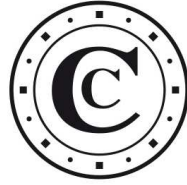


Cour des comptes



# Mission Enseignement scolaire

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2017

## **Mission interministérielle Enseignement scolaire**

**Programme 140 – Enseignement scolaire public du premier degré**

**Programme 141 – Enseignement scolaire public du second degré**

**Programme 230 – Vie de l'élève**

**Programme 139 – Enseignement privé du premier et du second degrés**

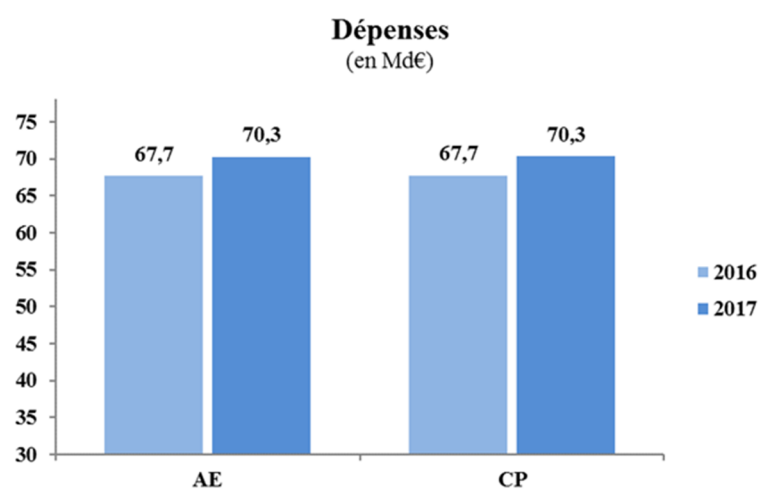
**Programme 214 – Soutien de la politique de l'Éducation nationale**

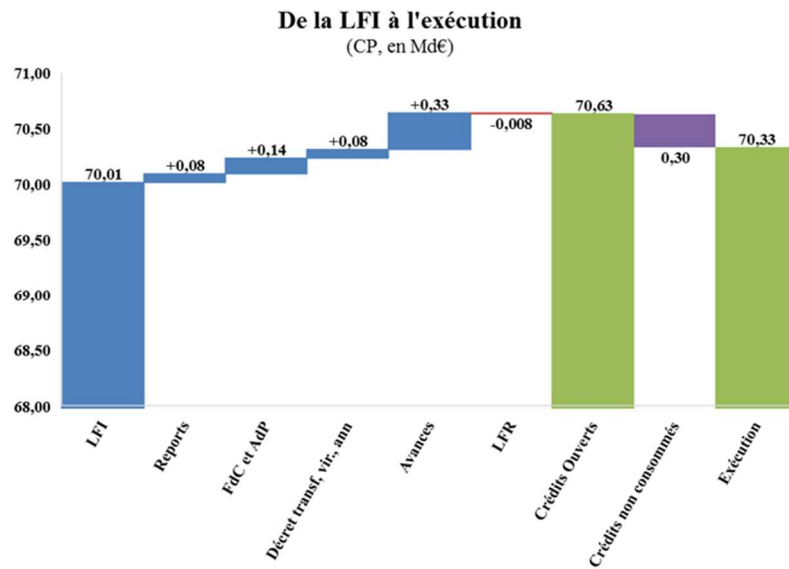
**Programme 143 – Enseignement technique agricole**

## Synthèse

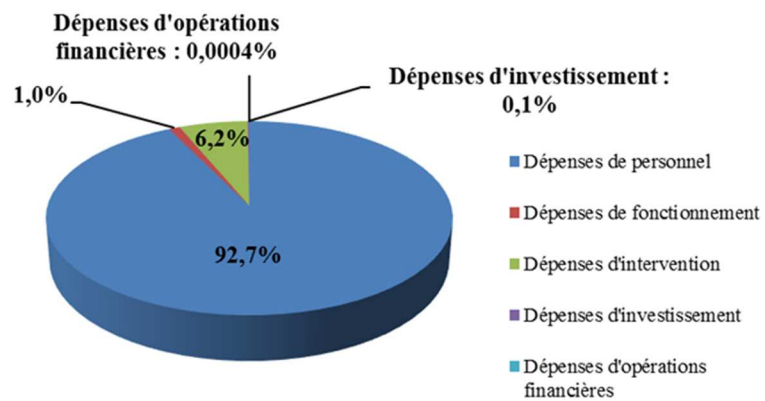
### Les principales données de la mission

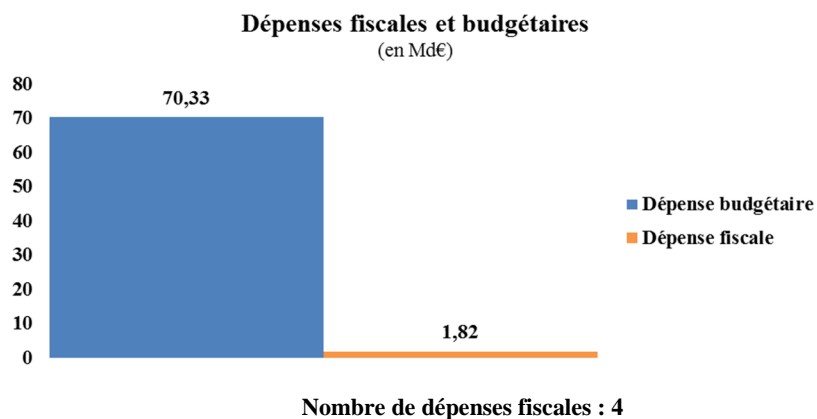
---





**Les dépenses de la mission par nature**  
(CP)

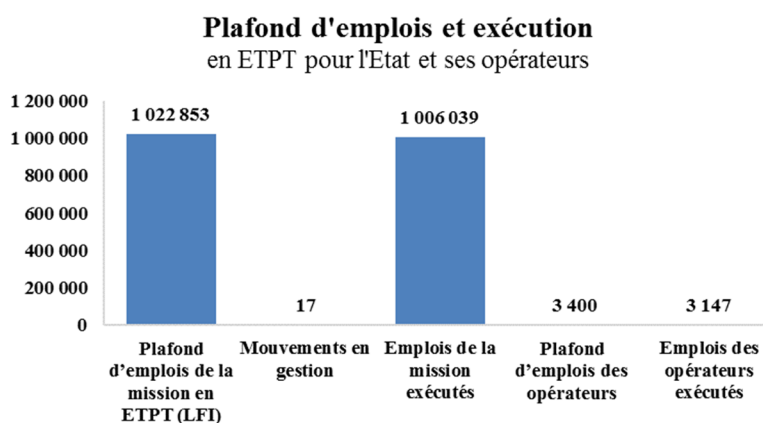





---

**Principaux opérateurs :**

- Réseau CANOPE (ex Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN))
  - Centre national d'enseignement à distance (CNED)
  - Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)
  - Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ)
  - Centre international d'études pédagogiques (CIEP)
- 



---

## Les principales observations

---

Au sein du budget de l'État, la mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale, (MEN) et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation(MAA). Ces crédits constituent la quasi-totalité des moyens consacrés par l'État à l'enseignement scolaire. Les crédits affectés aux établissements d'enseignement scolaire relevant de la tutelle des autres ministères sont situés hors MIES.

Les six programmes qui composent la mission ne sont toujours pas articulés avec les objectifs généraux du système éducatif dont la présentation demeure variable d'une année sur l'autre, dérogeant en cela aux principes édictés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 qui préconisait une présentation des budgets permettant de piloter les politiques publiques en reliant les crédits alloués aux objectifs poursuivis, et en y associant des indicateurs de mesure des résultats obtenus.

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance des dépenses de personnel (92,7 % du total), les autres dépenses étant pour l'essentiel des dépenses dites de guichet (bourses d'enseignement par exemple). Les marges de manœuvre hors gestion des ressources humaines sont donc réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

En 2017 à nouveau, le CBCM a émis sur les documents prévisionnels de gestion, du fait de l'identification précoce de besoins non satisfaits par les crédits inscrits en loi de finances initiale, y compris après le dégel total de la réserve de précaution, des avis défavorables. Par ailleurs, des inscriptions de crédits par décret d'avance en toute fin d'exercice pour assurer le financement de la paie de décembre ont été nécessaires. Ces symptômes signalent un problème récurrent de sous-budgétisation et d'insincérité budgétaire, puisque le besoin est connu très tôt.

Un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission *Enseignement scolaire* n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs). Il s'agit des assistants d'éducation et d'une partie des assistants d'élèves en situation de handicap (53 838 ETPT au MEN).

En matière de pilotage des emplois et de la masse salariale, le MEN a parachevé son programme de création d'emplois (54 000 au MEN et 1 000 au MAAF), en sus du remplacement systématique des agents quittant le ministère. L'exercice 2014 avait été le premier qui reflétait pleinement et exclusivement la nouvelle politique d'emplois du MEN, le volume d'exécution du plafond d'emplois étant en hausse de 7 860 ETPT (il était encore en baisse à hauteur de -1 332 ETPT en 2013). En 2017, la hausse des emplois effectivement consommés a atteint 16 320 ETPT, après 12 634 ETPT en 2016 et 10 153 ETPT en 2015.

Le schéma d'emplois du MEN, qui retrace les flux des entrées et des sorties de personnels, illustre la politique de recrutement visant à atteindre l'objectif de création de 54 000 emplois supplémentaires sur la période 2012-2017. Le rythme de création était de 8 720 ETP en 2014, 9 606 ETP en 2015, et il a atteint 9 033 ETP en 2016<sup>1</sup> et 9 666 en 2017. Le bilan des créations d'emplois entre 2012 et 2017 est conforme à l'objectif de 54 000 postes, dont 46 292 effectivement pourvus.

La masse salariale correspondant à cette politique a augmenté de 4,3% entre 2016 et 2017 (4,5% pour les dépenses de titre 2 hors CAS Pensions). Sur la période 2012 – 2017, la masse salariale de la mission hors CAS Pensions a augmenté de 10,2 % (+4,2 Md€), contre une augmentation de 4,4 % pour le volume des emplois consommés (45 635 ETPT). Cette accélération très forte de la dynamique de la masse salariale est largement imputable à l'augmentation de la valeur du point et à la mise en place du PPCR, lesquels alimentent un effet prix (augmentation de la rémunération moyenne des agents du ministère) qui se cumule avec l'effet volume résultant de la mise en œuvre du programme de création d'emplois.

S'agissant du volet performance de la mission, l'année 2015 avait été marquée par une rationalisation de l'architecture des objectifs et des indicateurs, de nature à renforcer la diffusion d'une culture de la performance. Toutefois, l'architecture de la mission n'est toujours pas précisément articulée avec les grands objectifs de la politique éducative fixés au MENESR. Par ailleurs, des insuffisances tenant à un dispositif d'évaluation trop partielle font obstacle à un pilotage effectif du système éducatif par la performance.

Enfin les caractéristiques du financement et de la gestion des actions du programme investissement d'avenir (PIA) ont été critiquées par la Cour. Elles s'apparentent à un processus de débudgétisation, qui permet de soustraire les crédits dédiés au financement des opérations du PIA au

---

<sup>1</sup> Dont 1 325 AED, non décomptés sur le plafond d'emplois ministériel.

principe d'annualité et aux risques de régulation budgétaire. Des efforts de lisibilité et de transparence sont nécessaires.

---

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

Sur les six recommandations formulées dans la NEB 2016, la deuxième (« *retracer de manière détaillée dans les documents budgétaires la mise en place effective des moyens en emplois par dispositif prévus par la loi du 8 juillet 2013* » ; cf partie 2.1.2) et la sixième (« *restreindre le nombre d'indicateurs des documents budgétaires aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance* ; cf partie 3.2.2) » peuvent être considérées comme mises en œuvre.

Les quatre autres sont reconduites et parfois complétées, tandis que deux nouvelles recommandations sont formulées, les 4 et 6.

---

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

---

**Recommandation n°1 :** veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

**Recommandation n°2 :** placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois.

*Cette recommandation, non entièrement mise en œuvre, a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.*

**Recommandation n°3 :** achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance (pour le CNED) et formaliser les conditions de leur suivi.



**Recommandation n°4 – nouvelle** : introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission.

**Recommandation n°5 (MAA)** : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.

**Recommandation n°6 - nouvelle** : renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>11</b>
<b>1 LA MAITRISE DES DEPENSES .....</b>	<b>13</b>
1.1 La programmation des crédits initiaux .....	13
1.2 La gestion des crédits .....	17
1.3 L'évolution de la dépense .....	25
1.4 La soutenabilité budgétaire .....	26
<b>2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE .....</b>	<b>28</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	28
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État .....	39
2.3 Les dépenses d'intervention .....	40
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières ..	43
2.5 Le financement des opérateurs .....	43
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA) .....	46
2.7 Les dépenses fiscales.....	48
<b>3 LA QUALITE DE LA GESTION.....</b>	<b>49</b>
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	49
3.2 La démarche de performance .....	49
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>57</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	57
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017 .....	57

## Introduction

La mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) est composée de six programmes, dont cinq relèvent du ministère de l'éducation nationale et un du ministère de l'agriculture. Ils peuvent être regroupés de la manière suivante :

- quatre programmes d'enseignement qui, avec 62 819 M€ de crédits, mobilisent 90 % des moyens alloués à la mission. Trois programmes regroupent les crédits alloués à l'enseignement non agricole : deux programmes distincts sont consacrés à l'enseignement public (140 – Enseignement scolaire public du premier degré et 141 – Enseignement scolaire public du second degré) et un à l'enseignement privé (139 – Enseignement privé du premier et du second degrés). Le quatrième programme est dédié à l'enseignement technique agricole (143).

- deux programmes à vocation transverse pour 7 193 M€ de crédits : le programme 230 – Vie de l'élève vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves et le programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale regroupe les fonctions support et l'appui métier.

Le tableau ci-dessous offre une vue synthétique des moyens alloués à la mission interministérielle Enseignement scolaire.

**Tableau n° 1 : Plafonds de crédits et d'emplois adoptés en LFI 2017**

<i>en M€</i>	Crédits (CP)	% des CP	Dont titre 2	% du titre 2	T2/Ttotal des crédits	Effectifs (en EIP/T)	% du total
140-Enseignement scolaire public du premier degré	21 525,73	30,7%	21 482,55	33,1%	99,8%	336 211	32,9%
141-Enseignement scolaire public du second degré	32 440,92	46,3%	32 235,63	49,7%	99,4%	461 546	45,1%
230-Vie de l'élève	4 996,91	7,1%	2 059,77	3,2%	41,2%	47 997	4,7%
139-Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés	7 434,72	10,6%	6 634,27	10,2%	89,2%	134 123	13,1%
214-Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 195,82	3,1%	1 543,73	2,4%	70,3%	27 702	2,7%
<b>s/total ministère de l'éducation nationale</b>	<b>68 594,09</b>	<b>98,0%</b>	<b>63 955,95</b>	<b>98,6%</b>	<b>93,2%</b>	<b>1 007 579</b>	<b>98,5%</b>
143-Enseignement technique agricole	1 417,67	2,0%	934,55	1,4%	65,9%	15 274	1,5%
<b>Total mission</b>	<b>70 011,76</b>		<b>64 890,50</b>		<b>92,7%</b>	<b>1 022 853</b>	

Source : PAP 2017

Avec 70 011,76 M€ de crédits de paiement, la mission interministérielle enseignement scolaire est le premier poste de dépenses

pour l'État<sup>2</sup> en LFI 2017. Elle représente 21,7 % des crédits de paiement du budget général<sup>3</sup> contre 21,4 % en 2012.

Les six programmes de la mission financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel puisque les dépenses de titre 2 représentent 92,7 % des crédits de la mission (respectivement 99,8 % et 99,4 % pour les programmes d'enseignement 140 et 141). Par ailleurs, les 1 022 853 ETPT de la mission représentent 52,6 % (50 % en 2012) du total du plafond d'emplois autorisés par la LFI pour le budget général et les budgets annexes de l'État. Le principal enjeu de gestion de la mission est donc le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines du ministère.

---

<sup>2</sup> Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

<sup>3</sup> Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

# 1 LA MAITRISE DES DEPENSES

## 1.1 La programmation des crédits initiaux

### 1.1.1.1 La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM

**Tableau n° 2 : Transmission des documents de programmation et de suivi au CBCM**

	Date prévisionnelle de transmission au CBCM	Date d'envoi par le ministère
Document de répartition des crédits et des emplois (DRICE)	31/12/2016	27/12/2016
Document prévisionnel de gestion (DPG)	15/02/2017	23/02/2017
Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPEGCP)	01/03/2017	10/03/2017
Compte rendu de gestion	15/05/2017	24/05/2017
	15/09/2017	04/10/2017

*Source : réponse du CBCM*

Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique établit la liste des documents de programmation et de suivi budgétaire qui doivent être adressés par les ministères au CBCM et fixe le calendrier de transmission de ces documents. En 2017, les délais de transmission ont été globalement respectés.

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois a été visé par le CBCM le 31 décembre 2016 qui a noté le respect global de la procédure (respect des crédits votés en LFI, calcul de la réserve de précaution), a relevé la hausse des crédits de titre 2 non répartis par rapport à l'exercice précédent (498,7M€ contre 184,9 M€ en 2016) et a renvoyé à l'examen du DPEGCP l'analyse approfondie de l'exécution prévisionnelle des crédits de titre 2.

Le 6 mars 2017, le CBCM a ensuite rendu un avis favorable sur les DPG de hors titre 2 pour les programmes 139,140,141 et 214 mais a invité le ministère à « limiter l'exécution de la dépense aux crédits disponibles », la prévision de dépenses présentée impliquant le dégel de la réserve de précaution. Le CBCM a émis un avis défavorable sur le Programme 230, un déficit de 55,2 M€ en AE et 66,2 M€ en CP subsistant sur ce programme après dégel de la réserve. Ce déficit, dont le CBCM souligne le caractère largement subi trouvait son origine dans l'insuffisance des fonds prévus

pour le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FDSAP)<sup>4</sup>, l'assistance éducative et les bourses.

Dans l'attente de la réception du DPEGCP, et s'appuyant sur les documents produits lors de la réunion technique du 24 février entre les services du MEN et ceux du budget, le CBCM a également rendu le 6 mars un avis défavorable sur la programmation des crédits de titre 2. La programmation faisait apparaître un déficit de 604,5 M€ pour les crédits hors CAS pensions, incomplètement couvert par le dégel de la réserve, le besoin d'ouverture de crédits par décret d'avance étant évalué à 383,6 M€.

Le DPEGCP adressé au CBCM le 10 mars a confirmé ce besoin de financement à hauteur de 381 M€ dont notamment 215M€ au titre de la transformation des contrats aidés en accompagnants d'élèves en situation de handicap. Dans sa note du 17 mars 2017, le CBCM a visé le DPEGCP en invitant le ministère « à prendre les mesures nécessaires pour limiter le besoin d'ouverture nette de crédits en fin d'année » mais en reconnaissant également « le caractère particulièrement contraint de l'exécution des dépenses de personnel ».

Comme la Cour l'a déjà signalé dans ses précédentes notes d'exécution de l'analyse budgétaire de la mission Enseignement scolaire, l'action du CBCM se trouve en effet limitée par le calendrier de recrutement propre au ministère de l'éducation : les recrutements d'enseignants apparaissant dans le DPEGCP de l'année ont été actés en année n-1 et, sauf à envisager le gel des affectations des fonctionnaires stagiaires, il existe peu de marges de manœuvre en cours de gestion pour ajuster les flux de personnels et la masse salariale.

Les comptes rendus de gestion produits par le ministère en mai et en septembre ainsi que les prévisions établies par le CBCM ont confirmé les risques identifiés en début d'année. Le CRG de mai évaluait le besoin de financement supplémentaire à 410,6 M€ en crédits de titre 2 hors CAS Pensions et celui de septembre à 470 M€ hors CAS Pensions aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2018. Par ailleurs, le CBCM a également rendu un avis défavorable sur quatre demandes de fongibilité asymétrique, motivé par l'insuffisance des crédits disponibles sur le titre 2 hors CAS Pensions (cf. infra).

---

<sup>4</sup> Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires a été instauré par l'article 67 de la loi 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Pour ce qui concerne le programme 143, le CBCM du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a rendu un avis favorable sur le DRICE tout en relevant que le caractère soutenable de la programmation des crédits reposait sur l'hypothèse d'un dégel quasi-total de la réserve de précaution. Le DPEGCP du ministère de l'agriculture<sup>5</sup> a ensuite fait l'objet d'un refus de visa du CBCM : pour le programme de l'enseignement technique agricole, la prévision d'exécution faisait état d'un dépassement de la masse salariale de 2,31 M€ et d'un dépassement du plafond d'emplois de 78 ETPT.

La nécessité de recourir au dégel de la réserve de précaution, identifiée dès la programmation initiale des crédits, a été confirmée en cours de gestion et dans ses notes d'appréciation de la soutenabilité de la gestion 2017<sup>6</sup>, le CBCM n'a pu que constater le caractère incontournable de ce dégel.

#### 1.1.1.2 Les reports d'AE

**Tableau n° 3 : Situation des AE affectées au 31/12/2017 (en M€)**

<b>AE affectées non engagées fin 2016 reportées sur 2017</b>	41,14
Affectations sur AE 2017	118,25
Retrait d'affectation exercices antérieurs	-0,77
Retrait d'affectation exercice courant	-18,99
Consommation d'AE sur tranches fonctionnelles	-56,41
Clôture de tranches fonctionnelles	-0,01
Annulation (article 158 du décret GBCP)	-0,07
<b>AE affectées non engagées fin 2017 reportées sur 2018</b>	83,14

Source : réponse du MENESR

<sup>5</sup> La prévision d'exécution présentée dans le DPEGCP du ministère de l'agriculture faisait ressortir un dépassement du plafond d'emploi de 368 ETPT et un dépassement de masse salariale de 18,23 M€). Le DPEGCP a finalement été visé le 16 mai après réception de deux notes de couverture signées du secrétaire d'état chargé du budget autorisant un recrutement complémentaire de 350 ETPT pour le traitement de la PAC 2017 et la gestion de la crise aviaire H5N8.

<sup>6</sup> Notes d'analyse des CRG1 et CRG2 adressée à la direction du budget les 6 juillet et 27 septembre 2017.

Au total, 41,14 M€ ont fait l'objet d'un report sur 2017. À fin 2016, les AE affectées et non engagées pour les programmes de la mission relevant du MEN s'élevaient à 41,53 M€. Conformément aux dispositions prévues pour les opérations d'investissement non mouvementées pendant deux ans (art 158 du décret GBCP<sup>7</sup>), 0,12 M€ d'AE relatives à des opérations abandonnées n'ont pas été reportés. D'autres AE (0,27 M€), devenues obsolètes ont également été clôturées.

Ces AE concernent principalement des opérations de construction, de restructuration ou de réhabilitation des bâtiments administratifs pour les services déconcentrés (37,88 M€) ainsi que des opérations de réhabilitation et d'entretien lourd des établissements scolaires restés à la charge de l'État pour 2,6 M€.

À fin 2017, l'augmentation de 102 % du montant d'AE à reporter sur l'exercice suivant s'explique pour l'essentiel par le retard pris dans les opérations de construction d'établissements scolaires à Mayotte.

Pour le programme 143, l'ensemble des AE affectées a été engagé sur l'exercice.

---

<sup>7</sup> Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (art 158 : « si pendant une période de deux ans, aucune consommation d'autorisation d'engagement n'intervient au titre d'une opération d'investissement pour laquelle une décision d'affectation est intervenue, les autorisations d'engagement correspondantes ne sont pas reportées (...) »).



## 1.2 La gestion des crédits

### 1.2.1 La réserve de précaution

**Tableau n° 4 : Mise en réserve des crédits pour 2017**

*(en M€)*

AE	Programme	Titre 2					Autres titres				
		Crédits	Mise en réserve	Surjel	Restitution réserve	Annulations de crédits	Crédits	Mise en réserve	surjel	Restitution réserve	Annulation de crédits
n°140	1er degré public	21 482,55	-107,41		107,41	0,00	43,17	-3,44	-2,94		-6,38
n°141	2nd degré public	32 235,63	-161,18	-12,71	101,52	-72,37	205,29	-16,42	-9,25		-25,67
n°230	Vie de l'élève	2 059,77	-10,30	-13,75		-24,05	3 014,27	-109,37	-84,30	96,74	-96,93
n°139	Enseignement privé	6 634,27	-33,17		33,17	0,00	800,45	-14,72	-1,15	3,62	-12,24
n°214	Soutien	1 543,73	-7,72	-8,99	3,22	-13,49	635,06	-42,30	-10,21	12,24	-40,27
<b>S/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>63 955,95</b>	<b>-319,78</b>	<b>-35,45</b>	<b>245,32</b>	<b>-109,91</b>	<b>4 698,24</b>	<b>-186,24</b>	<b>-107,84</b>	<b>112,60</b>	<b>-181,48</b>
n°143	Enseignement technique agricole	934,55	-4,67			-4,67	483,12	-35,83	-0,53	25,93	-10,42
<b>Total</b>		<b>64 890,50</b>	<b>-324,45</b>	<b>-35,45</b>	<b>245,32</b>	<b>-114,58</b>	<b>5 181,36</b>	<b>-222,06</b>	<b>-108,37</b>	<b>138,53</b>	<b>-191,90</b>

CP	Programme	Titre 2					Autres titres				
		Crédits	Mise en réserve	Surjel	Restitution réserve	Annulations de crédits	Crédits	Mise en réserve	surjel	Restitution réserve	Annulation de crédits
n°140	1er degré public	21 482,55	-107,41		107,41	0,00	43,17	-3,44	-3,13		-6,57
n°141	2nd degré public	32 235,63	-161,18	-12,71	101,52	-72,37	205,29	-16,42	-9,25		-25,67
n°230	Vie de l'élève	2 059,77	-10,30	-13,75		-24,05	2 937,14	-103,20	-84,30	160,70	-26,80
n°139	Enseignement privé	6 634,27	-33,17		33,17	0,00	800,45	-14,72	-1,15	3,63	-12,24
n°214	Soutien	1 543,73	-7,72	-8,99	3,22	-13,49	652,09	-43,66	-23,87	14,09	-53,44
<b>S/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>63 955,95</b>	<b>-319,78</b>	<b>-35,45</b>	<b>245,32</b>	<b>-109,91</b>	<b>4 638,14</b>	<b>-181,43</b>	<b>-121,70</b>	<b>178,42</b>	<b>-124,71</b>
n°143	Enseignement technique agricole	934,55	-4,67			-4,67	483,12	-35,83	-0,61	25,93	-10,50
<b>Total</b>		<b>64 890,50</b>	<b>-324,45</b>	<b>-35,45</b>	<b>245,32</b>	<b>-114,58</b>	<b>5 121,26</b>	<b>-217,26</b>	<b>-122,30</b>	<b>204,35</b>	<b>-135,21</b>

Source : ministère de l'éducation nationale et ministère de l'agriculture et de l'alimentation

#### 1.2.1.1 La réserve de précaution sur les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale

Au titre de l'année 2017, la mise en réserve initiale des crédits (506 M€ en AE et 501 M€ en CP) a été effectuée conformément aux dispositions de la circulaire IBE-16-3591 du 23 décembre 2016 de la direction du budget :

- un taux de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ;
- un taux de 8 % a été appliqué aux crédits hors titre 2. Cependant, comme les années précédentes le taux de mise en réserve de 0,5 % a été, à juste titre, appliqué aux dotations assimilables à des dépenses de personnel<sup>8</sup> qui représentent 52 % des crédits de hors titre 2.

La réserve de précaution initiale a été complétée, pour les crédits de hors titre 2, par un surgel de 107,84 M€ en AE et 121,7 M€ en CP M€. Le surgel complémentaire décidé en mai 2017 dans le cadre du plan de réduction des dépenses des ministères pèse à lui seul pour 85 M€ du total des surgels.

Au total, 62 % des AE et 42 % des CP mis en réserve ont fait l'objet d'une annulation sur le hors titre 2. L'essentiel des crédits restitués au ministère l'ont été sur le programme 230 – *Vie de l'élève* (97 M€ en AE sur un total de 113 M€ et 161 M€ en CP sur un total de 178 M€) afin de couvrir en particulier les dépenses de subventions versées aux associations intervenant dans le champ scolaire ainsi que le versement aux communes de l'acompte de la campagne 2017-2018 du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

Les cinq programmes du ministère de l'éducation ont bénéficié en décembre du dégel partiel de leur réserve de crédits de personnel (210 M sur 320 M€).

La LOLF prévoit une mise en réserve des crédits limitatifs pour assurer « le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement ». La mise à disposition de cette réserve « doit être limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme (...). » Or, comme en 2016, la nécessité de lever totalement la réserve de précaution avait été exprimée dès les réunions techniques de février, en contradiction avec le principe même de la réserve tel que défini par la LOLF.

---

<sup>8</sup>Ces dépenses sont constituées de :

- pour le programme 139 : la part « personnel » du forfait d'externat ;
- pour le programme 230 : la rémunération des assistants d'éducation, des auxiliaires de vie scolaire, des contrats aidés, des emplois d'avenir professeurs, des MI-SE affectés en Polynésie française, des personnels techniques territoriaux mis à disposition de Mayotte ;
- pour le programme 214 : la part des subventions pour charges de service public versées aux établissements publics nationaux consacrée à la rémunération des personnels.

**Recommandation n°1 :** veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

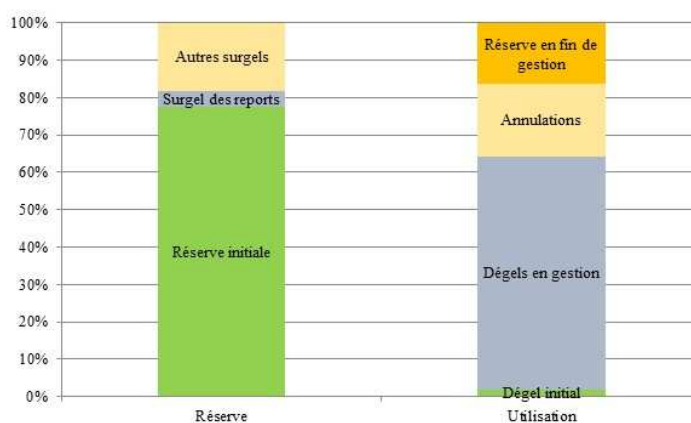
### 1.2.1.2 La réserve de précaution sur le programme 143 Enseignement technique agricole

Pour les crédits hors titre 2, le taux prévu par la circulaire précitée de la direction du budget, a été appliqué à toutes les sous-actions du programme à l'exception des dotations relatives aux assistants d'éducation et au CAS pensions des emplois gagés des CFA/CFPPA qui ont bénéficié du taux réduit, soit 0,5 %, applicable aux dépenses de personnel.

La réserve, d'un montant total de 36,4 M€ en AE et en CP après surgel a été partiellement annulée par le décret d'avance du 20 juillet 2017 (-6,5 M€ en AE et -6,6 M€ en CP). En fin de gestion la totalité de la mise en réserve restante a été restituée (y compris les reports ayant fait l'objet d'un surgel en gestion pour 0,26 M€ en CP).

Pour le titre 2, la réserve de 4,67 M€ constituée en début de gestion au taux réglementaire de 0,5 % n'a pas été restituée, et en fin de gestion 5,6 M€ ont fait l'objet d'un surgel.

**Graphique n° 1 : Utilisation de la réserve de la MIES**



## 1.2.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

### 1.2.2.1 Les reports de crédits

Le montant total des reports de crédits s'est élevé à 77,55 M€ en AE et 78,30 M€ en CP. L'essentiel de ces reports (60,85 M€ en AE et 60,26 M€) concerne le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et se rapporte à des dépenses d'immobilier et de système d'information. Pour le programme 230 – *Vie de l'élève*, 12 M€ en AE et CP ont été reportés après accord du ministère de l'action et des comptes publics afin d'assurer le paiement des dépenses prévues fin 2016 pour les contrats aidés.

### 1.2.2.2 Les ouvertures et les annulations de crédits par décrets d'avance

La mission *Enseignement scolaire* a été affectée par les deux décrets d'avance de l'exercice pour un montant total de 272,02 M€ en AE et 328,9 M€ en CP.

Le premier décret<sup>9</sup> a porté uniquement sur les crédits hors titre 2. Il a annulé 81,6 M€ de crédits mis en réserve sur les six programmes de la mission. Sur le programme 140, 4,8 M€ ont été annulés hors réserve, du fait d'une moindre dépense, en particulier sur les frais de déplacement et de formation.

Le second décret<sup>10</sup> a également procédé à des annulations crédits hors titre 2 pour un montant total de 113,7 M€ en AE et 56,8 M€ en CP, essentiellement sur des crédits mis en réserve. Sur le programme 230 - *Vie de l'élève*, 88,9 M€ en AE et 26,8 M€ ont été annulés suite notamment à la possibilité offerte aux communes à la rentrée scolaire de revenir à la semaine de quatre jours et, par voie de conséquence, à une moindre dépense au titre du fonds de soutien aux activités périscolaires.

De manière plus marginale, des crédits devenus sans emploi ont également été annulés suite à des efforts en gestion, notamment sur les programmes 140 – *Enseignement public du premier degré*, pour 0,15 M€,

---

<sup>9</sup> Décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>10</sup> Décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

et 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*, sur les frais de déplacement, pour 1,3 M€).

Pour les seuls programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, 467,3 M€ en AE et en CP ont été ouverts au titre des dépenses de personnel. La nécessité d'ajuster les crédits de masse salariale résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- une exécution 2016 supérieure au niveau prévisionnel qui a été retenu et utilisé comme socle de la préparation de la loi de finances 2017 (143 M€) ;
- le coût, en 2017, de la mesure de transformation de contrats aidés en emplois d'AESH (183 M€) ;
- diverses mesures engendrant des dépenses supplémentaires en 2017 (94 M€), notamment :
  - l'incidence de l'assujettissement au 1er janvier 2017 des fonctionnaires affectés dans les départements d'outre-mer (DOM) aux cotisations famille (60 M€) ;
  - le développement de l'apprentissage (+10 M€) en raison d'une augmentation du coût moyen des apprentis du fait, de la hausse de leur niveau de recrutement d'une part, du taux de renouvellement des contrats d'autre part, et des mesures prises en faveur de leur salaire après la préparation de la loi de finances 2017 ;
  - un coût moyen de l'emploi plus élevé que prévu, y compris dans sa composante GVT (+ 23 M€ soit un GVT de 284,5 M€ contre 261,7 prévu en LFI) ;
- divers aléas de gestion, notamment sur les dépenses d'heures supplémentaires ou sur la dépense de GIPA (31 M€) ;
- l'augmentation du coût des heures supplémentaires consécutive à la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (16 M€).

La réalité des besoins identifiés par le ministère et l'impossibilité de les financer par redéploiement de crédits n'est pas discutable, comme l'atteste le niveau très élevé d'exécution des crédits de titre 2 observé lors des exercices antérieurs. En revanche, le caractère imprévisible de la dépense ne semble pas avéré.

En effet, tous les besoins faisant l'objet de crédits alloués au ministère par le décret de novembre semblent avoir été identifiés très tôt dans le courant de l'année, voire, pour une grande part, dès l'élaboration de la LFI.

Ainsi, pour ce qui concerne la sous budgétisation du GVT, l'imprévisibilité est un argument peu recevable : depuis plusieurs années,

le ministère est confronté à un problème de sous budgétisation chronique, qui n'a pas été totalement réglé cette année, malgré l'effort indéniable consenti en LFI depuis 2016<sup>11</sup>.

L'imprévisibilité est également contestable concernant les besoins en crédits résultant de la revalorisation du socle d'exécution 2016, qui est connu pour l'essentiel avant le vote de la LFI, et en totalité dès le début de la gestion 2017, ou encore du financement du nouveau régime de cotisation des personnels dans les DOM, mesure dont le calendrier de mise en œuvre est connu depuis l'adoption du PLFSS 2015. Enfin, le plan de transformation des contrats aidés en emploi d'AESH avait été annoncé lors de la Conférence nationale du Handicap, le 19 mai 2016.

#### 1.2.2.3 Les autres mouvements en gestion

Douze décrets de transfert ont été pris en cours de gestion pour un solde positif de 97,3 M€ en AE et 88,53 M€ en CP pour les crédits hors titre 2 et 0,52 M€ pour les crédits de titre 2. Le principal transfert a été réalisé sur le programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale : 85,65 M€ en AE et 76,88 M€ en CP hors titre 2 ont été transférés du programme 123 – Conditions de vie outre-mer au titre des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie et des établissements scolaires du second degré de Mayotte.

Seuls deux décrets de virement ont eu un impact la mission *Enseignement scolaire*. Dans le cadre des travaux de fin de gestion, le décret pris en décembre afin d'assurer le redéploiement des crédits de personnel a permis de transférer 20 M€ de crédits de titre 2 du programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* vers les programmes 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* (10 M€), 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*.

La liste des mouvements de crédits pris par décret de transfert, de virement et d'avance figure en annexe 1.

---

<sup>11</sup> En 2016, le GVT solde a bénéficié d'une inscription à hauteur de 236 M€, contre 171 M€ en 2015, mais l'exécution effective en 2015 a été de 290 M€ et celle de 2016 de 287,6 M€.

### 1.2.3 Globalisation et fongibilité asymétrique

**Tableau n° 5 : Mouvements de fongibilité asymétrique**

(en euros)

Programme		Montant	Motif
n°140	1er degré public	861 654	Financement du droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires en application de la loi n°2008-790 du 20 août 2008
		75 000	Financement de la rémunération d'un enseignant détaché auprès de la fondation pour l'éducation à la science
n°141	2nd degré public	146 000	Financement de la rémunération de deux enseignants détachés auprès de la fondation pour l'éducation à la science
		452 292	Financement de 6,36 ETP de l'ANRU dans le cadre du programme d'investissement d'avenir
		669 446	Financement de neuf enseignants détachés auprès de l'Institut de France
n°230	Vie de l'élève	83 900	Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de la MDPH de Seine et Marne
n°214	Soutien	70 000	Financement de 700 visites médicales dans le cadre de la médecine de prévention dans l'académie de Guadeloupe
<b>s/total MEN</b>		<b>2 358 292</b>	
143	Enseignement technique agricole	18 930 873	Paiement des heures de suppléance, d'heures supplémentaires et d'heures d'enseignement dispensées par les personnels mentionnés à l'article R.813-7 du CRPM
		216 000	Financement de l'indemnité de formation allouée aux stagiaires enseignants et conseillers principaux
<b>s/total MAA</b>		<b>19 146 873</b>	
<b>Total mission</b>		<b>21 505 165</b>	

Source : ministère de l'éducation nationale et ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Au regard du montant total des crédits de la mission Enseignement scolaire, les mouvements de fongibilité asymétrique (21,51 M€) sont peu significatifs. Ces mouvements constituent des mesures de fongibilité technique : elles correspondent à des dépenses budgétées en titre 2 et exécutées sur d'autres titres

Pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, le principal mouvement (0,86 M€) a été effectué sur le programme *140-Enseignement scolaire public du premier degré* afin de compenser la dépense engagée par les collectivités territoriales pour l'accueil des élèves mis en place les jours de grève. Ce mouvement est financé par des crédits correspondants aux retenues sur salaires des enseignants grévistes, il est en net recul par rapport à 2016 (3,25 M€).

Par ailleurs, les quatre demandes de fongibilité relatives à la rémunération des personnels mis à disposition de l'académie des sciences, de l'Institut de France et de l'ANRU ont fait l'objet d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) en raison de l'insuffisance des crédits de titre 2. Ces transferts ont cependant été réalisés afin d'honorer les conventions signées.

Pour le programme rattaché au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, une fongibilité asymétrique d'un montant de 18,93 M€, correspondant à une consommation de 466 ETPT, est venue, comme les années précédentes, abonder les crédits hors titre 2, pour permettre aux établissements privés du temps plein de financer les heures d'enseignement effectuées par les enseignants contractuels de droit privé recrutés pour moins d'un demi service (neuf heures) ainsi que le remplacement des enseignants contractuels de droit privé absents, au titre respectivement de la part structurelle et de la part conjoncturelle de la subvention dite de l'article 44.

L'utilisation systématique d'une mesure de fongibilité asymétrique pour gérer cette situation est relevée : le caractère récurrent de ce mode opératoire révèle un problème de budgétisation initiale. Ces crédits étant exécutés en hors titre 2, ils devraient faire l'objet d'une budgétisation en hors titre 2 et faire l'objet d'une mise en réserve au taux de 0.5 % dans la mesure où ils représentant des dépenses de rémunération.

#### **1.2.4 Les opérations de fin de gestion**

*Le ministère n'a pas apporté de réponse sur ce point.*



### 1.3 L'évolution de la dépense

**Tableau n° 6 : Exécution budgétaire en AE/CP**

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
n°140	1er degré public	21 525,73	21 583,72	21 573,81
n°141	2nd degré public	32 440,92	32 539,33	32 436,81
n°230	Vie de l'élève	5 074,04	5 209,28	5 169,09
n°139	Enseignement privé	7 434,72	7 484,78	7 477,41
n°214	Soutien	2 178,79	2 420,45	2 228,98
<b>S/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>68 654,19</b>	<b>69 237,56</b>	<b>68 886,10</b>
n°143	Enseignement agricole	1 417,67	1 406,51	1 396,41
<b>Mission " Enseignement scolaire "</b>		<b>70 071,86</b>	<b>70 644,06</b>	<b>70 282,50</b>

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
n°140	1er degré public	21 525,73	21 584,11	21 573,75
n°141	2nd degré public	32 440,92	32 540,22	32 436,32
n°230	Vie de l'élève	4 996,91	5 202,28	5 167,56
n°139	Enseignement privé	7 434,72	7 484,78	7 477,15
n°214	Soutien	2 195,82	2 414,95	2 277,61
<b>S/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>68 594,09</b>	<b>69 226,33</b>	<b>68 932,39</b>
n°143	Enseignement agricole	1 417,67	1 406,51	1 396,40
<b>Mission " Enseignement scolaire "</b>		<b>70 011,76</b>	<b>70 632,84</b>	<b>70 328,78</b>

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements

Source : LFI 2017, Chorus

Au titre de l'exercice 2017, les AE ont été abondées de 572,2 M€ et les CP de 621,1 M€ soit une hausse de 0,8 % des crédits disponibles. Les crédits ouverts par le décret d'avance de fin d'année pour un montant total de 466,3 M€ constituent l'essentiel de cette hausse. La quasi-totalité des crédits ouverts a été consommée (99,5 % des AE et 99,6 % des CP).

Tableau n° 7 : Évolution des dépenses en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€					
		LFI 2016	LFI 2017	Evolution	Exécution 2016	Exécution 2017	Evolution
n°140	1er degré public	20 193,35	21 525,73	6,6%	20 443,76	21 573,81	5,5%
n°141	2nd degré public	31 273,07	32 440,92	3,7%	31 467,07	32 436,81	3,1%
n°230	Vie de l'élève	4 814,12	5 074,04	5,4%	4 890,04	5 169,09	5,7%
n°139	Enseignement privé	7 203,35	7 434,72	3,2%	7 255,41	7 477,41	3,1%
n°214	Soutien	2 141,82	2 178,79	1,7%	2 288,40	2 228,98	-2,6%
<b>s/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>65 625,71</b>	<b>68 654,19</b>	<b>4,6%</b>	<b>66 344,67</b>	<b>68 886,10</b>	<b>3,8%</b>
n°143	Enseignement agricole	1 384,52	1 417,67	2,4%	1 370,19	1 396,41	1,9%
<b>Total mission</b>		<b>67 010,23</b>	<b>70 071,86</b>	<b>4,6%</b>	<b>67 714,86</b>	<b>70 282,50</b>	<b>3,8%</b>

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€					
		LFI 2016	LFI 2017	Evolution	Exécution 2016	Exécution 2017	Evolution
n°140	1er degré public	20 193,35	21 525,73	6,6%	20 443,41	21 573,75	5,5%
n°141	2nd degré public	31 273,07	32 440,92	3,7%	31 466,21	32 436,32	3,1%
n°230	Vie de l'élève	4 829,59	4 996,91	3,5%	4 905,57	5 167,56	5,3%
n°139	Enseignement privé	7 203,35	7 434,72	3,2%	7 255,40	7 477,15	3,1%
n°214	Soutien	2 185,62	2 195,82	0,5%	2 287,68	2 277,61	-0,4%
<b>s/total ministère de l'éducation nationale</b>		<b>65 684,99</b>	<b>68 594,09</b>	<b>4,4%</b>	<b>66 358,28</b>	<b>68 932,39</b>	<b>3,9%</b>
n°143	Enseignement agricole	1 384,52	1 417,67	2,4%	1 370,26	1 396,40	1,9%
<b>Total mission</b>		<b>67 069,51</b>	<b>70 011,76</b>	<b>4,4%</b>	<b>67 728,54</b>	<b>70 328,78</b>	<b>3,8%</b>

Sources : LFI, RAP 2015, Infocentre Chorus

En 2017 et à périmètre constant, les crédits de la mission ont progressé de 4,6 % en AE et 4,4 % en CP par rapport aux crédits votés en LFI 2016. Au total, sur la mandature 2012-2017 les crédits de la MIES ont augmenté de 12,6 % en AE et 12,5 % en CP, cette progression est à mettre en lien avec l'objectif de création de 54 000 emplois pour le MEN et 1000 emplois pour le MAA.

## 1.4 La soutenabilité budgétaire

Tableau n° 8 : LPFP et exécution des crédits pour la MIES

CP hors CAS (en M€)		2013	2014*	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	Plafond LPFP	45,69	46,10	46,58		
	LFI	45,69	46,12	47,43		
	Ecart / LFI	0,00	0,02	0,85		
	Exécution	45,88	46,57			
	Ecart / exécution	0,19	0,47			
LPFP 2014-2019	Plafond LPFP		LFI 2014	LFI 2014 (format 2015)		
			46,31	46,30	47,47	47,87
	LFI		46,12	47,43		50,01
	Ecart / LFI		-0,19	-0,18	-0,04	1,82
	Exécution		46,57	47,60	48,65	50,38
	Ecart / exécution		0,26	0,27	0,13	0,78

\*hors Programme d'investissements d'avenir

Source : Cour des comptes, d'après réponses du MEN et MAA

Cette année encore, les crédits exécutés de la mission dépassent le cadrage du triennal. Pour l'exercice 2017, le niveau de dépassement entre

le plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques et l'exécution dépasse les deux milliards d'euros. Le total des dépassements pour la période 2014 - 2017 excède désormais 3 Md€, contre 1,7 Md€ pour le triennal 2013 à 2015.

## 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

#### 2.1.1 Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission *Enseignement scolaire* pour 2017 adopté en loi de finances initiale est de 1 022 853 ETPT, en progression de 2,04 % (+20 433 ETPT) par rapport au plafond autorisé en LFI 2016. Ce plafond avait déjà connu une hausse de 1,3 % entre 2015 et 2016.

Les corrections techniques représentent plus de la moitié de cette augmentation (10 647 ETPT). Elles correspondent au plan d'apprentissage dans la fonction publique, pour les programmes 141 et 214, et à une mesure de périmètre correspondant à l'engagement pris devant le CNH (Conseil national du handicap) de basculer les AESH créés par transformation de contrats aidés sous plafond d'emplois en Titre 2 (8 533 ETPT).

Une fois neutralisées les mesures techniques, la progression du plafond d'emplois est de 9 786 ETPT. Les programmes 140 – *Enseignement scolaire du premier degré public* et 141 – *Enseignement scolaire du second degré public* portent l'essentiel de cette augmentation avec respectivement + 4 354 ETPT (44,5% du total) et + 3 387 ETPT (34,6 %).

**Tableau n° 9 : Plafond d'emplois 2016 par programme, en ETPT**

	140 1er degré public	141 2nd degré public	230 Vie de l'élève	139 Enseigne- ment privé	214 Soutien	S/Total MEN	143 Enseigne- ment agricole	Total MIES
<b>Plafond d'emploi 2016</b>	<b>331 924</b>	<b>457 042</b>	<b>38 544</b>	<b>133 227</b>	<b>26 561</b>	<b>987 298</b>	<b>15 123</b>	<b>1 002 421</b>
Transfert	-24	-264	20	230	76	38		38
Schéma d'emploi	1 437	1517	600	334	0	3 888	43	3 931
Extension 2017 des mesures 2016	2 941	2 134	300	334	0	5 709	108	5 817
Correction technique	-67	1117	8533	-2	1066	10 647	0	10 647
<b>Total</b>	<b>336 211</b>	<b>461 546</b>	<b>47 997</b>	<b>134 123</b>	<b>27 702</b>	<b>1 007 579</b>	<b>15 274</b>	<b>1 022 853</b>
Ecart entre plafond LFI 2016 et plafond LFI 2017	4 287	4 504	9 453	896	1 142	20 282	151	20 433
Evolution plafond LFI 2016 et LFI 2017	1,29%	0,99%	24,53%	0,67%	4,30%	2,05%	1,00%	2,04%
Poids relatif de l'écart	21,0%	22,0%	46,3%	4,4%	5,6%	99,3%	0,7%	100,0%
Ecart hors correction hors corrections techniques	4 354	3 387	920	898	76	9 635	151	9 786
Poids relatif hors corrections techniques	44,49%	34,61%	9,40%	9,18%	0,78%	98,46%	1,54%	100,00%

Sources : PAP 2017

L'année 2017 constitue une année de transition pendant laquelle les dispositions adoptées en loi de finance initiale, et qui traduisent en fait les engagements pris dans le cadre de la loi de refondation pour la dernière

année, ont effectivement été mis en œuvre. Depuis 2012, le plafond d'emplois de la mission a progressé de 53 270 ETPT soit une hausse totale de 5,5 % en cinq exercices. La consommation du plafond d'emplois n'a en revanche progressé que de 4,75 %, soit 45 635 ETPT sur la même période.

**Tableau n° 10 : Évolution du plafond d'emplois depuis 2012**

en ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2017/2012 en ETPT	Δ 2017/2012 en %
Plafond d'emplois (LFI)	969 583	970 031	979 716	989 546	1 002 421	1 022 853	53 270	5,49%
Δ (N-1 - N) en ETPT		448	9 685	9 830	12 875	20 432		
Δ (N-1 - N) en %		0,05%	1,00%	1,00%	1,30%	2,04%		
Exécution du plafond d'emplois	960 404	959 072	966 932	977 085	989 719	1 006 039	45 635	4,75%
Δ (N-1 - N) en ETPT		-1 332	7 860	10 153	12 634	16 320		
Δ (N-1 - N) en %		-0,14%	0,82%	1,05%	1,29%	1,65%		
Écart plafond / Exécution	-9 179	-10 959	-12 784	-12 461	-12 702	-16 814	-7 635	83,18%
Δ (N-1 - N) en ETPT		-1 780	-1 825	323	-241	-4 112		

Sources : NEB 2012 à 2017 et MEN

L'exécution est également de nouveau marquée par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 16 814 ETPT (12 702 ETPT en 2016 et 12 461 ETPT en 2015). Le plafond d'emplois a cependant été consommé à hauteur de 98,36 % de la prévision, niveau d'exécution en léger recul par rapport à celui observé les précédents exercices. Cette sous-consommation résulte essentiellement de la gestion du MEN, en particulier sur le programme 141 qui concentre plus des deux tiers des ETPT non consommés.

Ce phénomène récurrent résulterait d'après le ministère de facteurs techniques (notamment le sur-calibrage des corrections techniques effectuées au moment du passage à Chorus pour le décompte des emplois à partir des fichiers de paye, qui ne permet pas la conversion des acomptes en ETPT), et des effets frictionnels dans la gestion des emplois liés au rythme particulier imposé par l'année scolaire (décrue des ETPT l'été liée à la diminution du volume de contractuels). Concernant le léger recul du niveau de consommation en 2017, le ministère indique qu'il résulte de paramètres conjoncturels comme le report en année pleine des moindres créations d'emplois de la rentrée 2016, la montée en puissance progressive de la transformation des contrats aidés en AESH prévue à la rentrée 2017 qui s'est réalisée graduellement et une sous consommation des emplois dédiés au dispositif de l'apprentissage que ce soit le recours aux étudiants apprentis professeurs ou des apprentis "administratifs".

**Tableau n° 11 : Consommation du plafond d'emplois 2016 et 2017  
par programme**

Programmes	2016		2017					A2016-2017	
	Prévision	Réalisation	LFI 2017	Mts en gestion	Total	Réalisation	Ecart à la LFI	Prévision	Réalisation
140 - 1er degré public	331 924	329 498	336 211	17	336 228	333 708	-2 503	1,30%	1,28%
141 - 2nd degré public	457 042	448 523	461 546	1	461 547	451 893	-9 653	0,99%	0,75%
230 - vie de l'élève	38 544	39 203	47 997	2	47 999	46 577	-1 420	24,53%	18,81%
139 - ens privé 1er & 2nd de	133 227	132 035	134 123		134 123	132 417	-1 706	0,67%	0,29%
214 - soutien de la politique	26 561	25 228	27 702	-3	27 699	26 092	-1 610	4,28%	3,42%
<b>S/total MEN</b>	<b>987 298</b>	<b>974 487</b>	<b>1 007 579</b>	<b>17</b>	<b>1 007 596</b>	<b>990 687</b>	<b>-16 892</b>	<b>2,06%</b>	<b>1,66%</b>
143 - ens.tech.agricole	15 123	15 232	15 274	0	15 274	15 352	78	1,00%	0,79%
<b>Total MIES</b>	<b>1 002 421</b>	<b>989 719</b>	<b>1 022 853</b>	<b>17</b>	<b>1 022 870</b>	<b>1 006 039</b>	<b>-16 814</b>	<b>2,04%</b>	<b>1,65%</b>

Source : MENESR et MAA

Cette sous-consommation chronique réduit l'utilité du plafond d'emplois comme outil de pilotage budgétaire, et se conjugue à une consommation quasi-intégrale des crédits de masse salariale. Ce constat interroge sur la sincérité de la programmation budgétaire et pourrait déboucher sur un ajustement technique à la baisse du plafond d'emplois pour la mission, afin de limiter l'écart entre prévision et exécution du plafond d'emplois.

La sous-consommation constatée au niveau de la mission ne se vérifie pas pour le programme 143 : le plafond d'emplois a été dépassé en exécution de 78 ETPT.

L'exercice 2017 est néanmoins le quatrième consécutif caractérisé par une hausse significative du niveau des emplois réellement consommés (+ 16 320 ETPT après + 12 634 ETPT en 2016, + 10 153 ETPT en 2015 et + 7 860 ETPT en 2014).

## 2.1.2 Le schéma d'emplois

### 2.1.2.1 La réalisation du schéma d'emplois 2016

L'évolution du volume d'emplois réellement consommé décrite dans le paragraphe précédent résulte en grande partie de la politique du ministère incarnée par le pilotage du schéma d'emplois, qui vise à calibrer les flux entrant et sortant de personnels. Le ministère de l'éducation nationale a adopté un rythme de gestion calé pour l'essentiel sur l'année scolaire, les départs et les arrivées intervenant majoritairement au mois de septembre. De ce fait, l'évolution de la consommation du plafond d'emplois d'une année donnée N résulte aux deux-tiers de la réalisation du schéma d'emplois N-1 et pour le tiers restant de la réalisation du schéma d'emplois à la rentrée de septembre de l'année en cours.

Le schéma d'emplois positif du ministère lui permet non seulement de remplacer l'ensemble des sorties anticipées, et notamment les départs à la retraite, mais également de créer des postes supplémentaires, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Pour l'année 2017, le schéma d'emplois prévisionnel était de 11 802 créations d'emplois pour l'ensemble de la mission, dont 11 662 pour le seul ministère de l'éducation nationale. Cette programmation a été sous exécutée puisque le schéma d'emplois effectivement réalisé est de 9 795 emplois.

Tableau n° 12 : Schémas d'emplois pour la MIES, exécution 2016 et 2017, en ETP

Schéma d'emplois de la mission, toutes catégories de personnels (en ETP)					Les enseignants (en ETP)				Les enseignants stagiaires (en ETP)			Personnels non enseignants (en ETP)		
LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	Schéma d'emplois prévu
140 - 1er degré public	26 144	21 833	6 550	4 311	13 011	8 700	6 430	4 311	13 011	13 011	0	122	122	0
141 - 2nd degré public	31 300	26 750	10 290	4 550	15 395	10 995	7 990	4 400	13 255	13 255	0	2 650	2 500	150
230 - Vie de l'élève	2 933	1 132	530	1 801	-	-	-	-	345	345	0	2 588	787	1 801
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	8 029	7 029	4 050	1 000	5 050	4 050	4 050	1 000	2 979	2 979	0	0	0	0
214 - Soutien de la politique	916	916	830	0	-	-	-	-	0	0	0	916	916	0
<b>S/total ministère de l'éducation na</b>	<b>69 322</b>	<b>57 660</b>	<b>22 250</b>	<b>11 662</b>	<b>33 456</b>	<b>23 745</b>	<b>18 470</b>	<b>9 711</b>	<b>29 590</b>	<b>29 590</b>	<b>0</b>	<b>6 276</b>	<b>4 325</b>	<b>1 951</b>
143 - Ens.tech.agricole	958	818	259	140	813	673	193	140	-	-	0	145	145	0
<b>Total mission</b>	<b>70 280</b>	<b>58 478</b>	<b>22 509</b>	<b>11 802</b>	<b>34 269</b>	<b>24 418</b>	<b>18 663</b>	<b>9 851</b>	<b>29 590</b>	<b>29 590</b>	<b>0</b>	<b>6 421</b>	<b>4 470</b>	<b>1 951</b>
Exécution	Entrées réalisées	Sorties réalisées	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois réalisé	Entrées réalisées	Sorties réalisées	dont départs en retraite	Schéma d'emplois réalisé	Entrées réalisées	Sorties réalisées	Schéma d'emplois réalisé	Entrées réalisées	Sorties réalisées	Schéma d'emplois réalisé
140 - 1er degré public	28 193	24 552	7 743	3 641	13 621	10 865	7 601	2 756	14 427	13 542	885	145	145	0
141 - 2nd degré public	26 577	23 046	9 114	3 531	14 262	10 460	7 103	3 802	9 993	10 330	- 337	2 322	2 256	66
230 - Vie de l'élève (*)	2 710	1 220	530	1 490	-	-	-	-	-	-	-	2 710	1 220	1 490
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	7 606	6 742	3 142	864	5 312	4 611	3 142	700	2 294	2 131	163	0	0	0
214 - Soutien de la politique	900	761	685	139	-	-	-	-	-	-	-	900	761	139
<b>S/total ministère de l'éducation na</b>	<b>65 986</b>	<b>56 322</b>	<b>21 214</b>	<b>9 665</b>	<b>33 195</b>	<b>25 936</b>	<b>17 846</b>	<b>7 258</b>	<b>26 714</b>	<b>26 003</b>	<b>711</b>	<b>6 077</b>	<b>4 382</b>	<b>1 695</b>
143 - Ens.tech.agricole	986	856	270	130	801	648	202	153	-	-	0	185	208	-23
<b>Total mission</b>	<b>66 972</b>	<b>57 178</b>	<b>21 484</b>	<b>9 795</b>	<b>33 996</b>	<b>26 584</b>	<b>18 048</b>	<b>7 411</b>	<b>26 714</b>	<b>26 003</b>	<b>711</b>	<b>6 262</b>	<b>4 590</b>	<b>1 672</b>
Ecart au schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Ecart au schéma d'emplois	Entrées	Sorties	dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois prévu	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois prévu
140 - 1er degré public	2 049	2 719	1 193	-670	610	2 165	1 171	-1 555	1 416	531	885	23	23	0
141 - 2nd degré public	-4 723	-3 704	-1 176	-1 019	-1 133	-535	-887	-598	-3 262	-2 925	-337	-328	-244	-84
230 - Vie de l'élève	-223	88	0	-311	0	0	0	0	-345	-345	0	122	433	-311
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	-423	-287	-908	-136	262	561	-908	-300	-685	-848	163	0	0	0
214 - Soutien de la politique	-16	-155	-145	139	0	0	0	0	0	0	0	-16	-155	139
<b>S/total ministère de l'éducation na</b>	<b>-3 336</b>	<b>-1 338</b>	<b>-1 036</b>	<b>-1 997</b>	<b>-261</b>	<b>2 191</b>	<b>-624</b>	<b>-2 453</b>	<b>-2 876</b>	<b>-3 587</b>	<b>711</b>	<b>-199</b>	<b>57</b>	<b>-256</b>
143 - Ens.tech.agricole	28	38	11	-10	-12	-25	9	13	0	0	0	40	63	-23
<b>Total mission</b>	<b>-3 308</b>	<b>-1 300</b>	<b>-1 025</b>	<b>-2 007</b>	<b>-273</b>	<b>2 166</b>	<b>-615</b>	<b>-2 440</b>	<b>-2 876</b>	<b>-3 587</b>	<b>711</b>	<b>-159</b>	<b>120</b>	<b>-279</b>

Sources : Cour des comptes, d'après données MENESR



Ce sont pour l'essentiel les programmes de l'enseignement scolaire public qui expliquent ce niveau de sous réalisation : par rapport à la prévision, le nombre d'emplois créés effectivement pourvus est inférieur de 670 pour le programme 140, de 1 019 pour le programme 141.

Le schéma d'emplois réalisé montre néanmoins une situation contrastée, en fonction des programmes. Pour le programme 140, la sous réalisation du schéma résulte d'un différentiel entre les entrées et les sorties, toutes deux très supérieures au prévisionnel, mais de manière plus significative pour ces dernières. Concernant le programme 141, à l'inverse, la sous réalisation du schéma est largement due à un niveau d'exécution très en retrait par rapport à la prévision, en particulier pour les entrées, ce qui reflète pour partie les niveaux de rendement décevants des concours (en 2017, si 89 % des emplois ouverts au concours dans le second degré ont pu être couverts par une admission, seuls 75,6 % de ces mêmes postes ont en revanche été couverts par un lauréat du concours de l'année, le taux de couverture remontant à 80,4 % avec la mise en stage des lauréats de sessions antérieures).

#### 2.1.2.2 Le bilan des créations d'emplois depuis 2012

La hausse des moyens votés au bénéfice de la mission est en lien avec l'objectif de création de 54 000 emplois pour le MEN et de 1 000 postes pour le MAA de 2012 à 2017.

La mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation est déclinée dans les schémas d'emplois de la mission qui, depuis la loi de finances rectificative pour 2012, prévoient des créations nettes de postes. Le bilan de ces créations s'établit à 54 000 postes pour les exercices 2012 à 2017 (pour 2012, le bilan ne prend en compte que la LFR-2).

**Tableau n° 13 : Bilan des créations d'emplois et de la réalisation des schémas d'emplois, en ETP depuis la LFR-2 2012**

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016*	2017
<b>Schéma d'emplois prévisionnels</b>	<b>4 326</b>	<b>9 076</b>	<b>8 804</b>	<b>9 421</b>	<b>10 711</b>	<b>11 662</b>
<i>dont AED</i>					2 150	
<i>hors AED</i>					8 561	
<b>Réalisation du schéma d'emplois</b>	<b>4 068</b>	<b>5 159</b>	<b>8 720</b>	<b>9 606</b>	<b>9 073</b>	<b>9 665</b>
<i>dont AED</i>					1 325	
<i>hors AED</i>					7 748	
Créations d'emplois entre la LFR-2 2012 et la LFI 2017						54 000
<b>Reste à créer / 54 000</b>						<b>0</b>
Réalisation du schéma d'emplois entre 2012 et 2017						46 291
<b>Reste à pourvoir / 54 000</b>						<b>7 709</b>

Source : RAP 2012 à 2015 et MEN.

\*Pour 2016, ce tableau intègre 2150 AED HT2 et donc hors plafond.

Il convient de signaler que sur l'exercice 2016, les créations d'emplois intègrent le plan de recrutement exceptionnel de 2 150 assistants d'éducation (AED) pour accompagner la relance de l'éducation prioritaire, présentation qui n'est pas cohérente avec le maintien des AED en dehors du plafond d'emplois ministériel.

En matière de recrutement, sur les 54 000 postes créés entre 2012 et 2017, 46 291 ont été effectivement pourvus. Le ministère a par ailleurs produit un décompte précis du bilan des créations de postes effectuées en application de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Tableau n° 14 : Bilan des créations d'emplois depuis 2012

ETP budgétaires	2012	2013	2014	2015	2016	total 2012-2016	2017	total 2012-2017
<b>Enseignants</b>	<b>2 726</b>	<b>458</b>	<b>-1 648</b>	<b>2 595</b>	<b>6 420</b>	<b>10 551</b>	<b>9 711</b>	<b>20 262</b>
1er degré	1 000	0	1 095	811	3 411	6 317	4 311	10 628
2nd degré	0	0	-500	1 450	2 509	3 459	4 400	7 859
contractuels pour décharges privé	1 726	458	-2 183		500	1	1 000	1 774
			-60	334				
<b>Enseignants stagiaires</b>	<b>0</b>	<b>11 476</b>	<b>10 247</b>	<b>6 276</b>	<b>1 591</b>	<b>29 590</b>	<b>0</b>	<b>29 590</b>
1er degré	0	4 569	4 042	3 400	1 000	13 011	0	13 011
2nd degré	0	5 778	5 022	2 209	591	13 600	0	13 600
privé	0	1 129	1 183	667	0	2 979	0	2 979
<b>Autres personnels</b>	<b>1 600</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>550</b>	<b>550</b>	<b>3 700</b>	<b>1 951</b>	<b>5 651</b>
Autres personnels hors T2					2 150	2 150	0	2 150
réploiement des stagiaire M2		-3 653				-3 653		-3 653
<b>Total</b>	<b>4 326</b>	<b>8 781</b>	<b>9 099</b>	<b>9 421</b>	<b>10 711</b>	<b>42 338</b>	<b>11 662</b>	<b>54 000</b>

CPE stagiaires pour calcul

132

168

10

0

Conversion en moyens d'enseignement	2012	2013	2014	2015	2016	total 2012-2016	2017	total 2012-2017
<b>Enseignants</b>	<b>1 000</b>	<b>7 563</b>	<b>3 684</b>	<b>5 728</b>	<b>7 216</b>	<b>25 191</b>	<b>9 711</b>	<b>34 902</b>
enseignants du 1er degré public	1 000	3 046	2 355	2 511	3 911	12 823	4 311	17 134
enseignants du 2nd degré public		3 764	986	2 550	2 805	10 104	4 400	14 504
enseignants du privé		753	343	668	500	2 264	1 000	3 264
<b>Non enseignants</b>	<b>1 600</b>	<b>588</b>	<b>562</b>	<b>555</b>	<b>2 700</b>	<b>6 005</b>	<b>1 951</b>	<b>7 956</b>
dont moyens apportés par les créations de CPE stagiaires		88	62	5	0			
<b>Part de formation des stagiaires, décharges, redéploiement des M2</b>	<b>1 726</b>	<b>630</b>	<b>4 853</b>	<b>3 138</b>	<b>796</b>	<b>11 142</b>	<b>0</b>	<b>11 142</b>
<b>Total</b>	<b>4 326</b>	<b>8 781</b>	<b>9 099</b>	<b>9 421</b>	<b>10 711</b>	<b>42 338</b>	<b>11 662</b>	<b>54 000</b>

loi de programmation	objectif	créations d'emplois		
		2012-2016	2017	2012-2017
<b>Réforme de la formation initiale</b>	<b>27 000</b>	<b>25 937</b>	<b>0</b>	<b>25 937</b>
enseignants stagiaires	26 000			
enseignants titulaires formateurs	1 000			
<b>Enseignants</b>	<b>21 000</b>	<b>10 551</b>	<b>9 711</b>	<b>20 262</b>
dont premier degré public	14 000	6 317	4 311	10 628
- scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000			
- renforcement de l'encadrement pédagogique	7 000			
- amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000			
dont second degré public	7 000	3 459	4 400	7 859
- collèges en difficulté et lycées professionnels: lutte contre le décrochage	4 000			
- amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000			
dont enseignement privé		774	1 000	1 774
accompagnement des élèves en situation de handicap, CPE, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire	6 000	5 850	1 951	7 801
<b>total</b>	<b>54 000</b>	<b>42 338</b>	<b>11 662</b>	<b>54 000</b>

	affectation des moyens d'enseignement		
	2012-2016	2017	2012-2017
(1) ns	ns	ns	ns
(1) <b>25 191</b>	<b>9 711</b>	<b>34 902</b>	
(2) 12 823	4 311	17 134	
(2) 1 275	164	1 439	
(3) 5 499	1 654	7 153	
(3) 6 049	2 493	8 542	
(3) 10 104	4 400	14 504	
(3) 2 520	1 714	4 234	
(3) 7 584	2 686	10 270	
(1) 2 264	1 000	3 264	
<b>6 005</b>	<b>1 951</b>	<b>7 956</b>	

(1) Les moyens d'enseignement sont composés des emplois d'enseignants auquel s'ajoute le demi-service d'enseignement rendu par les emplois de stagiaires

(2) Prévision 2017 : la scolarisation des enfants de moins de 3 ans à la rentrée ne peut être déterminée à ce stade

(3) Prévision 2017 : données prévisionnelles utilisées pour la rentrée 2017

Source : MEN

Ce bilan complet fait apparaître quelques écarts, peu significatifs toutefois, avec les éléments de programmation. Il mériterait d'être complété avec une description tout aussi précise de la réalité des emplois effectivement pourvus. **La Cour souhaite donc que le ministère précise avec le même niveau de détail que celui qui est documenté dans le tableau n°14 la réalité des postes effectivement pourvus par rapport aux objectifs assignés aux 54 000 créations d'emplois prévues et réalisées.**

### 2.1.3 La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

En 2017, les crédits votés en loi de finances initiale sur le titre 2 ont été insuffisants pour satisfaire les besoins du ministère de l'éducation nationale, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits par décret d'avance en toute fin d'année (décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017) à hauteur de 467 M€ (cf. supra).

Sur l'ensemble du T2, la consommation des crédits a été de 65,170 Md€ pour 64,890 Md€ de crédits votés en LFI.

Après prise en compte de l'ensemble des mouvements intervenus en cours d'année, y compris les crédits nouveaux du décret d'avance, le niveau d'exécution des crédits de T2 est très proche de 100% (99,92%, soit 65,170 Md€ sur 65,222 Md€).

**Tableau n° 15 : Préviation LFI et consommation des crédits T2, CAS et hors CAS Pensions (en M€)**

en M€	P H0	P H1	P 230	P B9	P 214	S/total ministère de l'éducation nationale	P H3	Total mission
Crédit T2 LFI	21482,55	32 235,63	2 059,77	6 634,27	1543,73	<b>63 955,95</b>	934,55	<b>64 890,50</b>
CAS pension LFI	7 852,89	10 886,66	55195	39,59	439,33	<b>19 770,42</b>	226,91	<b>19 997,33</b>
Crédits T2 LFI hors CAS	13 629,66	21348,97	1507,82	6 594,68	1 104,40	<b>44 185,54</b>	707,64	<b>44 893,17</b>
Crédits T2 ouverts	21546,35	32 259,53	2 254,92	6 694,29	1552,95	<b>64 308,04</b>	914,44	<b>65 222,49</b>
CAS pension crédits ouverts	7 853,18	10 819,15	549,17	39,59	428,04	<b>19 689,13</b>	225,78	<b>19 914,91</b>
Crédits T2 ouverts hors CAS	13 693,18	21440,38	1705,75	6 654,69	1 124,91	<b>44 618,91</b>	688,67	<b>45 307,58</b>
Crédits T2 exécutés	21537,03	32 246,06	2 248,39	6 687,90	1546,01	<b>64 265,38</b>	904,49	<b>65 169,87</b>
CAS pension crédits exécutés	7 821,93	10 751,02	546,96	4121	424,61	<b>19 585,72</b>	222,42	<b>19 808,14</b>
Crédits T2 exécutés hors CAS	13 715,10	21494,94	1701,43	6 646,69	1 121,41	<b>44 679,57</b>	682,07	<b>45 361,64</b>
Taux d'exécution T2	99,96%	99,96%	99,71%	99,90%	99,55%	<b>99,93%</b>	98,91%	<b>99,92%</b>
Taux d'exécution CAS	99,60%	99,37%	99,60%	104,07%	99,20%	<b>99,47%</b>	98,51%	<b>99,46%</b>
Taux d'exécution T2 hors CAS	100,16%	100,25%	99,75%	99,88%	99,69%	<b>100,14%</b>	99,04%	<b>100,12%</b>

Sources : Cour des comptes, d'après MEN et MAA

Entre les exercices 2016 et 2017, la masse salariale a progressé de 4,3 % soit 2,67 Md€. La progression a été de 4,5 % pour les crédits hors CAS Pensions, et de 3,8 % pour les crédits de CAS Pensions. Cette évolution très soutenue amplifie le phénomène observé entre 2015 et 2016, la masse salariale ayant progressé de 1,9 % soit 1,17 Md€ sur cette période, après une progression plus contenue sur les exercices antérieurs.

**Tableau n° 16 : Évolution des crédits T2 de la mission entre 2016 et 2017**

<i>en Md€</i>	2015	2016	<i>Δ en Mds €</i>	<i>Δ en %</i>	2017	<i>Δ en Mds €</i>	<i>Δ en %</i>
T2	61,33	62,50	1,17	1,9%	65,17	2,67	4,3%
dont hors CAS pensions	42,57	43,42	0,85	2,0%	45,36	1,937	4,5%
dont CAS pensions	18,76	19,08	0,32	1,7%	19,81	0,73	3,8%

Sources : NEB 2016, MENESR et MAAF

Cette évolution est supérieure à celle des emplois consommés, qui n'ont progressé que de 1,6 %. Ce différentiel est plus ou moins marqué selon les programmes : les programmes 139, 140 et 141 voient la masse salariale progresser à un rythme de quatre à dix fois supérieur à celui des emplois.

**Tableau n° 17 : Évolution des emplois et de la masse salariale entre 2016 et 2017**

Programmes	Emplois en EIPT				Masse salariale (Crédits T2 hors CAS Pensions)			
	2016	2017	<i>Δ en ETPPT</i>	<i>Δ en %</i>	2016	2017	<i>Δ en M€</i>	<i>Δ en %</i>
P 140	329 498	333 709	4 211	1,3%	12 938,3	13 715,0	776,7	6,0%
P 141	448 523	451 893	3 370	0,8%	20 815,4	21 494,9	679,6	3,3%
P230	39 203	46 577	7 374	18,8%	1 476,9	1 701,4	224,5	15,2%
P139	132 035	132 417	382	0,3%	6 446,0	6 646,7	200,7	3,1%
P 214	25 228	26 093	865	3,4%	1 084,1	1 121,4	37,3	3,4%
<b>Ss total MEN</b>	<b>974 487</b>	<b>990 687</b>	<b>16 200</b>	<b>1,7%</b>	<b>42 760,7</b>	<b>44 679,4</b>	<b>1 918,7</b>	<b>4,5%</b>
P 143	15 232	15 352	120	0,8%	663,5	682,1	18,6	2,8%
<b>Total mission</b>	<b>989 719</b>	<b>1 006 039</b>	<b>16 320</b>	<b>1,6%</b>	<b>43 424,2</b>	<b>45 361,5</b>	<b>1 937,3</b>	<b>4,5%</b>

Sources : NEB 2016, MENESR et MAAF

Entre 2012 et 2017, la masse salariale de la mission a progressé deux fois plus vite que le nombre d'emplois : +4,8 % pour les emplois consommés et +10,2 % pour la masse salariale. Ce différentiel signale une augmentation significative du niveau de rémunération de l'emploi moyen.

**Tableau n° 18 : Évolution des emplois et de la masse salariale entre 2012 et 2017**

Programmes	Emplois en ETPT				Masse salariale (Crédits T2 hors CAS Pensions)			
	2012	2017	<i>A en ETPT</i>	<i>A en %</i>	2012	2017	<i>A en M€</i>	<i>A en %</i>
P 140	317 373	333 709	16 336	5,1%	11 838,3	13 715,0	1 876,68	15,9%
P 141	441 313	451 893	10 580	2,4%	20 102,4	21 494,9	1 392,54	6,9%
P230	33 555	46 577	13 022	38,8%	1 319,2	1 701,4	382,23	29,0%
P139	129 907	132 417	2 510	1,9%	6 288,6	6 646,7	358,09	5,7%
P 214	23 546	26 093	2 547	10,8%	1 002,6	1 121,4	118,77	11,8%
<b>Ss total MEN</b>	<b>945 694</b>	<b>990 687</b>	<b>44 993</b>	<b>4,8%</b>	<b>40 551,1</b>	<b>44 679,4</b>	<b>4 128,31</b>	<b>10,2%</b>
P 143	14 710	15 352	642	4,4%	619,6	682,1	62,47	10,1%
<b>Total mission</b>	<b>960 404</b>	<b>1 006 039</b>	<b>45 635</b>	<b>4,8%</b>	<b>41 170,7</b>	<b>45 361,5</b>	<b>4 190,78</b>	<b>10,2%</b>

Sources : NEB 2016, MENESR et MAAF

En réalité, l'analyse détaillée du tableau 19 de l'évolution de la masse salariale montre que le schéma d'emplois n'est responsable que de moins de 15% de l'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions, soit 275,6 M€ sur un peu moins de 1 933 M€.

**Tableau n° 19 : Les différentes composantes de l'évolution de la masse salariale au MEN**

	<i>programmes hors P143</i>	<i>P143</i>	Total
<b>Socle exécution 2016 (périmètre 2017), en M€</b>	<b>42 9677</b>	<b>660,5</b>	<b>43 628,2</b>
GVT négatif (effet noria)	-392,9	-5,9	-398,8
schéma d'emploi	283,0	2,3	285,3
mesures générales	380,0	5,6	385,6
mesures catégorielles	750,6	6,9	757,5
GVT positif (mesures individuelles)	647,4	12,4	659,8
mesures diverses	43,6	0,4	44,0
<b>Exécution 2016</b>	<b>44 679,4</b>	<b>682,1</b>	<b>45 361,5</b>

Source : MEN

Outre l'augmentation du volume des emplois rémunérés, l'évolution de la masse salariale est également affectée par celle du glissement vieillesse technicité (GVT). En 2017, le GVT solde a fait l'objet d'une nouvelle réévaluation à hauteur de 262,5 M€. Le niveau de réalisation est cette année très proche du prévisionnel, à 260,9 M€, soit un écart à la prévision de seulement 1,6 M€.

Mais en 2017, l'essentiel de la dynamique qui affecte la masse salariale est porté d'une part par les mesures d'ordre générale (385,6M€), qui retracent les crédits nécessaires à la prise en charge de l'augmentation de 0,6% du point d'indice, d'autre part par les mesures catégorielles, et en particulier le PPCR, qui représente 500 M€, et l'augmentation de l'ISAE qui représente 200 M€.

Sur le P 143, la Cour constate à nouveau en 2017 une sous-consommation des crédits de titre 2, alors que le plafond d'emplois est surconsommé de 78 ETPT.

Enfin en 2017, le total des dépenses exposé au titre des heures supplémentaires du MEN s'est élevé à 1,29 Md€, 1,28Md€ à valeur du point constante (contre 1,24 Md€ en 2016). La hausse de la dépense en heures supplémentaires (hors charges) entre 2016 et 2017 est de 50,4 M€ en courant et 38,8 M€ à valeur de point constante. Cette hausse traduit plusieurs effets :

- ✓ la hausse du taux mensuel des heures supplémentaire sur l'ensemble des programmes du fait du déploiement en 2017 du protocole « parcours professionnels carrières et rémunérations » (PPCR ; + 1 % de janvier à août et + 4 % à compter du 1er septembre) ;
- ✓ une hausse de la consommation d'HSA du fait notamment de la sous-réalisation des schémas d'emplois 2016 et 2017 (dont l'économie est estimée à 7 M€ hors CAS sur l'extension en année pleine du schéma d'emploi 2016 pour le seul programme 141).

## 2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits de titre 3 ouverts en LFI 2017 se sont élevés à 764,57 M€, en progression de 1,5 M€ par rapport à LFI 2016 (+ 0,2 %). Les crédits consommés se sont élevés à 698,8 M€ en 2017, en progression de 1,2 % par rapport à l'exécution 2016 (+7,96 M€).

L'exécution est en deçà de l'autorisation accordée en LFI, à hauteur de 65,8 M€. On constate une budgétisation en titre 3 de dépenses parfois exécutées sur d'autres titres, comme pour les dépenses liées aux grands projets informatiques pour lesquelles l'inscription en LFI s'est élevée à 55,4 M€, pour une exécution 2017 sur le titre 3 à 28,11 M€, 16,6 M€ ayant été imputés en dépenses d'investissement (titre 5).

Plus de trois quarts de ces dépenses ont été exécutées sur le programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation, qui regroupe l'essentiel des crédits relatifs à la gestion du parc immobilier, des systèmes d'information et projets informatiques, et de l'organisation des concours et examens.

**Tableau n° 20 : Dépenses de fonctionnement (en M€) \***

<i>en M€ *</i>	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017
Dépenses à périmètre courant						
n°140	30,49	25,19	30,49	25,19	35,50	26,45
n°141	64,38	44,99	64,38	44,99	56,74	44,08
n°230	56,07	40,70	56,07	49,88	53,09	40,09
n°139	5,39	3,03	5,39	3,05	5,29	3,10
n°214	445,16	401,29	445,16	401,29	448,43	423,51
S/total ministère de l'éducation nationale	601,48	515,19	601,48	524,39	599,05	537,23
n°143	5,41	5,06	5,41	5,06	5,52	5,20
<b>Total</b>	<b>606,89</b>	<b>520,24</b>	<b>606,89</b>	<b>529,45</b>	<b>604,57</b>	<b>542,43</b>

Source : réponses des ministères

\* hors versement des SCSP aux opérateurs.

## 2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention se sont élevées en 2017 à 4 358,8 M€ en 2017, réparties entre 3 866,9 M€ pour les dépenses relevant du MEN, en baisse de 1,6 % par rapport à 2016, et de 483 M€ pour les dépenses relevant du MAA, en diminution de 0,4 % par rapport à 2016. Au total, les dépenses d'intervention de la mission *Enseignement scolaire* sont en baisse de 64,6 M€ par rapport à 2016, soit une diminution de 1,4 %. Elles s'établissent par ailleurs à 21,5 M€ au-delà de l'autorisation donnée en LFI.

**Tableau n° 21 : Dépenses d'intervention par catégorie**

TOTAL MIES						
En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017
Dépenses de guichet	2 357,3	2 431,2	2 357,3	2 431,2	2 459,4	2 429,4
Dépenses discrétionnaires	1 894,4	1 983,1	1 894,4	1 983,1	1 868,9	1 920,5
<b>Total des dépenses d'intervention</b>	<b>4 251,6</b>	<b>4 414,4</b>	<b>4 251,6</b>	<b>4 414,4</b>	<b>4 328,3</b>	<b>4 349,9</b>

Source : réponses des ministères



Les dépenses dites « de guichet » sont des aides et prestations versées automatiquement dès lors que les bénéficiaires répondent aux conditions d'éligibilité définies par la réglementation. Elles concernent notamment le forfait d'externat, le fonds de soutien pour le développement des activités périscolaires, les droits d'auteur et les bourses d'études. Ces dépenses ne sont pas encadrées par une norme de progression. Pour le MEN, elles se sont élevées en 2017 à 1,96 Md€, en deçà de l'autorisation donnée en LFI, à 1,99 Md€. Par rapport à l'exécution 2016, les dépenses sont en baisse de 3,6 M€ soit - 0,18 %. Les dépenses de guichet relevant du MAA se sont élevées à 479,8 M€, soit une hausse de 1,5 % depuis 2016, avec une exécution supérieure de 8,2 M€ à l'inscription en LFI.

Les subventions versées au titre de la rémunération des contrats aidés sont en forte baisse par rapport à 2016 (- 18,8 M€, soit - 6,1 %). Les bourses sur critères sociaux connaissent une progression de 30,2 M€ par rapport à 2016 (+ 5,1 %), ainsi que le forfait d'externat (+ 11,7 M€, soit + 1,8 %). Les dépenses du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, mis en place dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs, sont en revanche en diminution par rapport à 2016 (- 10,9 M€, soit - 3,1 %) compte tenu de la possibilité offerte par le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours. L'exécution est inférieure de 33,7 M€ à l'inscription en LFI.

Les dépenses discrétionnaires du MEN se sont élevées à 1,91 Md€ en 2017, pour une inscription de 1,86 Md€ en LFI 2017. Par rapport à l'exécution 2016, les dépenses sont en baisse de 58,3 M€, soit - 3 %. Cette diminution résulte pour l'essentiel de la baisse des subventions versées aux EPLE et de la baisse des transferts pour les TICE. Les dépenses discrétionnaires relevant du MAA ont atteint 12,1 M€, en baisse de 6,8 % par rapport à l'exécution 2016.

La subvention au titre de l'assistance éducative du MEN s'établit à 1,48 Md€ et progresse de 24,2 M€ par rapport à 2016 (+ 1,7 %), sous l'effet de l'augmentation du contingent des assistants d'éducation et malgré une baisse du nombre d'AESH ainsi rémunérés. Ces dépenses, versées aux EPLE, ont permis de rémunérer 53 838 ETPT dont 47 987 assistants d'éducation (+ 588 ETPT depuis 2016, soit +1,2 %), et 5 851 contrats d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) (avec - 681 ETPT depuis 2016, soit - 10,4 %). Les effectifs concernés sont à nouveau globalement en baisse par rapport à 2016 (- 92 ETPT).

La transformation sur cinq ans des 56 000 contrats aidés (contrat unique d'insertion ou d'accompagnement dans l'emploi, CUI-CAE) occupés par des personnels chargés de l'aide humaine en 32 000 emplois (35 h par semaine) d'AESH, annoncée le 19 mai 2016 lors de la conférence

ationale du handicap est progressivement mise en œuvre. En conséquence, 8 533 ETPT d'AESH auxquels se sont ajoutés 450 ETPT (mesure nouvelle) ont été placés sous plafond d'emplois.

**Tableau n° 22 : Répartition des effectifs et de la masse salariale des assistants d'éducation et des AESH hors T2**

	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017	
	ETPT	Crédits (en M€)	ETPT	Crédits (en M€)	ETPT	Crédits (en M€)
AED Action 01	47 399	1 281,4	48 800	1 284,0	47 987	1 321,2
AESH-CO Action 03	2 670	72,2	1 942	52,4	2 300	63,3
AESH-M Action 03	3 862	104,4	4 300	116,0	3 551	97,8
<b>Total</b>	<b>53 930</b>	<b>1 458,0</b>	<b>55 042</b>	<b>1 452,4</b>	<b>53 838</b>	<b>1 482,3</b>

*Source : réponse du ministère*

Au MAA, les dépenses d'intervention représentent 35,2 % des crédits de paiement du programme en 2017. Les principales correspondent aux subventions accordées aux établissements privés du « rythme approprié » puis du « temps plein ».

Pour l'assistance éducative, le MAA emploie 1 247 ETPT d'assistants d'éducation pour un montant exécuté de 29,75 M€ (+ 4,9 % depuis 2016). Le financement des auxiliaires vie scolaire, de 7,04 M€, progresse (+ 16 % depuis 2016) notamment en raison de l'augmentation du nombre de jeunes en situation de handicap dans l'enseignement agricole.

Compte tenu du plan de transformation, la nécessité de placer sous plafond d'emplois les personnels du MEN et du MAA relevant de l'assistance éducative, recommandation formulée dans les NEB depuis 2011, peut être modifiée.

**Recommandation n°2 :** Placer tous les personnels relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emploi ou prévoir un plafond d'emploi spécifique.

*Cette recommandation, reconduite et ajustée car non entièrement mise en œuvre, a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.*

La direction du budget précise toutefois que la mise sous plafond d'emplois de ces personnels doit être mise en regard des réformes engagées dans l'éducation nationale sur l'autonomie des EPLE. Ce sont en effet les établissements qui, actuellement, recrutent les assistants d'éducatifs.

## 2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est le seul programme concerné par les dépenses d'investissement. La LFI 2017 a inscrit des crédits de titre 5 à hauteur de 24 M€ en AE et de 33,9 M€ en CP. Les inscriptions en AE sont en nette diminution par rapport à la LFI 2016 (- 28,5 M€, soit - 54,3 %) et les inscriptions en CP sont en diminution de 59,9 M€ (soit - 63,8 %). Depuis 2011, conformément à l'article 8 de la LOLF, la budgétisation « en AE ≠ CP » est effective pour les grands projets informatiques, de politique immobilière et de constructions scolaires outre-mer.

Les crédits exécutés en 2017 s'élèvent à 73 M€ en AE et 98,7 M€ en CP, encore très supérieurs aux crédits ouverts en LFI. Ils ont été abondés par décret de transfert n°2017-112 du 31 janvier 2017 de 85,6 M€ en AE et 76,87 M€ en CP. Les principaux postes de dépenses d'investissement concernent les constructions scolaires outre-mer (30,36 M€ en AE et 58,8 M€ en CP), les grands projets informatiques et les systèmes d'information (30,5 M€ en AE et 27,6 M€ en CP) et l'immobilier administratif (8,5 M€ en AE et 9,7 M€ en CP).

**Tableau n° 23 : Dépenses d'investissement**

En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017
Investissements (AE)	52,54	87,27	15,41	87,27	24	73,01
Investissements (CP)	93,8	118,8	28,39	118,8	33,9	98,75

Source : réponse du MEN

Les écarts observés entre la LFI et les montants constatés en exécution résultent principalement de la budgétisation en titre 3 (fonctionnement) et de l'exécution en titre 5 (investissement) des dépenses relatives aux infrastructures et grands projets informatiques, ainsi que des ajustements dans les calendriers opérationnels de certains projets immobiliers administratifs et de construction scolaire outre-mer.

## 2.5 Le financement des opérateurs

### 2.5.1 Les ressources allouées par l'État à ses opérateurs

Les cinq opérateurs du MEN rattachés au programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ont perçu des subventions d'un

montant de 154,08 M€ en 2017, en diminution de 3,29M€ par rapport à l'exécution 2016 (- 2 %).

Le montant des subventions versées aux opérateurs de l'enseignement scolaire en gestion 2017 est inférieur de 0,92 M€ au montant prévu en LFI 2017.

Cette variation résulte de plusieurs ajustements à la hausse et à la baisse : une mise en réserve qui n'a pas donné lieu à un dégel (-4,19 M€), la contribution au financement de la rémunération et de la formation des apprentis (+ 0,23 M€) et des versements au titre du financement de dispositifs spécifiques (+ 3,04 M€).

**Tableau n° 24 : Le financement des opérateurs**

En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2016 format 2017	Exéc. 2016 format 2017	LFI 2017	Exéc. 2017
SCSP	154,74	157,37	154,74	157,36	157,31	156,39
Transferts hors PIA						
Dispositifs transparents						
Dispositifs non transparents						
Dotations en fonds propres hors PIA						
ITAF		0,14		0,14		0,11
<b>Concours bruts de la mission</b>	<b>154,74</b>	<b>157,51</b>	<b>154,74</b>	<b>157,50</b>	<b>157,31</b>	<b>156,49</b>
Contribution au CAS pensions	nd	47,50	nd	0,00		47,59
Fonds de concours	0	0	0,00	0,00		
Prélèvement sur le FDR	0	0	0,00	0,00		
<b>Concours nets de la mission</b>	<b>154,74</b>	<b>110,01</b>	<b>154,74</b>	<b>110,00</b>	<b>157,31</b>	<b>108,90</b>
P.m. concours autres missions (opérateurs multi-imputés)		1,015		1,015		1,46

Sources : réponses du ministère

**Tableau n° 25 : Crédits des opérateurs en LFI et en exécution (en M€)**

Tous opérateurs de la mission	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution 2017
Crédits budgétaires	<b>154,74</b>	<b>157,37</b>	<b>154,74</b>	<b>157,37</b>	<b>157,31</b>	<b>154,08</b>
Taxes affectées						
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	6,90	6,81	6,90	6,81	6,95	6,90
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	2,35	2,47	2,35	2,47	5,81	5,63
CNED - Centre national d'enseignement à distance	24,64	27,70	24,64	27,70	25,13	24,74
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	29,63	29,34	29,63	29,34	29,37	28,61
Réseau Canopé (ex SCEREN)	91,22	91,05	91,22	91,05	90,06	88,20

La LFI 2017 présente une diminution de 38 ETPT du plafond des opérateurs inscrits au programme 214 par rapport à la LFI 2016. Cette baisse du plafond d'emplois s'explique notamment par un schéma d'emplois de - 13 ETP réparti ainsi : CNED : - 6 ETP et pour l'ONISEP : - 7 ETP.

En outre, deux abattements techniques ont été appliqués aux plafonds d'emplois du CNED (- 10 ETP) et de réseau Canopé (- 15 ETP) au vu du nombre de postes demeurés structurellement vacants lors des exercices précédents.

La ventilation du plafond d'emplois intègre par ailleurs le redéploiement de 2 ETPT du CNED au profit du CIEP.

**Tableau n° 26 : Emplois des opérateurs en LFI et en exécution (en ETPT)**

Tous opérateurs de la mission	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2016 format 2017	Exécution 2016 format 2017	LFI 2017	Exécution 2017
Emplois sous plafond	3 438	3 177	3 438	3 177	3 400	3 147
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	110	100	110	100	110	97
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	229	230	229	230	231	229
CNED - Centre national d'enseignement à distance	1 067	971	1 067	971	1 049	951
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	494	462	494	462	487	459
Réseau Canopé (ex SCEREN)	1 538	1 414	1 538	1 414	1 523	1 411

Sources : LFI et réponses du ministère

L'exécution constatée en 2017 présente un écart de 254 ETPT par rapport au plafond prévu en LFI 2017. Celle-ci résulte, d'une part, des vacances de postes sur lesquels les établissements ne sont pas parvenus à recruter dans les délais prévus et, d'autre part, des gels d'emplois effectués pour maîtriser la masse salariale.

### 2.5.2 L'application aux principaux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense

Les observations formulées dans les précédentes NEB s'agissant du pilotage stratégique des opérateurs du ministère de l'éducation nationale relevant de la mission *Enseignement scolaire* ont été suivies d'effet.

Après le CEREQ en 2014 puis le CIEP en 2015, le réseau Canopé et l'ONISEP ont été liés en 2017 à leur tutelle ministérielle par un contrat d'objectifs et de performance.

Pour le CNED, la signature du contrat est prévue en 2018. Une mission sur les synergies entre opérateurs est inscrite au programme de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Le report de la signature du COP a été décidé dans l'attente de la remise de ce rapport. En fonction de ses conclusions et des choix qui seront opérés par le ministère de tutelle, les objectifs et

indicateurs de performance seront déclinés au sein du contrat. Les contrats d'objectifs et de performance (COP) du CEREQ et du CIEP sont arrivés à échéance. La rédaction des prochains COP est en cours d'élaboration, en lien avec ces deux opérateurs. Ces COP prévoient des points d'étape annuels présentés aux conseils d'administration.

Le CBCM précise toutefois que ces points d'étape portent actuellement essentiellement sur des objectifs techniques et ne traitent que marginalement de la situation financière de l'établissement et de la soutenabilité à terme de ses finances.

Cet approfondissement du pilotage stratégique des opérateurs est d'autant plus nécessaire que ces derniers doivent répondre à d'importants enjeux d'évolution de leurs missions, notamment liés au développement d'outils et de dispositifs numériques.

**Recommandation n°3** : achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance (pour le CNED) et formaliser les conditions de leur suivi.

## 2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)

Hors crédits de formation, la mise en œuvre du plan numérique intervient via la mobilisation de crédits sur le programme d'investissements d'avenir (PIA2).

Un mécanisme budgétaire particulier a été mis en place en 2015 et 2016 pour doter le PIA2. Des crédits de l'action 8 du P214 ont en effet financé l'action « *Innovation numérique pour l'excellence éducative* » INEE du PIA2<sup>12</sup> par une contribution au bénéfice de l'opérateur du commissariat général à l'investissement (CGI), la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La gestion des crédits du PIA est assurée par la CDC en vertu d'une convention entre l'État et la CDC en date du 29 décembre 2015. Pour leur exécution, ces crédits sont ensuite rattachés au ministère par voie de fonds de concours (« *Investissement d'avenir : Innovation numérique pour l'excellence éducative (INEE) P214* »). Le ministère les délègue alors aux rectorats pour financer des actions du plan numérique<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Fonds de concours n°1-2-00 442.

<sup>13</sup> Ce sont donc les rectorats qui cofinancent les actions des collectivités grâce à ces fonds.

Les dispositions de la convention du 29 décembre 2015 entre l'Etat et la CDC relative à l'action INEE répondent au schéma de gestion des crédits PIA : principe de l'appel à projets dont le cahier des charges est approuvé par arrêté du Premier ministre, tenue d'une comitologie régulière qui intervient notamment au moment de la sélection des projets et des décisions de financement.

En 2015, l'action INEE a été dotée de 158 M€ de subventions et 10 M€ de fonds propres, soit 168 M€ au total. Dans ce cadre, le programme 214 a bénéficié d'un rétablissement de crédits de 50 M€ et d'un abondement en LFR de 108 M€ pour effectuer le versement de 158 M€ évoqué supra à CDC.

L'action INEE a bénéficié d'un abondement de 138,5 M€ en gestion 2016. À cet effet, le programme 214 a bénéficié d'un rétablissement de crédits d'un montant de 82,5 M€ et d'un abondement en LFR de 56,5 M€, qui permis le versement de 138,5 M€ à la CDC.

L'action PIA a ainsi été dotée de 306,5 M€ (cumul des annuités 2016 et 2017). En fin de gestion 2017, un redéploiement de crédits de 17,1 M€ a été décidé en provenance de l'action INEE en vue d'abonder d'autres actions. À ce jour, l'action INEE est dotée de 289,4 M€.

En 2016, tous programmes confondus (139, 141, 214), un montant de 82 M€ a été rattaché sur les trois fonds de concours concernés. Sur ces ressources, 60 M€ en AE et 34 M€ en CP ont été consommés en 2016, donnant lieu à des reports sur 2017 de 22 M€ en AE et 48 M€ en CP.

En 2017, tous programmes confondus (139, 141, 214), un montant de 124 M€ a été rattaché sur les trois fonds de concours concernés, s'ajoutant aux reports de crédits 2016 sur 2017. Au total, la ressource disponible s'est élevée à 146 M€ en AE et 172 M€ en CP. Sur ces ressources, 49 M€ en AE et 54 M€ en CP ont été consommés en 2017, donnant lieu à des reports sur 2018 de 97 M€ en AE et 118 M€ en CP. Les dépenses ont concerné essentiellement les volets équipement, commande publique de ressources et développement de l'environnement d'accès aux ressources pour le programme 214 (environ 45 M€) et les ressources numériques au sein des établissements pour les programmes 139 et 141.

Les spécificités de financement et de gestion des PIA ont été critiquées par la Cour<sup>14</sup>. Elles s'apparentent en effet à un processus de budgétisation, qui permet de soustraire les crédits dédiés au financement

---

<sup>14</sup> Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2015.

des opérations du PIA au principe d'annualité et aux risques de régulation budgétaire. Des efforts de lisibilité et de transparence sont nécessaires.

## 2.7 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la mission *Enseignement scolaire* sont estimées par le MEN à 1 823 M€ pour 2017, en progression de 0,4 % par rapport à la réalisation 2016 (+ 8 M€).

La réduction d'impôts pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (programme 230 – *Vie de l'élève*) constitue la seule mesure de dépenses fiscales rattachée à la mission. Elle bénéficie aux ménages. Les trois mesures de dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire à la MIES bénéficient d'une part aux ménages par le biais de l'exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires, et des salaires perçus par les élèves au titre d'une activité accessoire (programme 141) et, d'autre part, aux entreprises par l'application d'un taux de TVA réduit pour les fournisseurs des cantines scolaires (programme 230).

**Tableau n° 27 : Évolution des dépenses fiscales entre 2015 et 2017**

N° dispositif	Programme 141	Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale			Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire		
		Chiffre définitif 2015	Chiffre définitif 2016	Chiffre actualisé 2017	Chiffre définitif 2015	Chiffre définitif 2016	Chiffre actualisé 2017
120110	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	50	35	0			
120109	Exonération du salaire des apprentis				nc	440	450
120132	Exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires				280	290	295
	<b>Programme 230</b>						
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1)	172	170	173			
730207	Taux de 5,5% pour les recettes provenant de la fourniture par les cantines d'entreprises ou d'administrations ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires				770	880	905

(1) La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire est également rattachée au programme 143 à titre subsidiaire. Le montant rattaché à chaque programme n'est pas connu



## **3 LA QUALITE DE LA GESTION**

### **3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire**

Certaines pratiques récurrentes du ministère ne sont pas conformes aux principes et règles de la LOLF :

- l'intégration de la réserve de précaution dans les prévisions de crédits disponibles présentées au CBCM en début d'année ;
- le budget de masse salariale de la mission ne permet pas de couvrir les emplois que le plafond de la mission autorise de pourvoir en théorie, remettant ainsi en cause la notion même de plafond d'emplois comme instrument de pilotage budgétaire ;
- la sous-estimation récurrente du budget en Titre 2, très précocement détectée, constitue un cas de sous budgétisation lié à une sous-évaluation tacite du coût moyen de l'emploi et d'arbitrages de bouclage budgétaire non entièrement documentés. Une telle sous-évaluation affaiblit la qualité de la programmation budgétaire ce qui conduit inévitablement à des impasses subies et à des dérapages en cours de gestion et nécessite l'ouverture de crédits par décret d'avance ;
- Le dispositif utilisé pour financer des dépenses à l'aide des financements PIA traduit également une débudgétisation.

### **3.2 La démarche de performance**

#### **3.2.1 Analyse du dispositif de performance au niveau mission**

Le PAP 2017 décline dans sa présentation stratégique les priorités issues notamment de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation pour l'école de la République ainsi que l'utilisation des moyens supplémentaires mis en œuvre.

La présentation stratégique du PAP 2018 précise l'inflexion de la politique suivie. Elle renforce le caractère prioritaire du premier degré, insistant sur le premier objectif de la mission consistant à conduire 100 % des élèves à la réussite.

Les objectifs présentés comme étant « les plus représentatifs » de la mission, « *conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire* » et « *conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants* » auxquels s'ajoutera à partir de 2018 « *favoriser la poursuite d'études des jeunes à l'issue de la scolarité secondaire* », pourraient traduire de façon plus explicite les grands objectifs assignés à l'enseignement scolaire français<sup>15</sup> : amener chaque élève à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun à l'issue de la scolarité obligatoire, diviser par deux la proportion des élèves qui sortent du système scolaire sans qualification, réduire les inégalités, réaffirmer les objectifs de conduire plus de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat et 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur

Face aux priorités affichées, les indicateurs du niveau mission illustrent également de façon incomplète les résultats attendus.

**Tableau n° 28 : Indicateurs " représentatifs " de la mission**

Objectif	Indicateurs dits « représentatifs » de la mission	Référence (PAP 2017)	Réalisation 2016	Cible 2017 (PAP 2017)
<b>Objectif MEC.1</b> Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du nouveau socle commun – enseignement privé	P139.1.2	non renseigné	non renseigné
	Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du nouveau socle commun dans l'enseignement public	P141.1.1	non renseigné	non renseigné
<b>Objectif MEC.2</b> Conduire le maximum de jeunes aux compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants	Taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB)	MEC.2.1 Indicateur de mission.	84,5	86
	Taux d'accès au baccalauréat	MEC.2.2 Indicateur de mission	78,8	80
	Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études ni formation	MEC.2.3 Indicateur de mission	8,9	7,5

Sources : PAP 2017, PAP 2018

<sup>15</sup> Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et annexes.

Sur les cinq indicateurs représentatifs de la mission publiés au PAP 2017, deux ne sont pas renseignés (maîtrise du socle commun en fin de sixième, public, privé, qui constitue pourtant une priorité affichée) et un l'est de façon incomplète (MEC.2.3). Ceci nuit à la qualité de la présentation stratégique de la mission.

La maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture par les élèves est un objectif emblématique de la mission auquel il convient de porter une attention particulière. Sa publication dans les PAP permet de développer l'information de la représentation nationale et du citoyen sur la performance de la mission. Cependant, plusieurs constats méritent d'être soulignés :

La maîtrise du socle commun doit être évaluée en fin de CE2, 6<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>. Cependant, seul l'indicateur relatif à l'atteinte du socle commun à la fin de la classe de 6<sup>e</sup> est retenu comme indicateur représentatif de la mission. L'acquisition des compétences du socle commun en fin de 3<sup>e</sup> en constitue pourtant un objectif tout aussi essentiel et mériterait d'être également indiquée à ce niveau.

Les indicateurs publiés portant sur la maîtrise du socle commun ne concernent pas l'ensemble des connaissances et compétences attendues. Ils se limitent à deux composantes du domaine 1 du socle « les langages pour penser et communiquer » : « la langue française » et « les langages mathématiques, scientifiques et informatiques ». Ceci est insuffisant pour évaluer l'atteinte du socle commun qui est constitué de cinq domaines de connaissances et compétences. Par exemple, la discipline « mathématiques », fondamentale pour les élèves, relève en grande partie d'autres domaines du socle, en particulier du domaine 4 « Les systèmes naturels et les systèmes techniques ».

Dans la présentation stratégique du PAP 2016, l'analyse de l'évolution des résultats sur la maîtrise effective du socle commun par les élèves reste très peu développée. Une unique valeur de réalisation est précisée pour chacun des indicateurs concernés : l'évaluation réalisée par la DEPP (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) permettant de les renseigner est seulement triennale. Les présentations stratégiques des PAP 2017 et 2018 ne commentent pas les résultats obtenus par les élèves concernant le socle commun. Aucune valeur de réalisation n'est indiquée. Cette rupture s'explique par l'adaptation des indicateurs à l'évolution du socle commun en 2015<sup>16</sup>. Il aurait cependant été pertinent

---

<sup>16</sup> Décret n° 2015-372 du 31-3-2015 - J.O. du 2-4-2015

d'évaluer les connaissances et compétences des élèves avant de réaliser les réformes puis de permettre de suivre les progrès annuels réalisés.

L'utilisation des indicateurs relatifs au socle commun dans le cadre du pilotage opérationnel de la mission reste limitée. Leur calcul est prévu sur échantillon, décliné par académie avec des résultats en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, public et privé. Il n'y a pas de déclinaison prévue aux niveaux département, circonscription, école ou collège pour les dialogues de gestion. C'est pourtant sur ces niveaux opérationnels que l'analyse annuelle des résultats serait le plus utile.

Enfin, l'indicateur du niveau mission du PAP 2017 étant calculé en fin de classe de 6<sup>e</sup>, qui représente la fin du cycle 3 (classes de CM1, CM2 et 6<sup>e</sup>), il est repris dans les programmes 141 *Enseignement scolaire public du second degré* et 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*. Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, ne comporte plus d'indicateur indiquant les compétences des élèves à l'issue de l'école primaire permettant d'évaluer sa performance. La Cour avait déjà relevé à plusieurs reprises que l'architecture de la mission n'était pas articulée avec l'objectif central d'atteinte par les élèves des compétences du socle commun. Cette question reste d'actualité.

Afin d'améliorer la programmation budgétaire d'une part, à l'aide d'une connaissance précise des résultats des élèves puis des difficultés rencontrées, et de contribuer à l'information du citoyen sur les résultats et performances réalisés d'autre part, il serait souhaitable de faire évoluer les objectifs et indicateurs concernant l'atteinte du socle commun par les élèves, leur renseignement, ainsi que l'architecture de la mission.

### **3.2.2 Analyse du dispositif de performance au niveau des programmes et des indicateurs**

Des efforts notables ont été réalisés depuis le PAP 2014. Le nombre d'indicateurs des six programmes a baissé de 27 %<sup>17</sup> et est stable depuis le PAP 2016 avec 55 indicateurs. Le dispositif actuel est plus lisible. On peut également noter un approfondissement de l'analyse de certains résultats et leviers dans les différents programmes.

---

<sup>17</sup> A périmètre identique, le programme 408 « internats de la réussite » ayant été depuis supprimé.

**Tableau n° 29 : Récapitulatif du nombre d'objectifs et d'indicateurs**

Programme	PAP 2014		PAP 2015		PAP 2016		PAP 2017		PAP 2018	
	Obj.	Indic.	Obj.	Indic.	Obj.	Indic.	Obj.	Indic.	Obj.	Indic.
140 - 1er degré public	3	10	2	7	2	7	2	6	2	6
141 - 2nd degré public	4	23	3	13	3	13	3	14	3	14
230 - Vie de l'élève	2	6	2	7	2	6	2	6	2	6
139 - 1er & 2nd degrés privés	4	21	4	14	4	14	4	14	4	14
214 - Soutien	3	11	3	12	3	11	3	11	3	11
143 - Ens.tech.agricole	3	5	2	4	2	4	2	4	2	4
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>76</b>	<b>16</b>	<b>57</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>16</b>	<b>55</b>
408 - Internats de la réussite	3	6								
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>82</b>	<b>16</b>	<b>57</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>16</b>	<b>55</b>

Sources : documents budgétaires, PAP et RAP

Dix indicateurs sont communs à l'enseignement public et privé, mais font l'objet d'une déclinaison distincte par secteur. Six autres indicateurs sont communs à l'enseignement public et privé (dont les 3 indicateurs de mission), et retiennent des données agrégées identiques pour les deux secteurs.

En dépit de quelques efforts pour mieux renseigner les indicateurs, des difficultés persistent : le PAP 2017 de la MIES comporte 9 indicateurs incomplètement renseignés, soit 15,5 %. Le PAP 2018 en comporte 11, soit 18,6 %, dont 3 sur 4 du programme 143 *Enseignement technique agricole*. L'efficacité du dispositif de performance nécessiterait un progrès dans ce domaine ainsi que des avancées pour décliner les indicateurs dans le cadre du dialogue de gestion.

Les indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité sont par ailleurs trop peu nombreux. Les rapports de la Cour<sup>18</sup> montrent qu'un réajustement du coût lycéen français serait un puissant levier d'efficacité, permettant de réallouer les ressources au bénéfice de l'enseignement primaire (ou du socle commun en intégrant le collège). L'utilité du dispositif de performance serait renforcée par l'affichage, par exemple, d'indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation. Ces coûts sont par ailleurs déjà calculés chaque année par la DEPP et publiés dans le RERS<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Cour des comptes, Rapport public thématique : Le coût du lycée. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., ; La situation et les perspectives des finances publiques – juin 2017 disponibles sur - [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) -

<sup>19</sup> Repères et références statistiques. Publication annuelle de la DEPP.

Seul le programme 143 comporte un indicateur « Coût unitaire de formation par élève pour l'état » ayant fait l'objet d'une recommandation qui peut être reconduite.

**Recommandation n°4 – nouvelle** : introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coût par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission.

**Recommandation n°5 (MAA)** : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.

### 3.2.3 Analyse de l'utilisation du dispositif de performance dans le cadre du pilotage.

Le ministère de l'Éducation nationale organise un dialogue stratégique de gestion et de performance annuel avec les académies. Les indicateurs du PAP sont majoritairement déclinés au niveau académique (résultats, prévisions et cibles). A ces indicateurs s'ajoutent des indicateurs de contexte, de moyens, d'activités et de résultats qui permettent de compléter l'analyse de la performance académique. L'ensemble de ces indicateurs est partagé sur le site de la performance du ministère et constitue le dossier académique mis à jour chaque année.

Le dialogue de gestion et de performance n'est organisé pour l'enseignement privé qu'avec 12 académies. Ce dialogue couvre près de 75 % des effectifs de l'enseignement privé sous contrat.

Des résultats éloignés de la cible donnent lieu à une analyse croisée entre l'académie et l'administration centrale et peuvent déboucher sur des préconisations dont la mise en œuvre sera mesurée lors du dialogue de l'année suivante. Ces préconisations sont formulées en termes d'objectifs opérationnels mobilisant des leviers tels que la formation continue des enseignants, la valorisation des acquis de la recherche, le redéploiement de la carte des formations, la lutte contre le décrochage scolaire. Ce dialogue est aussi l'occasion de repérer les bonnes pratiques et les modalités de gestion les plus efficaces.

Cette organisation du dialogue stratégique de gestion et de performance gagnerait à s'appuyer davantage sur les priorités de la mission. Sur les cinq indicateurs du niveau mission du PAP 2017, seuls les indicateurs « *taux d'accès au DNB* » et « *Taux d'accès au bac* » comportent une déclinaison académique exhaustive en 2017.

Chaque recteur est ensuite responsable de l'organisation des dialogues de gestion et de performance aux différents niveaux opérationnels de l'académie : départements, circonscriptions, établissements.

Concernant le second degré et les EPLE, établissement publics locaux d'enseignement, une enquête réalisée en juin 2017 par le ministère montre que près de 80 % des EPLE, collèges et lycées sont liés par un contrat d'objectifs avec leur académie. Cette enquête fait également état de demandes des professionnels de terrain, concernant en particulier l'accompagnement du ministère sur l'évaluation et l'auto-évaluation, le développement du parangonnage à l'initiative de l'administration centrale, le partage de pratiques et d'indicateurs de résultats. Chaque établissement dispose d'une information sur ses indicateurs de contexte, de moyens et de résultats : l'aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements (APAE). Elle contient pour les lycées les indicateurs IVAL destinés à mesurer la valeur ajoutée des établissements, publiés sur le site du ministère. Cependant, les établissements ne disposent pas d'éléments leur permettant de réaliser un parangonnage. La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) envisage de développer le site de la performance déjà utilisé. Cette démarche permettrait effectivement aux différents acteurs d'améliorer leur analyse de la performance, ce qui est nécessaire compte tenu du renforcement de l'autonomie des établissements.

Le premier degré, d'une façon générale, dispose pour le moment de très peu d'indicateurs permettant d'analyser les performances des écoles et des circonscriptions. Le système d'information peu développé jusqu'à présent n'a pas permis de réaliser un pilotage satisfaisant des circonscriptions, même si certaines d'entre elles ont débuté un travail de contractualisation avec leur académie. De récentes évolutions de ces systèmes d'information devraient permettre selon la DGESCO d'améliorer le pilotage de l'enseignement du premier degré.

Dans ce contexte d'évolution, il est d'autant plus regrettable que les indicateurs LOLF sur la maîtrise du socle commun ne soient pas annuellement calculés puis déclinés aux niveaux opérationnels. Le ministère a commencé à développer à la rentrée 2017 des évaluations standardisées informatisées en français et mathématiques à l'entrée en

classe de 6<sup>e</sup>. Par ailleurs, le nouveau livret scolaire unique numérique, (LSUN), mis en œuvre à la rentrée 2016, va permettre de nouvelles remontées sur l'évaluation des connaissances et compétences du socle commun en fin de CE2, 6<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>. L'utilisation de tels outils pourrait contribuer à améliorer l'évaluation de la maîtrise du socle commun, la diffusion et l'analyse des résultats des élèves.

Bien que des efforts de lisibilité du dispositif aient été réalisés, la démarche de performance relative à la mission *Enseignement scolaire* reste encore marquée par des insuffisances tenant à une évaluation trop partielle, faisant obstacle à un pilotage effectif du système éducatif par la performance.

**Recommandation n°6 - nouvelle** : renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.



## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Sur les six recommandations formulées dans la NEB 2016, la deuxième (« *retracer de manière détaillée dans les documents budgétaires la mise en place effective des moyens en emplois par dispositif prévus par la loi du 8 juillet 2013* » ; cf partie 2.1.2) et la sixième (« *restreindre le nombre d'indicateurs des documents budgétaires aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance* ; cf partie 3.2.2) » peuvent être considérées comme mises en œuvre.

Les quatre autres sont reconduites et parfois complétées, tandis que deux nouvelles recommandations sont formulées, les 4 et 6.

La seconde recommandation, qui est légèrement modifiée dans le cadre de la présente NEB pour tenir compte des actions mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

### 4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

**Recommandation n°1 :** veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

**Recommandation n°2 :** Placer tous les personnels relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emploi ou prévoir un plafond d'emploi spécifique.

**Recommandation n°3 :** achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance (pour le CNED) et formaliser les conditions de leur suivi.

**Recommandation n°4 – nouvelle :** introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coût par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission.

**Recommandation n°5 (MAA)** : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.

**Recommandation n°6 - nouvelle** : renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.

## Annexe n° 1 : Mouvements administratifs en gestion

*(en euros)*

Référence du décret	Nature	Motif	Programme	T2	HT2
Décret n°2017-112 du 31 janvier 2017	transfert	transfert de crédits en provenance du programme 123 Conditions de vie outre-mer au titre des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie et des établissements scolaires du second degré de Mayotte	214		76 879 900
Décret n°2017-188 du 14 février 2017	transfert	transfert de 16 ETPT à destination du programme 218 conduite et pilotage des politiques économiques et financières e la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines pour renforcer les moyens de la DGAFP dans le cadre de ses nouvelles missions de DRH de l'État	141	-1360000	
Décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017	avance	annulation de crédits mis en réserve destinés à financer des dépenses relatives au service civique	140		-7 000 000
			141		-19 000 000
			230		-8 000 000
			139		-11 000 000
			214		-30 000 000
		143		-6 611 039	
Décret n°2017-729 du 3 mai 2017	transfert	transfert à destination du programme 302 Facilitation et sécurisation des échéances de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines : facturation de prestations d'hébergement informatique	214		-319 700
Décret n°2017-1061 du 10 mai 2017	transfert	transfert de 3 ETPT à destination du programme Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement (1 ETPT pour le haut commissariat à l'engagement civique, 2 ETPT pour la création de la délégation interministérielle à la langue française pour la cohésion sociale	214	-209 187	
Décret n°2017-1129 du 30 juin 2017	transfert	transfert en provenance du programme 148 Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines destiné au financement de l'apprentissage dans la fonction publique	143	28 949	32 021
			140		1 538 833
			141		1 957 292
			214		6 166 747
Décret n° 2017-1292 du 21 août 2017	transfert	transfert à destination du programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde de la mission extérieure de l'État dans le cadre du soutien interministérielle à la candidature présentée par la France au poste de directeur général de l'UNESCO	214		-30 000

Décret n° 2017-1293 du 21 août 2017	transfert	transfert en provenance du programme 123 Conditions de vie outre-mer de la mission Outre-mer destiné à la dotation en faveur des établissements scolaires du 2nd degré de Polynésie française et à la construction d'un institut de la réussite éducative à Saint Pierre et Miquelon	214		2 800 000
Décret n° 2017-1319 du 4 septembre 2017	transfert	transfert de 5 ETPT à destination du programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie de la mission Ecologie, développement et aménagement durables destinés à financer l'ouverture de postes afin de renforcer et développer les classes de BTS dans les lycées professionnels maritimes	141	-379 033	
Décret 2017-1420 du 2 octobre 2017	transfert	transfert à destination du programme 334 Livre et industries culturelles pour financer le surcoût de l'acheminement des manuels par voie aérienne suite à la réforme simultanée des programmes de l'école primaire et du collège	141		-366 000
Décret n° 2017-1546 du 8 novembre 2017	transfert	transfert à destination du programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement destiné à financer le plan de mobilisation contre la haine et les discriminations envers les personnes LGBT	230		-130 000
Décret n° 2017-1623 du 28 novembre 2017	virement	Programme 140 : transfert à destination du programme 150 au titre de la formation des psychologues de l'éducation nationale, Programme 141 : transfert à destination du programme 231 au titre du financement des dispositifs parcours d'excellence	140		-160 000
			141		-500 000
Décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017	avance	ouverture de crédits afin d'assurer les rémunérations de décembre, annulation de crédits mis en réserve en hors titre 2	140	59 231 440	-1 740 000
			141	115 936 654	-6 665 000
			230	219 169 787	-26 800 000
			139	50 012 661	-1 240 000
			214	22 920 055	-15 438 747
			143	-985 505	-3 886 809
Décret n° 2017-1659 du 6 décembre 2017	transfert	transfert d'un ETPT vers le programme 216 au titre de la reconstruction des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy suite aux cyclones	214	-75 000	
Décret n° 2017-1661 du 6 décembre 2017	virement	redéploiement de crédits de personnel dans le cadre des travaux de fin de gestion	141	-20 000 000	
			139	10 000 000	
			140	4 500 000	
Décret n° 2017-1669 du 6 décembre 2017	transfert	transfert en provenance du ministère chargé de la ville destiné à assurer le remboursement des personnels mis à disposition dans le cadre du dispositif des délégués du préfet	140	1 004 000	
			141	1 327 967	
			214	60 000	
			230	120 000	
<b>Total</b>				<b>461 302 788</b>	<b>-49 512 502</b>

Source : textes réglementaires

## Annexe n° 2 : Crédits ouverts en AE et CP et consommation de crédits par programme

AE en M€	Programme 140		Programme 141		Programme 230		Programme 139		Programme 214		S/total MENESR		Programme 143		Total mission	
	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2
<b>LFI</b>	21 525,73	21 482,55	32 440,92	32 235,63	5 074,04	2 059,77	7 434,72	6 634,27	2 178,79	1 543,73	68 654,19	63 955,95	1 417,67	934,55	70 071,86	64 890,50
<b>LFR</b>							0,00		-8,10		-8,10	0,00	0,01		-8,09	0,00
<b>Autres mouvements de crédits</b>											0,00	0,00				
Reports	0,31		2,95		12,33		0,92		60,85		77,37	0,00	0,18		77,55	0,00
Virements	4,34	4,50	-20,50	-20,00			10,00	10,00			-6,16	-5,50		-6,16	-5,50	
Transferts	2,54	1,00	1,18	-0,41	-0,01	0,12			94,04	-0,22	97,75	0,49	0,06	0,03	97,82	0,52
Décrets d'avance	50,49	59,23	90,27	115,94	122,24	219,17	37,77	50,01	-17,35	22,92	283,43	467,27	-11,41	-0,99	272,02	466,29
Fongibilité asymétrique		-0,94		-1,27		-0,08				-0,07	0,00			-19,15	0,00	-21,51
Annulations									0,00		0,00	0,00			0,00	0,00
<b>Fonds de concours et attributions de crédits</b>	0,30		24,51	2,01	0,69		1,36		112,22	0,09	139,08	2,10			139,08	2,10
<b>Total des crédits ouverts</b>	21 583,72	21 546,35	32 539,33	32 246,06	5 209,28	2 248,39	7 484,78	6 694,29	2 420,45	1 566,44	69 237,56	64 417,95	1 406,51	914,44	70 644,06	65 332,40
<b>Crédits consommés</b>	21 573,81	21 537,03	32 436,81	32 246,06	5 169,09	2 248,39	7 477,41	6 687,90	2 228,98	1 546,01	68 886,10	64 265,38	1 396,41	904,49	70 282,50	65 169,87

CP en M€	Programme 140		Programme 141		Programme 230		Programme 139		Programme 214		S/total MENESR		Programme 143		Total mission	
	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2
<b>LFI</b>	21 525,73	21 482,55	32 440,92	32 235,63	4 996,91	2 059,77	7 434,72	6 634,27	2 195,82	1 543,73	68 594,09	63 955,95	1 417,67	934,55	70 011,76	64 890,50
<b>LF</b>							0,00				-8,10	0,00	0,01		-8,09	0,00
<b>Autres mouvements de crédits</b>											0,00	0,00			0,00	0,00
Reports	0,70		3,83		12,33		0,93		60,26		78,05	0,00	0,26		78,30	0,00
Virements	4,34	4,50	-20,50	-20,00			10,00	10,00			-6,16	-5,50			-6,16	-5,50
Transferts	2,54	1,00	1,18	-0,41	-0,01	0,12			85,27	-0,22	88,99	0,49	0,06	0,03	89,05	0,52
Décrets d'avance	50,49	59,23	90,27	115,94	192,37	219,17	37,77	50,01	-30,52	22,92	340,39	467,27	-11,48	-0,99	328,90	466,29
Fongibilité asymétrique		-0,94		-1,27		-0,08				-0,07	0,00	-2,36	-19,15	0,00	-21,51	
Annulations											0,00	0,00			0,00	0,00
<b>Fonds de concours et attributions de crédits</b>	0,30		24,51	2,01	0,69		1,36		112,22	0,09	139,08	2,10			139,08	2,10
<b>Total des crédits ouverts</b>	21 584,11	21 546,35	32 540,22	32 331,90	5 202,28	2 278,98	7 484,78	6 694,29	2 414,95	1 566,44	69 226,33	64 417,95	1 406,51	914,44	70 632,84	65 332,40
<b>Crédits consommés</b>	21 573,75	21 537,03	32 436,32	32 246,06	5 167,56	2 248,39	7 477,15	6 687,90	2 277,61	1 546,01	68 932,39	64 265,38	1 396,40	904,49	70 328,78	65 169,87