitrages budgétaires sont cohérents avec le projet affiché.

Tableau 2. Grandes masses par priorité stratégique

Priorité stratégique	Dépenses existantes mobilisées	Dépenses nouvelles	Redéploiements possibles	Total estimatif	Horizon temporel	Rendement éducatif attendu
Petite enfance éducative					Court / moyen terme	Très élevé
École des fondamentaux					Court terme	Très élevé
Formation et qualité enseignante					Court / moyen terme	Très élevé
Réversibilité des parcours					Moyen terme	Élevé
Multilinguisme					Moyen / long terme	Élevé
Voie professionnelle et technologique					Moyen terme	Très élevé
Orientation, évaluation, passerelles					Moyen terme	Élevé
Équité territoriale et transports					Moyen / long terme	Élevé

Ce tableau a l'avantage de distinguer ce qui relève de la **dépense brute** et ce qui peut relever d'un **redéploiement**.

3. Tableau comparatif des scénarios

Le troisième tableau doit permettre de comparer les trois scénarios présentés plus haut : prudent, intermédiaire et ambitieux. Il s'agit ici d'un outil d'aide à la décision. Ce tableau sera particulièrement utile si vous souhaitez diffuser le cahier auprès d'élus, de responsables administratifs ou de partenaires institutionnels.

L'intérêt principal de ce tableau n'est pas seulement financier. Il doit aussi montrer les différences de rythme, de profondeur de réforme et de risques associés.

Tableau 3. Comparaison des scénarios de mise en œuvre

Critères	Scénario prudent	Scénario intermédiaire	Scénario ambitieux
Niveau d'effort budgétaire	Faible à modéré	Modéré à significatif	Significatif à élevé
Priorité principale	Fondamentaux et maîtres	Cohérence des parcours	Transformation d'ensemble
Petite enfance éducative	Renforcement ciblé	Renforcement structuré	Renforcement large
École des fondamentaux	Priorité absolue	Priorité absolue	Priorité absolue
Formation des enseignants	Renforcée	Renforcée et structurée	Très fortement renforcée
Réversibilité des parcours	Limitée	Déployée progressivement	Déployée largement
Multilinguisme	Consolidation	Développement structuré	Politique plus ambitieuse
Voie professionnelle	Consolidation qualitative	Revalorisation visible	Reconfiguration plus profonde
Harmonisation entre réseaux	Étude préparatoire	Premières convergences	Harmonisation plus poussée
Risque administratif	Faible à modéré	Modéré	Élevé
Risque politique	Faible	Modéré	Plus élevé
Délai de mise en œuvre	Court	Moyen	Long
Rendement éducatif rapide	Élevé	Élevé	Modéré à court terme
Rendement éducatif systémique	Modéré	Élevé	Très élevé
Soutenabilité globale	Forte	Bonne sous conditions	Forte sous fortes conditions

Ce tableau peut ensuite être suivi d'un court commentaire indiquant qu'une stratégie réaliste pourrait consister à **combiner les scénarios dans le temps**.

4. Tableau des facteurs de risque

Le quatrième tableau doit recenser les principaux risques pesant sur la mise en œuvre du modèle. Il est important pour montrer le sérieux du cahier : un projet crédible ne se contente pas d'annoncer des bénéfices, il identifie aussi ses vulnérabilités.

Tableau 4. Principaux facteurs de risque

Type de risque	Description	Niveau de risque	Impact potentiel	Moyens de réduction
Financier	Sous-estimation des coûts de montée en charge			Phasage, révision annuelle
Financier	Dépenses nouvelles non compensées			Redéploiements, priorisation
Juridique	Cadre insuffisant pour certaines harmonisations			Étude juridique préalable
Administratif	Complexité excessive des dispositifs			Simplification, pilotage central clair
Humain	Difficulté de recrutement d'enseignants qualifiés			Formation, attractivité, calendrier réaliste
Territorial	Fragilité de certaines filières en zone peu dense			Seuils de viabilité, mutualisations, transports
Linguistique	Insuffisance d'enseignants formés en breton ou gallo			Plan de formation ciblé
Politique	Résistances entre réseaux ou acteurs institutionnels			Concertation, progressivité
Social	Faible adhésion des familles à certains changements			Information, lisibilité, expérimentations

Ce tableau peut utilement être complété par une colonne indiquant si le risque est plutôt **court terme**, **moyen terme** ou **long terme**.

5. Tableau de lecture stratégique des arbitrages

Un cinquième tableau, plus synthétique et plus politique, pas seulement comptable, qui permet de résumer l'esprit du cahier budgétaire.

Tableau 5. Lecture stratégique des arbitrages

Axe	Pourquoi financer en priorité ?	Type principal de dépense	Effet attendu	Horizon d'effet
Petite enfance éducative	Réduire les fragilités précoces	Personnel, encadrement, coordination	Meilleur langage, meilleure socialisation	Moyen / long terme
École des fondamentaux	Installer les bases de tous les apprentissages	Maîtres, outils, soutien ciblé	Meilleure lecture, écriture, calcul	Court / moyen terme
Enseignants	Qualité du système	Recrutement, formation, revalorisation	Meilleure transmission	Court / moyen terme
Réversibilité	Éviter l'enfermement des parcours	Ateliers, passerelles, orientation	Parcours plus justes	Moyen terme
Multilinguisme	Assumer la spécificité bretonne	Formation, ressources, continuité	Parcours linguistiques solides	Moyen / long terme

Voie professionnelle	Donner une dignité réelle aux parcours techniques	Équipements, partenariats, accompagnement	Meilleure qualification et insertion	Moyen terme
Équité territoriale	Garantir l'accès réel à l'offre	Transport, organisation territoriale	Justice du système	Moyen / long terme

Ce tableau est très utile pour une lecture rapide par un décideur ou un lecteur non spécialiste.

6. Commentaire conclusif du chapitre

Les tableaux de synthèse ne remplacent ni la doctrine ni l'analyse détaillée. Ils permettent toutefois de faire apparaître avec plus de netteté la logique d'ensemble du modèle proposé. Ils montrent d'abord que la question budgétaire ne peut être réduite à un volume global de dépense : elle engage une hiérarchie entre niveaux de formation, entre priorités stratégiques et entre scénarios de mise en œuvre. Ils montrent ensuite que la soutenabilité du projet dépend autant de la qualité des arbitrages que de l'ampleur des moyens. Ils montrent enfin qu'un modèle éducatif devient plus crédible lorsqu'il sait rendre visibles ses choix, ses coûts relatifs, ses risques et ses conditions de réussite.

Dans le cadre du présent cahier, ces tableaux ont vocation à servir de base de discussion et d'affinement. Ils pourront être complétés par des fourchettes financières, des ratios territoriaux, des estimations de montée en charge et, à terme, par des chiffrages plus stabilisés. Leur fonction première demeure toutefois la même : faire apparaître, de manière ramassée, la cohérence entre la doctrine éducative proposée et sa traduction budgétaire.

Conclusion

Le présent cahier budgétaire et opérationnel n'avait pas pour objet de réduire la question de l'enseignement à une mécanique comptable. Son ambition était d'une autre nature : montrer qu'un projet éducatif cohérent doit être capable d'assumer sa traduction financière, institutionnelle et opérationnelle. En ce sens, ce document ne vient pas après le livre blanc comme un simple supplément technique. Il en constitue le versant de responsabilité.

Le point de départ de ce travail est demeuré constant : le budget ne doit pas commander la doctrine, mais la doctrine doit orienter le budget. Une politique publique de l'enseignement ne peut être jugée sérieusement ni à l'aune de ses seules intentions, ni à celle de ses seuls volumes de dépense. Elle doit être appréciée à partir de la manière dont elle hiérarchise ses priorités, ordonne ses moyens, distingue l'essentiel de l'accessoire, et articule ses ambitions pédagogiques avec ses conditions réelles de mise en œuvre. En d'autres termes, le budget n'est pas ici envisagé comme un exercice de clôture, mais comme la forme la plus concrète de la vérité du projet.

Ce cahier a ainsi permis de faire apparaître plusieurs lignes de force.

La première est qu'un système éducatif ne gagne pas nécessairement en qualité parce qu'il dépense davantage, mais parce qu'il dépense de manière plus cohérente. L'enjeu principal n'est donc pas seulement quantitatif. Il est d'abord stratégique. Il faut savoir où placer l'effort principal, selon quelle logique temporelle, avec quel rendement éducatif attendu et au prix de quels renoncements ou redéploiements. Le modèle proposé conduit, de ce point de vue, à donner une priorité nette à la petite enfance éducative, à l'école des fondamentaux, à la qualité

des enseignants, à la cohérence des parcours, à la réversibilité des voies, au multilinguisme ordonné et à la revalorisation réelle de la voie professionnelle.

La deuxième ligne de force est que la structure des dépenses importe autant que leur niveau global. Un budget éducatif doit être lu selon plusieurs dimensions à la fois : par grands postes, par niveaux du parcours, par priorités stratégiques, par réseaux, par territoires et par fonctions transversales. Cette pluralité de lectures n'est pas un raffinement technique ; elle est la condition d'un pilotage plus juste. Un chiffre global, même exact, ne dit pas encore si les moyens sont bien placés. Or c'est précisément cette question qui détermine la qualité du système.

La troisième ligne de force est que le pluralisme éducatif breton appelle une régulation plus explicite. Le paysage scolaire de la Bretagne, marqué par la coexistence de plusieurs réseaux, par la présence de filières linguistiques spécifiques et par une forte diversité territoriale, ne peut être gouverné durablement ni par l'implicite, ni par l'inertie, ni par la seule reconduction de compromis anciens. Le présent cahier ne prétend pas régler à lui seul toutes les questions liées à l'équité entre filières, à l'harmonisation progressive de certains financements ou à la viabilité territoriale des offres. Mais il montre que ces questions doivent être traitées comme des enjeux centraux d'une politique éducative mature, et non comme des difficultés périphériques.

La quatrième ligne de force est que toute réforme sérieuse suppose une temporalité ordonnée. C'est le sens des scénarios de mise en œuvre proposés dans ce document. Le scénario prudent sécurise les bases, en concentrant l'effort sur les fondamentaux et les maîtres. Le scénario intermédiaire construit davantage la cohérence des parcours, des passerelles et de la politique linguistique. Le scénario ambitieux engage une transformation plus profonde du système, de ses cycles, de ses équilibres et de ses modes de régulation. Ces scénarios ne s'excluent pas nécessairement ; ils peuvent se succéder, se combiner ou se répondre dans le temps. Leur intérêt principal est de rappeler qu'une réforme éducative ne peut être soutenable que si elle est séquencée, gouvernée et progressivement appropriée.

La cinquième ligne de force, enfin, est que la soutenabilité d'un modèle ne se réduit pas à sa faisabilité financière. Une politique éducative doit aussi être soutenable institutionnellement, administrativement, humainement et politiquement. Elle suppose des enseignants disponibles et formés, des cadres capables de piloter le changement, des établissements pouvant s'approprier les orientations proposées, des familles en mesure d'en comprendre le sens, ainsi qu'un cadre juridique suffisamment clair pour porter la réforme sans l'exposer à une fragilité permanente. En matière éducative, ce qui n'est pas soutenable dans les institutions finit toujours par l'être mal dans les budgets, et inversement.

Le présent cahier ne prétend pas fournir un budget exécutif achevé. Il ne remplace ni les arbitrages d'un gouvernement, ni les travaux détaillés d'une administration, ni les évaluations juridiques et financières qu'exigerait toute décision publique effective. Son rôle est plus modeste et, en un sens, plus fondamental : rendre possible un débat plus sérieux. Il propose une méthode, une hiérarchie, des tableaux de cadrage, des scénarios et des conditions de réussite. Il entend montrer que le projet éducatif porté par le livre blanc n'est ni un manifeste hors sol, ni un catalogue de souhaits sans prise sur le réel. Il est un modèle pensable, à condition d'être gouverné avec ordre.

Cette précision importe. Trop souvent, les débats sur l'école se divisent entre ceux qui parlent de la transmission sans entrer dans la question des moyens, et ceux qui parlent des moyens sans plus savoir ce que l'école doit transmettre. Ce cahier a tenté de tenir ensemble ces deux dimensions. Il affirme que les choix budgétaires ont un sens éducatif, et que les choix éducatifs doivent assumer leurs implications financières. Ce point est sans doute l'un des plus

importants : une bonne politique de l'enseignement n'est pas celle qui choisit entre vision et gestion, mais celle qui ordonne la gestion à la vision.

Le cas breton donne à cette démarche une portée particulière. Parce que la Bretagne présente un paysage scolaire pluraliste, une identité linguistique propre, une géographie éducative contrastée et une forte conscience de la question de la transmission, elle peut servir de terrain de clarification. Non pour s'isoler du reste de la France, mais pour montrer qu'il est possible de raisonner autrement : à partir d'un territoire concret, de ses héritages, de ses contraintes, de ses ressources et de ses ambitions. En ce sens, ce cahier budgétaire n'a pas seulement une fonction de faisabilité. Il a aussi une fonction pédagogique et politique : faire apparaître qu'un autre ordre des priorités est concevable.

Il convient néanmoins de rappeler que la traduction budgétaire d'un projet ne suffit pas à elle seule à le rendre juste ou fécond. Le budget donne corps, mais il ne remplace ni le jugement, ni la volonté, ni la qualité des acteurs, ni la fidélité à une finalité. Une politique éducative peut être bien financée et mal orientée ; elle peut aussi être sobrement financée et puissamment cohérente. Ce qui importe en dernière analyse, c'est l'accord entre les moyens mobilisés et la forme d'école que l'on veut construire.

C'est pourquoi la conclusion la plus simple de ce cahier pourrait se formuler ainsi : **le sérieux budgétaire n'est pas la fin du projet éducatif, mais sa condition de crédibilité**. Il permet de distinguer les priorités réelles des proclamations générales. Il oblige à mesurer le coût du changement, mais aussi le coût du maintien des désordres actuels. Il rappelle qu'une réforme de l'enseignement demande du temps, des moyens, des choix et une méthode. Il montre enfin qu'une politique publique n'existe pleinement que lorsqu'elle peut être pensée à la fois dans ses principes, dans ses institutions et dans ses ressources.

Ce cahier budgétaire et opérationnel n'a donc pas vocation à clore la réflexion ouverte par le livre blanc. Il a plutôt pour fonction de la prolonger sur un terrain décisif, celui de la possibilité. Il appartient désormais à la discussion publique, aux acteurs éducatifs, aux élus, aux administrations, aux partenaires institutionnels et à tous ceux qui veulent prendre au sérieux l'avenir de l'enseignement en Bretagne, de confronter ces hypothèses, d'en affiner les paramètres, d'en discuter les priorités et d'en mesurer les conséquences. Car en matière d'école, penser clairement ce que l'on veut financer, c'est déjà commencer à décider de ce que l'on veut transmettre.

Annexe A. Hypothèses détaillées de calcul

Dans cette annexe, une exploration d'un budget associé à un recalibrage de l'enseignement en Bretagne.

A.1. Objet de l'annexe

La présente annexe explicite les principales hypothèses de calcul qui sous-tendent les tableaux du document principal et du cahier budgétaire et opérationnel. Elle ne constitue ni une comptabilité publique bretonne observée, ni une restitution exhaustive des comptes éducatifs français, allemands ou finlandais. Elle doit être lue comme un **outil de modélisation stratégique**, destiné à comparer plusieurs architectures éducatives à population scolaire

constante et à éclairer des hypothèses de réallocation budgétaire. Les tableaux sont une « **simulation Bretagne** » et non une photographie directe des comptes publics étrangers.

Cette annexe a donc une double fonction. D'une part, elle rend plus transparente la logique de construction des tableaux comparatifs. D'autre part, elle permet de distinguer ce qui relève de la donnée statistique, de l'estimation reconstruite et de la proposition de recalibrage propre à un modèle breton. Cette distinction est essentielle, car la colonne Bretagne n'est pas un budget exécuté : elle est une **proposition de recalibrage à total constant**.

Il faut enfin souligner que cette annexe ne vise pas à démontrer qu'un modèle étranger pourrait être importé tel quel. Elle sert à comparer des structures de dépense, des poids relatifs par cycle et des hypothèses de redéploiement. Sa valeur est exploratoire et stratégique, non exécutoire.

A.2. Hypothèse de base : comparaison d'architectures éducatives à effectifs constants

D'après l'Education nationale, il y a en Bretagne² :

- élèves en primaire : **437 075**
- Élèves en secondaire : **396 244**

Si l'on répartit provisoirement ces effectifs selon la durée théorique des cycles, on obtient une première approximation :

Niveau	Formule	Estimation	Données statistiques
Crèche		163 903	
Maternelle	(3/8) du primaire	163 903	437 075
Elémentaire	(5/8) du primaire	273 172	
Collège	(4/7) du secondaire	226 425	396 244
Lycée	(3/7) du secondaire	169 819	

Le modèle budgétaire de l'enseignement breton repose ensuite sur une base démographique constante et une décomposition du parcours éducatif en cinq cycles : crèche, maternelle, élémentaire, collège, lycée. Pour chaque cycle, le budget est déterminé par les effectifs, le nombre de classes, le taux d'encadrement, les personnels, les coûts de restauration, le matériel scolaire et certains coûts pédagogiques spécifiques.

La démarche consiste ensuite à comparer plusieurs architectures éducatives — France, Allemagne, Finlande — sur une **même population scolaire bretonne de référence**, exprimée en euros : il s'agit de comparer « trois architectures éducatives transposées à la même population scolaire bretonne, en euros », et non « les pays tels qu'ils sont ».

Le premier tableau de référence est le suivant :

Tableau A1. Ventilation des budgets par cycle, même population bretonne (en Md€)

Cycle	Effectif	France	Allemagne	Finlande
Crèche	163 903	3,524	4,671	3,934
Maternelle	163 903	1,473	2,000	1,803
Élémentaire	273 172	2,494	3,278	3,551
Collège	226 425	2,366	3,578	3,283
Lycée	169 819	2,294	3,091	2,632

² Education nationale, DEPP, *Repères et références statistiques 2025 - enseignements • formation • recherche* (www.education.gouv.fr).

Total sans crèche	833 319	8,627	11,946	11,270
Total avec crèche	997 222	12,152	16,617	15,203

Ce tableau permet une première lecture comparative. Le modèle français apparaît comme le moins coûteux des trois. Le modèle allemand est le plus coûteux. Le modèle finlandais est lui aussi significativement au-dessus du modèle français, mais avec une structure différente, davantage tournée vers l'amont du parcours.

Une lecture en **ponds relatifs des cycles**, hors crèche :

Tableau A2. Répartition du budget scolaire hors crèche

Cycle	France	Allemagne	Finlande
Maternelle	17,1 %	16,7 %	16,0 %
Élémentaire	28,9 %	27,4 %	31,5 %
Collège	27,4 %	29,9 %	29,1 %
Lycée	26,6 %	25,9 %	23,4 %
Total	100 %	100 %	100 %

Cette répartition permet déjà une interprétation structurelle : le modèle français est relativement plus équilibré entre primaire, collège et lycée, avec un poids encore élevé du lycée ; le modèle allemand charge davantage le collège ou secondaire inférieur, ce qui peut être rapproché d'une structuration plus précoce des parcours ; le modèle finlandais met plus nettement l'accent sur l'élémentaire et, plus largement, sur le bloc fondamental avant le secondaire supérieur.

Ensuite une ventilation plus fine hors crèche, par grandes catégories de dépense :

Tableau A3. Ventilation globale hors crèche, même population bretonne (en Md€)

Modèle	France	Allemagne	Finlande
Enseignants	3,605	5,821	4,325
Assistants	0,519	0,334	0,610
Administration	0,209	0,291	0,288
Total salaires	4,333	6,446	5,223
Repas	0,707	0,756	0,477
Matériel	0,147	0,161	0,156
Sorties	0,010	0,013	0,009
Coûts d'infrastructure	3,431	4,570	5,405
Fonctionnement hors salaires	4,294	5,500	6,047
Total	8,627	11,946	11,270

Et la même ventilation en pourcentage du total :

Tableau A4. Ventilation globale hors crèche, en pourcentage du total

Modèle	France	Allemagne	Finlande
Enseignants	41,80 %	48,70 %	38,40 %
Assistants	6,00 %	2,80 %	5,40 %
Administration	2,40 %	2,40 %	2,60 %
Total salaires	50,2 %	54,0 %	46,3 %
Repas	8,20 %	6,30 %	4,20 %
Matériel	1,70 %	1,30 %	1,40 %
Sorties	0,10 %	0,10 %	0,10 %

Coûts d'infrastructure	39,80 %	38,30 %	48,00 %
Fonctionnement hors salaires	49,8 %	46,0 %	53,7 %

Ces tableaux sont importants, car ils montrent que la comparaison ne porte pas seulement sur les montants globaux, mais aussi sur la **nature des dépenses**. Le modèle allemand apparaît plus salarial ; le modèle finlandais plus lourd en fonctionnement hors salaires, notamment du fait des coûts d'infrastructure ; le modèle français est plus équilibré entre masse salariale et fonctionnement.

Ci-après une ventilation par cycle entre salaires et fonctionnement, ce qui prépare directement la construction de la colonne Bretagne.

Tableau A5. Ventilation par cycle du modèle français (hors crèche, en Md€)

Cycle	Salaires totaux	Fonctionnement hors salaires	Total
Maternelle	0,734	0,739	1,473
Élémentaire	0,950	1,544	2,494
Collège	1,511	0,855	2,366
Lycée	1,138	1,156	2,294
Total	4,333	4,294	8,627

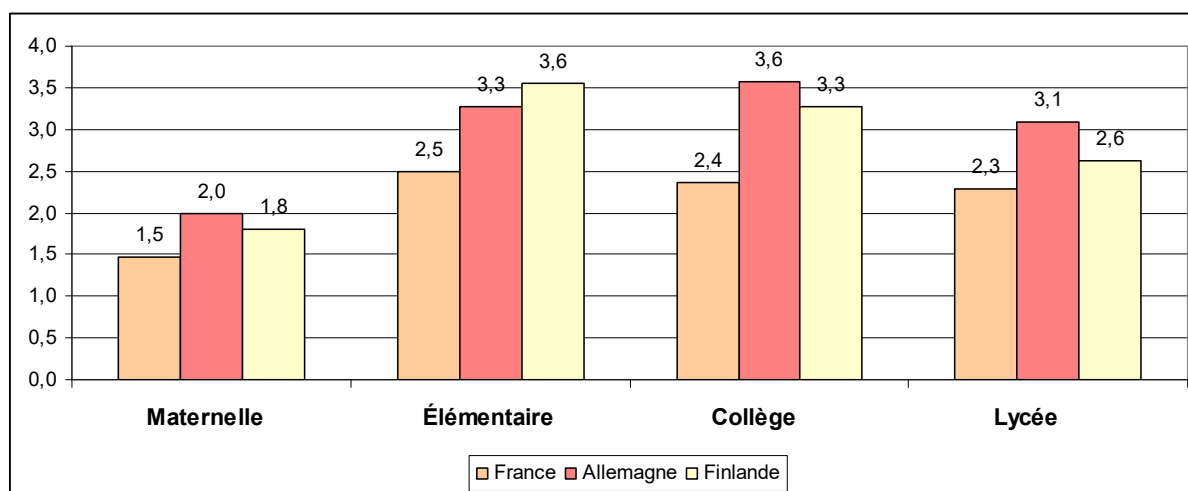
Tableau A6. Ventilation par cycle du modèle allemand (hors crèche, en Md€)

Cycle	Salaires totaux	Fonctionnement hors salaires	Total
Maternelle / Kindergarten	1,424	0,576	2,000
Élémentaire / Grundschule	1,617	1,661	3,278
Collège / Sekundarstufe I	2,081	1,496	3,578
Lycée	1,323	1,767	3,091
Total	6,446	5,500	11,946

Tableau A7. Ventilation par cycle du modèle finlandais (hors crèche, en Md€)

Cycle	Salaires totaux	Fonctionnement hors salaires	Total
Préprimaire	0,858	0,945	1,803
Élémentaire / fondamental primaire	1,180	2,371	3,551
Collège / fondamental secondaire inférieur	1,889	1,394	3,283
Lycée / secondaire supérieur	1,296	1,336	2,632
Total	5,223	6,047	11,270

Ce qui se représente graphiquement par :



A.3. Premier bloc : les équations scolaires France–Allemagne–Finlande

À partir de cette base France–Allemagne–Finlande pour la comptabilité analytique hors crèche, une colonne Bretagne peut être construite à total français constant. Le tableau de synthèse devient alors le suivant :

Tableau A8. Budget hors crèche, même population scolaire bretonne, avec colonne Bretagne

Cycle	Effectif	France	Allemagne	Finlande	Bretagne
Maternelle	163 903	1,473	2,000	1,803	1,423
Élémentaire	273 172	2,494	3,278	3,551	2,674
Collège	226 425	2,366	3,578	3,283	2,502
Lycée	169 819	2,294	3,091	2,632	2,027
Total (Md€)	833 319	8,627	11,946	11,270	8,627

Les colonnes France, Allemagne et Finlande proviennent de données statistiques modélisées sur une même population ; la colonne Bretagne est une **proposition de recalibrage à total constant**, fixée au niveau du total français hors crèche, soit 8,627 Md€.

Cette colonne Bretagne traduit une réallocation interne entre cycles. Elle allège légèrement la maternelle, augmente l'élémentaire et le collège, et réduit plus sensiblement le lycée. Cette logique privilégie davantage l'école élémentaire et le collège, c'est-à-dire les étapes où se forment les fondamentaux, les méthodes et l'orientation progressive, au prix d'un allègement relatif de la maternelle et surtout du lycée.

Le tableau de **coût moyen par élève** permet de visualiser plus finement cette réallocation :

Tableau A9. Coût moyen par élève

Cycle	France	Allemagne	Finlande	Bretagne
Maternelle	8 990 €	12 200 €	11 000 €	8 685 €
Élémentaire	9 130 €	12 000 €	13 000 €	9 790 €
Collège	10 450 €	15 800 €	14 500 €	11 050 €
Lycée	13 506 €	18 200 €	15 500 €	11 939 €

On voit ainsi que le modèle Bretagne n'augmente pas le budget total, mais déplace l'effort relatif vers l'élémentaire et le collège, tout en réduisant le coût unitaire du lycée par rapport au modèle français de départ. Une lecture politique :

- France : modèle moins coûteux, plus tendu sur certains cycles ;
- Allemagne : modèle plus salarial et plus coûteux ;
- Finlande : modèle plus lourd en amont du parcours ;
- Bretagne : modèle réalloué, à budget français constant, recentré sur les fondamentaux et l'orientation progressive.

La dernière étape de ce premier bloc consiste à **reventiler la colonne Bretagne entre salaires et fonctionnement**, en conservant cycle par cycle les ratios français. On garde, cycle par cycle, les ratios français de ventilation salaires / fonctionnement et, ailleurs, on garde, dans chaque cycle, la structure française de ventilation.

Le tableau obtenu est alors le suivant :

Tableau A10. Ventilation Bretagne salaires / fonctionnement hors salaires (en Md€)

Cycle	Total Bretagne	Salaires	Fonctionnement hors salaires
Maternelle	1,423	0,709	0,714
Élémentaire	2,674	1,019	1,655
Collège	2,502	1,598	0,904
Lycée	2,027	1,006	1,021
Total	8,627	4,331	4,295

Le commentaire méthodologique est ici central. Ces montants résultent du recalcul des parts françaises par cycle, appliquées aux totaux bretons : environ 49,8 % / 50,2 % pour la maternelle, 38,1 % / 61,9 % pour l'élémentaire, 63,9 % / 36,1 % pour le collège et 49,6 % / 50,4 % pour le lycée. Le modèle breton reste pratiquement au même équilibre global que le modèle français, soit environ 4,331 Md€ de salaires contre 4,295 Md€ de fonctionnement, et donc on peut redéployer entre cycles sans augmenter significativement la masse salariale totale.

Cela permet de traiter le point politique principal de cette annexe : **le modèle breton ne repose pas d'abord sur une hausse générale des salaires ou du budget total, mais sur une meilleure répartition des moyens entre maternelle, élémentaire, collège et lycée**. Plus précisément, le supplément donné à l'élémentaire se traduit davantage en fonctionnement qu'en salaires, parce que ce cycle est relativement moins salarial dans le modèle français de départ ; le supplément donné au collège est plus salarial ; la baisse relative du lycée compense en partie cette hausse.

Il faut toutefois rappeler les réserves nécessaires. La colonne Bretagne reste une **construction analytique**. Elle dépend du choix de conserver les ratios français de ventilation par cycle. Elle ne préjuge pas du détail d'une mise en œuvre réelle. Elle sert avant tout à montrer qu'un redéploiement stratégique est pensable à total constant, et à préparer la suite du raisonnement : un tableau structurel avec valeurs cibles de taille de classe, de professeurs par classe et d'heures annuelles devant élèves.

A.4. Le recalibrage Bretagne à budget français constant

Le deuxième bloc méthodologique de cette annexe a pour objet d'explicitier la construction de la colonne **Bretagne**. C'est un point central, car cette colonne ne procède pas d'une simple lecture statistique, mais d'une **opération de recalibrage**. Elle ne décrit donc pas un budget public observé ; elle formule une hypothèse de répartition alternative des moyens éducatifs sur une même population scolaire, en conservant le total budgétaire français hors crèche. Les

colonnes France, Allemagne et Finlande proviennent de données statistiques transposées, tandis que la colonne Bretagne correspond à une « proposition de recalibrage à total constant.

L'intérêt de cette construction est de déplacer la question budgétaire. Il ne s'agit plus seulement de comparer des modèles étrangers plus ou moins coûteux, mais de poser une question plus directement politique : **que peut-on changer dans la hiérarchie des dépenses éducatives sans augmenter le total global de référence ?** En d'autres termes, le recalibrage Bretagne cherche à montrer qu'une autre architecture de priorités est concevable, même à moyens constants, à condition d'accepter une redistribution entre cycles.

A.4.1. Construction de la colonne Bretagne

Le point de départ de la colonne Bretagne est le total français hors crèche, soit **8,627 Md€** pour une population scolaire de référence de **833 319 élèves** répartis entre maternelle, élémentaire, collège et lycée. Ce total est conservé intégralement. Autrement dit, la construction de la colonne Bretagne n'ajoute pas un supplément budgétaire global ; elle réalloue le total existant entre les cycles.

Le tableau de référence est le suivant :

Tableau A11. Recalibrage Bretagne à budget français constant

Cycle	Effectif	France	Bretagne	Écart Bretagne / France
Maternelle	163 903	1,473	1,423	-0,050
Élémentaire	273 172	2,494	2,674	+0,180
Collège	226 425	2,366	2,502	+0,136
Lycée	169 819	2,294	2,027	-0,267
Total	833 319	8,627	8,627	0,000

Données issues du tableau comparatif hors crèche.

Note. Le recalibrage budgétaire présenté ici diminue légèrement la part globale de la maternelle par rapport au modèle français. Cette baisse relative de l'enveloppe de cycle n'est pas incompatible avec un renforcement ultérieur de l'encadrement pédagogique en maternelle dans le bloc structurel A.5, qui raisonne sur l'organisation interne des moyens et non sur les seules masses budgétaires par cycle.

La logique du recalibrage est donc immédiatement visible :

- légère réduction de la part relative de la maternelle ;
- hausse de la part de l'élémentaire ;
- hausse de la part du collège ;
- baisse plus sensible de la part du lycée.

Le cœur de la démonstration tient dans cette stabilité du total. La colonne Bretagne ne cherche pas d'abord à prouver qu'un meilleur modèle serait nécessairement plus coûteux ; elle cherche à montrer qu'un **autre partage interne** des moyens peut déjà traduire une doctrine éducative différente.

A.4.2. Logique de réallocation entre cycles

Cette réallocation n'est pas arbitraire. Elle reflète la hiérarchie éducative proposée dans le livre blanc et le cahier budgétaire. Le modèle breton privilégie davantage l'école élémentaire et le collège, c'est-à-dire les étapes où se forment les fondamentaux, les méthodes et l'orientation progressive, au prix d'un allègement relatif de la maternelle et surtout du lycée.

Le choix budgétaire implicite est donc le suivant :

- **l'élémentaire** reçoit une priorité renforcée parce qu'il constitue le cœur de l'école des fondamentaux ;

- **le collège** reçoit lui aussi un effort supplémentaire, parce qu'il est conçu comme le lieu de structuration de la pensée, de découverte des aptitudes et de préparation des orientations ;
- **le lycée** supporte l'essentiel de l'ajustement négatif relatif, non parce qu'il serait secondaire, mais parce qu'il est supposé pouvoir fonctionner dans une structure plus sobre si les bases ont été mieux consolidées en amont ;
- **la maternelle** reste fortement dotée, mais n'est pas renforcée au même niveau que l'élémentaire.

Autrement dit, la colonne Bretagne traduit budgétairement une doctrine de **réinvestissement dans l'amont et le milieu du parcours**, plutôt qu'une logique de maintien de la structure française telle quelle. Cette doctrine n'affirme pas que le lycée aurait moins d'importance éducative ; elle considère que le rendement formateur marginal d'un supplément de dépense est plus élevé plus tôt dans le parcours, notamment à l'élémentaire et au collège.

A.4.3. Lecture par coût moyen par élève

Le recalibrage devient encore plus lisible lorsque l'on rapporte les montants aux effectifs :

Tableau A12. Coût moyen par élève dans le recalibrage Bretagne

Cycle	France	Bretagne	Écart
Maternelle	8 990 €	8 685 €	-305 €
Élémentaire	9 130 €	9 790 €	+660 €
Collège	10 450 €	11 050 €	+600 €
Lycée	13 506 €	11 939 €	-1 567 €

Ce tableau confirme la nature du déplacement opéré. Le coût moyen par élève augmente à l'élémentaire et au collège, tandis qu'il diminue en maternelle et surtout au lycée. Le choix le plus significatif est donc bien une **désintensification relative du lycée** au profit des cycles considérés comme les plus structurants pour les acquis de base et l'orientation.

On peut en tirer une formulation politique simple : la colonne Bretagne traduit l'idée selon laquelle il vaut mieux investir davantage là où se construisent les fondamentaux et la structuration de l'élève, plutôt que de concentrer relativement plus de moyens sur la fin du parcours secondaire.

Cette lecture doit cependant rester prudente. Le coût moyen par élève est un indicateur utile, mais il ne dit pas tout. Il ne distingue pas, à lui seul, la qualité des organisations internes, les différences de structures pédagogiques ou les besoins spécifiques de certaines voies du lycée, notamment professionnelles et technologiques. Il éclaire une orientation générale ; il ne remplace pas l'analyse fine des contenus de dépense.

A.4.4. Reventilation salaires / fonctionnement

Le recalibrage Bretagne devient pleinement exploitable lorsqu'il est reventilé entre **salaires** et **fonctionnement hors salaires**. Pour ce faire, une hypothèse méthodologique simple : dans chaque cycle, on conserve la structure française de ventilation entre masse salariale et fonctionnement. On garde, cycle par cycle, les ratios français de ventilation salaires / fonctionnement » et « on garde, dans chaque cycle, la structure française de ventilation.

Le tableau obtenu est le suivant :

Tableau A13. Ventilation Bretagne salaires / fonctionnement hors salaires

Cycle	Total Bretagne	Salaires	Fonctionnement hors salaires
-------	----------------	----------	------------------------------

Maternelle	1,423	0,709	0,714
Élémentaire	2,674	1,019	1,655
Collège	2,502	1,598	0,904
Lycée	2,027	1,006	1,021
Total	8,627	4,331	4,295

La signification de ce tableau est importante. Il montre que le recalibrage Bretagne, dans cette hypothèse, conserve presque exactement le même équilibre global que le modèle français entre dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement :

- France hors crèche : 4,333 Md€ de salaires et 4,294 Md€ de fonctionnement ;
- Bretagne recalibrée : 4,331 Md€ de salaires et 4,295 Md€ de fonctionnement.

On peut redéployer entre cycles sans augmenter significativement la masse salariale totale.

Cette conclusion est méthodologiquement forte. Elle signifie que, dans le cadre retenu, le modèle breton n'est pas fondé sur une explosion des coûts salariaux. Il repose d'abord sur une redistribution des moyens entre cycles. La réforme budgétaire proposée est donc moins une politique d'expansion uniforme qu'une politique de réallocation hiérarchisée.

A.4.5. Signification politique du recalibrage

Pris dans son ensemble, le recalibrage Bretagne a une signification politique claire. Il cherche à démontrer qu'une autre philosophie de l'enseignement peut être rendue visible sans supposer d'emblée un budget total plus élevé. Il traduit trois choix principaux.

1. Le premier choix est celui d'une **priorité aux fondamentaux**. L'augmentation de la part relative de l'élémentaire n'est pas un ajustement neutre. Elle affirme que la qualité d'un système scolaire se joue d'abord dans la maîtrise de la lecture, de l'écriture, du calcul, du langage et des premières formes de raisonnement.
2. Le deuxième choix est celui d'une **priorité au collège comme moment de structuration**. L'augmentation de la part du collège indique que cette étape n'est pas pensée comme un simple sas administratif entre primaire et lycée, mais comme le lieu où se forment la méthode, la montée en abstraction, la pluralité des aptitudes et l'orientation progressive.
3. Le troisième choix est celui d'un **allègement relatif du lycée**, compris non comme un abandon, mais comme un rééquilibrage. L'idée sous-jacente est que certaines dépenses de fin de parcours peuvent être partiellement réordonnées si les bases ont été mieux posées plus tôt. Ce choix appelle évidemment discussion, notamment en ce qui concerne les voies professionnelle et technologique, qui ont des besoins spécifiques ; mais il est cohérent avec la logique générale du modèle.

En résumé, la colonne Bretagne matérialise budgétairement une doctrine : **dépenser autrement avant de dépenser davantage**.

A.4.6. Réserves méthodologiques

Il faut toutefois entourer cette démonstration de réserves explicites.

La première réserve est que la colonne Bretagne reste une **construction analytique**. Elle ne décrit pas un budget observé et ne préjuge pas de la répartition réelle qui serait retenue par une décision publique.

La deuxième réserve est que l'hypothèse de conservation des ratios français salaires / fonctionnement par cycle est un choix de méthode. Elle permet de rendre le calcul cohérent et traçable, mais elle ne signifie pas qu'une réforme effective devrait conserver à terme

exactement ces mêmes proportions. Une politique éducative nouvelle pourrait très bien décider de faire évoluer ces ratios, par exemple en renforçant davantage les salaires dans certains segments ou, au contraire, certains investissements de fonctionnement ciblés.

La troisième réserve est que le recalibrage par cycle ne suffit pas à lui seul à rendre compte de toute la complexité du système éducatif. Il ne distingue pas encore, à ce stade, les différences entre enseignement général, technologique et professionnel, ni les écarts territoriaux, ni les effets spécifiques du pluralisme des réseaux, ni les coûts liés aux parcours linguistiques.

La quatrième réserve est que l'intérêt de ce bloc n'est pas de produire un modèle définitif, mais de préparer la suite du raisonnement.

A.4.7. Fonction de ce deuxième bloc dans l'ensemble de l'annexe

Le rôle de ce deuxième bloc est donc précis. Après avoir comparé trois architectures éducatives sur une même population scolaire, il introduit une **hypothèse bretonne de réallocation interne**. Cette hypothèse ne prétend pas résoudre toute la question budgétaire ; elle ouvre un espace de discussion. Elle permet de poser, de manière chiffrée mais prudente, la question suivante : **comment traduire, à enveloppe constante, une hiérarchie éducative différente ?**

C'est en cela que le recalibrage Bretagne constitue un pont entre l'analyse comparative internationale et la réflexion proprement politique sur le modèle breton. Il ne démontre pas qu'un tel modèle serait d'emblée prêt à être exécuté ; il montre qu'il peut être pensé de manière ordonnée, cohérente et argumentable.

A.5. Les hypothèses structurelles cibles

Le troisième bloc de cette annexe ne porte plus d'abord sur la répartition des budgets entre cycles, mais sur la **structure interne du modèle**. Après avoir montré qu'un recalibrage Bretagne à budget français constant est concevable, il s'agit désormais d'examiner par quels paramètres concrets une telle réallocation pourrait être traduite dans l'organisation scolaire. La suite logique du tableau budgétaire comparatif consiste à remplir maintenant le tableau structurel Bretagne avec des valeurs cibles de : taille de classe, professeurs par classe, heures annuelles devant élèves.

L'intérêt de ce troisième bloc est décisif. Il permet de passer d'une logique purement budgétaire à une logique **pédagogico-structurelle**. En d'autres termes, il ne suffit pas de dire que l'on veut renforcer l'élémentaire ou le collège ; encore faut-il préciser à travers quels leviers organisationnels, ce renforcement peut se produire. Une hypothèse simple et particulièrement utile : **on ne modifie pas simultanément tous les paramètres**, mais on construit une calibration illustrative à partir d'un nombre limité de variables.

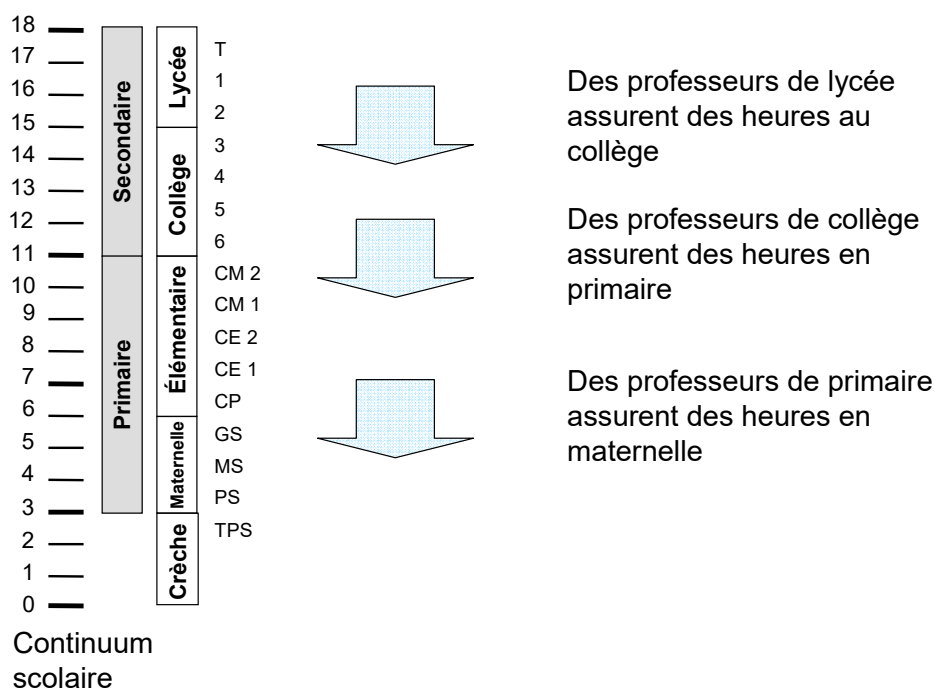


Illustration du principe de redistribution descendante de l'encadrement pédagogique

Ce schéma illustre un principe fonctionnel de redéploiement de l'encadrement entre cycles. Il ne doit pas être lu comme un transfert statutaire automatique d'enseignants d'un niveau vers un autre, mais comme une représentation simplifiée de la logique de renforcement prioritaire des premiers apprentissages.

A.5.1. Les relations de base

La relation générale des heures d'enseignement est donnée ainsi :

$$P \times H_p = C \times H_c = E \times H_e$$

avec :

- H_p = nombre d'heures annuelles devant élèves par professeur ;
- H_c = nombre d'heures annuelles d'enseignement par classe ;
- H_e = nombre d'heures annuelles d'enseignement par élève.

On en déduit ensuite :

$$H_c = P \times H_p / C$$

et

$$H_e = P \times H_p / E$$

puis, comme $E = C \times N$:

$$H_e = H_c / N$$

où :

- E = nombre d'élèves ;
- C = nombre de classes ;
- N = nombre moyen d'élèves par classe ;
- P = nombre de professeurs.

Le coefficient décisif pour la calibration :

$$p = P / C$$

c'est-à-dire le **nombre moyen de professeurs par classe**. Dans cette logique, on a :

$$P = p \times C$$

et donc :

$$Hc = p \times Hp$$

Autrement dit, **si la taille de classe N et le volume annuel de service Hp restent constants, toute variation de p agit directement sur le volume d'enseignement disponible par classe**. Si N et Hp sont constants, toute hausse de p augmente à la fois le nombre de professeurs P et les heures d'enseignement disponibles par classe Hc.

A.5.2. Les conventions de départ

Pour rendre le modèle comparable et simple, les conventions de jours et d'heures annuelles devant élèves :

Tableau A14. Jours et heures annuelles par cycle

Cycle	J jours/an	He heures/an
Crèche	220	1 980
Maternelle	180	864
Élémentaire	180	864
Collège	180	936
Lycée	180	990

Les **864 heures** du premier degré correspondent à la base simple des **24 heures hebdomadaires sur 36 semaines**, le collège repose sur la convention de **936 heures**, et le lycée moyen sur une convention proche de **990 heures**.

Soit un tableau de coefficients d'organisation plus large, avec trois rapports :

- $p = P/C$, nombre de professeurs par classe ;
- $a = A/C$, nombre d'assistants par classe ;
- $s = S/C$, nombre d'agents ou fonctions de soutien/administration par classe.

Tableau A15. Coefficients d'organisation proposés

Cycle	$p = P/C$	$a = A/C$	$s = S/C$	Commentaire
Crèche	0,00	2,00	0,16	pas d'enseignant au sens scolaire ; 2 professionnels pour 12 enfants
Maternelle	1,00	1,00	0,08	1 PE + 1 ATSEM par classe comme base simple
Élémentaire	1,00	0,10	0,08	1 PE par classe ; assistants faibles et mutualisés
Collège	1,90	0,30	0,15	plusieurs professeurs par division + vie scolaire/AESH
Lycée	2,10	0,28	0,18	plus de spécialisation disciplinaire et d'administration

Même si le troisième bloc se concentre ensuite surtout sur le coefficient p, ce tableau reste utile, car il montre que la structure du système ne dépend pas seulement de la dépense globale, mais aussi de la manière dont sont organisés les adultes autour des classes selon les cycles.

A.5.3. L'hypothèse centrale : ne modifier que le coefficient p

Retenons ensuite une hypothèse méthodologique volontairement simple. On part du modèle Bretagne hors crèche à **8,627 Md€**, déjà recalibré par cycle, et l'on ajoute une hypothèse structurelle : **on ne change ni la taille des classes (N), ni les heures annuelles devant élèves**

par professeur (Hp) ; on ne modifie que le coefficient (p), c'est-à-dire le nombre moyen de professeurs par classe. On ne change ni la taille des classes N, ni les heures annuelles devant élèves Hp ; on ne touche que p.

La version la plus simple de l'hypothèse annoncée est la suivante :

- Maternelle : p passe de **1,00** à **1,10** ;
- Élémentaire : inchangé à **1,00** ;
- Collège : baisse de **1,90** à **1,822** ;
- Lycée : inchangé à **2,10**.

Cette première hypothèse illustre bien la logique : on renforce un peu les premiers cycles et l'on compense par un léger allègement du collège. Cette hypothèse garde la masse salariale enseignante totale pratiquement inchangée », ce qui permet de rester compatible avec le total budgétaire de 8,627 Md€, sous réserve que les autres postes soient inchangés.

A.5.4. Le tableau de calibration France / Bretagne

Ensuite, une calibration illustrative plus développée qui conserve :

- les effectifs d'élèves (E),
- les tailles moyennes de classe (N),
- les volumes annuels de service par professeur (Hp),

et ne modifie que le coefficient (p), appelé aussi (α) dans le commentaire. Les valeurs retenues correspondent à une logique de **renforcement des premiers cycles et d'allègement modéré des cycles supérieurs**.

Tableau A16. Calibration structurelle France / Bretagne

Cycle	E élèves	N élèves /classe	p Fr	p Bzh	Hp h/an/prof	C classes	P Fr	P Bzh
Maternelle	163 903	21,9	1,0	1,2	864	7 484	7 484	8 981
Élémentaire	273 172	21,3	1,0	1,1	864	12 825	12 825	14 108
Collège	226 425	25,8	1,9	1,8	936	8 776	16 675	15 797
Lycée	169 819	25,48	2,1	2,0	990	6 665	13 996	13 330

Ce tableau est fondamental, car il montre comment la doctrine budgétaire peut se traduire dans une structure d'encadrement. Le renforcement des premiers cycles ne passe pas ici par une baisse uniforme de la taille des classes ni par une modification du service annuel des enseignants. Il passe par une hausse du **nombre moyen de professeurs par classe** en maternelle et en élémentaire, compensée par une légère baisse au collège et au lycée.

À budget constant et à grille salariale française inchangée, le principal levier d'amélioration du système breton réside dans une hausse ciblée de l'encadrement pédagogique, en priorité à l'école élémentaire et au collège. Cette hausse peut prendre la forme de dédoublements partiels, de co-interventions, de groupes de besoin ou de renforts disciplinaires, plutôt qu'une baisse uniforme de la taille des classes ou du service enseignant. Le levier breton n'est pas d'abord moins d'heures, mais plus d'encadrement là où il est le plus utile.

A.5.5. Effet pédagogique direct

À partir de la relation $H_c = p \times H_p$, on calcule l'effet direct sur le volume annuel d'enseignement par classe :

Tableau A17. Effet pédagogique direct par classe

Cycle	Hc France (h/classe/an)	Hc Bretagne (h/classe/an)	Évolution
Maternelle	864	1 037	+20,0 %
Élémentaire	864	950	+10,0 %
Collège	1 778	1 685	-5,3 %
Lycée	2 079	1 980	-4,8 %

La lecture est immédiate :

- forte hausse du volume d'enseignement disponible par classe en maternelle ;
- hausse nette en élémentaire ;
- effort de sobriété relatif au collège ;
- effort de sobriété relatif au lycée.

L'effet pédagogique est donc net : renforcement marqué des premiers cycles, effort modéré demandé au collège et au lycée. Cette calibration donne donc une traduction très concrète au projet breton : **mieux encadrer les premières étapes du parcours, sans augmenter l'enveloppe totale, en jouant sur la structure d'encadrement plutôt que sur une baisse générale de la taille des classes ou du service enseignant.**

A.5.6. Ordres de grandeur en emplois

Les ordres de grandeur en équivalents professeurs :

- + 1 497 en maternelle ;
- + 1 282 en élémentaire ;
- - 878 au collège ;
- - 666 au lycée.

Ces chiffres permettent de mesurer le caractère concret du redéploiement. Il ne faut pas lire ce tableau comme un transfert statutaire direct d'enseignants d'un cycle à l'autre. Cette présentation ne doit toutefois pas être interprétée comme un transfert statutaire d'enseignants d'un cycle vers un autre. Il s'agit d'un schéma construit à enveloppe budgétaire fermée, donc d'une réallocation interne des moyens, non d'un déplacement organique immédiat des personnels.

Une distinction très importante est à établir entre :

- l'affectation organique des enseignants, qui demeurent rattachés à leur corps, à leur grade, à leur établissement principal et à leur cycle de référence ;
- l'affectation fonctionnelle d'une fraction du service, qui peut être exercée dans le cycle immédiatement inférieur.

Cette distinction est essentielle pour la recevabilité politique et administrative du modèle. Elle signifie que le tableau structurel ne doit pas être lu comme un plan instantané de déplacement des enseignants, mais comme une cible d'organisation vers laquelle le système pourrait tendre par recrutement, par évolution des services, par co-interventions, par mutualisations ou par formes nouvelles d'encadrement.

A.5.7. Signification politique et budgétaire de ce troisième bloc

Le troisième bloc apporte donc un complément décisif aux blocs précédents. Les blocs A.3 et A.4 montraient qu'un recalibrage par cycle était possible à budget constant. Le bloc A.5 montre **comment** cette réallocation peut être traduite dans la structure pédagogique du système.

Sa signification politique est claire :

- il confirme que la priorité bretonne n'est pas d'abord une hausse générale de dépense ;
- il montre que le levier principal est **l'encadrement pédagogique différencié selon les cycles** ;
- il donne un contenu opérationnel à la priorité accordée aux fondamentaux ;
- il traite la question budgétaire en lien direct avec la qualité du temps d'enseignement disponible par classe.

Sa signification budgétaire est tout aussi importante :

- la réforme reste compatible avec une enveloppe de référence française ;
- la masse salariale enseignante globale reste proche de l'équilibre de départ sous les hypothèses retenues ;
- les ajustements portent surtout sur la distribution des moyens humains entre cycles.

Enfin, sa signification méthodologique est de préparer la suite : à partir de ce tableau de calibration, on peut ensuite discuter les variantes possibles sur (N), (p), (Hp), les assistants, l'encadrement non enseignant, ou encore les effets attendus sur les acquis.

A.5.8. Réserves méthodologiques

Comme les blocs précédents, celui-ci doit être entouré de réserves.

La première est que cette calibration reste **illustrative**. Elle a vocation à montrer un ordre de grandeur et une logique de redistribution, non à fournir un schéma exécutoire immédiatement applicable.

La deuxième est que le choix de maintenir constants N et Hp)est une convention de calcul. Elle permet d'isoler clairement l'effet du coefficient p, mais elle ne signifie pas qu'une réforme réelle ne pourrait pas agir aussi, à terme, sur la taille des classes, sur les volumes horaires ou sur d'autres composantes de l'encadrement.

La troisième est que les variables d'assistance et d'administration a et s ne sont pas pleinement intégrées dans la calibration centrale, alors même qu'elles figurent dans le tableau de coefficients d'organisation. Cela signifie que la simulation met ici l'accent sur le levier enseignant, ce qui est cohérent avec la doctrine générale, mais laisse encore de côté une partie des marges de réglage possibles.

La quatrième est que les effets pédagogiques mesurés par Hc ne valent pas automatiquement comme amélioration effective des apprentissages. Ils indiquent une **capacité accrue d'encadrement** et une **ressource pédagogique supplémentaire par classe**, mais la qualité des résultats dépendra toujours aussi de la formation des maîtres, des contenus, de l'organisation concrète et du climat scolaire.

A.6. L'efficience apparente des modèles

Le quatrième bloc de cette annexe poursuit le raisonnement engagé dans les sections précédentes, mais en déplaçant légèrement la perspective. Après avoir comparé des architectures de dépense, puis proposé un recalibrage Bretagne à budget constant, enfin introduit des hypothèses structurelles cibles, il devient possible d'aborder une question plus délicate : celle de l'efficience apparente des modèles.

A titre indicatif, ce que chaque modèle semble produire, rapporté à ce qu'il coûte, à partir de quelques indicateurs internationaux de résultats ou de compétences, en particulier les

évaluations **PISA**, **PIRLS** et **PIAAC**, avec l'idée de construire des ratios du type : « points ou niveau moyen obtenus pour 1 000 USD PPA dépensés par élève ».

Il faut d'emblée entourer cette démarche de prudence. Le terme d'« efficacité » ne doit pas être entendu ici dans un sens économétrique fort, ni comme une preuve définitive de supériorité d'un système sur un autre. Il s'agit plutôt d'une **efficacité apparente**, c'est-à-dire d'un rapport indicatif entre une dépense moyenne observée et certains résultats standardisés disponibles. Cette approche peut éclairer le débat, mais elle ne saurait clore à elle seule la question de la qualité éducative. Elle compare des ordres de grandeur et des profils, non des causalités démontrées.

A.6.1. Principe général du calcul

Le principe général est simple. On retient, pour chaque pays de référence, un indicateur moyen de résultat ou de compétence, puis on le rapporte à une mesure de dépense éducative par élève exprimée en **USD PPA**. Les dépenses annuelles moyennes par élève sont d'environ **11 700 USD PPA pour la France**, **14 600 pour l'Allemagne** et 13 300 pour la Finlande. Il propose ensuite de rapporter à ces montants divers indicateurs : score moyen PISA, score PIRLS, niveau moyen PIAAC, ou d'autres variables comparables selon disponibilité.

La logique du ratio est donc :

Efficacité apparente =

Indicateur de résultat / Dépense moyenne par élève en milliers d'USD PPA

Ce type de formule ne prétend pas mesurer l'efficacité intrinsèque d'un système. Il donne seulement une indication sur le rapport entre ce qu'un système semble produire dans certains tests et ce qu'il coûte approximativement par élève.

A.6.2. Premier exemple : ratio de type PISA / dépense

Un premier tableau de comparaison à partir de PISA : dans cette logique, plus le ratio est élevé, plus le système paraît obtenir un score relativement élevé pour une dépense donnée. Il ne s'agit pas d'un jugement absolu sur la qualité d'ensemble du système, mais d'un indicateur de rendement apparent.

Tableau A18. Exemple de ratio d'efficacité apparente à partir de PISA

Pays modèle	Dépense moyenne par élève (USD PPA)	Score PISA moyen retenu	Ratio apparent (score / 1 000 USD PPA)
France	11 700	474	40,5
Allemagne	14 600	492	33,7
Finlande	13 300	516	38,8

Tableau reconstruit.

La lecture suggérée est la suivante : dans cet exemple, **la France** paraît relativement efficace en coût unitaire, parce qu'elle combine une dépense plus faible avec des résultats intermédiaires ; **la Finlande** obtient des résultats plus élevés, mais avec une dépense également supérieure ; **l'Allemagne** apparaît ici comme le modèle le plus coûteux relativement à son résultat PISA moyen. La France peut apparaître « étonnamment efficace » sous cet angle, précisément parce que son système coûte moins cher que les deux autres tout en produisant des résultats qui, sans être les meilleurs, restent comparables à un niveau significatif.

A.6.3. Deuxième exemple : PIRLS et compétences fondamentales

Le même raisonnement peut être appliqué à PIRLS, qui mesure plus spécifiquement la lecture en fin de primaire. Cet indicateur est particulièrement pertinent dans le cadre du modèle breton proposé, puisque l'un de ses principes majeurs est la priorité donnée aux fondamentaux et à l'école élémentaire.

Tableau A19. Exemple de ratio d'efficacité apparente à partir de PIRLS

Pays modèle /	Dépense moyenne par élève (USD PPA)	Score PIRLS retenu	Ratio apparent (score / 1 000 USD PPA)
France	11 700	514	43,9
Allemagne	14 600	524	35,9
Finlande	13 300	549	41,3

Tableau indicatif construit selon la même méthode de rapport score/coût.

Dans cette lecture, la Finlande reste très forte en niveau absolu, mais la France présente de nouveau un ratio apparent relativement élevé du fait de son coût moyen inférieur. Cela permet de nourrir une hypothèse politique importante : **un système moins coûteux peut produire un rendement apparent honorable, mais cela ne signifie pas qu'il soit optimal dans sa structure interne.** Il peut au contraire être relativement efficace globalement tout en étant déséquilibré entre cycles ou trop tendu sur certaines étapes du parcours.

Autrement dit, le modèle breton ne se justifie pas parce que le système français serait inefficace au sens strict ; il se justifie parce qu'il pourrait être **mieux ordonné** dans sa répartition interne des moyens, même si sa dépense globale n'est pas exorbitante.

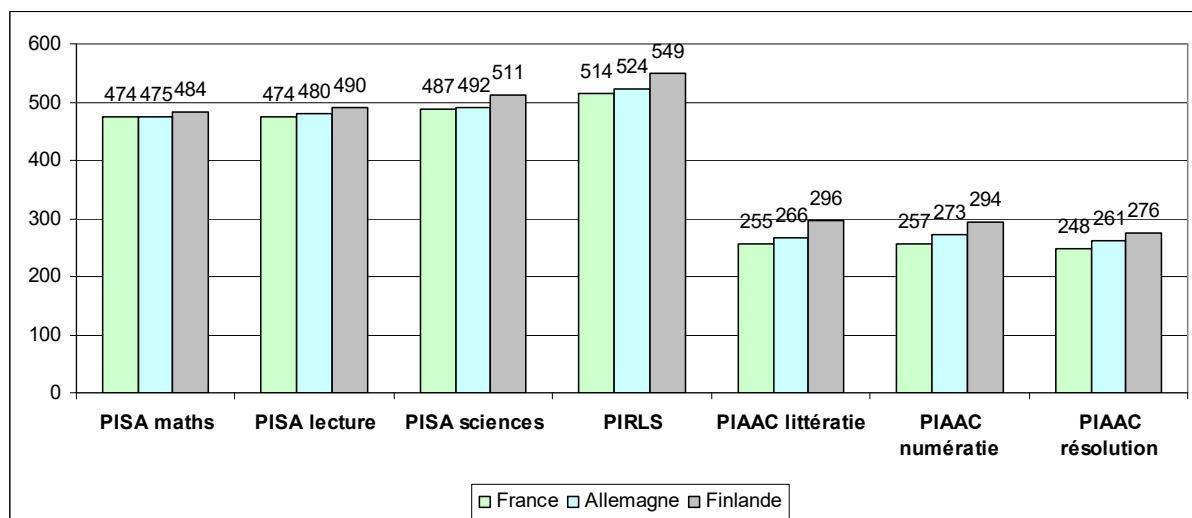
A.6.4. Troisième exemple : PIAAC et compétences adultes

L'indicateur PIAAC mesure des compétences adultes, notamment en littératie et en numératie. Cet indicateur déplace le regard vers le long terme. Il ne mesure plus seulement ce que produisent les systèmes scolaires à un instant donné chez les élèves, mais ce qu'ils laissent comme trace dans les compétences de la population adulte.

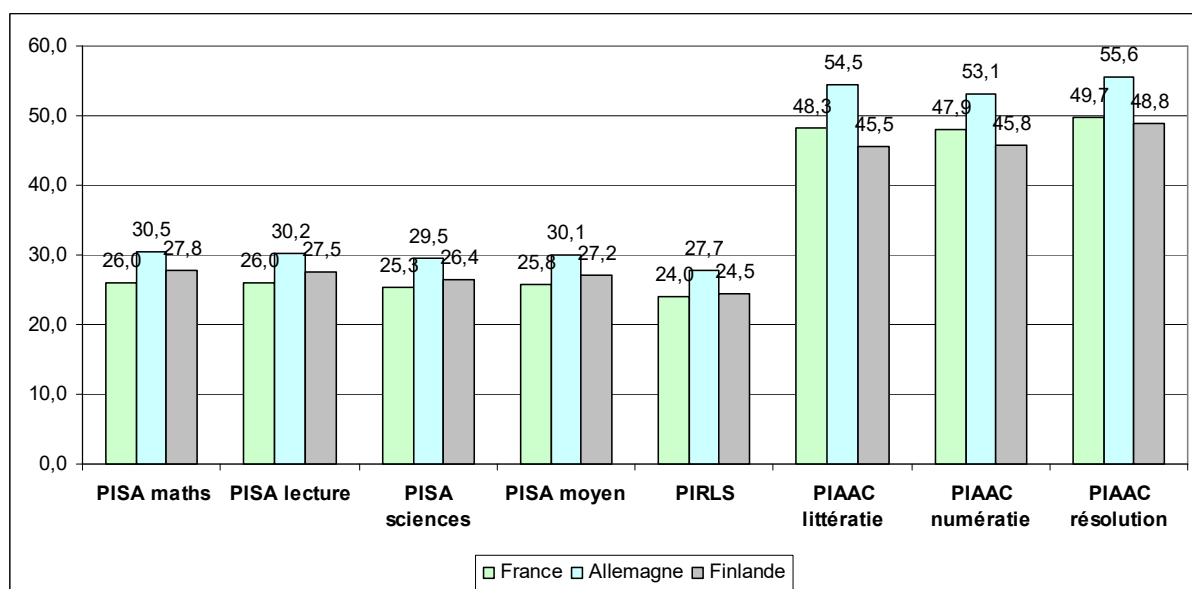
Tableau A20. Exemple de ratio d'efficacité apparente à partir de PIAAC

Pays modèle /	Dépense moyenne par élève (USD PPA)	Score PIAAC retenu	Ratio apparent (score / 1 000 USD PPA)
France	11 700	255	21,8
Allemagne	14 600	269	18,4
Finlande	13 300	281	21,1

Ce type de tableau permet une lecture plus nuancée. Il rappelle qu'un système scolaire n'est pas seulement jugé sur ses performances d'élèves, mais aussi sur sa capacité à laisser des acquis durables dans la société adulte. Là encore, les ratios apparents peuvent montrer qu'un modèle coûteux n'est pas automatiquement plus « efficace » au sens comptable, tandis qu'un modèle plus sobre peut apparaître relativement performant. Mais ils ne disent pas encore si cette performance est obtenue au prix de tensions, d'inégalités ou de déséquilibres que le modèle breton voudrait précisément corriger.



Résultats nationaux à divers tests internationaux (tests PISA, puis PIRLS et enfin PIAAC)



Coût apparent d'un point de performance (USD PPP par point)

A.6.5. Ce que ces ratios permettent de dire

Pris ensemble, ces tableaux permettent plusieurs observations utiles.

La première est que **le modèle français n'est pas disqualifié par son coût**. Il apparaît même souvent comme relativement efficient en apparence, parce que sa dépense par élève est plus faible que celle de l'Allemagne et de la Finlande, tandis que ses résultats restent dans un ordre de grandeur comparable. C'est un point politiquement important : le raisonnement breton ne doit pas être présenté comme la réponse à une « gabegie » française pure et simple. Il s'agit plutôt d'une tentative de **réallocation qualitative** d'un système qui n'est pas nécessairement trop dépensier globalement, mais qui peut être mal hiérarchisé dans certaines de ses priorités.

La deuxième observation est que **la Finlande combine des résultats absolus plus élevés avec un coût supérieur**, ce qui peut légitimer certaines intuitions du modèle breton : investir davantage dans les bases et dans l'amont du parcours peut avoir une cohérence forte, même si cela ne conduit pas nécessairement au meilleur ratio coût/résultat apparent à court terme.

La troisième observation est que **l'Allemagne**, dans cette lecture, apparaît comme plus coûteuse et moins efficiente en ratio simple, malgré certains atouts reconnus de sa voie professionnelle. Cela invite à ne pas idéaliser un modèle étranger dans son ensemble. Le livre blanc peut très bien retenir certains éléments allemands — notamment la dignité de la voie professionnelle, l'alternance et le lien au travail réel — sans pour autant reprendre la structure budgétaire globale du système.

A.6.6. Ce que ces ratios ne permettent pas de dire

Il faut toutefois être très explicite sur les limites de cette démarche.

D'abord, les scores PISA, PIRLS ou PIAAC ne résument jamais à eux seuls la qualité d'un système éducatif. Ils mesurent certaines dimensions, pas toutes. Ils ne disent pas directement la cohésion civique, la culture générale, la qualité du rapport à la langue, la place des arts, la structuration de la voie professionnelle, ni la justice territoriale.

Ensuite, le rapport entre dépense et résultat n'est jamais purement causal. Un score moyen reflète aussi des facteurs sociaux, démographiques, familiaux, culturels et historiques. Attribuer directement à la structure budgétaire l'ensemble du résultat observé serait abusif.

En outre, la dépense moyenne par élève agrège des éléments très différents : salaires, bâtiments, aides, structures, coûts territoriaux, fonctions sociales associées, etc. Deux pays peuvent dépenser des montants proches pour des organisations très différentes.

Enfin, un ratio simple peut masquer des réalités distributives importantes. Un système peut avoir un bon ratio moyen tout en laissant de fortes inégalités entre élèves ou entre territoires. Or le modèle breton ne vise pas seulement un meilleur rendement apparent ; il vise aussi une **meilleure cohérence interne**, une priorité plus nette aux fondamentaux, une orientation moins relégitime et un pluralisme mieux régulé.

A.6.7. Utilité politique de ce quatrième bloc

Malgré ces limites, ce quatrième bloc reste utile. Il permet d'éviter deux excès symétriques.

Le premier excès serait de croire qu'un système plus coûteux est nécessairement meilleur. Les tableaux d'efficacité apparente montrent que ce n'est pas mécaniquement le cas. Le second excès serait de croire qu'un système relativement efficace globalement n'a pas besoin d'être réorganisé. Le cas français suggère précisément l'inverse : on peut avoir une certaine efficacité moyenne et pourtant justifier une réforme de la hiérarchie interne des dépenses.

L'utilité politique de ce bloc est donc de renforcer une idée centrale du cahier : **le projet breton ne repose pas sur la dénonciation d'un coût excessif de l'école française, mais sur la proposition d'un ordre différent des priorités éducatives**. Les comparaisons internationales servent ici à éclairer, non à mythifier.

A.6.8. Place de ce bloc dans l'économie générale de l'annexe

Dans l'économie générale de l'annexe, ce quatrième bloc joue un rôle de contrepoint. Les blocs précédents montraient :

- comment comparer des architectures scolaires sur une même population de référence ;
- comment recalibrer une colonne Bretagne à budget constant ;
- comment traduire ce recalibrage dans des hypothèses structurelles sur les classes et les enseignants.

Le présent bloc ajoute une question supplémentaire : **que semble produire chaque modèle au regard de ce qu'il coûte ?** Il ne répond pas définitivement, mais il permet de situer le modèle breton dans un débat plus large sur la dépense éducative.

A.7. Limites générales de la modélisation

L'ensemble des tableaux et raisonnements présentés dans cette annexe a une utilité réelle : il permet de comparer des architectures scolaires, de tester un recalibrage breton à budget constant, de faire apparaître des leviers structurels et d'esquisser une lecture plus rigoureuse de certaines relations entre dépense et résultat. Mais cette utilité ne vaut qu'à une condition : que les limites de la modélisation soient clairement reconnues.

Il est donc nécessaire, pour conclure cette annexe, de rappeler explicitement ce qu'elle permet et ce qu'elle ne permet pas. Cette clarification n'affaiblit pas la démonstration ; elle en garantit au contraire la solidité intellectuelle. Un travail de modélisation stratégique devient fragile dès lors qu'il est surinterprété comme un budget exécutoire, comme une preuve causale ou comme une transposition immédiate de modèles étrangers.

Les limites de cette annexe sont de quatre ordres principaux : **statistiques, institutionnelles, territoriales et politiques.**

A.7.1. Limites statistiques

La première limite est statistique. Les tableaux comparatifs France–Allemagne–Finlande ne reproduisent pas les comptes publics complets de ces pays dans toute leur complexité. Ils sont construits comme des **transpositions analytiques à population scolaire constante**, ce qui permet la comparaison de profils budgétaires, mais introduit nécessairement un degré d'abstraction. Les montants par cycle, les coûts moyens par élève ou les ventilations salaires / fonctionnement doivent donc être lus comme des ordres de grandeur reconstruits, utiles pour l'analyse, non comme des états comptables définitifs.

Cette limite vaut plus encore pour la colonne Bretagne. Celle-ci n'est pas issue d'une observation budgétaire ; elle résulte d'une hypothèse de recalibrage à total constant. Elle permet de montrer qu'une autre répartition interne des moyens est pensable, mais elle ne décrit pas une exécution réelle. En ce sens, le modèle breton de l'annexe est un **objet de simulation**, non un budget public constaté.

Par ailleurs, les indicateurs internationaux mobilisés — PISA, PIRLS, PIAAC — ne doivent pas être surchargés de sens. Ils mesurent certaines dimensions importantes des acquis ou des compétences, mais ils ne résument pas à eux seuls la qualité d'un système éducatif. Leur usage dans l'annexe est donc indicatif. Les ratios d' « efficacité apparente » qu'ils permettent de construire peuvent nourrir le raisonnement, mais ils ne sauraient valoir preuve complète ou définitive.

A.7.2. Limites institutionnelles

La deuxième limite est institutionnelle. Les comparaisons budgétaires ne suffisent jamais à rendre compte de la structure réelle d'un système éducatif. La France, l'Allemagne et la Finlande n'organisent pas leur enseignement selon les mêmes cycles, les mêmes traditions administratives, les mêmes rapports entre État central et autorités territoriales, les mêmes cadres juridiques ni les mêmes formes de professionnalisation des parcours. Il serait donc abusif de déduire d'un tableau de dépenses qu'un système pourrait être transplanté tel quel dans un autre contexte.

De même, le recalibrage Bretagne à budget français constant ne dit pas, à lui seul, comment seraient juridiquement et administrativement opérées les réallocations proposées. Le passage d'une structure de dépense à une réforme effective supposerait des règles précises de

gouvernance, d'affectation, de recrutement, de formation, de coordination entre réseaux, et peut-être des évolutions réglementaires ou législatives selon les domaines concernés.

Cette réserve vaut aussi pour le troisième bloc de l'annexe, consacré aux hypothèses structurelles cibles. Les ajustements du coefficient p , le nombre de professeurs par classe, les redéploiements implicites entre cycles ou les effets sur le volume d'enseignement disponible par classe sont des outils de compréhension très utiles, mais ils ne valent pas plan de gestion des corps enseignants. Il ne s'agit pas d'un « transfert statutaire » simple, mais d'une cible de structure à penser avec prudence.

A.7.3. Limites territoriales

La troisième limite est territoriale. La modélisation raisonne à l'échelle d'une population scolaire bretonne agrégée. Cela permet une vue d'ensemble, mais cela masque nécessairement la diversité concrète des territoires bretons. Les coûts, les seuils de viabilité, les conditions d'accès à certaines filières, les besoins en transport, la coexistence des réseaux, la présence des parcours bilingues ou immersifs, et même les caractéristiques des établissements varient fortement entre espaces urbains, littoraux, ruraux ou intérieurs.

Autrement dit, une répartition qui peut apparaître équilibrée à l'échelle régionale peut se révéler plus difficile à mettre en œuvre dans certains bassins éducatifs. Les tableaux de l'annexe ne peuvent donc pas être lus comme une solution uniforme applicable partout selon les mêmes paramètres. Ils donnent un cadre général, qui appelle ensuite des déclinaisons territoriales plus fines.

Cette limite est particulièrement importante pour la question linguistique. Le coût et la viabilité d'un parcours bretonnant, gallésant ou bilingue ne peuvent être pleinement appréciés à partir d'un tableau régional agrégé seul. Ils dépendent de la densité de la demande, de la disponibilité des enseignants, de la continuité entre cycles et de l'organisation territoriale de l'offre.

A.7.4. Limites politiques et stratégiques

La quatrième limite est politique. Toute modélisation tend, par construction, à donner une certaine netteté à des arbitrages qui, dans la réalité publique, sont toujours plus disputés, progressifs et négociés. Or les choix éducatifs ne sont jamais purement techniques. Décider de renforcer l'élémentaire ou le collège, de modérer relativement la dépense au lycée, de rééquilibrer certains réseaux, d'organiser la pluralité linguistique ou de soutenir davantage la voie professionnelle implique toujours des arbitrages politiques, symboliques et sociaux.

En ce sens, la modélisation n'élimine pas le débat ; elle l'organise. Elle permet de mieux poser les termes de la discussion, mais elle ne la remplace pas. Elle ne dit pas à elle seule ce qu'un gouvernement, une collectivité ou une communauté éducative jugera acceptable, opportun ou prioritaire à un moment donné.

Il faut donc éviter deux contresens. Le premier serait de considérer que l'annexe fournit une solution automatique, presque mécanique, à la question éducative bretonne. Le second serait d'en conclure qu'elle n'a qu'une valeur illustrative sans portée réelle. La bonne lecture est intermédiaire : cette annexe offre un **outil d'aide à la décision et à la discussion**, non un substitut à la décision elle-même.

A.7.5. Ce que la modélisation permet malgré tout

Reconnaître ces limites ne revient pas à vider l'exercice de sa portée. Au contraire, cela permet de mieux comprendre ce qu'il apporte réellement.

La modélisation permet d'abord de rendre visibles des ordres de grandeur que le débat éducatif laisse souvent dans l'ombre. Elle oblige à préciser les niveaux du parcours, les masses relatives, les priorités de financement, les effets implicites de certaines hypothèses structurelles et les différences entre modèles.

Elle permet ensuite de déplacer le regard. Au lieu de poser seulement la question de la dépense totale, elle conduit à interroger la **hiérarchie interne** des dépenses : combien pour les premières années ? Combien pour les fondamentaux ? Combien pour les transitions ? Combien pour la voie professionnelle ? Combien pour les langues de Bretagne ? C'est précisément ce déplacement qui donne au modèle breton sa force particulière.

Elle permet enfin de montrer qu'un projet éducatif peut être **pensé avec** ordre sans être encore arrêté dans tous ses détails. En cela, elle joue pleinement son rôle dans l'économie du cahier budgétaire : elle prépare un débat plus sérieux, plus argumenté et plus responsable.

A.7.6. Conclusion méthodologique de l'annexe

L'ensemble de cette annexe doit donc être lu comme un **cadre de modélisation stratégique**. Elle ne prétend ni reproduire exactement les budgets nationaux comparés, ni fournir un budget exécutif breton achevé, ni démontrer par elle-même la supériorité absolue d'un modèle scolaire. Elle vise plus modestement — et plus utilement — à rendre comparables des architectures, à tester un recalibrage interne, à expliciter des leviers structurels et à situer certaines hypothèses éducatives dans un langage budgétaire plus rigoureux.

En ce sens, la principale conclusion méthodologique est la suivante : **le modèle breton proposé est pensable, mais il n'est pas encore arrêté**. Il est modélisable, discutable, ajustable. Il ouvre un espace de travail plutôt qu'il ne ferme la discussion. Son intérêt n'est pas de prétendre tout résoudre, mais de montrer que les choix éducatifs peuvent être traduits dans des hypothèses budgétaires et structurelles cohérentes, à condition d'assumer leurs limites et de les exposer avec clarté.

Ainsi comprise, la modélisation ne remplace pas la décision politique, l'expertise juridique, la concertation avec les acteurs ni le travail de chiffrage approfondi. Elle en constitue la préparation ordonnée. C'est précisément ce qui fait sa valeur dans le cadre du présent cahier : elle transforme une intuition doctrinale en discussion argumentable.

A.8. Usage de l'annexe dans le débat public

La présente annexe n'a pas vocation à être lue comme un document autonome de décision. Elle n'a ni la valeur d'un budget exécutoire, ni celle d'une expertise juridique complète, ni celle d'un programme administratif déjà arrêté. Son rôle est plus précis : fournir au débat public un **instrument de clarification**. Elle permet de passer d'intuitions générales sur l'école à des hypothèses plus ordonnées sur les priorités, les structures, les coûts relatifs et les conditions de mise en œuvre.

Dans cette perspective, l'annexe peut être utilisée de plusieurs manières. Pour les lecteurs du livre blanc, elle offre un niveau d'approfondissement méthodologique : elle montre que les principes proposés ne sont pas seulement discursifs, mais qu'ils peuvent être traduits en hypothèses comparatives et budgétaires cohérentes. Pour les élus, les administrations et les partenaires institutionnels, elle constitue un outil de cadrage : elle aide à distinguer ce qui relève de l'ambition doctrinale, de l'hypothèse de réallocation, de la calibration structurelle et des marges de décision restantes. Pour la communauté éducative au sens large, elle peut servir de support de discussion : non pour figer un schéma, mais pour rendre les désaccords plus explicites et les arbitrages plus intelligibles.

Il importe cependant que son usage demeure conforme à son statut. L'annexe ne doit pas être invoquée comme une démonstration définitive, ni comme une preuve que les choix proposés seraient les seuls possibles. Elle vaut d'abord comme outil d'exploration raisonnée. Son intérêt tient à sa capacité à rendre visibles certaines conséquences des choix éducatifs, non à abolir la part irréductiblement politique de ces choix. Elle aide à mieux poser les questions ; elle ne dispense pas d'y répondre collectivement.

Dans le débat public, sa fonction la plus utile est sans doute de rappeler une exigence simple : on ne peut pas discuter sérieusement de l'enseignement sans articuler la finalité éducative, l'organisation des parcours et la question des moyens. Trop souvent, ces trois dimensions sont séparées. Le livre blanc tente de les relier sur le plan doctrinal ; le cahier budgétaire et opérationnel les relie sur le plan stratégique ; la présente annexe les relie sur le plan méthodologique. En cela, elle ne clôt pas la réflexion. Elle contribue plutôt à la rendre plus exigeante.

Ainsi comprise, cette annexe n'est ni un appendice technique ni une démonstration surplombante. Elle est un **outil de travail pour une discussion plus mûre**. Son utilité sera pleinement réalisée si elle permet aux acteurs éducatifs, aux familles, aux élus, aux réseaux d'établissement et aux partenaires publics d'entrer dans un débat moins abstrait, plus informé, plus structuré, et donc plus fécond. Car en matière d'enseignement, l'une des premières conditions de la réforme est de parvenir à discuter clairement ce que l'on veut transmettre, comment on veut l'organiser, et ce que l'on est prêt à mobiliser pour le rendre possible.

Sommaire long

Sommaire	3
Avant-propos	3
I. Principes budgétaires du modèle proposé	6
1. Le budget comme traduction de la doctrine	6
1.1. La hiérarchie financière doit suivre la hiérarchie éducative	6
1.2. Financer d'abord ce qui produit les effets les plus durables	7
1.3. Éviter la dispersion des moyens	7
2. Les grands principes d'allocation	8
2.1. Priorité à la petite enfance éducative et aux fondamentaux	8
2.2. Priorité à la qualité enseignante	8
2.3. Priorité à la cohérence des parcours et aux passerelles	8
2.4. Priorité à la soutenabilité territoriale et linguistique	9
3. Les principes de soutenabilité	9
3.1. Soutenabilité financière	9
3.2. Soutenabilité institutionnelle	9
3.3. Soutenabilité humaine et administrative	10
3.4. Progressivité de la mise en œuvre	10
II. Structure générale des dépenses éducatives	11
1. Les grands postes de dépense	11
1.1. Dépenses de personnel	11
1.2. Dépenses de fonctionnement	12
1.3. Dépenses d'investissement	12
1.4. Dépenses de soutien, d'accompagnement et d'ingénierie	13
2. Les niveaux du parcours éducatif	13
2.1. Petite enfance éducative	13
2.2. École élémentaire	13
2.3. Collège	14
2.4. Lycée	14
2.5. Enseignement supérieur	14
3. Les dépenses transversales	15
3.1. Formation initiale et continue des enseignants	15
3.2. Orientation, évaluation et passerelles	15
3.3. Numérique, santé, sécurité	15
3.4. Langues de Bretagne et parcours multilingues	16
3.5. Transports et équité territoriale	16
III. Les priorités de financement	17
1. La petite enfance éducative	17
1.1. Langage, socialisation, motricité, éveil	17
1.2. Articulation entre famille, crèche, jardin d'enfant et maternelle	18
1.3. Coûts spécifiques et effets attendus	18
2. L'école des fondamentaux	18
2.1. Renforcement de la lecture, de l'écriture et du calcul	18
2.2. Formation des maîtres du primaire	19
2.3. Outils pédagogiques, évaluation et soutien précoce	19
3. Les enseignants	19
3.1. Recrutement	19

3.2. Formation initiale	20
3.3. Formation continue.....	20
3.4. Revalorisation et conditions d'exercice.....	20
4. La réversibilité des parcours	20
4.1. Ateliers, techniques, projets, équipements	20
4.2. Passerelles entre voies générale, technologique et professionnelle.....	21
4.3. Orientation accompagnée et réorientation.....	21
5. Le multilinguisme	21
5.1. Formation des enseignants en breton et en gallo	21
5.2. Continuité des parcours bilingues.....	21
5.3. Ressources pédagogiques et viabilité territoriale.....	22
6. La voie professionnelle et technologique.....	22
6.1. Ateliers, équipements et partenariats.....	22
6.2. Alternance, stages et immersion.....	22
6.3. Revalorisation qualitative de la voie professionnelle	22
IV. Les équilibres entre filières, territoires et réseaux.....	23
1. Le pluralisme scolaire et ses implications financières	23
1.1. Enseignement public.....	23
1.2. Enseignement catholique.....	23
1.3. Filières bilingues et immersives	24
1.4. Équité de traitement et service rendu.....	24
2. L'harmonisation progressive des financements.....	25
2.1. Ce qui peut être harmonisé	25
2.2. Ce qui doit rester différencié	25
2.3. Conditions politiques et juridiques d'une harmonisation	25
3. L'équité territoriale	26
3.1. Bretagne urbaine, périurbaine, rurale et littorale.....	26
3.2. Taille critique des établissements et de certaines filières	26
3.3. Transport scolaire, proximité et accès réel à l'offre	26
3.4. Soutenabilité de la pluralité en fonction des territoires	27
V. Scénarios de mise en œuvre	27
1. Le scénario prudent.....	28
1.1. Priorité aux fondamentaux et à la formation des maîtres	28
1.2. Consolidation des dispositifs existants	28
1.3. Coût limité et rendement rapide	29
2. Le scénario intermédiaire.....	29
2.1. Renforcement des parcours et des passerelles	29
2.2. Développement plus structuré du multilinguisme	29
2.3. Revalorisation plus nette de la voie professionnelle.....	30
2.4. Coût maîtrisé mais transformation plus visible	30
3. Le scénario ambitieux	30
3.1. Réorganisation plus profonde des cycles et des filières	30
3.2. Harmonisation plus poussée entre réseaux	31
3.3. Effort financier et institutionnel accru.....	31
4. Comparaison des scénarios	31
4.1. Coût estimatif	31
4.2. Délai de mise en œuvre	31
4.3. Rendement éducatif attendu	32
4.4. Risques institutionnels et administratifs	32
VI. Soutenabilité et conditions de réussite	33
1. La soutenabilité financière	33
1.1. Dépenses nouvelles.....	33

1.2. Redéploiements possibles.....	33
1.3. Gains attendus à moyen et long terme	34
1.4. Risques de dérive.....	34
2. La soutenabilité institutionnelle	35
2.1. Gouvernance.....	35
2.2. Cadre juridique	35
2.3. Capacité d'administration et de pilotage	35
2.4. Acceptabilité politique et sociale.....	36
3. La soutenabilité humaine	36
3.1. Disponibilité des enseignants formés	36
3.2. Capacité d'encadrement.....	36
3.3. Adhésion des familles et des établissements	37
3.4. Temps long de l'appropriation.....	37
VII. Tableaux de synthèse budgétaire	38
1. Tableau des grandes masses par niveau du parcours	38
2. Tableau des grandes masses par priorité stratégique	39
3. Tableau comparatif des scénarios	40
4. Tableau des facteurs de risque	40
5. Tableau de lecture stratégique des arbitrages.....	41
6. Commentaire conclusif du chapitre	42
Conclusion.....	42
Annexe A. Hypothèses détaillées de calcul.....	44
A.1. Objet de l'annexe	44
A.2. Hypothèse de base : comparaison d'architectures éducatives à effectifs constants	45
A.3. Premier bloc : les équations scolaires France–Allemagne–Finlande	48
A.4. Deuxième bloc : recalibrage Bretagne à budget français constant.....	49
A.4.1. Construction de la colonne Bretagne	50
A.4.2. Logique de réallocation entre cycles	50
A.4.3. Lecture par coût moyen par élève.....	51
A.4.4. Reventilation salaires / fonctionnement.....	51
A.4.5. Signification politique du recalibrage.....	52
A.4.6. Réserves méthodologiques	52
A.4.7. Fonction de ce deuxième bloc dans l'ensemble de l'annexe	53
A.5. Troisième bloc : hypothèses structurelles cibles	53
A.5.1. Les relations de base.....	54
A.5.2. Les conventions de départ.....	55
A.5.3. L'hypothèse centrale : ne modifier que le coefficient p	55
A.5.4. Le tableau de calibration France / Bretagne	56
A.5.5. Effet pédagogique direct.....	56
A.5.6. Ordres de grandeur en emplois	57
A.5.7. Signification politique et budgétaire de ce troisième bloc.....	57
A.5.8. Réserves méthodologiques	58
A.6. Quatrième bloc : efficacité apparente des modèles	58
A.6.1. Principe général du calcul.....	59
A.6.2. Premier exemple : ratio de type PISA / dépense.....	59
A.6.3. Deuxième exemple : PIRLS et compétences fondamentales.....	60
A.6.4. Troisième exemple : PIAAC et compétences adultes.....	60
A.6.5. Ce que ces ratios permettent de dire	61
A.6.6. Ce que ces ratios ne permettent pas de dire	62
A.6.7. Utilité politique de ce quatrième bloc.....	62
A.6.8. Place de ce bloc dans l'économie générale de l'annexe	62

A.7. Limites générales de la modélisation	63
A.7.1. Limites statistiques	63
A.7.2. Limites institutionnelles.....	63
A.7.3. Limites territoriales.....	64
A.7.4. Limites politiques et stratégiques	64
A.7.5. Ce que la modélisation permet malgré tout	64
A.7.6. Conclusion méthodologique de l'annexe.....	65
A.8. Usage de l'annexe dans le débat public	65
Sommaire long	67