



Mission interministérielle enseignement scolaire

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Mission interministérielle enseignement scolaire

Programme 140 – Enseignement scolaire public du premier degré

Programme 141 – Enseignement scolaire public du second degré

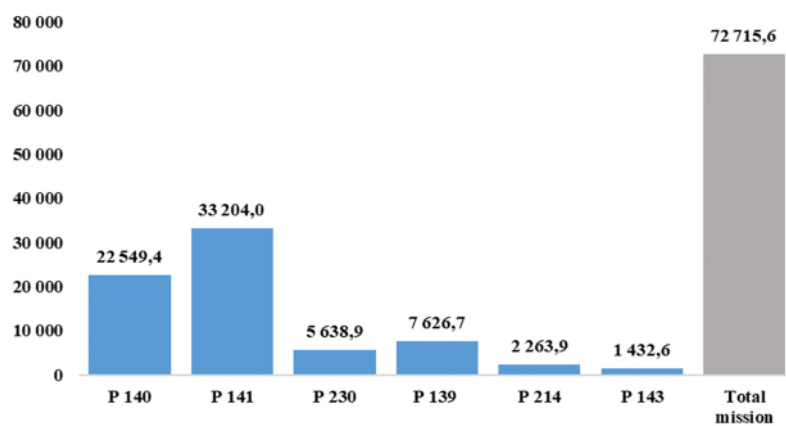
Programme 230 – Vie de l'élève

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

**Graphique n° 1 : Mission interministérielle enseignement scolaire -
exécution 2019 (CP, en M€)**



Synthèse

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 et de la jeunesse, (MENJ) 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 dont ils représentent le premier poste de dépenses. Les crédits affectés aux établissements d'enseignement scolaire relevant de la tutelle des autres ministères sont situés hors MIES.

La mission se caractérise par le poids prépondérant des dépenses de personnel (93 % du total en dépenses de titre 2), 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 réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

Si les risques de dépassement des objectifs de dépense ont été réduits cette année grâce à une meilleure sincérité budgétaire, les instruments de pilotage déployés, qui doivent être approfondis, n'en conserveront pas moins une portée limitée tant que les crédits de titre 2 demeureront sous-budgétés lors des arbitrages finaux.

En effet l'année 2019 est marquée, une nouvelle fois, par leur sous-budgétisation. Comme l'année précédente, les documents prévisionnels de gestion font état d'un besoin de dégel de l'intégralité de la réserve de précaution sur le titre 2 (333,4 M€) pour couvrir des besoins identifiés de manière très précoce et non satisfaits par les crédits inscrits en loi de finances initiale. Néanmoins, la loi de finances rectificative a procédé à une annulation de crédits de paiement de 13,9 M€ contrairement aux années précédentes.

Par ailleurs la Cour appelle une nouvelle fois l'attention du ministère sur la nécessité de poursuivre ses efforts pour respecter la trajectoire financière pluriannuelle définie par la loi de programmation des finances publiques. Dans cette perspective, le financement des réformes annoncées et l'engagement de revalorisations salariales dans le cadre de la réforme des retraites, devraient être mieux documentés pour les exercices futurs et s'inscrire davantage dans une prévision de croissance des dépenses cohérente avec la prochaine loi de programmation.

L'année 2019 est caractérisée par une hausse moins significative que les exercices précédents du niveau des emplois consommés en cours d'exercice (+ 8 062 ETPT après +13 736 ETPT en 2018) grâce à une gestion rigoureuse des flux en entrées (recrutement) et sorties (non renouvellement de contrats). Au final par rapport à un plafond d'emploi initial en diminution de 588 ETPT (une fois neutralisés les effets de l'intégration des contrats AESH dans le plafond d'emplois), le schéma d'emplois réalisé s'établit à - 3 869 ETP, dont - 3 816 pour les programmes du ministère de l'éducation nationale. C'est pour l'essentiel les programmes 140 et 141 qui sont à l'origine de cette sous réalisation : par rapport à la prévision, le nombre d'emplois effectivement pourvus est inférieur de 1 204 pour le programme 140 et de 1 129 pour le programme 141. Pour ce dernier programme, le doublement des HSA obligatoires a pu contribuer à limiter les entrées.

Néanmoins, un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission Enseignement scolaire continue à ne pas apparaître dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs). Il s'agit des assistants d'éducation recrutés par les établissements et d'une partie des AESH (65 004 ETPT au MENJ).

Conformément à la démarche d'amélioration de l'accueil des élèves en situation de handicap à l'école, inscrite dans la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, les crédits de cette action présentent la plus forte hausse du programme 230, à hauteur de 31,7 % : 1 508 M€ lui ont été consacrés en 2019 contre 1 145 M€ en 2018. Il s'agit pour une large part de dépenses de personnel, constituées de la rémunération des emplois d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) pris en charge sur le titre 2 (34 687 ETPT en 2019 contre 28 513 en 2018). Celles-ci passent de 758,9 M€ en 2018 à 924 M€ en 2019, soit une hausse de 21,8 %. Une autre part correspond aux dépenses d'intervention, constituées en réalité de la rémunération hors titre 2 des AESH et des contrats aidés, prise en charge par les établissements scolaires. Celles-ci passent de 412,4 M€ en 2018 à 564,9 M€ en 2019, soit une hausse de 23,4 %.

Doté de 22 549,4 M€, le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » représente 31 % des crédits consommés en 2019 par la MIES (72 715,6 M€) contre 30,7 % en 2018. Il regroupe 32,8 % des ETPT de la mission.

Le plafond d'emplois du programme adopté en loi de finances initiale est de 340 993 ETPT, en progression de 1 089 ETPT (+ 0,3 %) par rapport au plafond autorisé en 2018. Ce plafond a progressé de 3,9 % au cours des cinq derniers exercices (+ 12 819 ETPT) en raison

principalement du dédoublement des classes en éducation prioritaire engagé à la rentrée 2017. Le schéma d'emplois augmente en 2019 : les emplois consommés progressent de 3 100 ETPT par rapport à 2018 sans pour autant saturer le plafond d'emplois (cf. précédemment la réalisation du schéma d'emplois).

Les crédits de paiement exécutés ont augmenté de + 13,5 % depuis 2015. Il s'agit d'une hausse supérieure de 4 points à la moyenne de la mission (+ 9,5 %) et de six points à celle observée au bénéfice de l'enseignement secondaire au cours de la même période (+ 7,4 %). Les crédits de titre 2 du programme continuent de progresser : 22 499 M€ en 2019 contre 21 957 M€ en 2018. Ainsi le programme 140 qui représentait 29,9 % des crédits de la mission en 2015, en représente désormais 31 %.

Ces données attestent de la priorité donnée au renforcement des taux d'encadrement des élèves du premier degré et cela dans un contexte de baisse sensible du nombre d'élèves (- 42 500 élèves, soit - 0,7%) comme de l'amélioration des rémunérations des enseignants

L'évolution des effectifs à temps partiel montre que ceux-ci ont régressé de 5 118 équivalents de postes à temps plein quand, dans le même temps, le nombre de postes d'enseignants du premier degré progressait de 2 211, soit une augmentation réelle des moyens d'enseignement de 7 329 ETP en deux ans. Mis en regard des besoins nécessités par le dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et en REP+ entre le 31 août 2017 et le 1^{er} septembre 2019 (6 900 postes), le recul des effectifs à temps partiel a aussi contribué à faire face aux besoins.

S'agissant du volet performance de la mission, la rationalisation des objectifs et des indicateurs engagée ces dernières années se poursuit. Cependant, l'articulation entre l'architecture de la mission avec les grands objectifs de la politique éducative fixés au MENESR pourrait être améliorée. De même, des insuffisances tenant à un dispositif d'évaluation des niveaux des élèves toujours trop partiellement pris en compte dans les indicateurs de la Lolf et à des coûts par élèves mal connus, font obstacle à un pilotage effectif du système éducatif par la performance.

Au total les crédits exécutés en 2019 ont cru de 1,5% par rapport à l'exécution budgétaire précédente, portant la MIES à 71,7 Milliards d'euros (soit 1,1 milliard d'euros supplémentaire), cette hausse est due pour l'essentiel à l'amélioration du niveau de rémunération de l'emploi moyen de la mission budgétaire et aux efforts consentis au bénéfice du premier degré d'enseignement et pour l'inclusion scolaire.

RECOMMANDATIONS

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Trois des six recommandations formulées dans la NEB 2018 peuvent être reconduites en 2019, deux peuvent être fusionnées et la dernière (bilan de santé) est devenue sans objet.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2019

Recommandation 1 reconduite (MENJ) : proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM

Recommandation 2 reconduite (MENJ) : 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 3 nouvelle (MENJ) : Revoir la maquette budgétaire de la MIES pour transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève.

Recommandation 4 reformulée (MENJ et MAA) : Introduire par programme budgétaire des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation.

Recommandation 5 reconduite (MENJ) : 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

Introduction.....	9
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	11
1.1 La programmation initiale	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	15
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	23
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	38
2 LE PROGRAMME 140 : ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRE	40
2.1 La gestion des crédits	41
2.2 Les emplois et les dépenses de personnel.....	44
2.3 Les résultats en termes de performance.....	56
3 AUTRES ELEMENTS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	62
3.1 Les dépenses fiscales.....	62
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	65
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	67
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	68
3.5 L'analyse de la performance	72

Introduction

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

- quatre programmes d'enseignement qui, avec 64 803 M€ de crédits, mobilisent 89 % 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 7 957 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 2019

	Crédits (CP)	% des CP	Dont titre 2	% du titre 2	T2/T total des crédits	Effectifs (en EIPT)	% du total
140-Enseignement scolaire public du premier degré	22 542,64	31,0%	22 501,33	33,3%	99,8%	340 993	32,8%
141-Enseignement scolaire public du second degré	33 193,17	45,6%	33 060,03	48,9%	99,6%	458 964	44,2%
230-Vie de l'élève	5 680,67	7,8%	2 694,24	4,0%	47,4%	62 006	6,0%
139-Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés	7 600,54	10,4%	6 806,11	10,1%	89,5%	134 546	12,9%
214-Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 275,93	3,1%	1 615,49	2,4%	71,0%	27 552	2,7%
s/total ministère de l'éducation nationale	71 292,96	98,0%	66 677,20	98,6%	93,5%	1 024 061	98,5%
143-Enseignement technique agricole	1 466,84	2,0%	972,13	1,4%	66,3%	15 361	1,5%
Total mission	72 759,79		67 649,34		93,0%	1 039 422	

Source : LFI 2019

Avec 72 759,79 M€ de crédits de paiement, la mission interministérielle enseignement scolaire est le premier poste de dépenses pour l'État¹ en LFI 2018. Elle représente 21,9 % des crédits de paiement du budget général¹ 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 93 % des crédits de la mission, inscrits en LFI (respectivement 99,8 % et 99,6 % pour les programmes d'enseignement 140 et 141). Par ailleurs, les 1 039 422 ETPT de la mission représentent 53,2 % (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 ainsi le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines du ministère.

¹ Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 La soutenabilité budgétaire appréciée par le 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. Le calendrier de transmission de ces documents est fixé par l'arrêté du 26 décembre 2013 modifié relatif au cadre de la gestion budgétaire du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. En 2019, on relève la transmission tardive du premier compte rendu de gestion (délai dépassé de près d'un mois).

Tableau n° 2 : Transmission des documents de programmation et de suivi au CBCM du ministère de l'éducation nationale

	Date limite de transmission au CBCM	Date d'envoi par le ministère
Document de répartition des crédits et des emplois (DRICE)	31/12/2018	27/12/2018
Document prévisionnel de gestion (DPG)	15/02/2019	22/02/2019 (P139, P140, P141 et P230), 25/02/2019 (P214)
Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP)	15/02/2019	04/03/2019
Compte rendu de gestion	15/05/2019	12/06/2019
	15/09/2019	20/09/2019

Source : documents transmis par le CBCM

Les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois a été visé par le CBCM le 9 janvier 2019 qui a noté le respect global de la procédure (respect des crédits et des emplois votés en LFI, calcul de la réserve de précaution).

Le 14 mars 2019, le CBCM a rendu un avis favorable sur les documents prévisionnels de gestion de hors titre 2 pour les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, mais a invité ce dernier à « *limiter l'exécution de la dépense aux crédits disponibles* ». La prévision de dépenses affichait un déficit pour les programmes 139, 141, 214 et 230 financé par le dégel partiel de la réserve de précaution (4,5 M€ en AE et CP pour le programme 139, 2,7 M€ en AE et en CP pour le programme 141, 30,4 M€ en AE et 27,9 M€ en CP pour le programme 214, 9,3 M€ en AE et en CP pour le programme 230).

S'agissant de la programmation des crédits de titre 2, le CBCM a refusé de viser le DPGÉCP (note du 13 mars 2019). Pour l'ensemble des cinq programmes le dépassement de crédits disponibles hors CAS pensions s'établissait à 372,9 M€, déficit incomplètement couvert par la levée de la réserve de précaution, le besoin de financement complémentaire étant estimé à 141,6 M€. La sous-budgétisation initiale des programmes de la MIES est ainsi identifiée dès le début de l'année.

Conformément aux dispositions de l'article 92² du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le CBCM a saisi le ministre chargé du Budget afin que ce dernier l'autorise à procéder au visa des actes de recrutement.

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 affectée par le calendrier de recrutement propre au ministère de l'éducation : les recrutements d'enseignants apparaissant dans le DPGECP 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 risques identifiés en début d'année ont été confirmés dans les comptes rendus de gestion produits par le ministère en juin et en septembre. Le besoin de financement supplémentaire en crédits de titre 2 hors CAS Pensions était estimé à 85,4 M€ dans le CRG de juin et à 128,3 M€ dans celui de septembre.

² L'article n°92 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit que :

« Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel prévu à l'article 68.

Le visa porte sur le respect du plafond d'autorisation d'emplois exprimé en équivalent temps plein travaillé et du plafond des crédits de personnel ouverts en loi de finances.

Il porte sur la compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs exprimés en équivalent temps plein présentée dans les projets annuels de performances, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.

Ce visa est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, en cas d'urgence avérée, le visa des autorisations et actes de recrutement peut intervenir préalablement à celui du document prévisionnel de gestion ministériel prévu à l'article 68, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée au troisième alinéa.

Le contrôleur budgétaire délivre son visa dans un délai de quinze jours à compter de la réception du document prévisionnel de gestion. Lorsqu'il ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut autoriser les contrôleurs budgétaires cités aux I et II de l'article 88 à procéder au visa d'autorisations et actes de recrutement. Cette autorisation peut également être accordée pour des catégories d'autorisations et d'actes de recrutement. A l'expiration de ce délai de quinze jours, les contrôleurs budgétaires sont autorisés à viser les actes individuels présentant un caractère d'urgence avéré, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée au troisième alinéa. »

Par ailleurs, le CBCM a également rendu un avis défavorable sur deux demandes de fongibilité asymétrique, motivé par l'insuffisance des crédits disponibles sur le titre 2 (cf. infra).

Le programme 143 – Enseignement technique agricole

Le CBCM du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a rendu un avis favorable sur le DRICE (28 décembre 2018), le DRACE (19 février 2019) et sur le DPG de hors titre 2 (2 avril 2019).

Le CBCM a visé le DPGCEP (15 mars 2019), qui faisait ressortir un excédent de crédits hors CAS pensions de 3,2 M€.

Dans les comptes rendus de gestion, les prévisions de consommation de crédits hors titre 2 sont légèrement supérieures aux crédits prévisionnels. Cependant, dans sa note d'analyse du CRG1³, le CBCM estime que le dégel partiel de la réserve de précaution n'est pas justifié au regard des montants (déficit prévisionnel de 0,6 M€ en AE et en CP) et de l'absence de sous-jacents. Dans sa note d'analyse du CRG2⁴, il estime que le programme devrait être à l'équilibre, certaines prévisions de dépenses étant surestimées (notamment celles relatives aux visites médicales des élèves en stage et aux bourses sur critères sociaux).

1.1.2 Les reports d'AE

Au 31 décembre 2018, les AE affectées et non engagées (AENE) s'élevaient à 153,4 M€. La quasi-totalité de ce montant a fait l'objet d'un report sur 2019 (conformément aux dispositions prévues pour les opérations d'investissement non mouvementées pendant deux ans⁵, 6 056 € d'AE relatives à des opérations abandonnées n'ont pas été reportés).

Ces AENE reportés concernent uniquement le programme 214- *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Ils ont notamment financé les opérations suivantes :

- des constructions scolaires à Mayotte (82 M€) ;
- la construction du nouveau rectorat de Créteil (24,8 M€) ;

³ Adressée à la direction du budget le 19 juin 2019.

⁴ Adressée à la direction du budget le 20 septembre 2019.

⁵ 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 (...) »).

- le regroupement des services académiques de Nancy sur le site de l'ancienne École des Mines (24,6 M€).

Après une croissance significative en 2017 (+ 102 %) et en 2018 (+ 84 %), les AENE diminuent de 14 % pour atteindre 132,3 M€ au 31 décembre 2019. Elles demeurent néanmoins élevées en raison du retard pris dans les opérations immobilières relatives aux bâtiments administratifs des services déconcentrés et aux constructions scolaires (Mayotte et internat de la réussite Jean Zay).

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 La réserve de précaution

Tableau n° 3 : Mise en réserve de crédits pour 2019 (en M€)

AE		Titre 2						Autres titres					
Programme		Crédits	Réserve initiale (a)	Surplus (b)	Dégels (c)	Annulations de crédits gelés (d)	Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	Crédits	Réserve initiale (a)	Surplus (b)	Dégels (c)	Annulations de crédits gelés (d)	Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)
n°140	1er degré public	22 501,33	112,5		112,5		-	41,31	1,2			1,2	-
n°141	2nd degré public	33 060,03	165,3		165,3		-	133,14	6,7	10,3		17,0	-
n°230	Vie de l'élève	2 694,24	13,5		13,5		-	2 986,43	39,4	57,3	20,0	76,6	-
n°139	Enseignement privé	6 806,11	34,0		34,0		-	794,43	7,1		5,8	1,3	-
n°214	Soutien	1 615,49	8,1		8,1		-	691,06	34,6		28,7	5,9	-
S/total ministère de l'éducation nationale		66 677,20	333,4	-	333,4	-	-	4 646,37	89,0	67,6	54,5	102,1	-
n°143	Enseignement technique agricole	972,13	4,9	-	1,2	3,7	-	494,70	6,6	-		6,6	-
Total mission		67 649,34	338,2	-	334,6	3,7	-	5 141,08	95,6	67,6	54,5	108,7	-

CP		Titre 2						Autres titres					
Programme		Crédits	Réserve initiale (a)	Surplus (b)	Dégels (c)	Annulations de crédits gelés (d)	Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	Crédits	Réserve initiale (a)	Surplus (b)	Dégels (c)	Annulations de crédits gelés (d)	Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)
n°140	1er degré public	22 501,33	112,5		112,5		-	41,31	1,2			1,2	-
n°141	2nd degré public	33 060,03	165,3		165,3		-	133,14	6,7	10,3		17,0	-
n°230	Vie de l'élève	2 694,24	13,5		13,5		-	2 986,43	39,4	57,3	20,0	76,6	-
n°139	Enseignement privé	6 806,11	34,0		34,0		-	794,43	7,1		5,8	1,3	-
n°214	Soutien	1 615,49	8,1		8,1		-	660,44	33,7	5,4		39,1	-
S/total ministère de l'éducation nationale		66 677,20	333,4	-	333,4	-	-	4 615,75	88,0	73,0	25,8	135,2	-
n°143	Enseignement technique agricole	972,13	4,9	-	1,2	3,7	-	494,70	6,6	-		6,6	-
Total mission		67 649,34	338,2	-	334,6	3,7	-	5 110,46	94,6	73,0	25,8	141,8	-

Source : MENJ et MAA

Sources : Réponses du MENJ et du MAA

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

Au titre de l'année 2019, la mise en réserve initiale des crédits (433,8 M€ en AE et 432,9 M€ en CP) a été effectuée conformément aux dispositions de la circulaire DF-1BE-18-3758 du 19 décembre 2018 de la direction du budget :

- un taux de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ;
- un taux de 3 % a été appliqué aux crédits hors titre 2⁶. Cependant, comme les années précédentes le taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué aux dotations assimilables à des dépenses de personnel⁷.

Pour les crédits hors titre 2, la réserve de précaution initiale (89 M€ en AE et 88 M€ en CP) a été complétée par un surgel (67,6 M€ en AE et 73 M€ en CP). Ce surgel est intervenu principalement sur le programme 230 – *Vie de l'élève* au titre du financement, sur les dépenses de personnels, de la CDIisation d'AESH (auparavant financés sur le hors titre 2) pour un montant total de 47,4 M€ tant en AE qu'en CP.

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

La réserve de précaution du titre 2 (333,4 M€) a été intégralement restituée au ministère.

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

S'agissant des crédits hors titre 2, le taux de 3 % 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 de 0,5 % applicable aux dépenses de personnel. Dans son avis sur le DRICE du 28 décembre 2018, le CBCM note que le taux de 3 % a été uniformément appliqué à la subvention allouée aux établissements privés du temps plein et du rythme approprié, alors que la destination d'une part de cette subvention constitue *in fine* des dépenses de

⁶ Dans sa note d'analyse du DRICE du 9 janvier 2019, le CBCM note que, en conformité avec les accords interministériels, les programmes 141 et 230 ont un taux supérieur, soit 5 % (ces deux programmes ayant bénéficié d'une ouverture nette de crédits en 2018). En accord avec la direction budget, ce taux majoré a été ramené à 3 % pour le programme 230 (en raison de contraintes pesant en gestion sur ce programme). La différence de 19,5 M€ a augmenté la réserve du programme 214.

⁷ 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 AESH, des contrats aidés, des emplois d'avenir professeurs, des volontaires au service civique universel, des MI-SE de la 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.

rémunération. Afin de tenir compte de cette observation, les modalités de calcul de la réserve ont été revus par le ministère dans le document de répartition actualisé des crédits et des emplois. L'application du taux réduit sur la part de la subvention qui couvre des dépenses de personnels a eu comme effet de ramener la réserve de précaution des crédits HT2 de 13,7 M€ à 6,6 M€. Cette réserve a été intégralement annulée en loi de finances rectificative.

La réserve initiale du titre 2, d'un montant de 4,9 M€ a été levée partiellement à hauteur de 1,2 M€ (crédits CAS pensions). Le solde a été annulé en LFR.

1.2.1.3 Une levée de la réserve anticipée très tôt dans l'année

Graphique n° 2 : Utilisation de la réserve de la MIES



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, la nécessité de lever la quasi-totalité de la réserve de précaution avait été exprimée dans les documents prévisionnels de gestion de février et de mars, en contradiction avec le principe même de la réserve tel que défini par la LOLF.

Recommandation N°1 renouvelée : Proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.

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 237,87 M€ en AE (dont 73,67 M€ de reports sur fonds de concours) et 123,24 M€ en CP (dont 86,76 M€ de reports sur fonds de concours). L'essentiel de ces reports concerne le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* (215,99 M€ en AE et 97,49 M€ en CP) et se rapporte principalement à des dépenses d'immobilier, de système d'information et aux crédits non consommés du fonds de concours relative à l'action « innovation numérique pour l'excellence éducative » du plan d'investissement d'avenir.

1.2.2.2 La loi de finances rectificative

Pour la mission *Enseignement scolaire*, la loi de finances rectificative pour 2019⁸ a procédé à :

- une annulation nette de CP de 13,9 M€ (annulation de 159 M€ et ouverture de 145,1 M€) ;
- une ouverture nette d'AE de 19,2 M€ (ouverture de 145,1 M€ et annulation de 125,9 M€).

Les annulations correspondent pour une large part à des crédits hors titre 2 (142,3 M€ en CP et 109,1 M€ en AE), quasi-exclusivement des crédits mis en réserve.

Les dépenses de personnels du titre 2 concentrent la totalité des ouvertures de crédits qui se montent à 145,1 M€. Celles-ci concernent les programmes 140 - *Enseignement public scolaire du premier degré* (ouverture de 16,3 M€), 141 - *Enseignement public scolaire du second degré* (62 M€), 230 - *Vie de l'élève* (44,6 M€) et 139 - *Enseignement privé*

⁸ Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019.

du premier et du second degrés (22,3 M€)⁹. Ces besoins d'ouverture, nécessaires afin d'assurer la couverture en crédit de la paie du mois de décembre, diminuent sensiblement ces deux dernières années. Ils s'élevaient à 467,3 M€ en 2017¹⁰ et à 205,4 M€ en 2018¹¹.

1.2.2.3 Les autres mouvements en gestion

Sept décrets de transfert ont été pris en cours de gestion pour un solde positif de 12,8 M€ (en AE et CP) pour les crédits hors titre 2 et 2,5 M€ pour les crédits de titre 2. Le principal transfert, en provenance du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, est destiné au financement de constructions scolaires à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon et de postes de surveillants et techniciens spécialisés dans des lycées de Nouvelle-Calédonie : 8,4 M€ de crédits hors titre 2 ont été transférés à ce titre vers le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Par ailleurs, le programme 230 – *Vie de l'élève* a bénéficié de deux transferts pour un montant global de 5 M€ (crédits hors titre 2) en provenance du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* pour permettre la mise en œuvre de la mesure "petits déjeuners à l'école" de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Dans le cadre des travaux de fin de gestion, deux décrets de virement ont été pris en décembre afin de redéployer des crédits de personnels :

- le premier, à hauteur de 26 M€, des programmes 141 - Enseignement scolaire public du second degré (15,5 M€) et 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale (11 M€) vers les programmes 140 - Enseignement scolaire public du premier degré (9 M€), 230 – Vie de l'élève (6,5 M€) et 139 - Enseignement privé du premier et du second degrés (11 M€) ;
- le second, à hauteur de 2,9 M€, du programme 143 – *Enseignement technique agricole* vers le programme 206 - *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*¹².

⁹ A l'inverse, les crédits T2 des programmes 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 143 - *Enseignement technique agricole* ont fait l'objet d'une annulation de crédits : 8,1 M€ pour le programme 214 et 8,7 M€ pour le programme 143 (annulation liée notamment au recrutement de contractuels à la place de statutaires).

¹⁰ Décret n° 2017-1639 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

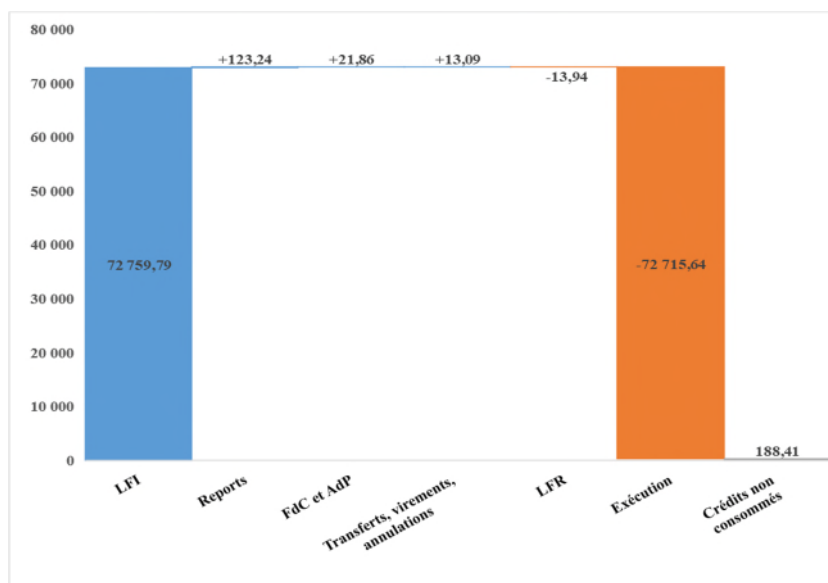
¹¹ Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

¹² Redéploiement au sein des crédits de personnel du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Un arrêté de répartition de crédits pour mesures générales¹³ a été pris en octobre : 0,68 M€ de crédits non répartis ont été transférés sur les programmes de la mission.

Le détail des décrets de transfert et de virement figure en annexe 3.

Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



¹³ Article 11 de la LOLF.

1.2.3 Globalisation et fongibilité asymétrique

Tableau n° 4 : Mouvements de fongibilité asymétrique

Programme		Montant en €	Motif
140	1er degré public	9 501 680	Financement du droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires en application de la loi n°2008-790 du 20 août 2008
		79 945	Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de 3 MDPH de l'académie d'Orléans-Tours
141	2nd degré public	287 880	Financement de 5,19 ETP de personnels de l'ANRU (Convention du 21/12/2018 portant avenant à la convention du 14/01/2015 entre l'Etat et l'ANRU relative au PIA)
		664 252	Financement de personnels détachés auprès de l'Institut de France
230	Vie de l'élève	55 800	Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de la MDPH d'Ile et Vilaine
		52 290	Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de 3 MDPH de l'académie d'Orléans-Tours
		85 000	Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de la MDPH de Seine et Mame
139	Enseignement privé	2 123	Financement du droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires en application de la loi n°2008-790 du 20 août 2008
214	Soutien	1 532 014	Financement des prestations effectuées par Pôle emploi dans le cadre de la gestion des dossiers d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)
s/total MEN		12 260 984	
143	Enseignement technique agricole	20 132 764	Païement 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
		544 300	Financement des contrats d'AESH non transformés en CDI (nombre d'AESH CDIisé moins élevé que prévu)
s/total MAA		20 677 064	
Total mission		32 938 048	
Source : MENJ et MAA			

Au regard du montant total des crédits de la mission Enseignement scolaire, les mouvements de fongibilité asymétrique (32,9 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 (9,5 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 correspondant aux retenues sur salaires des enseignants grévistes. Il est en nette progression ces deux dernières années (0,9 M€ en 2017, 4,9 M€ en 2018).

Deux des trois demandes de fongibilité émises au niveau central (prestations effectuées par Pôle emploi et rémunération des personnels mis à disposition de l'académie des sciences et de l'Institut de France) ont fait l'objet d'un avis défavorable du CBCM en raison de l'insuffisance des crédits de titre 2 (prestations effectuées par Pôle emploi et rémunération des personnels mis à disposition de l'Institut de France). Le ministère a cependant passé outre cet avis défavorable et réalisé les transferts.

Pour le programme rattaché au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, une fongibilité asymétrique d'un montant de 20,1 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.

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 La dépense totale

Tableau n° 5 : Exécution budgétaire en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
140	1er degré public	22 542,64	22 568,18	22 549,13
141	2nd degré public	33 193,17	33 241,83	33 203,50
230	Vie de l'élève	5 680,67	5 666,77	5 637,75
139	Enseignement privé	7 600,54	7 633,23	7 626,72
214	Soutien	2 306,55	2 523,87	2 319,37
S/total ministère de l'éducation nationale		71 323,58	71 633,88	71 336,47
143	Enseignement agricole	1 466,84	1 448,56	1 433,28
Mission " Enseignement scolaire "		72 790,41	73 082,44	72 769,75

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
140	1er degré public	22 542,64	22 568,68	22 549,35
141	2nd degré public	33 193,17	33 243,06	33 204,04
230	Vie de l'élève	5 680,67	5 668,78	5 638,93
139	Enseignement privé	7 600,54	7 633,24	7 626,73
214	Soutien	2 275,93	2 341,62	2 263,94
S/total ministère de l'éducation nationale		71 292,96	71 455,39	71 282,99
143	Enseignement agricole	1 466,84	1 448,66	1 432,65
Mission " Enseignement scolaire "		72 759,79	72 904,05	72 715,64

(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 2019, Chorus (mis à jour au 24/01/2020)

Au cours de la gestion 2019, les AE ont été abondés de 292 M€ (soit une hausse de 0,4 % des crédits disponibles) et les CP de 144,3 M€ (hausse 0,2 % des crédits disponibles¹⁴). Les crédits ouverts ont été consommés dans leur quasi-totalité : 99,57 % des AE et 99,74 % des CP.

¹⁴ L'augmentation était plus marquée en 2018 (0,4 %) et surtout en 2017 (0,8 %).

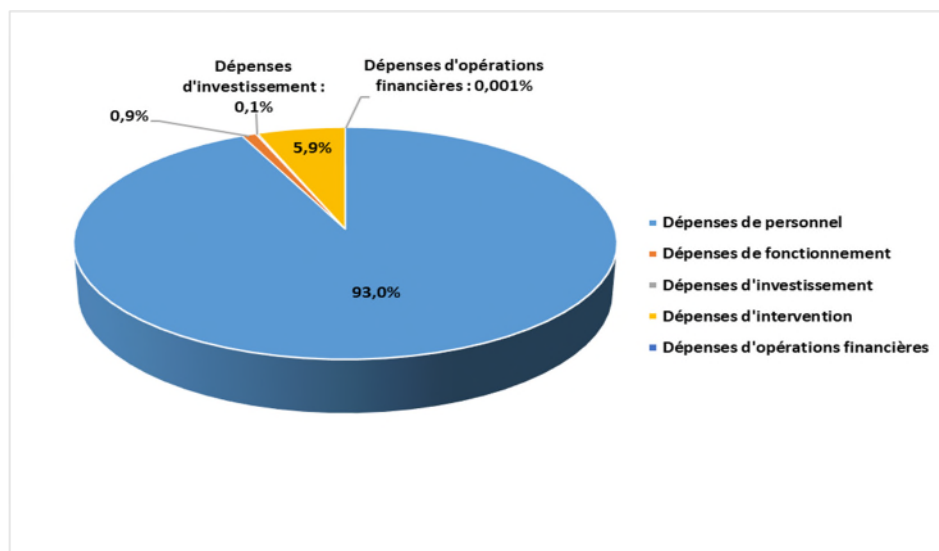
Tableau n° 6 : Évolution des dépenses en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€					
		LFI 2018	LFI 2019	Evolution	Exécution 2018	Exécution 2019	Evolution
140	1er degré public	22 036,36	22 542,64	2,3%	22 001,03	22 549,13	2,5%
141	2nd degré public	32 751,66	33 193,17	1,3%	32 916,39	33 203,50	0,9%
230	Vie de l'élève	5 412,26	5 680,67	5,0%	5 418,34	5 637,75	4,0%
139	Enseignement privé	7 552,82	7 600,54	0,6%	7 564,27	7 626,72	0,8%
214	Soutien	2 427,31	2 306,55	-5,0%	2 327,31	2 319,37	-0,3%
s/total ministère de l'éducation nationale		70 180,42	71 323,58	1,6%	70 227,34	71 336,47	1,6%
143	Enseignement agricole	1 448,35	1 466,84	1,3%	1 430,18	1 433,28	0,2%
Total mission		71 628,77	72 790,41	1,6%	71 657,52	72 769,75	1,6%
Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€					
		LFI 2018	LFI 2019	Evolution	Exécution 2018	Exécution 2019	Evolution
140	1er degré public	22 036,36	22 542,64	2,3%	22 000,92	22 549,35	2,5%
141	2nd degré public	32 751,66	33 193,17	1,3%	32 916,82	33 204,04	0,9%
230	Vie de l'élève	5 412,26	5 680,67	5,0%	5 418,03	5 638,93	4,1%
139	Enseignement privé	7 552,82	7 600,54	0,6%	7 564,52	7 626,73	0,8%
214	Soutien	2 356,83	2 275,93	-3,4%	2 331,14	2 263,94	-2,9%
s/total ministère de l'éducation nationale		70 109,94	71 292,96	1,7%	70 231,42	71 282,99	1,5%
143	Enseignement agricole	1 448,35	1 466,84	1,3%	1 429,68	1 432,65	0,2%
Total mission		71 558,29	72 759,79	1,7%	71 661,10	72 715,64	1,5%

Sources : LFI, RAP 2018, Infocentre Chorus (mis à jour au 24/01/2020)

En 2019 et à périmètre constant, les crédits de paiement de la mission ont progressé de 1,7 % par rapport à ceux votés en LFI 2018. Cette augmentation est inférieure à celle observée en 2018 (2,2 %) et à la progression annuelle moyenne constatée lors de la mandature 2012-2017 (2,4 %), période caractérisée par l'objectif de création de 54 000 emplois pour le MENJ et 1 000 emplois pour le MAA.

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance très marquée des dépenses de personnel (93 % des CP consommés en 2019).

Graphique n° 4 : Les dépenses de la mission par titre en 2019 (% des CP)

1.3.2 Les emplois et les dépenses de personnel

1.3.2.1 Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission Enseignement scolaire pour 2019 adopté en loi de finances initiale est de 1 039 422 ETPT, en progression de 0,6 % (+ 5 812 ETPT) par rapport au plafond autorisé en 2018, soit en nette décélération par rapport aux années précédentes¹⁵.

¹⁵ 2018 : + 1,39 % ; 2017 : + 2,04 % ; 2016 : + 1,3 % ; 2015 : + 1 %.

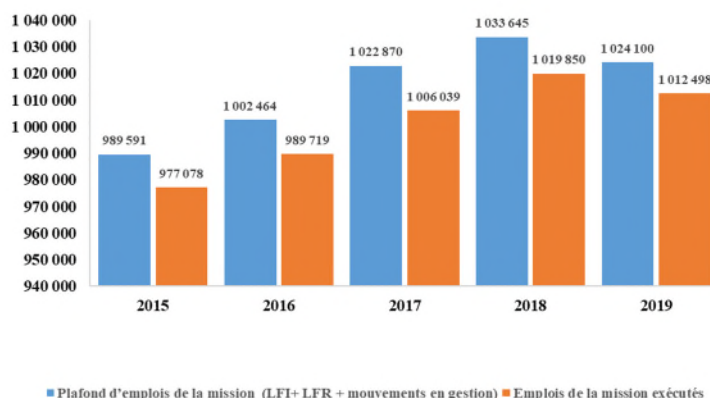
Tableau n° 7 : Plafond d'emplois 2019 par programme, en ETPT

	140 - 1er degré public	141 - 2nd degré public	230 - Vie de l'élève	139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	214 - Soutien	S/total ministère de l'éducation nationale	143 - Ens.tech. agricole	Total mission
Plafond d'emploi LFI 2018 (y/c correction en LFR)	338 535	461 692	55 598	134 728	27 702	1 018 255	15 355	1 033 610
Transfert	-8	-111	8	1	116	6	26	32
Schéma d'emploi	600	-883		-183	-133	-599	-36	-635
Extension 2019 des mesures 2018	1 866	-1 733			-133	-	16	16
Correction technique			6 400			6 400		6 400
Plafond d'emploi LFI 2019	340 993	458 964	62 006	134 546	27 552	1 024 061	15 361	1 039 422
Ecart entre plafond LFI 2018 et plafond LFI 2019	2 458	-2 728	6 408	-182	-150	5 806	6	5 812
Evolution plafond LFI 2018 et plafond LFI 2019	0,73%	-0,59%	11,53%	-0,14%	-0,54%	0,57%	0,04%	0,56%
Ecart hors corrections techniques	2 458	-2 728	8	-182	-150	-594	6	-588
Evolution plafond LFI 2018 et plafond LFI 2019 hors corrections techniques	0,73%	-0,59%	0,01%	-0,14%	-0,54%	-0,06%	0,04%	-0,06%
Source : PAP 2019, LFR 2018								

Les corrections techniques représentent un nombre d'ETPT (6 400) supérieur à cette augmentation (5 812 ETPT). Elles correspondent 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.

Une fois neutralisées les mesures techniques, le plafond d'emplois diminue de 588 ETPT, soit - 0,06 %, en ralentissement par rapport à la progression observée en 2018 (+0,78 % et +7 819 ETPT)¹⁶, ce qui traduit un effort de maîtrise des effectifs de la MIES avant tout concentré sur le second degré. Hors impact du plan de transformation des contrats aidés en AESH qui agit sur le programme 230 et accroît de plusieurs milliers le nombre d'emplois (cf. supra mesure technique), ce sont les programme 141, *Enseignement scolaire du second degré public* (- 2 728 ETPT), 139, *Enseignement privé des premier et second degrés* (- 182 ETPT) et 214, *Soutien* (- 150 ETPT) qui contribuent à un tel résultat quand le programme 140, *Enseignement scolaire du premier degré public* voit ses ETPT augmenter de 2 458 unités.

¹⁶ La hausse avait été de + 0,98 % en 2017, dernière année de mise en œuvre du plan de création, initié en 2012, de 54 000 postes dans l'éducation nationale.

Graphique n° 5 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)

Sources : LFI, RAP, MENJ / MAA pour 2019

En 2019, l'exécution est de nouveau marquée par une sous-réalisation du plafond d'emplois adopté en LFI, à hauteur de 11 542 ETPT, en diminution par rapport à 2018 (13 867 ETPT)¹⁷. Celui-ci a été consommé à hauteur de 98,89 % de la prévision en LFI. Cette sous-consommation résulte essentiellement de la gestion du MENJ, en particulier sur le programme 141 qui concentre 44,5 % des ETPT non consommés.

Tableau n° 8 : Consommation du plafond d'emplois 2018 et 2019

Programmes	2018			2019					Evolution 2018-2019	
	LFI + LFR + mouvements en gestion	Réalisation	LFI	Mouvements en gestion	Total	Réalisation	Ecart à la LFI	Tx de consommation	Prévisions	Réalisation
140 - 1er degré public	338 547	336 789	340 993	10	341 003	339 889	-1 104	99,67%	0,73%	0,92%
141 - 2nd degré public	461 712	453 966	458 964	25	458 989	453 822	-5 142	98,87%	-0,59%	-0,03%
230 - vie de l'élève	55 601	54 759	62 006	3	62 009	61 002	-1 004	98,38%	11,52%	11,40%
139 - ens privé 1er & 2nd degrés	134 728	132 717	134 546		134 546	132 781	-1 765	98,69%	-0,14%	0,05%
214 - soutien de la politique	27 702	26 205	27 552	1	27 553	25 005	-2 547	90,75%	-0,54%	-4,58%
S/total MEN	1 018 290	1 004 436	1 024 061	39	1 024 100	1 012 498	-11 563	98,87%	0,57%	0,80%
143 - ens.tech.agricole	15 355	15 414	15 361	8	15 369	15 382	21	100,08%	0,09%	-0,21%
Total MIES	1 033 645	1 019 850	1 039 422	47	1 039 469	1 027 880	-11 542	98,89%	0,56%	0,79%

Source : RAP 2018, réponses des ministères

¹⁷ 16 814 ETPT en 2017 et 12 702 ETPT en 2016.

Concernant le programme 143, la situation est particulière :

D'une part, les effectifs de ce programme sont gérés par des agents rattachés au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Les indicateurs de gestion des ressources humaines sont donc retracés au niveau ministériel sur ce programme.

D'autre part, 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 13 ETPT (contre 59 ETPT en 2017).

Concernant les autres programmes de la mission, l'exercice 2019 est caractérisé par une hausse moins significative que les exercices précédents du niveau des emplois réellement consommés (+ 8 062 ETPT après +13 736 ETPT en 2018¹⁸), ce qui illustre une plus forte implication du ministère de l'éducation nationale en matière de pilotage de l'exécution du plafond d'emplois.

1.3.2.2 Le schéma d'emplois

L'évolution du volume d'emplois réellement consommé décrite dans le paragraphe précédent résulte en grande partie de la politique du ministère : le pilotage du schéma d'emplois vise à calibrer les flux entrant et sortant de personnels. Le ministère de l'éducation nationale a adopté un rythme de gestion calé essentiellement 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.

Pour l'année 2019, le schéma d'emplois prévisionnel prévoyait la suppression de 1 800 ETPT pour l'ensemble de la mission.

L'année 2019 se caractérise par un très net infléchissement avec un solde des entrées et des sorties qui entraîne une diminution des équivalents temps plein au MENJ dans un contexte général caractérisé par un solde global des créations et suppressions d'emplois de 1 571 ETP dans l'ensemble de la fonction publique de l'État.

Dans sa version initiale, la loi de finances présente un schéma d'emplois prévoyant la création de 1 800 postes d'enseignants dans le premier degré intégralement compensée par la suppression de 400 postes dans le programme 214, de 2 650 postes d'enseignants stagiaires dans le

¹⁸ +16 320 ETPT en 2017, +12 634 ETPT en 2016, +10 153 ETPT en 2015.

second degré, de 550 postes dans l'enseignement privé, aucune création de poste n'étant prévue dans le programme 230, *Vie de l'élève*.

Le schéma d'emplois réalisé s'établit à - 3 869 ETP, dont - 3 816 pour les programmes du ministère de l'éducation nationale.

C'est pour l'essentiel les programmes 140 et 141 qui expliquent ce niveau de sous réalisation : par rapport à la prévision, le nombre d'emplois créés effectivement pourvus est inférieur de 1 104 pour le programme 140 et de 1 129 pour le programme 141, avec des entrées plus importantes que prévues et des sorties (hors départs à la retraite) en moins grand nombre.

Concernant le programme 140, la sous-exécution sur les enseignants du 1^{er} degré est due à la forte diminution du nombre d'enseignants contractuels (-990 ETP par rapport à la LFI) et, dans une moindre mesure, à un solde des entrées sorties de stagiaires plus faible que prévu (-350 ETP par rapport à la LFI).

Concernant le programme 141, la sous-exécution est liée à une très forte baisse des enseignants contractuels du 2nd degré (-1 740 ETP par rapport à la LFI), qui est partiellement compensée par un solde des entrées-sorties des enseignants titulaires du 2nd degré supérieur à la LFI (+1 500 par rapport à la LFI). Les enseignants stagiaires contribuent également à cette sous-exécution avec un solde d'entrées-sorties inférieur de -530 ETP à la LFI.

Les efforts enregistrés sur les enseignants non-titulaires sont le résultat d'un net renforcement du pilotage académique depuis fin 2018. Les académies ont en effet pu échanger à de nombreuses reprises durant l'année avec la direction des affaires financières et les responsables de programmes sur l'impératif de respecter le schéma d'emplois, le plafond d'emplois et la masse salariale. Le recrutement de contractuels enseignants a été limité aux besoins avérés, non satisfaits par des moyens d'enseignement déjà implantés (enseignants titulaires, stagiaires ou remplaçants, heures supplémentaires pour les suppléances de courte durée) en prohibant toute anticipation des recrutements ou prolongation de contrats non indispensables. La mise en place de la seconde HSA non refusable a également apporté des souplesses aux chefs d'établissement dans le second degré permettant de limiter le recours aux contractuels.

Tableau n° 9 : Schémas d'emplois pour la MIES, exécution 2019, en ETP

Schéma d'emplois de la mission toute catégories de personnels					Les enseignants					Les enseignants stagiaires					Personnels non enseignants				
(en ETP)					(en ETP)					(en ETP)					(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	23 422	21 622	6 679	1 800	12 500	9 650	6 559	2 850		10 800	11 850	- 1 050			122	122	-		
141 - 2nd degré public	21 292	23 942	10 078	- 2 650	8 750	11 000	8 190	- 2 250		10 255	10 655	- 400			2 287	2 287	-		
230 - Vie de l'élève	1 095	1 095	590	-				-		345	345	-			750	750	-		
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	5 960	6 510	3 000	- 550	3 500	4 050	3 000	- 550		2 460	2 460	-			-	-	-		
214 - Soutien de la politique	298	698	642	- 400				-				-			298	698	- 400		
S/total ministère de l'éducation nationale	52 067	53 867	20 989	-1 800	24 750	24 700	17 749	50		23 860	25 310	- 1 450			3 457	3 857	- 400		
143 - Ens.tech agricole	753	803	280	-50								-					-		
Total mission	52 820	54 670	21 269	-1 850	24 750	24 700	17 749	50		23 860	25 310	- 1 450			3 457	3 857	- 400		

Exécution	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois exécuté	Entrées	Sorties	dont départs en retraite	Schéma d'emplois réalisé	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois réalisé	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois réalisé
140 - 1er degré public	22 741	22 145	5 875	596	11 703	9 745	5 734	1 958	10 728	12 125	- 1 397	310	275	35
141 - 2nd degré public	19 709	23 488	8 663	-3 779	9 118	11 642	6 622	- 2 524	8 085	9 014	- 929	2 506	2 832	- 326
230 - Vie de l'élève	986	1 058	495	-72					287	308	- 21	699	750	- 51
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	7 114	7 419	2 577	-305	4 780	5 308	2 577	- 528	2 334	2 111	- 223			
214 - Soutien de la politique	430	686	556	-256				-			-	430	686	- 256
S/total ministère de l'éducation nationale	50 980	54 796	18 166	-3 816	25 601	26 695	14 933	- 1 094	21 434	23 558	- 2 124	3 945	4 543	- 598
143 - Ens.tech agricole	1 056	1 109	198	-53				-			-			-
Total mission	52 036	55 905	18 364	-3 869	25 601	26 695	14 933	- 1 094	21 434	23 558	- 2 124	3 945	4 543	- 598

Ecart au schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	dont départs en retraite	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Ecart Schéma d'emplois
140 - 1er degré public	681	-523	804	1 204	797	- 95	825	892	72	- 275	347	- 188	- 153	- 35
141 - 2nd degré public	1 583	454	1 415	1 129	- 368	- 642	1 568	274	2 170	1 641	529	- 219	- 545	326
230 - Vie de l'élève	109	37	95	72	-	-	-	-	58	37	21	51	-	51
139 - Ens privé 1er & 2nd degrés	-1 154	-909	423	-245	1 280	- 1 258	423	22	126	349	- 223	-	-	-
214 - Soutien de la politique	-132	12	86	-144								132	12	144
S/total ministère de l'éducation nationale	1 087	-929	2 823	2 016	851	- 1 995	2 816	1 144	2 426	1 752	674	488	- 686	198
143 - Ens.tech agricole	-303	-306	82	3				-			-			-
Total mission	784	-1 235	2 905	2 019	- 851	- 1 995	2 816	1 144	2 426	1 752	674	- 488	- 686	198

Source : Cour des comptes d'après données des ministères

1.3.2.3 La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

En 2019, si les crédits votés en loi de finances initiale sur le titre 2 ont été suffisants pour satisfaire les besoins de la mission, tel n'était pas le cas pour ceux du seul ministère de l'éducation nationale, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative en toute fin d'année¹⁹ (cf. supra).

Sur l'ensemble du T2, la consommation des crédits a été de 67,639 Md€ pour 67,649 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 de la LFR 2019, le niveau d'exécution des crédits de T2 est très proche de 100% (99,84 %).

Tableau n° 10 : Prévision LFI et consommation des crédits T2, CAS et hors CAS Pensions (en M€)

	P 140	P 141	P 230	P 139	P 234	S/total ministère de l'éducation nationale	P 143	Total mission
Crédit T2 LFI	22 501,33	33 060,03	2 694,24	6 806,11	1615,49	66 677,20	972,13	67 649,34
CAS pension LFI	8 160,13	10 986,26	572,85	40,78	460,67	20 220,69	233,16	20 453,85
Crédits T2 LFI hors CAS	14 341,20	22 073,77	2 121,39	6 765,33	1154,82	46 456,51	738,98	47 195,49
Crédits T2 ouverts	22 517,59	33 111,97	2 745,29	6 839,40	1595,66	66 809,91	940,04	67 749,95
CAS pension crédits ouverts	8 160,29	10 986,68	572,90	45,50	457,69	20 223,06	233,16	20 456,22
Crédits T2 ouverts hors CAS	14 357,30	22 125,29	2 172,39	6 793,90	1137,97	46 586,85	706,88	47 293,73
Crédits T2 exécutés	22 499,00	33 083,45	2 721,36	6 833,79	1577,01	66 714,61	924,87	67 639,48
CAS pension crédits exécutés	8 146,78	10 967,15	551,37	42,73	428,50	20 136,54	224,56	20 361,10
Crédits T2 exécutés hors CAS	14 352,22	22 116,30	2 169,98	6 791,06	1148,51	46 578,07	700,31	47 278,38
Taux d'exécution T2	99,92%	99,91%	99,13%	99,92%	98,83%	99,86%	98,39%	99,84%
Taux d'exécution CAS	99,83%	99,82%	96,24%	93,91%	93,62%	99,57%	96,31%	99,54%
Taux d'exécution T2 hors CAS	99,96%	99,96%	99,89%	99,96%	100,93%	99,98%	99,07%	99,97%

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

Entre les exercices 2018 et 2019, la masse salariale a progressé de 1,66 % (1,11 Md€), contre 2,1 % (1,36 Md€) en 2018 et +4,3 % (+2,67 Md€) en 2017. Cette évolution confirme le ralentissement relevé en 2018.

¹⁹ Annulation nette de CP de 13,9 M€ ; ouverture nette d'AE de 19,2 M€.

Tableau n° 11 : Évolution des crédits T2 de la mission entre 2017 et 2019

En Md€	2017	2018	Evol. en Mds €	Evol. en %	2019	Evol. en Mds €	Evol. en %
T2	65,17	66,53	1,36	2,1%	67,64	1,11	1,7%
dont hors CAS pensions	45,36	46,54	1,18	2,6%	47,28	0,74	1,6%
dont CAS pensions	19,81	19,99	0,18	0,9%	20,36	0,37	1,9%
Sources : NEB 2018, MENJ et MAA							

L'évolution de la masse salariale demeure supérieure à celle des emplois consommés, qui n'ont progressé que de 0,79 %. Ce différentiel est plus ou moins marqué selon les programmes : les programmes 140,141 et 143 voient la masse salariale progresser à un rythme plus soutenu que celui des emplois.

Tableau n° 12 : Évolution des emplois et de la masse salariale entre 2018 et 2019

	Emplois en ETPT				Masse salariale (crédits T2 hors CAS pensions)			
	2018	2019	Evol. en ETPT	Evol. en %	2018	2019	Evol. en M€	Evol. en %
140 - 1er degré public	336 789	339 889	3 100	0,92%	14 024,8	14 352,2	327,4	2,3%
141 - 2nd degré public	453 966	453 822	-144	-0,03%	21 955,5	22 116,3	160,8	0,7%
230 - vie de l'élève	54 759	61 002	6 243	11,40%	1 978,4	2 170,0	191,6	9,7%
139 - ens privé 1er & 2nd degrés	132 717	132 781	64	0,05%	6 733,7	6 791,1	57,3	0,9%
214 - soutien de la politique	26 205	25 005	-1 200	-4,58%	1 152,4	1 148,5	-3,9	-0,3%
S/total MEN	1 004 436	1 012 498	8 062	0,80%	45 844,8	46 578,1	733,3	1,6%
143 - ens.tech.agricole	15 414	15 382	-32	-0,21%	696,1	700,3	4,2	0,6%
Total MIES	1 019 850	1 027 880	8 030	0,79%	46 540,9	47 278,4	737,5	1,6%
Sources : RAP et NEB 2018, MENJ et MAA								

Comme entre 2012 et 2018, la masse salariale de la mission a progressé plus vite que le nombre d'emplois en 2019. Ce différentiel illustre une augmentation du niveau de rémunération de l'emploi moyen.

Tableau n° 13 : Les différentes composantes de l'évolution de la masse salariale au MENJ (en M€)

Socle exécution 2018 (périmètre 2019)	45 976,0
GVT négatif (effet noria)	- 409,8
Schéma d'emploi	202,4
Mesures générales	-
Mesures catégorielles (yc PPCR)	220,5
GVT positif (mesures individuelles)	720,1
Mesures diverses	279,2
Exécution 2019	46 988,4

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

Le glissement vieillesse technicité (GVT) est l'une des composantes essentielles de l'effet valeur qui est observé ci-dessus sur la masse salariale et qui s'ajoute à l'effet volume, résultant de l'évolution du volume d'emplois à rémunérer et des heures supplémentaires. En 2019, le GVT

solde est évalué à 310,3 M€, supérieur de 39,3 M€ à la LFI. Cet écart tient à une progression du GVT positif (+39,1 M€) et du GVT négatif (+0,2 M€).

En 2019, les dépenses en heures supplémentaires hors charges se sont élevées à 1 384 M€ sur l'ensemble des programmes de la MIES pour un volume global estimé à 693 005 heures supplémentaires année²⁰, 6 972 553 heures supplémentaires effectives, 1 538 091 heures d'interrogation et 333 043 autres heures supplémentaires.

Le constat 2019, relatif aux heures supplémentaires, fait apparaître une hausse des dépenses par rapport à 2018 de + 3,6 % en dépenses courantes. Cette hausse est constatée sur les HSA (+ 3,9 %) qui représentent près de 71,6 % du total des heures. Les HSE et les HI (heures d'interrogation) marquent un ralentissement dans leur progression par rapport à 2018 : + 3,7 % contre + 7,8 % en 2018 pour les HSE et + 1,0 % contre + 5,6 % en 2018 pour les HI. Elles représentent respectivement 21,1 % et 6,7 % des heures.

Les autres types d'heures supplémentaires (composées principalement d'heures d'enseignement religieux sur le P139) poursuivent la baisse entamée l'an dernier mais dans une moindre mesure (- 1,7 % contre - 53,3 % en 2018). Elles représentent une part marginale des heures supplémentaires (à peine 0,6 %).

Au global, la hausse de la dépense (hors charges) entre 2018 et 2019 est de 48,4 M€ en courant. Cette hausse concerne l'ensemble des quatre programmes et traduit plusieurs effets :

- La hausse du taux mensuel des HS sur l'ensemble des programmes instaurée par la reprise en 2019 du déploiement du protocole « parcours professionnels carrières et rémunérations » après une pause d'un an en 2018 (pour mémoire : +1% en janvier 2017, + 4 % en septembre 2017 et + 1 % en janvier 2019) ;
- Une hausse des HS des COM sur les programmes 139 et 141 en 2019 suite à la correction d'une erreur d'imputation (+ 9 M€ par rapport à 2018) ;
- Une hausse de la consommation d'HSE sur les programmes 139 et 230 (de respectivement + 8,4 % et + 17,9 %) liée notamment à la montée en puissance du dispositif « devoirs faits » ;
- La montée en puissance des « stages de remise à niveau dans le 1^{er} degré » impactant les HSE du P140 (+ 8,6 %) et dans une moindre mesure les HSE du P139 (+ 6,6 %) ;
- Une hausse des HSA sur les programmes 139 et 141 suite à la mise en place de la 2^{ème} HSA non refusable, dont le financement vise à réaliser

²⁰ à raison d'une heure par semaine, pour 36 semaines d'enseignement.

un schéma d'emplois négatif dans le 2nd degré sans diminuer les moyens d'enseignement.

La baisse de la consommation des « autres HS » est due dans l'enseignement privé à une baisse des heures d'enseignement religieux notamment. Dans l'enseignement public, elle est liée à une baisse des indemnités horaires d'enseignement sur le programme P141.

1.3.3 Les dépenses hors titre 2

1.3.3.1 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits de titre 3 ouverts en LFI 2019 se sont élevés à 729,05 M€, en recul de 64 M€ par rapport à la LFI 2018 (- 8,1 %). Les crédits consommés se sont élevés à 690,45 M€ en 2019, en diminution de 7,7 % par rapport à l'exécution 2018 (-57,4 M€).

Près de 80 % des dépenses de fonctionnement (détails annexe 4) sont exécutées sur le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, 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.

L'écart observé entre la prévision et l'exécution 2019 s'explique principalement par 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 58,1 M€, pour une exécution 2019 sur le titre 3 à 23 M€, 30,9 M€ ayant été imputés en dépenses d'investissement (titre 5).

Ces écarts avec les prévisions de la LFI sont récurrents. Il serait nécessaire de procéder à une répartition budgétaire sincère cohérente avec les objectifs des programmes.

Cette année encore, on relève également une sous-consommation des crédits de formation des enseignants, tant sur le programme 140 - *Enseignement scolaire public du premier degré* (12 M€ de crédits consommés pour 16,9 M€ prévus en LFI) que sur le programme 141 - *Enseignement scolaire public du second degré* (21,8 M€ de crédits consommés pour 31,2 M€ prévus en LFI).

1.3.3.2 Les dépenses d'intervention

En 2019, les dépenses d'intervention se sont élevées à 4 279,6 M€, dont 3 783,7 M€ pour les dépenses relevant du MENJ, en baisse de 0,3 % par rapport à 2018, et 495,9 M€ pour les dépenses relevant du MAA, en diminution de 0,2 % par rapport à 2018.

Tableau n° 14 : Dépenses d'intervention par catégorie

En M€	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019
Dépenses de guichet	2 312,0	2 321,5	2 312,0	2 321,5	2 259,2	2 196,5
Dépenses discrétionnaires	1 896,4	1 970,3	1 896,4	1 970,3	2 043,8	2 083,1
Total des dépenses d'intervention	4 208,4	4 291,8	4 208,4	4 291,8	4 303,0	4 279,6

Sources : 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. Pour le MENJ, elles se sont élevées en 2019 à 1,71 Md€, en deçà de l'autorisation donnée en LFI, à 1,78 Md€. Par rapport à l'exécution 2018, elles sont en baisse de 124,1 M€ soit – 6,8 %. Cette baisse s'explique par la nette diminution des dépenses du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (- 142,3 M€, soit – 78 %) 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. Par ailleurs, les subventions versées au titre de la rémunération des contrats aidés reculent de 6,2 M€ par rapport à 2018 (- 2,7 %) en raison de la transformation des contrats aidés en emplois d'AESH (l'exécution est inférieure de 76,5 M€ à l'inscription en LFI). Les bourses sur critères sociaux connaissent, en revanche, une progression de 15,4 M€ (+ 2,1 %), ainsi que le forfait d'externat (+ 8,4 M€, soit + 1,3 %).

Les dépenses de guichet relevant du MAA se sont élevées à 488,9 M€ (principalement les subventions accordées aux établissements privés du « rythme approprié » et ceux du « temps plein »), soit une diminution de 0,2 % depuis 2018, avec une exécution supérieure de 11,3 M€ à l'inscription en LFI.

Les dépenses discrétionnaires du MENJ se sont élevées à 2,08 Md€ en 2019, pour une inscription de 2,04 Md€ en LFI 2018. Par rapport à l'exécution 2018, les dépenses sont en hausse 113 M€, soit + 5,8 %. Cette croissance résulte de l'augmentation de la subvention versée aux EPLE au titre de l'assistance éducative. Cette subvention s'établit à 1,76 Md€ et progresse de 183 M€ par rapport à 2018 (+ 11,6 %), sous l'effet de l'augmentation du nombre d'agents ainsi rémunérés. Elle a permis de rémunérer 65 004 ETPT dont 49 300 assistants d'éducation (+ 730 ETPT depuis 2018, soit +1,5 %), et 15 704 contrats d'accompagnants des élèves en situation de handicap (+ 9 575 ETPT depuis 2018, soit + 156 %). La très forte hausse des AESH concernés est due à la croissance des prescriptions d'aides humaines mutualisées²¹ et à l'accélération de la

²¹ Le nombre d'AESH-m financés par la subvention a augmenté de 5 340 ETPT entre la LFI 2018 et la LFI 2019.

transformation des contrats aidés en emplois d'AESH²² (accélération décidée après le dépôt du PLF). Contrairement aux années précédentes, les contrats aidés transformés en emplois d'AESH n'ont donc pas été rémunérés sur le titre 2²³.

Tableau n° 15 : Répartition des effectifs et de la masse salariale des assistants d'éducation et des AESH hors T2

	Exécution 2018		LFI 2019		Exécution 2019	
	ETPT	Crédits (en M€)	ETPT	Crédits (en M€)	ETPT	Crédits (en M€)
AED Action 01	48 570	1 390,9	49 625	1 341,9	49 300	1 356,2
AESH Action 03	6 129	185,6	13 367	362,4	15 704	403,3
Total	54 699	1 576,5	62 992	1 704,3	65 004	1 759,5

Source : réponse du ministère

L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap

Les crédits de l'action 3 « inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » présentent la plus forte hausse du programme 230, à hauteur de 31,7 % : 1 508 M€ lui ont été consacrés en 2019 contre 1 145 M€ en 2018. Une autre large part est portée par les dépenses de personnel, constituées essentiellement de la rémunération des emplois d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) pris en charge sur le titre 2 (34 687 ETPT en 2019 contre 28 513 en 2018). Celles-ci passent de 758,9 M€ en 2018 à 924 M€ en 2019, soit une hausse de 21,8 %. Une autre part correspond à la prise en charge des dépenses d'intervention, constituées essentiellement de la rémunération des AESH et des contrats aidés. Celles-ci passent de 412,4 M€ en 2018 à 564,9 M€ en 2019, soit une hausse de 23,44 %.

²² Lors de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, il a été annoncé la transformation sur 5 ans des 56 000 contrats aidés occupant des fonctions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap à cette date en 32 000 emplois d'AESH, soit 6 400 ETP par an. Afin d'accélérer la dé-précarisation des personnels, la dernière vague d'insertion, initialement prévue à la rentrée 2020, a été avancée. Il a ainsi été décidé de transformer, dès la rentrée 2019 et jusqu'en juin 2020, les 29 000 contrats aidés restants en 16 571 ETP d'AESH.

²³ Une circulaire adressée aux recteurs et datée du 18 avril 2019 annonce que, dans le cadre du plan de transformation, l'autorité chargée du recrutement des AESH en CDD est exclusivement l'EPL et ceci, quel que soit le type de mission exercée et quel que soit le lieu d'affectation (école, EPL, établissement d'enseignement privé sous contrat). En conséquence, un contrat aidé recruté en CDD en tant qu'AESH est dorénavant financé sur le HT2 et placé hors plafond d'emplois, y compris s'il exerce des fonctions d'aide individuelle.

Pour l'assistance éducative, le MAA emploie 1 247 ETPT d'assistants d'éducation pour un montant exécuté de 33,73 M€ (+ 0,1 % par rapport à 2018). Le financement des personnels d'inclusion scolaire, de 11,82 M€, est en forte progression (+ 43 % depuis 2018) en raison de l'augmentation du nombre de jeunes en situation de handicap dans l'enseignement agricole.

L'exclusion des assistants d'éducation et d'une partie des assistants d'élèves en situation de handicap des plafonds d'emplois contribue à rendre encore plus complexe une maquette budgétaire déjà dense et à masquer l'importance des effectifs réels alloués à la mission.

Recommandation N°2 (reconduction) : placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois

1.3.3.3 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 2019 a inscrit des crédits de titre 5 à hauteur de 109 M€ en AE et de 78,3 M€ en CP. Les inscriptions sont en diminution par rapport à la LFI 2018, tant en AE (- 20,6 M€, soit - 15,9 %) qu'en CP (- 20 M€, soit - 20,3 %).

Les crédits exécutés en 2019 s'élèvent à 127,1 M€ en AE et 104,9 M€ en CP. Les principaux postes de dépenses d'investissement concernent les constructions scolaires outre-mer (48,4 M€ en AE et 39,1 M€ en CP), les grands projets informatiques et les systèmes d'information (37,4 M€ en AE et 43,1 M€ en CP) et l'immobilier administratif (35 M€ en AE et 17,4 M€ en CP).

Tableau n° 16 : Dépenses d'investissement

En M€	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019
AE	129,61	94,65	129,61	94,60	109,04	127,08
CP	98,30	85,05	98,30	85,00	78,31	104,90

Source : réponse du MENJ

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) de dépenses

informatiques (notamment au titre des infrastructures et du développement des grands projets informatiques, voir *supra*), ainsi que des ajustements dans les calendriers opérationnels de certains projets immobiliers administratifs et de construction scolaire outre-mer.

1.3.3.4 Les ressources allouées aux opérateurs

Les ressources allouées aux cinq opérateurs de la MIES²⁴, rattachés au programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, se montent à 165,97 M€ en 2019, soit environ 0,2 % des dépenses de la mission. Ces dépenses augmentent de 4,45 M€ par rapport à 2018, soit une hausse de 2,8 % (détails annexe 5).

Le montant des subventions pour charges de service public (SCSP) des opérateurs de l'enseignement scolaire inscrites en LFI 2019 (161,33 M€) a progressé de + 1,54 M€ par rapport à la LFI 2018 (+ 1 %). Cette progression résulte :

- du financement de mesures relevant du tendancier (PPCR, GVT, compensation de l'augmentation de la CSG pour les fonctionnaires), qui conduit à une augmentation des crédits alloués (+2,10 M€) ;
- de la contribution des opérateurs au redressement des dépenses publiques, qui se traduit par un schéma d'emplois négatif (-0,52 M€) ;
- de la prise en charge de divers dispositifs sociaux par la DGAFP pour le compte de Réseau Canopé (-0,04 M€).

L'exécution budgétaire 2019 (165,97 M€) dépasse de 4,64 M€ le montant prévu en LFI (161,33 M€). 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 (- 1,76 M€), et des versements au titre du financement de dispositifs spécifiques (+ 6,40 M€)²⁵.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Cette année encore, les crédits exécutés de la mission dépassent le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-

²⁴ Réseau CANOPE ; 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).

²⁵ Exemples : 2,1 M€ au bénéfice du CNED pour couvrir les coûts d'ingénierie de formation engendrés par la réforme du lycée ; 1,81 M€ au bénéfice de Réseau CANOPE pour le développement de projets relevant de la stratégie numérique du ministère (M@gistère, éduthèque).

2022. Pour l'exercice 2019, le dépassement (0,24 Md€) est plus élevé que l'année précédente (0,16 Md€).

Tableau n° 17 : LPFP et exécution des crédits pour la MIES

CP hors CAS (en Md€)		2014*		2015	2016	2017	2018	2019	2020
LPFP 2014-2019	Plafond LPFP	LFI 2014	LFI 2014 (format 2015)						
		46,31	46,30	47,47	47,87	48,19			
	LFI	46,12		47,43		50,01			
	Ecart / LFI	-0,19	-0,18	-0,04	-0,04	1,82			
	Exécution	46,57		47,60	48,65	50,38			
	Ecart / exécution	0,26	0,27	0,13	0,78	2,19			
LPFP 2018-2022	Plafond LPFP						51,49	52,09	52,95
	LFI						51,49	52,31	53,29
	Ecart / LFI						-	0,22	0,34
	Exécution						51,65	52,33	
	Ecart / exécution						0,16	0,24	
	*hors Programme d'investissements d'avenir								
Sources : Cour des Comptes d'après réponses des ministères									

Le dépassement systématique du plafond observé depuis l'entrée en vigueur de la LPFP, confirmé une nouvelle fois lors de l'adoption de la LFI pour 2020 (0,34 Md€), illustre les difficultés de pilotage d'une mission essentiellement portée par des dépenses de personnels et place le ministère dans une situation particulièrement complexe au regard du respect de la trajectoire financière pluriannuelle définie par la loi de programmation.

Le financement des réformes annoncées, auquel s'est ajouté l'engagement des revalorisations salariales dans le cadre de la réforme des retraites, devrait être mieux documenté et s'inscrire dans une prévision de croissance des dépenses cohérente avec la loi de programmation. Des mesures d'ajustement doivent être rapidement adoptées pour atteindre cet objectif.

2 LE PROGRAMME 140 : ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRE

Le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » rassemble les actions destinées, d'une part, à « *conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire* » et, d'autre part, « *à promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués* ».

Sa mise en œuvre est fortement déconcentrée²⁶ : sous l'autorité des recteurs d'académie et par délégation²⁷, l'enseignement primaire est piloté au niveau départemental par les inspecteurs d'académie directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN).

Doté de 22 549,4 M€, ce programme représente 31 % des crédits consommés en 2019 par la mission interministérielle enseignement scolaire (72 715,6 M€) contre 30,7 % en 2018 et emploie 32,8 % des ETPT de la mission.

La dynamique budgétaire du programme est presque exclusivement portée par les mouvements propres au titre 2 représentant 22 M€ soit 99,8 % des crédits. Ces dépenses recouvrent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales de l'État ainsi que les prestations sociales et allocations sociales (CLD, accidents de service...) ²⁸. La variation constatée en 2019 s'explique principalement par la mise en œuvre du « Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations » (PPCR), par la revalorisation de l'indemnité en éducation prioritaire²⁹ et l'augmentation de ses bénéficiaires ainsi que par l'impact du solde du glissement vieillesse technicité (GVT).

Les autres crédits, ceux notamment consacrés aux crédits pédagogiques, à la formation continue, aux frais de déplacement, aux subventions aux associations, aux droits d'auteur et de reprographie, rassemblent 50,1 M€ des crédits et représentent 0,2 % du programme.

²⁶ Aux termes de l'article L.111-1 du code de l'éducation, la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, en prenant en compte des critères économiques, sociaux, démographiques et territoriaux. Les dotations allouées aux académies font l'objet d'une régulation nationale en fonction de ces critères.

²⁷ Décret n°2012-16 du 5 janvier 2012.

²⁸ L'action sociale en faveur des personnels relève du programme 214.

²⁹ L'indemnité de sujétions en REP+ est progressivement revalorisée de 3 000 € nets annuels sur trois années scolaires (2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021).

Tableau n° 18 : Répartition des crédits, emplois et dépense de personnel par action

	Crédits totaux		Personnel	
	LFI	Consommés	LFI (emplois)	Crédits consommés
01 – Enseignement préélémentaire	5 386,1	5 550,6	83 329	5 549,9
02 – Enseignement élémentaire	11 079,2	11 472,8	172 588	11 447,5
03 – Besoins éducatifs particuliers	1 897,6	1 678,8	23 817	1 674,7
04 – Formation des personnels enseignants	864,9	694,6	15 374	681,3
05 – Remplacement	1 898,2	1 807,6	27 074	1 807,6
06 – Pilotage et encadrement pédagogique	1 318,5	1 248,3	17 470	1 241,3
07 – Personnels en situation diverses	98,1	95,5	1 341	95,5
Total	22 542,6	22 549,4	340 993	22 499,0

2.1 La gestion des crédits

En 2019, les crédits du programme ont progressé de 2,5 %³⁰ tant en AE qu'en CP. Au cours des cinq dernières années, ces mêmes crédits ont augmenté de 13,5 % en AE comme en CP en raison principalement de l'augmentation des moyens dédiés à la rémunération des enseignants et au financement des dépenses de fonction support.

Au titre de l'exercice, les AE ont été abondées de 25,6 M€ et les CP de 26,1 M€ soit une hausse de 0,11 % des crédits disponibles. Le niveau de réalisation est très proche du prévisionnel avec un écart de 6,5 M€ en AE et 6,7 M€ en CP. Le taux de consommation des crédits ouverts est supérieur à 99,9 % tant en AE qu'en CP.

³⁰ Le taux d'inflation s'est élevé à 1,1 % en 2019 contre 1,8 % en 2018.

Tableau n° 19 : Exécution budgétaire en AE/CP du programme 140

	Autorisations d'engagement (AE) en M€		
	LFI	Crédits disponibles	Crédits consommés
AE 2019	22 542,6	22 568,2	22 549,1
AE 2018	22 036,4	22 036,4	22 001,0
AE 2017	21 525,7	21 583,7	21 573,8
AE 2016	20 193,3	20 447,1	20 443,8
AE 2015	19 829,3	19 892,5	19 875,2
2019/2015	13,7 %	13,4 %	13,5 %

	Crédits de paiement (CP) en M€		
	LFI	Crédits disponibles	Crédits consommés
CP 2019	22 542,6	22 568,7	22 549,4
CP 2018	22 036,4	22 036,9	22 000,9
CP 2017	21 525,7	21 584,1	21 573,7
CP 2016	20 193,3	20 447,1	20 443,4
CP 2015	19 829,3	19 892,6	19 874,9
Évolution	13,7 %	13,4 %	13,5 %

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Avec 20,3 M€, les dépenses d'intervention représentent moins de 0,1 % des dépenses du programme 140 (0,09 %). En cinq ans, elles ont progressé de 65 %. Près de la moitié de ces crédits correspond à des dépenses réalisées au titre des transferts aux collectivités territoriales et concernent essentiellement les subventions allouées aux communes au titre du droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire³¹ (9,6 M€). La compensation financière versée aux communes ayant organisé cet accueil est gagée par les crédits correspondant aux retenues opérées au titre du service non fait sur le salaire des enseignants grévistes. Des mesures de fongibilité asymétrique sont effectuées localement en cours de gestion, ce qui explique l'absence de prévision en LFI.

Hors droit d'accueil, les dépenses d'intervention s'élèvent à 10,77 M€. Elles concernent essentiellement les droits de reprographie (6,7 M€) et droits d'auteur (0,3 M€) qui font l'objet de conventions avec les

³¹ Instauré par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008, le droit d'accueil s'adresse aux élèves des écoles maternelles et élémentaires. La totalité des dépenses est imputée, par convention, sur l'action 02.

représentants des ayants droit ; les subventions aux associations³² (0,5 M€) ; les crédits pédagogiques (3,3 M€).

Tableau n° 20 : Présentation des crédits par titre

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
2019	AE	22 499,0	29,8		20,3	22 549,1
	CP	22 499,0	30,0		20,3	22 549,4
2018	AE	21 957,0	29,1	0,017	14,9	22 001,0
	CP	21 957,0	29,0	0,017	14,9	22 000,1
2017	AE	21 537,0	27,0		9,7	21 573,8
	CP	21 537,0	27,0		9,8	21 573,7
2016	AE	20 405,5	26,2		12,1	20 443,8
	CP	20 405,5	25,8		12,1	20 443,4
2015	AE	19 835,0	27,8	0,023	12,4	19 875,2
	CP	19 835,0	27,5	0,023	12,3	19 874,9
2019/2015	AE	13,4 %	7,2 %	ns	63,7 %	13,4 %
	CP	13,4 %	9,1 %	ns	65 %	13,5 %

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Les dépenses de fonctionnement (30 M€) ne représentent que 0,13 % des crédits consommés du programme 140 et se caractérisent par une augmentation de leur volume (9,1 %) depuis 2015. Elles couvrent essentiellement les frais de déplacement (11,7 M€ LFI), les dépenses afférentes à l'organisation de la formation des personnels du premier degré, y compris les frais de déplacement (17,9 M€ LFI) et une partie des crédits pédagogiques.

Les dépenses d'investissement, d'un volume réduit, correspondent principalement à l'acquisition d'outils informatiques.

Le montant des crédits du titre 2 ouvert par la loi de finances initiale pour 2019 s'élevait à 22 501,3 M€, dont 8 160,1 M€ au titre de la contribution au CAS Pensions. Le montant des crédits disponibles sur l'exercice s'est élevé à 22 517,6 M€ dont 14 357,3 M€ hors CAS Pensions et 8 160,3 M€ au titre de la contribution au CAS Pensions.

³² Subventions à des associations ou à d'autres organismes soutenant les politiques éducatives développées dans l'enseignement élémentaire. Il s'agit par exemple de la Fondation LAMAP pour l'opération « La main à la pâte » en faveur du développement de l'enseignement des sciences (425 551 € en 2018).

2.2 Les emplois et les dépenses de personnel

2.2.1 Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois du programme 140 pour 2019 adopté en loi de finances initiale est de 340 993 ETPT, en progression de 1 089 ETPT (+ 0,3 %) par rapport au plafond autorisé en 2018. Ce plafond a progressé de 3,9 % au cours des cinq derniers exercices (+ 12 819 ETPT) en raison principalement de l'achèvement du dédoublement des classes en éducation prioritaire engagé à la rentrée 2017, qui a concerné à la rentrée scolaire 2019 l'intégralité des CE1 en REP et le solde des CE1 en REP.

Tableau n° 21 : Répartition du plafond d'emplois par action

		01 – Enseignement prélémentaire	02 – Enseignement élémentaire	03 – Besoins éducatifs particuliers	04 – Formation des personnels enseignants	05 – Remplacement	06 – Pilotage et encadrement pédagogique	07 – Personnels en situation diverses	Total ETPT	Transferts de gestion
2019	Prévision LFI ETPT	83 329	172 588	23 817	15 374	27 074	17 470	1 341	340 993	
	Réalisation ETPT	80 892	171 324	23 953	14 245	29 180	18 634	1 561	339 889	10
2018	Prévision LFI ETPT	83 329	170 493	23 718	17 165	26 513	17 345	1 341	339 904	
	Réalisation ETPT	81 301	167 278	23 362	16 274	28 929	18 113	1 532	336 789	12
2017	Prévision LFI ETPT	83 343	167 702	23 706	16 885	25 884	17 350	1 341	336 211	
	Réalisation ETPT	81 733	165 157	22 809	1 635	27 956	18 188	1 507	333 708	17
2016	Prévision LFI ETPT	86 057	164 778	23 710	17 285	24 651	14 102	1 341	331 924	
	Réalisation ETPT	81 788	163 284	22 345	15 992	26 689	17 913	1 487	329 498	18
2015	Prévision LFI ETPT	85 788	163 655	23 713	14 118	24 651	13 819	1 341	327 085	
	Réalisation ETPT	81 826	163 566	22 060	12 784	25 597	17 485	1 479	324 797	17
2019/2015		- 934	7 758	1 893	1 461	3 583	1 149	82	15 092	

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

L'exécution est caractérisée par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 1 104 ETPT, laquelle s'explique principalement par des entrées moins importantes que prévues.

Un mouvement de recul du nombre de personnels travaillant à temps partiel (- 7 049 en cinq ans) a accompagné le retour progressif à la semaine de quatre jours dans le premier degré.

Tableau n° 22 : Évolution des personnels à temps partiel

	Toutes quotités de service			Quotité 50% et assimilés (entre 50 % et 64,99 %)	Quotité 75% et assimilés	Quotité 80% et assimilés
	Effectifs enseignants du 1 ^{er} degré*	Part des personnels à TP	Total des effectifs à TP			
2019/2020	353 265	9,4 %	33 276	8 886	15 852	8 538
2018/2019	353 051	9,8 %	34 436	9 609	16 819	8 008
2017/2018	351 054	10,9 %	38 394	11 286	18 414	8 694
2016/2017	352 009	11,6 %	40 774	12 143	18 401	8 728
2015/2016	348 661	11,6 %	40 325	13 137	18 779	8 409
Evolution	4 604	- 19 %	- 7 049	- 4 251	- 2 927	129

* titulaires, stagiaires - en personnes physiques - toutes fonctions

Source : MENJ/DGRH B1-2 (Annuaire AGAPE (octobre ou novembre de chaque année scolaire).

Précision : les totaux légèrement supérieurs à la somme des deux types de temps.

2.2.2 Le schéma d'emplois

Le schéma d'emplois du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » augmente en 2019. Si les emplois consommés progressent de 4 204 ETPT par rapport à 2018, cette hausse est principalement portée par l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 et par le schéma d'emplois 2019.

Le schéma d'emplois se caractérise également par une mesure de périmètre touchant 3 901 ETPT résultant du transfert des psychologues de l'éducation nationale (PsyEN) créés par le décret n° 2017-120 du 1^{er} février 2017 de la catégorie « enseignants du premier degré » vers la catégorie « personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et des étudiants ». Un transfert analogue peut être observé au sein du programme 141, *Enseignement scolaire public du second degré*.

Regroupés au sein d'un même corps, les psychologues des premier et second degrés n'en demeurent pas moins, au regard de la maquette budgétaire de la MIES, séparés des autres métiers de la santé scolaire qui relèvent du programme 230, Vie de l'élève. Leur mission est essentielle pour repérer et caractériser les troubles des apprentissages, et veiller à la mise en place d'un suivi adapté en fonction des besoins de l'élève. Ils sont au cœur du dispositif de santé scolaire, dont la performance ne peut

s'apprécier sans prendre en compte leur action, ce qui plaide pour une évolution de la maquette, qui permettrait d'assigner un objectif global aux services de santé scolaire.

La Cour recommande de réviser la maquette budgétaire de la MIES afin de disposer d'une vue d'ensemble des moyens alloués à la santé scolaire en transférant la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève (cf. 3.5).

Tableau n° 23 : Évolution des emplois et dépenses de personnel

		Enseignants du 1 ^{er} degré	Enseignants du 2 nd degré	Enseignants stagiaires	Personnels ASEE*	Personnels d'encadrement	Total
2019**	Emplois (ETPT)	323 949	200	11 501	3 901	1 442	340 993
	Dépenses						22 499 M€
2018	Emplois (ETPT)	321 369	134	13 917		1 369	336 789
	Dépenses						21 957 M€
2017	Emplois (ETPT)	317 899	137	14 206		1 466	333 708
	Dépenses						21 537 M€
2016	Emplois (ETPT)	313 719	138	14 162		1 479	329 498
	Dépenses						20 405,5 M€
2015	Emplois (ETPT)	312 442	138	10 746		1 471	324 797
	Dépenses						20 155,1 M€
2019/2015	Emplois (ETPT)	+ 11 507	+ 62	+ 755		- 29	+ 16 196
	Dépenses						+ 2 343,9 M€

* Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants.

** Ces données sont provisoires et seront affinées lors de l'élaboration du RAP 2019.

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Les crédits de titre 2 ouverts en LFI 2019 se sont élevés à 22 501,3 M€ (CAS pension compris), en progression de 505,5 M€ par rapport à la LFI 2018 (+ 2,3 %). Les crédits consommés se sont élevés à 22 499 M€ en 2019, en progression de 2,5 % par rapport à l'exécution 2018 (+ 542 M€), soit une exécution se situant en-deçà de l'autorisation accordée en LFI, à hauteur de 2 M€ et confirmant l'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires des crédits de titre 2 du programme engagée en 2018 (38,8 M€), après plusieurs exercices ayant fait l'objet d'une sous-budgétisation³³.

2.2.3 Un effort budgétaire en faveur du premier degré

Les crédits de paiement exécutés du programme 140 ont augmenté de + 13,5 % par rapport à 2015. Il s'agit d'une hausse supérieure de 4 points à la moyenne de la mission (+ 9,5 %) et de six points à celle observée au bénéfice de l'enseignement secondaire au cours de la même période

³³ 2017 : - 54,5 M€, 2016 : - 250,4, 2015 : - 44,5.

(+ 7,4 %). Alors que le programme 140 représentait 29,93 % des crédits de la mission en 2015, il en représente désormais 31,01 %.

Tableau n° 24 : Évolution des crédits de paiement exécutés depuis 2015 (en M€)

Programme	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
P139	7 166	7 255	7 477	7 565	7 627	6,4%
P140	19 875	20 443	21 574	22 001	22 549	13,5%
P141	30 913	31 466	32 436	32 917	33 204	7,4%
P143	1 358	1 370	1 396	1 430	1 433	5,5%
P214	2 273	2 288	2 278	2 331	2 264	-0,4%
P230	4 811	4 906	5 168	5 418	5 639	17,2%
Total général	66 395	67 729	70 329	71 661	72 716	9,5%

Source : Cour des comptes, d'après extractions Chorus

Cette dynamique budgétaire se retrouve également dans la politique d'emploi du ministère au travers la mise en œuvre de mesures concrètes. Les dépenses de personnel ont progressé de 13,7 % par rapport à 2015, soit une augmentation supérieure de 3,1 points à celle de l'ensemble de la mission et de 6,3 points supérieurs à celle constatée dans l'enseignement secondaire (+7,4 %).

Alors que les effectifs d'élèves diminuent, le taux P/E correspondant au nombre de postes enseignants pour 100 élèves ne cesse de progresser depuis 2012. Ce taux permet de quantifier l'ensemble des moyens accordés à la scolarisation des élèves, c'est-à-dire les personnels en charge d'une classe mais également sur des postes de remplacement, les décharges de direction d'école, les RASED et les personnels référents de l'ASH, ...

Tableau n° 25 : Évolution du nombre de postes d'enseignants (en ETP) pour 100 élèves (P/E)

	RS 2016	RS 2017	RS 2018	RS 2019	RS 2020 (Prév)	RS 2021 (Prév)	RS 2022 (Prév)	RS 2023 (Prév)
élèves 1 ^{er} degré	5 872 805	5 842 708	5 807 765	5 764 881	5 722 361	5 660 395	5 600 207	NC
Évolution élèves/an	- 12 465	- 30 097	- 34 943	- 42 884	- 42 520	- 61 966	- 60 188	
P/E	5,36	5,46	5,56	5,64	5,69	NC	NC	NC

Source : Cour des comptes d'après MENJ. Périmètre : FM+SDROM, public

NC : non calculé ou non communiqué

2.2.3.1 Le dédoublement des classes en REP et REP + facilité par la baisse démographique et le recul des temps partiels

Malgré la baisse sensible du nombre d'élèves (- 42 500 élèves, soit - 0,7%), les crédits de titre 2 du programme continuent en effet de

progresser : 22 499 M€ en 2019 contre 21 957 M€ en 2018. Le principal facteur explicatif d'une telle augmentation réside dans la mise en œuvre de la mesure de dédoublement des classes de CP et de CE 1 en réseau d'éducation prioritaire (REP) et en réseau d'éducation prioritaire renforcée (REP +) contenue dans l'action 2 « Enseignement élémentaire ».

Aucune dégradation concomitante de la situation des classes de CP et de CE1 mono-niveaux des écoles publiques situées ailleurs qu'en éducation prioritaire n'est constatée : 95,6 % des classes de CP ont plus de 15 élèves en 2019 contre 96,7 % en 2018, et 98,5 % après 98,9 % pour les classes de CE 1³⁴.

Un examen de l'évolution des effectifs à temps partiel entre le 31 août 2017 et le 1^{er} septembre 2019 montre que ceux-ci ont régressé de 5 118 unités quand, dans le même temps, le nombre d'enseignants du premier degré progressait de 2 211, soit une augmentation réelle des moyens d'enseignement de 7 329 ETP en deux ans. Mis en regard des besoins induits par le dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et en REP+³⁵ au cours de la même période (6 900 postes), ce recul des effectifs à temps partiel a permis d'alimenter une part sensible des besoins en création en postes générés par cette mesure qui concernait 300 000 élèves à la rentrée 2019, soit 20 % d'une classe d'âge.

2.2.3.2 L'impact réduit de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans

L'enseignement dans les écoles maternelles publiques émerge sur l'action 1 « Enseignement préélémentaire ». Il concerne des enfants de trois ans et plus ou de moins de trois ans. En AE comme en CP, ses crédits passent de 5 486,8 en 2018 à 5 550,6 M€ en 2019, soit une hausse de 1,2 %.

L'âge de l'instruction obligatoire a été abaissé de 6 à 3 ans par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Cependant, la proportion importante d'enfants de 3 à 5 ans déjà scolarisés (98,9 %) explique la relative faiblesse de l'impact de cet abaissement engagé à partir de la rentrée 2019. Le flux supplémentaire d'élèves à intégrer à l'école

³⁴ Note d'Information, n° 19.45. © DEPP.

³⁵ Annoncée lors de la campagne présidentielle, cette mesure a été mise en place à partir de la rentrée 2017 selon le calendrier suivant : rentrée 2017 : 2 200 classes de CP dédoublées en REP + (60 000 élèves) ; rentrée 2018 : 3 200 classes de CP dédoublées en REP et 1 500 classes de CE 1 dédoublées en REP + ; rentrée 2019 : 700 classes de CE 1 dédoublées en REP + et 3 200 classes de CE 1 dédoublées en REP.

maternelle du fait de cette mesure³⁶ a été en grande partie compensé par la diminution des effectifs scolaires anticipée pour les prochaines années³⁷.

La rentrée 2019 a été marquée par une baisse plus importante des effectifs dans le préélémentaire (- 29 100 élèves, soit - 1,2 %) que dans l'élémentaire (- 17 200 élèves, soit - 0,4 %). Au-delà, les projections réalisées par le ministère montrent une diminution de 4,15 % des effectifs des élèves du premier degré entre la rentrée scolaire 2017 et celle de 2022 (- 242 501 élèves).

L'augmentation des crédits de l'enseignement préélémentaire trouve également un fondement dans l'amorce du dédoublement des classes de grande section de maternelle en éducation prioritaire et la limitation des effectifs des classes à 24 élèves hors éducation prioritaire.

La première mesure étend le dispositif de dédoublement des classes de CP et de CE 1 aux classes de grande section de maternelle en REP et en REP +. Si son déploiement sera progressif jusqu'à la rentrée scolaire 2022, certaines académies l'ont mise en place dès la rentrée 2019³⁸.

La seconde mesure consiste en un plafonnement de la taille des classes à 24 élèves en grande section, CP et CE 1 sur l'ensemble du territoire³⁹. Environ 1,4 million d'élèves seront concernés. Son déploiement est prévu à partir de la rentrée 2020 jusqu'à la rentrée 2022. Ce plafonnement des effectifs se traduira par la création de 3 000 à 4 000 postes supplémentaires.

³⁶ Évalué à 26 000 élèves à la rentrée 2019 par l'étude d'impact du projet de loi.

³⁷ La mise en œuvre de l'obligation d'instruction à trois ans doit toutefois être étalée en Guyane et à Mayotte où les taux de scolarisation des 3 à 5 ans sont inférieurs à 85 % en raison du manque de bâti scolaire et d'une démographie dynamique.

³⁸ Environ 150 000 élèves de REP et REP+ devraient en bénéficier. Cette mesure se traduira par la création d'environ 6 000 postes.

³⁹ 52 800 classes intégrant des élèves de grande section, CP et CE1 ont des effectifs supérieurs à 24 élèves, soit environ 38 % du total des classes de ces niveaux (environ 140 000). La mesure portera sur : 58 % des classes de grande section (8 300 sur 14 500) ; 24 % des classes de CP (7 400 sur 31 200) ; 43 % des classes de CE1 (9 700 sur 22 400). Ces chiffres ne prennent pas en compte les classes "multiniveaux".

Tableau n° 26 : Évolution du taux d'encadrement à l'école primaire

	2015	2016	2017	2018	2019
E/C en REP+	22,68	22,49	20,84	19,19	so
E/C en REP	22,91	22,73	22,60	20,47	so
E :C hors REP+/REP	24,14	24,06	23,91	23,86	so

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

2.2.3.3 Les principales autres dépenses

L'école inclusive

Les crédits dédiés à l'école inclusive ont augmenté de 234 M€ entre 2015 et 2019. L'effort budgétaire est essentiellement par les dépenses de titre 2 qui progressent de 16,1 % en passant de 1 444,7 M€ en 2015 à 1 678,8 M€ en 2019. Il s'agit d'une hausse supérieure de 2,6 points à la moyenne du programme (+ 13,5 %) et de 6,6 points à celle observée au bénéfice de la mission au cours de la même période (+ 9,5 %).

Ces crédits correspondent au financement de l'adaptation de l'offre éducative du premier degré au bénéfice des élèves en situation de handicap, aux élèves malades, aux élèves à haut potentiel, aux élèves connaissant de grandes difficultés d'apprentissage ou d'adaptation ou des situations familiales ou sociales difficiles, à ceux nouvellement arrivés en France, aux enfants du voyage et aux mineurs en milieu carcéral. Ils contribuent à l'individualisation des parcours en fonction des besoins de chaque élève.

Tableau n° 27 : Évolution des crédits consacrés aux besoins éducatifs particuliers

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Total action 03	1 444,7	1 486,7	1 575,7	1 628,6	1 678,8	+ 16,1 %
dont titre 2	1 441,5	1 483,3	1 572,2	1 624,9	1 674,7	+ 16,1%

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a défini la notion de service public de l'école inclusive autour de sept axes :

- un service dédié dans chaque département et le déploiement de près de 3 000 pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) ;

- un accueil renforcé pour les parents et des démarches simplifiées pour tous ;
- des enseignants formés et soutenus dans leur pratique ;
- des accompagnants d'élèves en situation de handicap reconnus et formés ;
- une école qui s'adapte aux besoins éducatifs particuliers des élèves ;
- une coopération dans les établissements scolaires avec les professionnels médico-sociaux ou libéraux ;
- un déploiement piloté et évalué.

Un pilotage plus efficient des moyens accordés reste néanmoins à construire. À ce titre, la création des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) pourrait favoriser l'amélioration de l'efficacité de la dépense en faveur de l'inclusion.

Progressivement déployés jusqu'à leur généralisation en 2022, les PIAL ont concerné, à la rentrée 2019, 300 circonscriptions du premier degré, sur 1 466, 2 000 collèges avec Ulys, sur 3 214⁴⁰, 250 lycées professionnels avec Ulys, sur 453⁴¹.

La formation des personnels enseignants

Les crédits destinés à la formation initiale et continue des enseignants du premier degré passent de 782 131,6 M€ en 2018 à 694 553,7 M€ en 2019, soit une baisse de 11,2 % (- 87 577,9 M€) alors que la publication le 28 septembre 2019 du schéma directeur de la formation continue visant à proposer aux personnels enseignants une meilleure visibilité pluriannuelle sur les offres de formation proposées laissait suggérer que le ministère entendait encourager la formation continue. Les crédits de paiement avaient été relativement stables (+ 0,6 %) entre 2017 et 2018, après une période de hausse régulière.

⁴⁰ Pour un total de 7 153 collèges publics et privés.

⁴¹ Pour un total de 1 456 lycées professionnels.

Tableau n° 28 : Évolution des crédits consacrés à la formation des personnels enseignants

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
LFI	684 125,9	803 060,0	784 326,4	852 510,2	864 907,0	+ 26,4 %
Crédits consommés	596 184,7	726 830,87	777 087,3	782 131,6	694 553,7	+ 16,5 %
dont titre 2	585 468,6	716 048,50	765 868,8	769 473,7	681 297,5	+ 16,4%

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Les crédits de cette action recouvrent les dépenses afférentes :

- à l'organisation de la formation des personnels du premier degré, y compris les frais de déplacement liés à ces formations ainsi que la rémunération des enseignants stagiaires lesquels représentent 11 501 ETPT sur un total de 15 374 ETPT pour l'action 4,
- à la formation réglementaire des directeurs d'école qui bénéficient à leur nomination de cinq semaines de stage de formation obligatoire (arrêté du 4 mars 1997) complétées, par arrêté du 28 novembre 2014, de trois jours de formation durant leur première année d'exercice,
- à la reconduction du plan de formation continue et d'accompagnement pour l'éducation prioritaire,
- le cas échéant, à la prise en charge de frais de déplacement des enseignants stagiaires.

L'offre de formation est organisée principalement autour de trois dispositifs :

- le plan national de formation, qui propose aux personnels des formations en rapport avec l'évolution du système éducatif et de ses enjeux, sous la forme de séminaires nationaux ou d'universités d'été ;
- les plans académiques de formation élaborés en fonction des priorités nationales et académiques, des besoins des personnels et des projets d'écoles ;
- le compte personnel de formation (CPF), mis en place au sein des académies, en partie dans le cadre du plan académique de formation.

**Tableau n° 29 : Les personnes en formation continue
en 2016- 2017 et 2017-2018**

	Personnes inscrites à au moins un module de formation		Personnes présentes à au moins un module de formation	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
Total premier degré	276 884	282 353	235 831	239 272
Dont Directeur d'école	40 833	43 073	36 928	38 999
Enseignant en classe maternelle	55 457	62 129	47 076	51 190
Enseignant en classe élémentaire	108 462	118 808	92 861	100 451

Source : RERS 2018 et RERS 2019.

La cible fixée par le schéma directeur de la formation continue précité de 100% des personnels devant avoir bénéficié d'actions de formation dans tout ou partie de domaines prédéterminés, sur la période 2019-2022 ne paraît pas hors d'atteinte au regard des taux de participation actuels mais aussi des 18 heures de formation figurant dans les obligations de service annuelles des enseignants du premier degré.

Le remplacement

L'action 5 « Remplacement » vise à financer les effectifs de remplaçants des enseignants du premier degré, mobilisés dans les cas de congés de longue maladie ou de longue durée, de congés de courte durée, de congés de maternité ou d'adoption et des stages de formation annuels ou de formation continue. Ses crédits connaissent une hausse de 2,8 %, puisqu'ils passent de 1 757,7 M€ en 2018 à 1 807,2 M€ en 2019 selon un rythme qui fléchit néanmoins : + 3,6 % en 2018, + 8,4 % en 2017, + 5,2 % en 2016 et s'inscrit dans un retour progressif à la semaine de quatre jours.

Tableau n° 30 : Les crédits consacrés au remplacement

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Crédits consommés	1 487,1	1 565,0	1 696,4	1 757,7	1 807,2	+ 21,5 %

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Les décharges des directeurs d'école

La situation des directeurs d'école est étroitement liée à l'organisation de l'école primaire française. La création et l'implantation des écoles maternelles et élémentaires relèvent de la compétence communale. Les directeurs d'école ne bénéficient pas d'un statut de corps,

contrairement aux chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. Appartenant au corps des instituteurs et des professeurs des écoles, ils sont nommés par voie de liste d'aptitude départementale par l'inspecteur d'académie⁴². La fonction de direction d'école s'apparente davantage à un emploi supplémentaire à leurs fonctions d'enseignement qui génère le bénéfice de huit points de nouvelle bonification indiciaire (NBI), de points de bonification indiciaire (BI) en fonction de la taille de l'école et d'une indemnité de sujétion spéciale (ISS) composée d'une part fixe et d'une part variable liée à la taille de l'école⁴³.

Tels que présentés dans les documents budgétaires, les crédits correspondant à cette dépense spécifique aux directeurs d'école ne sont pas isolés au sein des crédits de l'action n° 06 ce qui permet pas de distinguer les dépenses spécifiques dédiées à la rémunération des directeurs d'école au sein des crédits consacrés au pilotage (action 06 du programme 140).

Tableau n° 31 : Les crédits consacrés au pilotage

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Crédits consommés	1 114,2	1 146,6	1 201,7	1 208,3	1 248,3	+ 3,3 %

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

L'évolution des responsabilités des directeurs d'école au cours des dernières années s'est accompagnée d'une évolution de leur régime de décharges de service afin de leur permettre de dégager du temps pour l'exercice de leurs missions de direction avec un abaissement progressif des seuils du déclenchement des décharges entre 2014 et 2016. Pour l'année scolaire 2018-2019, 66 % des directeurs d'école bénéficiaient de décharges de service (29 604 sur 44 902 écoles publiques). Les 34 % restant exercent dans les 15 000 écoles publiques abritant une à trois classes, au sein desquelles le dispositif de décharges ne s'applique pas.

⁴² Dans la réponse à une question parlementaire du PLF 2020, le ministère avait indiqué : la rémunération cumulée pour l'année 2018 (rémunération indiciaire et indemnités hors charges) des directeurs d'école s'élève à 1 727,9 M, soit 14,2% du total de la rémunération d'activité du programme pour un effectif total de 41 868 ETPT.

⁴³ Cette indemnité est majorée de 20 % en REP et de 50 % en REP +.

Tableau n° 32 : Décharges des directeurs d'école

		2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
% de directeurs déchargés		64 %	64 %	65 %	66 %	66 %
% des différents taux de décharge	Quarts de décharge	80 %	74 %	64 %	63 %	62 %
	Tiers de décharge		5 %	14 %	14 %	14 %
	Demi-décharges	15 %	15 %	16 %	16 %	16 %
	Décharges complètes	5 %	6 %	6 %	7 %	8 %

Source : MENJ - DGESCO. Champ : enseignement public. France métropolitaine DROM.

La diminution des emplois aidés à compter de la rentrée 2017 n'a pas été totalement compensée par le travail de réorganisation du support administratif des écoles, engagé par les services déconcentrés du ministère.

Des décharges de rentrée et de fin d'année scolaire ont été accordées aux directeurs d'école de moins de quatre classes, soit l'équivalent de la création de près de 600 ETP sur les rentrées scolaires 2015 et 2016. À la rentrée 2017, près de 130 ETP ont été créés au titre des décharges liées aux dédoublements de classes en REP+.

L'accroissement des responsabilités des directeurs d'école s'est également traduit par la revalorisation de leur régime indemnitaire : la part complémentaire de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) des directeurs d'école a été revalorisée. Le régime indemnitaire global d'un directeur d'école est composé de l'ISS, d'une bonification indiciaire et d'une nouvelle bonification indiciaire. Il⁴⁴ varie en fonction de la taille de l'école : il est compris entre 2 601 €, pour une école à classe unique et 5 430 €, pour une école de dix classes et plus. L'ensemble des moyens alloués aux directeurs d'école en 2019 ont représenté plus de 60 % des crédits de l'action 06.

Tableau n° 33 : Répartition des crédits consommés en 2019 de l'action 06

Titre	0140-06-01 Personnels	0140-06-02 Personnels de direction	0140-06-03 Personnels d'inspection	0140-06-04 Personnels enseignants affectés à l'encadrement pédagogique	Total action 6
Titre 2	3 947 382	754 305 393	150 181 074	332 862 577	1 241 296 427
Titre 3		57 331	2 407 168	4 512 428	6 976 928
Titre 6				17 909	17 909
Total	3 947 382	754 362 725	152 588 242	337 392 915	1 248 291 264

Source : CHORUS

⁴⁴ Total brut des indemnités annuelles.

Dans le cadre de l'agenda social 2019, des discussions ont été engagées sur l'évolution des fonctions de directeur d'école et leurs conditions d'exercice. À la suite du suicide d'une directrice d'école, le ministère a engagé une concertation avec les professionnels et les organisations syndicales. Parallèlement à ces travaux, une consultation des directrices et directeurs d'école publique et privée a été lancée afin de recueillir leur opinion et établir ainsi un état des lieux des conditions d'exercice de leur métier, de leurs difficultés et de leurs attentes⁴⁵.

2.3 Les résultats en termes de performance

Le dispositif de performance du programme 140, publié dans les projets annuels de performances (PAP) de la MIES a fortement évolué depuis le PLF 2010, se recentrant sur cinq indicateurs. La priorité au premier degré y est affichée mais sa traduction budgétaire n'est pas encore suffisamment développée. Les indicateurs de résultat des élèves, insuffisamment renseignés, ne permettent pas au lecteur d'apprécier l'évolution du niveau atteint.

2.3.1 Une évolution constante du dispositif de performance du programme 140 depuis 10 ans

Avec deux objectifs et cinq indicateurs, la présentation du dispositif de performance de l'enseignement scolaire public du premier degré a fortement évolué depuis 2010, montrant ainsi un effort de recentrage sur les priorités : la maîtrise des fondamentaux et du socle commun, l'attention aux élèves les plus fragiles et le suivi budgétaire.

⁴⁵ « Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui » - Décembre 2019 – Opinionway pour le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse : 29 007 directeurs d'école (sur 45 500) ont participé à la consultation menée du 13 novembre au 1er décembre 2019.

Tableau n° 34 : Objectifs et indicateurs du PAP 2019

	INDICATEURS programme 140 PAP 2019
OBJECTIF 1	
<i>Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire</i>	INDICATEUR 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun
	INDICATEUR 1.2 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard
	INDICATEUR 1.3 Scolarisation des élèves du 1er degré en situation de handicap
OBJECTIF 2	
<i>Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués</i>	INDICATEUR 2.1 Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée parmi les 30 académies
	INDICATEUR 2.2 Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP

Source : PAP 2019, programme 140.

Tableau n° 35 : Objectifs et indicateurs du PAP 2010

	INDICATEURS programme 140 PAP 2010
OBJECTIF 1	
<i>Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire</i>	INDICATEUR 1.1 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques
	INDICATEUR 1.2 : Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle commun
	INDICATEUR 1.3 : Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun (palier 2)
	INDICATEUR 1.4 : Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard
	INDICATEUR 1.5 : Proportion d'élèves apprenant l'allemand
	INDICATEUR 1.6 : Taux de redoublement
OBJECTIF 2	
<i>Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers</i>	INDICATEUR 2.1 : Rapport des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les trois compétences du palier 1 du socle commun en Réseaux Ambition Réussite / hors EP et en Réseaux Réussite Scolaire / hors EP
	INDICATEUR 2.2 : Rapport des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 le socle commun (palier 2) en RAR / hors EP et en RRS / hors EP
	INDICATEUR 2.3 : Rapports des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences de base en français et en mathématiques en RAR / hors EP et en RRS / hors EP
	INDICATEUR 2.4 : Rapports des proportions d'élèves entrant en 6ème avec au moins un an de retard en RAR / hors EP et en RRS / hors EP
	INDICATEUR 2.5 : Écarts des taux d'encadrement (nombre d'élèves par classe) entre RAR, RRS, et hors EP
	INDICATEUR 2.6 : Evolution de la scolarisation et de la réussite scolaire des élèves handicapés du 1er degré
OBJECTIF 3	
<i>Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté</i>	INDICATEUR 3.1 : Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années
	INDICATEUR 3.2 : Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du 1er degré
	INDICATEUR 3.3 : Part du volume de formation destinée à la spécialisation des personnels se consacrant à la grande difficulté scolaire ou au handicap
	INDICATEUR 3.4 : Taux de remplacement (congrés pour maladie ou maternité)
OBJECTIF 4	INDICATEUR 3.5 : Taux de rendement du remplacement
<i>Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués</i>	INDICATEUR 4.1 : Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée
	INDICATEUR 4.2 : Part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe
	INDICATEUR 4.3 : Proportion d'écoles de une à trois classes

Source : PAP 2010, programme 140.

2.3.2 Une priorité au premier degré affichée dans les PAP depuis 2013 mais peu illustrée du point de vue budgétaire

Le rapport publié par la Cour en 2010 « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves »⁴⁶ recommandait que la France, l'un des pays dans lequel l'école primaire reçoit le moins de financement public par rapport au lycée, procède à un rééquilibrage des financements entre niveaux d'enseignement.

Depuis 2013, avec la loi de refondation de l'école⁴⁷, le principe de la « *priorité à l'école primaire* » apparaît progressivement dans les PAP. Dans le PAP 2017, la traduction budgétaire des leviers développés est précisée, « *avec deux tiers des nouveaux postes d'enseignants titulaires affectés au 1^{er} degré et des moyens exceptionnels accordés aux écoles en éducation prioritaire, au développement du « plus de maîtres que de classes » et à la scolarisation des enfants de moins de trois ans* ». Le PAP 2018 présente la « *priorité au premier degré* » avec le déploiement de la mesure de dédoublement des classes de CP et CE1 de REP+ ainsi que les nouvelles évaluations diagnostiques. Depuis le PAP 2019, l'atteinte du socle commun des élèves de CE2 est présentée dès la présentation stratégique de la mission, mettant en lumière l'importance donnée au 1^{er} degré. Le PAP 2020 développe, dans le cadre de l'application de la loi pour une école de la confiance⁴⁸, l'abaissement de l'instruction obligatoire à l'âge de 3 ans et la limitation à 24 élèves par classe de CP hors éducation prioritaire. L'indicateur du programme 140 « *Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP* » rend par ailleurs compte de l'effort réalisé depuis 2017 pour les classes de CP dédoublées (écart REP+/hors REP de 1,6 en 2016 et de 4,67 en 2018).

Toutefois, comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, la traduction budgétaire de la priorité accordée au 1^{er} degré n'a pas été illustrée dans les PAP. La recommandation « 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 » a été introduite dans la NEB 2017.

En réponse, le MENJ a, pour le PLF 2020, fait figurer, au niveau de la présentation stratégique de la mission, sur le seul périmètre du ministère chargé de l'éducation nationale, la dépense par élève des établissements publics et privés sous contrat, incluant l'enseignement spécialisé, hors

⁴⁶ Rapports consultable sur www.ccomptes.fr

⁴⁷ LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

⁴⁸ LOI n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

apprentissage et formation continue. Elle est estimée pour 2018 et 2017 (en 2018 : 3 320 € par élève en maternelle, 4 070 € en élémentaire, 6 200 € en collège, 7 630 € au LEGT et 9 670 € au lycée professionnel⁴⁹). Ce progrès notable permet de comparer les situations de 2017 et 2018 afin d'illustrer la priorité donnée au 1^{er} degré. Toutefois, l'absence d'une série plus longue et de cibles par programme ne permettent d'appréhender ni l'effort sur le long terme ni les ambitions du ministère. Ceci conduit à renouveler la recommandation, dont la formulation peut être modifiée (cf. 3.5).

L'affichage, en regard, de la dépense totale par élève, calculée par la DEPP⁵⁰, permettrait en outre d'apprécier dans sa globalité l'effort consenti par la nation pour chaque niveau d'enseignement. Dans le premier degré, par exemple, la participation des communes pour la rémunération des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) accroît sensiblement la dépense par élève de maternelle (d'un montant de 6 800 € par élève de préélémentaire en 2017⁵¹ ; cette dépense va augmenter à partir de 2019 avec l'évolution du forfait communal pour les écoles privées tenant compte de l'obligation de scolarisation à 3 ans).

2.3.3 Une évaluation encore insuffisante

Les évaluations permettant de rendre compte de la performance du programme 140 sont, pour les plus emblématiques des résultats des élèves, trop partielles.

L'indicateur « *Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun* » du programme 140 est insuffisamment renseigné. Comme pour les autres niveaux (fin de 6^e et fin de 3^e), l'évaluation mise en œuvre ne permet ni de renseigner les indicateurs du PAP de façon à éclairer le lecteur sur l'évolution des résultats des élèves, ni de justifier les cibles fixées pour ces indicateurs pourtant représentatifs de la mission.

Pour renseigner ces indicateurs des PAP, une mesure du socle est en effet effectuée seulement tous les trois ans alternativement à chaque niveau de validation (CE2, 6^e, 3^e), ce qui ne permet pas d'afficher l'historique des résultats des élèves. Le MENJ a choisi une évaluation triennale, estimant que les évolutions en matière d'éducation ne pourraient s'observer significativement que sur une durée pluriannuelle, comme c'est le cas pour les évaluations internationales à l'exemple de PISA ou PIRLS. Pour autant, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

⁴⁹ Et de 9 840 € par étudiant de STS, de 12 280 € par étudiant de CPGE.

⁵⁰ DEPP RERS 2019 : « 10.5 Les dépenses par élève et par étudiant ».

⁵¹ Et 6 400 en élémentaire, 8710 en collège, 11 060 en LEGT et 12 730 en formation professionnelle au lycée.

juge pertinent de publier chaque année une note d'information étudiant l'évolution des résultats des élèves aux évaluations exhaustives des élèves en début de CP et CE1 en français et en mathématiques.

En outre, seuls les langages français, mathématique, scientifique et informatique sont évalués, ce qui est insuffisant. Le socle commun comporte quatre autres domaines, comme par exemple « *La formation de la personne et du citoyen* » dont les résultats ne sont pas publiés. Le MENJ précise que la complexité de mise en œuvre ne permet pas de l'étendre à la mesure de l'ensemble des compétences du socle et que d'autres évaluations sont utilisées pour vérifier les compétences des élèves, comme les évaluations sur échantillons CEDRE en CM2 et en 3^e pour les langues vivantes, l'histoire géographie, les sciences, ou les évaluations exhaustives en début d'année de CP, CE1 et 6^e qui sont déclinables sur tout le territoire et constituent des indicateurs opérationnels significatifs. Ces évaluations, même si elles complètent l'information du ministère, ne permettent toutefois pas d'évaluer l'ensemble des compétences du socle commun. Par ailleurs, l'enquête sur échantillon réalisée pour renseigner l'indicateur ne prévoit pas les déclinaisons géographiques jusqu'aux écoles ou aux établissements qui seraient toutefois utiles dans le cadre du pilotage de la mission.

Les acquis des élèves dans chacun des domaines de formation sont pourtant annuellement évalués par les enseignants à la fin de chaque cycle de la scolarité. L'atteinte des différents domaines du socle commun étant saisie dans les livrets scolaires numériques des élèves, ces résultats sont utilisables et déclinables annuellement et territorialement. Il est souhaitable de les utiliser et de les porter à connaissance car ils représentent les résultats effectifs des élèves. Le MENJ a précisé en réponse à la NEB 2019 que la DEPP avait prévu d'expertiser les données disponibles, dans un premier temps en classe de 3^e. Il conviendrait d'accélérer ce processus et de l'étendre aux autres niveaux, et en particulier sur le premier degré. La recommandation relative au renseignement des indicateurs sur le socle commun, formulée dans les NEB précédente, est renouvelée (cf. 3.5).

La DEPP conduit par ailleurs, depuis septembre 2017, une étude (suivi de cohorte) pour évaluer l'impact des dédoublements en CP et CE1 d'éducation prioritaire sur la maîtrise des savoirs fondamentaux. Cette étude est complétée par les résultats des évaluations exhaustives de début de CP et de CE1. La DEPP observe pour le moment une relative réduction des écarts entre les élèves de l'éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire, cette réduction étant globalement plus forte pour les élèves de REP, avec pour conséquence une augmentation de l'écart entre REP et REP+. Il est regrettable que l'évaluation du dispositif « Plus de maîtres que de classes » débutée en 2016 n'ait finalement pas été menée à terme. La comparaison de l'efficacité des deux dispositifs aurait permis de statuer sur les dispositions permettant une meilleure efficacité.

Le dispositif de performance a d'autre part permis d'évaluer les résultats positifs de baisse du redoublement. Depuis le PAP 2019, seul l'indicateur « *Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard* » rend compte de cet effort, l'indicateur « *Taux de redoublement* » étant supprimé. Le paragraphe « Justification des prévisions et de la cible » pourrait toutefois indiquer l'évolution des redoublements aux différents niveaux, qui doit rester un point de vigilance.

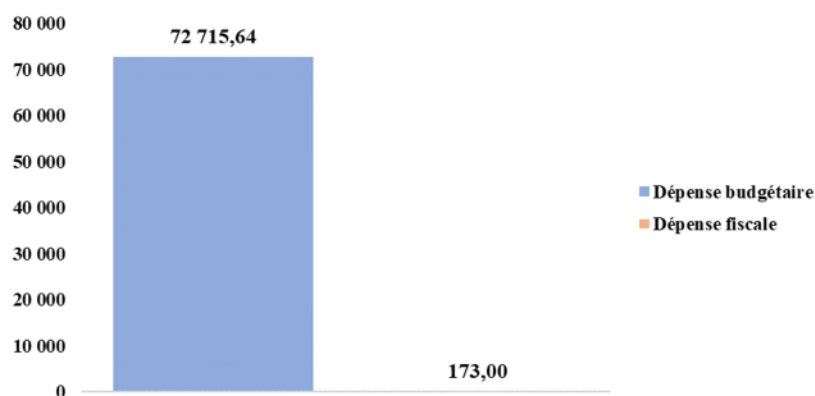
3 AUTRES ELEMENTS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

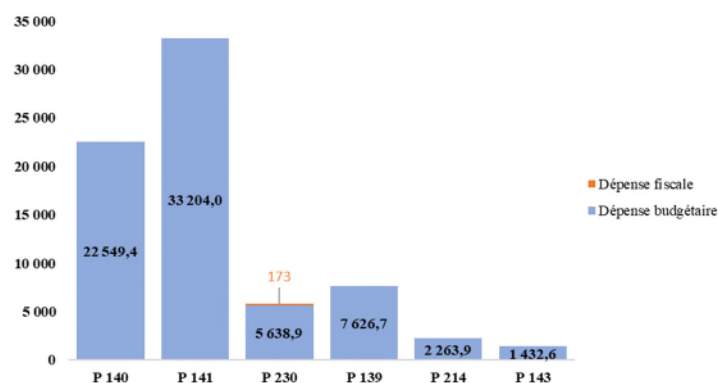
L'ensemble des moyens consacrés par l'État à la politique de l'enseignement scolaire est complété par d'autres dépenses dont la lisibilité pour le Parlement doit être améliorée. Les modalités d'évaluation, tant de l'impact de ces dépenses que des résultats *in fine* des élèves, doivent également être développées.

3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales contribuant aux programmes de la MIES de manière principale sont estimées à 173 M€ pour 2019, équivalentes à environ 0,24 % des dépenses de la mission. D'autres dépenses fiscales contribuent en outre à la mission à titre subsidiaire, pour un montant prévu de 1 742 M€. L'ensemble de ces dépenses consistent essentiellement en des aides aux familles et à la restauration scolaire. Ces aides sont peu ciblées et insuffisamment évaluées. Par ailleurs, des dépenses fiscales rattachées à d'autres missions contribuent à l'enseignement scolaire sans que le montant spécifique dédié à cette politique ne puisse être isolé et évalué.

Graphique n° 6 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Graphique n° 7 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (Mds €)

L'ensemble des dépenses fiscales est constitué d'une part d'aides financières accordées aux familles imposables, par le biais d'exonérations et de réductions d'impôts, d'autre part d'une réduction du taux de TVA pour la fourniture des repas scolaires et universitaires. Les objectifs visés sont la poursuite d'études des jeunes et le développement de l'apprentissage par l'amélioration de la situation financière des familles.

Le montant des dépenses fiscales pour 2019 est estimé à 173 M€ pour les dépenses à titre principal, correspondant à la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire, stable depuis 2018. Le montant prévu des dépenses à titre subsidiaire en 2019 est de 1742 M€, en hausse de 2,1 % depuis 2018 (1706 M€).

Tableau n° 36 : Dépenses fiscales depuis 2017

en M€		Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale			Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire		
N° dispositif	Programme 141	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019
120109	Exonération du salaire des apprentis				450	465	470
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				325	332	335
	Programme 230						
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1)	170	173	173			
730207	Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du 1er et 2nd degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires				938	909	937

Source : réponses du MENJ. Exécutions 2017, 2018 et prévision 2019 figurant dans le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » aux PLF 2019 et 2020. Les données d'exécution 2019 ne peuvent être fournies à ce stade. (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.

Ces dépenses fiscales ont globalement augmenté de 39,2 % depuis 2008, bien que de façon inégale : les dépenses pour la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire ont baissé de 26,42 %, tandis que les dépenses pour l'exonération des salaires perçus par les jeunes, scolarisés, étudiants ou apprentis ont augmenté de 151,5 %.

Bien qu'en forte augmentation depuis 2008, les dépenses fiscales restent insuffisamment ciblées vers les familles en difficulté financière et aucune étude ne permet encore d'en évaluer précisément l'impact.

Par ailleurs, la mesure fiscale 110246 « Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (jusqu'en 2017: pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois) » du programme 103 – « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », d'un montant total prévu de 4,76 Md€ pour 2019, participe de l'effort éducatif dans la mesure où les dépenses au titre du soutien scolaire peuvent donner lieu à ce crédit d'impôt. Cette dépense fiscale n'est ni comptabilisée, la saisie des déclarations fiscales des familles ne permettant pas de distinguer la part relevant du soutien scolaire, ni évaluée dans le cadre de la MIES.

Depuis le 1er janvier 2019⁵², les heures supplémentaires accomplies sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse et, dans la limite de 5000 € nets par an, d'impôt sur le revenu. Ces nouveaux moyens consacrés par l'Etat à la politique de l'enseignement scolaire, annoncés comme des éléments permettant d'améliorer le revenu des enseignants en particulier, ne sont pour le moment ni comptabilisés ni évalués dans le cadre de la MIES. En 2019, les dépenses en heures supplémentaires hors charges pour les enseignants se sont élevées à 1,38 Md€ pour les programmes relevant du MENJ. Une conférence fiscale se tiendra au mois de mai 2020 et ces sujets pourront y être abordés.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Gestion et suivi des opérateurs

Conformément à la lettre de cadrage relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2019, le MENJ a associé les opérateurs de l'enseignement scolaire, dont il assure la tutelle, à la maîtrise des dépenses publiques, tant en matière de crédits de fonctionnement que d'emplois. Les opérateurs de l'enseignement scolaire sont soumis à la comptabilité budgétaire au titre du décret GBCP. Ils ont présenté dès l'exercice 2016 un budget et un compte financier au format GBCP.

Les opérateurs relevant de l'enseignement scolaire ne perçoivent pas de produits de taxes qui leur seraient spécifiquement affectées mais sont habilités à percevoir des versements au titre de la taxe d'apprentissage.

L'ONISEP a perçu à cet égard, en 2019, 65 % de la taxe d'apprentissage totale perçue par les opérateurs de l'enseignement scolaire (101,7 k€). La réforme des modalités de versements et d'attribution de cette taxe pour les exercices à venir ne représente pas d'enjeu majeur compte tenu du faible volume de cette ressource (moins de 0,2 % des concours bruts de la mission au cours des derniers exercices).

Au cours de l'exercice 2019, les contrats d'objectifs et de performance (COP) du CEREQ et du CNED ont été signés respectivement le 29 mars et le 4 avril et couvrent la période 2019-2022. Le COP du CIEP a été signé le 17 décembre 2018 pour la même période. Ils ont été instruits et validés par un comité de tutelle associant la direction des affaires financières et les directions assurant la tutelle métier des opérateurs.

⁵² Article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et article 2 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Les COP de Réseau Canopé et de l'ONISEP couvrant la période 2017-2019 étant arrivés à échéance, la préparation de nouveaux COP est en cours.

L'exécution des COP fera l'objet d'examens annuels par des comités de tutelle dédiés.

Le COP de chaque opérateur est adossé à une trajectoire financière pluriannuelle. Celle-ci n'est pas incluse dans le COP car celui-ci ne constitue pas un contrat d'objectifs et de moyens (COM). Cette trajectoire financière est actualisée de façon infra-annuelle dans le cadre des échanges entre tutelles et opérateurs.

3.2.2 Les emplois des opérateurs

Le nombre d'emplois des opérateurs sous plafond en 2019 est de 3 031 ETPT. Il est inférieur au plafond d'emplois des opérateurs inscrits au programme 214 prévu en LFI 2019 (3 276), lui-même en baisse de 83 ETPT par rapport à la prévision de la LFI 2018.

Tableau n° 37 : Emplois des opérateurs sous plafond

Tous opérateurs de la mission	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019
Emplois sous plafond	3 359	3 092	3 359	3 092	3 276	3 031
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	110	95	110	95	110	96
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	231	228	231	228	236	232
CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance	1 024	936	1 024	936	1 021	921
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	484	448	484	448	484	435
Réseau Canopé (ex SCEREN)	1 510	1 385	1 510	1 385	1 425	1 347

Source : MENJ

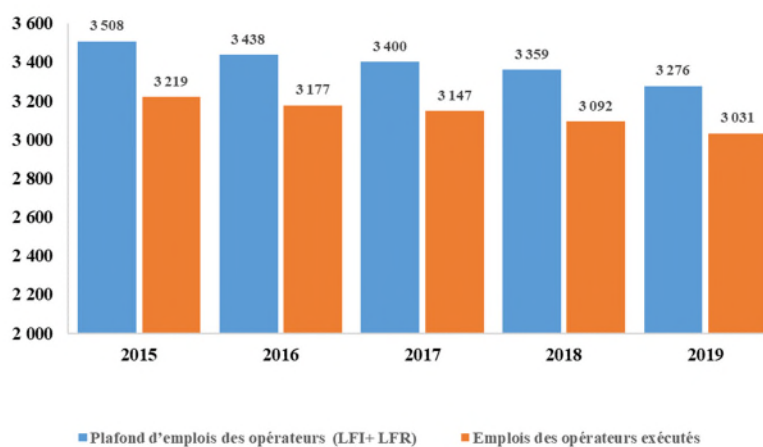
Cette baisse du plafond d'emplois s'explique notamment par un schéma d'emplois de – 13 ETP, dont – 15 pour Réseau Canopé et – 3 ETP pour le CNED alors que le CIEP a bénéficié d'une majoration de 5 ETPT, afin de faire face à l'accroissement de son activité, sans majoration de sa subvention pour charges de service public. En outre, un abattement technique a été appliqué au plafond d'emplois de Réseau Canopé (-70 ETP) au vu du nombre de postes demeurés structurellement vacants lors des exercices précédents. Ce transfert s'opère entre titres au sein du programme 214.

L'exécution constatée en 2019 est inférieure de 245 ETPT au plafond prévu en LFI 2019. Cette sous exécution 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.

Les opérateurs emploient également des personnels hors plafond et des personnels rémunérés par l'État, principalement des enseignants en poste adapté de longue durée affectés au CNED. On peut constater la baisse de l'ensemble de ces personnels depuis trois ans.

Les variations observées depuis 2016 traduisent le schéma d'emplois régulièrement appliqué aux opérateurs. Conjugué aux économies appliquées à la détermination de leur niveau de financement et à l'absence ponctuelle de financement de certaines mesures ou effets (GVT notamment), la contribution des opérateurs à la maîtrise de la dépense publique conduit à une diminution chronique de l'exécution en emplois.

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois des opérateurs et exécution depuis 2015 (en ETPT)



La récurrence de la difficulté des opérateurs à atteindre les plafonds d'emplois pourrait inviter le MENJ à interroger sur le calibrage de ces plafonds, dans un contexte qui demeure marqué par une volonté de réduction du volume d'emplois publics.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

L'enjeu de la remise en ordre des fonds sans personnalité juridique (FSPJ) est substantiel car ils représentent un risque important pour la

transparence de la gestion publique et la capacité du Parlement à remplir sa mission⁵³. Plusieurs fonds s'inscrivent dans le périmètre de la MIES, soit parce qu'ils reçoivent ou ont reçu des fonds grâce aux crédits de la mission, soit parce que leurs buts ou leur activité sont d'une nature similaire à celle de la mission (liste et détails annexe 6). Deux d'entre eux concentrent l'essentiel des dépenses dans ce cadre :

- Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP). Ce fonds est destiné à participer aux dépenses des communes pour les activités périscolaires dans le cadre d'une semaine de quatre jours et demi. Il est exclusivement financé par les crédits de l'action 6 du programme 230 - *Vie de l'élève*. L'agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'État. Plus de 1,5 Md€ d'aides aux communes ont été versés par ce fonds.

Depuis 2017 et la possibilité offerte par le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours, les aides accordées au titre de ce fonds sont en constante diminution. En 2016, 350 M€ avaient été versés aux communes, 339,2 M€ en 2017, 183,4 M€ en 2018 et 41,1 M€ en 2019. Les crédits inscrits en LFI 2020 s'élèvent à 57,1 M€.

- L'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » (INEE). La mise en œuvre du plan numérique intervient d'une part via la mobilisation de crédits budgétaires et d'autre part via la mobilisation de crédits sur le programme d'investissements d'avenir (PIA). Dans ce second cas, la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre des règles de gestion des crédits PIA (*cf. infra : PIA*).

Pour se conformer aux principes budgétaires et améliorer la visibilité du Parlement, il serait nécessaire de reporter une partie de ces dépenses, correspondant aux dépenses récurrentes de l'État, vers le budget général en procédant à une rebudgétisation et de déléguer le reste, correspondant à de réelles innovations numériques, vers un opérateur.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

Deux programmes d'investissements d'avenir (PIA) sont rattachés à la MIES dans le cadre des PIA 1 (2010) ou PIA 2 (2014).

- la construction des internats, financée dans le cadre de l'action « Internats d'excellence et égalité des chances » (PIA 1, programme 324) puis de l'action « Internats de la réussite » (PIA 2, programme 408) ;

⁵³ Cour des comptes : *Rapport sur le budget de l'état en 2017*, disponible sur www.ccomptes.fr

- le numérique éducatif, financé dans le cadre de l'action « INEE » : cette action relevant du PIA 2 a été créée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015.

Les dépenses réalisées en 2019 dans ce cadre s'éloignent parfois des objectifs initiaux des PIA et peuvent relever pour partie des compétences des collectivités territoriales ou de dépenses récurrentes de l'État. En outre, l'utilisation pour la gestion de ces PIA de fonds sans personnalité juridique conjuguée à la création de fonds de concours sont autant de modalités de gestion déjà critiquées par la Cour.

3.4.1 Dépenses dans le cadre de l'action « Internats de la réussite »

L'action du PIA 1 a été dotée de 400 M€. Une première tranche (48 M€), correspondant aux opérations de création d'internats devant ouvrir dès la rentrée 2010, a été engagée ; le solde (352 M€) a été versé à l'ANRU, opérateur chargé de la gestion de l'action. 9 M€ ont par ailleurs été versés sur cette action, dans le cadre de la fin de gestion 2017, au titre du plan d'urgence pour la Guyane.

Sur les 361 M€ gérés par l'ANRU, 358 M€ ont été engagés et 233 M€ ont été décaissés depuis la mise en place du dispositif à fin 2019. Ces données étaient respectivement de 355 M€ et 219 M€, à fin 2018.

94 projets, relevant du PIA 1, ont fait l'objet d'une convention ; une trentaine de projets sont financés à ce titre. Plus de 8 200 places sont ouvertes, avec une priorité pour les lycéens et 17 régions sont bénéficiaires. En 2019, le comité de pilotage a donné un avis favorable pour le financement de 122 places d'internat au lycée agricole de Matiti en Guyane pour un montant de subvention PIA de 4,7 M€.

L'action correspondante du PIA 2 est aujourd'hui dotée de 14 M€, 124 M€ sur les 138 M€ de l'enveloppe initiale ayant déjà été redéployés pour financer le plan numérique. Sur cette enveloppe, 13 M€ ont été engagés et 4 M€ ont été décaissés.

En termes opérationnels, le PIA 2 a permis de sélectionner 9 projets. Sur les 674 places programmées, 300 concernent les collèges afin de répondre aux besoins exprimés.

Si les projets présentés en 2019 sont plus variés géographiquement qu'en 2018 (concentrés dans les outre-mer), leurs objectifs s'avèrent toujours éloignés des objectifs initiaux du PIA 1 « internat d'excellence et l'égalité des chances ». Ce PIA a en effet été créé en 2010 dans le volet « éducation » du plan « Espoirs Banlieues ». Il s'agissait alors d'expérimenter le concept d'internats d'excellence abandonné depuis 2014 au profit des « internats de la réussite ». La convention État-ANRU du 20 octobre 2010 a été modifiée par un avenant le 12 décembre 2014 et une

convention financière État-ANRU a été signée le 14 janvier 2015. Cette action devait permettre de développer le nombre de places en internat et d'améliorer les pratiques éducatives et pédagogiques des internats existants pour tous les élèves qu'ils accueillent.

En dehors d'un contexte renouvelé d'expérimentation, l'intervention de l'État dans un domaine qui relève des collectivités territoriales⁵⁴ est contestable. Comme la Cour l'a écrit en 2014⁵⁵, « *La récurrence de budgets d'investissements substantiels dans des domaines qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite de nombreuses interrogations de principe (...) Un risque de dilution des crédits d'État dans des opérations de droit commun existe, au bénéfice d'un patrimoine dont il n'a pas la maîtrise.* »

3.4.2 Dépenses dans le cadre de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative »

En intégrant les redéploiements de crédits intervenus depuis 2016, l'action a été dotée de 287,3 M€, dont 285,7 M€ ont fait l'objet d'une décision par le COPIL. La comparaison des données fournies par le MENJ avec celles de l'année précédente laisse à penser que l'année 2019 n'a pas donné lieu à des décisions du COPIL.

À l'issue des appels à projets menés de 2015 à 2017, 3 069 collèges et 3 873 écoles ont été sélectionnés pour recevoir des équipements mobiles pour leurs élèves, correspondant à plus de 700 000 élèves équipés à l'aide d'un cofinancement État - collectivités territoriales.

En 2018, les opérations réalisées ont porté sur la poursuite du déploiement du plan numérique à l'école par le biais de subventions aux collectivités territoriales afin d'équiper les élèves de tableaux numériques, de livres scolaires dématérialisés, pour un montant de 40,43 M€. Ainsi, en juin 2018, la moitié des écoles et trois quart des collèges sélectionnés ont déployé les équipements.

Si l'achat de tableaux numériques ou d'équipements mobiles pouvait relever au départ d'une expérimentation, le développement de cette pratique en 2018 sur 43 % des collèges et 51 % des collèges publics ne correspond plus à une innovation ; il relève davantage de dépenses récurrentes de l'État. Des banques de ressources numériques, complémentaires des manuels scolaires, proposent gratuitement depuis la

⁵⁴ La construction des bâtiments scolaires ne relève pas de l'État mais des collectivités territoriales, à l'exception de Mayotte et de certains établissements de Nouvelle Calédonie.

⁵⁵ Rapport public annuel 2014, Tome I, « *Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale* » disponible sur www.ccomptes.fr

rentrée 2016 des ressources couvrant l'ensemble des nouveaux programmes des cycles 3 et 4. Elles comptent plus de 190 000 enseignants inscrits fin 2019 (hors ENT) sur les 245 000 enseignants, soit près de 80 % d'inscrits.

Le gestionnaire d'accès aux ressources (GAR), composant de l'environnement numérique nationale en production depuis septembre 2017, fournit une plate-forme sécurisée pour l'accès aux ressources et garantit la protection des données à caractères personnel. En décembre 2019, plus de 25 projets ENT sont ouverts pour environ 5 300 établissements dans 24 académies qui peuvent disposer du GAR fournissant à plus de 3,4 millions d'utilisateurs (enseignants et élèves) une simplification technique et juridique pour accéder aux 8 400 ressources compatibles GAR.

L'appel à projets « écoles numériques innovantes et ruralités » (ENIR) a été lancé en 2 phases sur 2017 et 2018 (ENIR 1 et ENIR 2), avec pour la 1^{ère} phase l'équipement de 801 écoles dans 751 communes et pour la 2^{ème} phase l'équipement de 2 990 écoles dans 2 819 communes : au total 3 791 écoles dans 3 570 communes.

Élaboré en concertation avec les principales associations d'élus locaux, cet appel à projets permet de soutenir les démarches locales, qu'elles viennent des élus ou des équipes éducatives, d'en assurer la cohérence et de développer ainsi le partenariat local entre les communes et les services de l'Éducation nationale autour des enjeux de l'innovation numérique pour l'éducation et de la réussite des élèves.

Outre le caractère peu conforme aux objectifs initiaux de ces PIA de certains projets ainsi développés, on constate encore en 2019 que la gestion des actions PIA, mobilisant des FSPJ (*cf. supra*) et utilisant des fonds de concours contrevient aux principes budgétaires et altère la visibilité du Parlement, comme cela a déjà été relevé par la Cour.

L'action INEE et l'action « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » viennent en effet abonder des fonds de concours (FDC) rattachés aux programmes de la MIES (détails en annexe 7).

L'utilisation des fonds de concours est justifiée par le MENJ par la multiplicité des acteurs et par la nécessaire proximité avec le territoire, les délégations académiques au numérique pour l'éducation étant en première ligne lors de la mise en place des partenariats entre les établissements, les académies et les collectivités territoriales.

On constate cependant la complexité de ces procédures et d'importants reports de crédits.

Bien que la mobilisation des crédits des PIA créés en 2010 et 2014 soit conforme aux règles de gestion des crédits PIA, dont les orientations générales sont définies par l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finance rectificative pour 2010, leur gestion et leur utilisation contreviennent encore à plusieurs titres aux principes budgétaires, comme la Cour l'a déploré à plusieurs reprises.

3.5 L'analyse de la performance

Depuis 2010, le dispositif de performance de la mission a fortement évolué : les objectifs se sont recentrés sur les différentes étapes de la scolarité des élèves, le nombre d'indicateurs a baissé. Certains indicateurs phares, comme le taux d'accès au bac ou les sorties sans diplôme ont atteint les cibles fixées mais on constate un recul des ambitions affichées face à certaines situations dégradées. Outre les questions développées dans la partie 2, concernant essentiellement le programme 140, certains problèmes déjà relevés par la Cour persistent. L'atteinte des objectifs en matière de santé scolaire doit être mesurée par un indicateur éclairant l'ensemble des objectifs fixés par la nouvelle loi votée en 2019. Le pilotage des programmes, par un dialogue de gestion annuel avec les académies, nécessite la déclinaison de nombreux indicateurs complémentaires, notamment des indicateurs de gestion. L'absence de déclinaisons géographiques fines de nombreux indicateurs ne permet toujours pas aux différents acteurs locaux d'évaluer leur action.

3.5.1 Un dispositif de performance en forte évolution mais des cibles traduisant un recul de certaines ambitions

3.5.1.1 Une évolution continue des projets annuels de performance de la mission vers une plus grande visibilité de l'action publique.

Deux objectifs étaient présentés dans la présentation stratégique de la mission du PAP 2010 : « *conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* » et « *conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétence attendus en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants* ». En cohérence avec les objectifs européens, l'importance donnée à la scolarité obligatoire dans son ensemble, par l'acquisition du « socle commun de connaissances, de compétences et de culture » en fin de 3^e, la nécessité de réduire les sorties sans diplôme et le développement des poursuites d'études après le baccalauréat ont conduit à progressivement modifier les objectifs stratégiques du PAP. Ceux-ci sont devenus, depuis le PAP 2019, les trois objectifs suivants : « *conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun jusqu'en fin de 3^{ème}* »,

« conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants » et « favoriser la poursuite d'études des jeunes à l'issue de la scolarité secondaire ».

Ces objectifs sont, depuis le PAP 2019, illustrés dans la présentation stratégique de la mission par des indicateurs reflétant les différentes étapes de la scolarité des élèves, en CE2, 6^e et 3^e, venant s'ajouter à certains indicateurs stables comme le taux d'accès au baccalauréat.

La question de l'architecture de la mission et des programmes déjà soulevée par la Cour reste cependant posée. La formation des élèves au socle commun couvre l'ensemble de la scolarité obligatoire jusqu'à la classe de 3^e, alors que le programme 140 couvre la scolarité jusqu'au CM2 et que le programme 141 s'étend de la 6^e au lycée. Il serait plus simple de gérer dans un même programme des enseignants de primaire et de collège, ce qui permettrait par exemple de faciliter la rémunération des échanges de service d'un niveau de formation à l'autre.

Par ailleurs, les psychologues de l'éducation nationale (PsyEN) relèvent paradoxalement des programmes 140 pour le premier degré (cf. 2) et 141 pour le second degré au lieu du programme 230 comme c'est le cas des médecins, infirmiers et assistants de service social. La création du corps des PsyEN en 2017, regroupant les psychologues scolaires du premier degré issus des professeurs des écoles et les conseillers d'orientation psychologues du second degré, priorisant la fonction de psychologue, ne s'est pas accompagnée d'une évolution de la maquette budgétaire unifiant leur gestion.

Recommandation 3 Nouvelle (MENJ) Revoir la maquette budgétaire de la MIES pour transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève.

En parallèle de l'évolution de la présentation stratégique, les nombres d'objectifs et indicateurs des programmes ont baissé régulièrement depuis 2010. Les programmes du PAP 2010 comptaient en tout 26 objectifs et 104 indicateurs. On compte 16 objectifs et 51 indicateurs dans le PAP 2019, 16 objectifs et 50 indicateurs dans le PAP 2020. Certains sous-indicateurs ont également été supprimés ou modifiés afin d'illustrer la problématique filles-garçons ou de faciliter la lecture.

Les présentations stratégiques des programmes sont en outre plus développées qu'en 2010, précisant un certain nombre d'indicateurs de contexte permettant de mieux apprécier les résultats de la mission. A

l'exception des indicateurs sur le socle commun, les indicateurs sont mieux renseignés. Le choix des cibles est justifié par de courts textes, celles-ci étant réactualisées en fonction des résultats.

Pour compléter l'information du citoyen, les effectifs et les résultats des élèves ainsi que des études sur le personnel sont par ailleurs publiés en ligne par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Le renseignement des données du dispositif de performance suppose la mise en place d'une procédure impliquant plusieurs directions et services du MENJ. Le ministère a donné une estimation provisoire du temps passé à renseigner le dispositif de performance : entre 357 et 407 journées de travail par an. Pour le MAA, en 2018 les programmes 142 et 143 consacraient de façon mutualisée 1 ETPT dédié à la performance auquel s'ajoute en amont le temps consacré par les fonctions métier à fournir les données. En 2019 le temps consacré au dispositif de performance a été réduit en raison d'une mobilité en cours de remplacement.

3.5.1.2 Des objectifs atteints mais certaines situations et cibles sont dégradées sur le long terme.

La cible de 80 % d'une génération au niveau baccalauréat, objectif central de la mission, a été réitérée depuis la loi d'orientation de 1989⁵⁶. Le PAP 2020 indique un résultat de 80,7 % d'une génération atteignant le baccalauréat en 2018. C'est essentiellement le développement du Bac pro en trois ans, depuis 2009, qui a permis d'atteindre ce résultat. La cible pour 2022 a de ce fait été portée à 84 %.

L'évolution de certains indicateurs représentatifs, par exemple 1.2 « *Proportion d'actes de violence grave signalés* » ou 2.1 « *Proportion d'élèves des écoles en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6^{ème} année* » du programme 230, s'est accompagnée d'une baisse de l'ambition affichée.

La proportion d'actes de violence grave signalés a en effet augmenté en lycée d'enseignement général et technologique (4 pour 1000 élèves en 2008 ; 7,2 en 2018) et en lycée professionnel (15,1 pour 1000 en 2008 ; 22,3 en 2018). Dans le même temps, les cibles se sont montrées moins ambitieuses (2 pour le LEGT et 8 pour le LP dans le PAP 2010, 4 pour le LEGT et 19 pour le LP dans le PAP 2020). La comparaison des réalisations sur le temps long met en lumière des écarts qu'il conviendrait de

⁵⁶ Dans le cadre des PAP, il est complexe de fixer des cibles à trois ans pour des politiques d'éducation. Certains leviers développés, comme par exemple les CP dédoublés en REP +, pourront avoir un impact sur les résultats de la mission dans 12 ans, lorsque les élèves de cette génération se présenteront au baccalauréat.

commenter, tout comme la politique développée pour lutter contre la hausse des incidents constatée.

La Cour a formulé dans la NEB 2018 la recommandation suivante : « Remplacer l'intitulé de l'indicateur 2.1 du programme 230 par « *Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année* » et introduire un sous indicateur relatif à l'ensemble des élèves ». Face à la baisse des réalisations des bilans de santé de la 6^e année, pourtant obligatoires pour tous les élèves, le ministère avait en effet choisi de remplacer depuis le PAP 2018 l'indicateur par la seule situation de l'éducation prioritaire, ce qui restreignait considérablement l'ambition affichée et ne permettait pas de rendre compte de la situation réelle. La loi « Pour une École de la confiance » a été promulguée au Journal Officiel le 28 juillet 2019, abaissant l'instruction obligatoire à l'âge de 3 ans. Dans le cadre de son application, les objectifs et les modalités d'organisation des visites médicales à 3 ans et de la 6^e année doivent être redéfinies. Il conviendra ensuite d'adapter en conséquence les indicateurs du PAP 2021 et de se conformer cette fois-ci pleinement à l'évaluation des objectifs retenus. De ce fait, la recommandation formulée dans la NEB 2018 est devenue sans objet et n'est pas reconduite.

3.5.2 Certaines difficultés persistent, qui ne permettent pas d'apprécier pleinement la performance de la mission.

3.5.2.1 Plusieurs indicateurs restent insuffisamment renseignés

Les indicateurs relatifs à l'atteinte du socle commun par les élèves sont insuffisamment renseignés (cf. 2.3).

Les indicateurs sur le remplacement sont par ailleurs également incomplètement renseignés. L'indicateur 4.2 « taux de remplacement (des congés maladie ou maternité) » du programme 139 n'est plus renseigné ni depuis le PAP 2018, du fait de la refonte de la méthodologie de calcul de cet indicateur. Par ailleurs, les systèmes d'information étant insuffisamment développés, l'indicateur 3.3 « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) » du programme 141 reste renseigné par une enquête par échantillon, ce qui ne permet pas de décliner ces résultats dans le cadre du pilotage des établissements.

La Cour a déjà constaté les difficultés relatives à l'évaluation du système scolaire⁵⁷. Les systèmes d'information et les évaluations doivent

⁵⁷ L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance, décembre 2017, Cour des comptes - www.ccomptes.fr

être développés en vue d'une complète information et d'une meilleure appréciation de l'efficacité des programmes.

3.5.2.2 De nouveaux indicateurs permettraient de mieux évaluer la performance des programmes

Depuis la NEB 2017, la Cour recommande de publier des indicateurs de coût par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes (cf. 2.3).

Une recommandation spécifique, destinée au MAA qui présentait déjà ce type d'indicateur, visait à compléter l'indicateur « Coût unitaire de formation par élève pour l'État (enseignement agricole public) » 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. L'évolution sur le temps long de l'indicateur (7347 € en 2008 et 9874 € en 2018) a permis de mettre en lumière un problème d'efficacité de l'enseignement agricole dû à la baisse du nombre d'élèves et à l'insuffisante adaptation des structures d'enseignement et son intérêt est avéré. Il est régulièrement utilisé par les services du ministère pour expliquer la mise en œuvre d'un schéma d'emplois négatif au sein de l'enseignement technique agricole. Des dépenses de communication ont en outre été réalisées à hauteur de 1 M€ pour lancer une campagne de valorisation des métiers de l'agriculture et de l'enseignement agricole. Il conviendrait que les programmes 140, 141 et 139 comportent également un indicateur précisant la dépense par élève.

Pour le MENJ tout comme pour le MAA, les situations respectives de l'enseignement public et privé ne sont pas distinguées, par manque de données précises disponibles sur la part du coût de formation supportée par les familles et par crainte d'une analyse biaisée des résultats. Les dépenses de l'État engagées sur les secteurs public et privé peuvent être publiées et assorties de commentaires sur les écarts constatés (poids des agrégés, inférieur dans le privé, participation des familles, cotisations retraites, ...) de façon à éclairer le Parlement et les citoyens, en particulier sur l'évolution dans le temps de l'efficacité des différents secteurs scolaires.

Les recommandations, partiellement mises en œuvre, peuvent être reconduites. L'indicateur « Pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins » étant supprimé dans le PAP 2020, il convient d'adapter la formulation pour le MAA. De ce fait, les deux recommandations de la NEB 2018 peuvent être regroupées.

**Recommandation N° 4 reformulée (MENJ et MAA)
Introduire par programme budgétaire des indicateurs de
coûts par élève aux différents niveaux de formation.**

Concernant le programme 143 – *Enseignement technique agricole*, il serait également souhaitable afin de mieux en apprécier l’efficacité de modifier l’indicateur 1.1 « *Taux de réussite aux examens* ». Il comporte depuis le PAP 2020 une déclinaison filles-garçons. Il serait toutefois souhaitable, afin d’uniformiser la présentation des différents programmes et pour mesurer plus finement la performance réelle, d’utiliser plutôt l’indicateur « *Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation* » déjà présent dans les programmes 141 et 139. Les taux de réussite peuvent rester des indicateurs opérationnels utiles.

**3.5.3 Le pilotage de la mission utilise la déclinaison de
nombreux indicateurs complémentaires mais pas
systématiquement des indicateurs du PAP.****3.5.3.1 Le dialogue de gestion avec les académies**

Un dialogue stratégique de gestion et de performance se tient annuellement entre les académies et les différents services du ministère.

La budgétisation des crédits dédiés aux académies s’appuie davantage sur des indicateurs de moyens (taux d’encadrement dans les premier et second degrés), évolutions démographiques d’élèves, prise en compte d’un critère social, que sur la déclinaison des indicateurs de performance inscrits dans les PAP et les RAP.

Les indicateurs du PAP, comprenant de nombreux indicateurs portant sur les résultats des élèves, sont déclinés plus ou moins directement dans le cadre du dialogue de gestion. Les écarts de réalisation avec les cibles peuvent y être commentés. Des indicateurs complémentaires de gestion sont également utilisés. À la suite de ce dialogue, un document de synthèse des échanges est produit pour chaque académie. Il contient des éléments de contexte, de gestion et de résultat, chaque académie y trouvant également un certain nombre d’objectifs.

Chaque académie est responsable de l’organisation du dialogue de gestion avec les circonscriptions, les écoles et les établissements.

3.5.3.2 La nécessaire déclinaison géographique des indicateurs

Ce dialogue, comme cela a déjà été dit par la Cour, gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs calculés sans retard et déclinés à tous les niveaux, de l'école ou l'établissement au niveau national.

Des éléments permettant d'évaluer la performance sont fournis aux personnels, comme par exemple les indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL). De nombreux indicateurs, qui permettraient un parangonnage, sont encore indisponibles au niveau des académies, des écoles ou des établissements, comme par exemple l'atteinte des compétences du socle par les élèves ou leurs parcours après la sortie de l'école ou de l'établissement. Les systèmes d'information restent insuffisamment développés.

La création d'un Conseil d'évaluation de l'école⁵⁸ doit permettre d'améliorer cet état de fait. Les écoles, les établissements et les académies doivent pouvoir disposer d'éléments d'évaluation et de comparaison appropriés. Il convient de reconduire la recommandation suivante, qui n'est pas mise en œuvre.

Recommandation N° 5 reconduite (*MENJ*) 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.

⁵⁸ Article 40 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Titre de la publication	Date de la publication
L'école et le sport : une ambition à concrétiser	Septembre 2019
Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé	Juillet 2019
L'éducation prioritaire	Octobre 2018
La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public	Juin 2018
Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale	Mai 2018
L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance	Février 2018
Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire	Octobre 2017
Le programme Sirhen	Mars 2017
Le remplacement des enseignants absents	Mars 2017

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Observations de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.	Le MENJ indique que le budget HT2 de la MIES est caractérisé par <i>une forte rigidité de la dépense, une part importante des crédits étant destinée à couvrir des dépenses obligatoires et inéluctables</i> . Selon lui, <i>cette situation rend l'application de la recommandation de la Cour difficile à mettre en œuvre</i> .		Non mise en œuvre par le MENJ Mise en œuvre par le MAA
2**	Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois.	Les ministères indiquent que la rémunération des assistants d'éducation (AED) sur le titre 2 n'est pas envisagée. Par conséquent, cette rémunération est toujours prise en charge sur le budget des EPLE, subventionnés par les ministères sur le titre 6 (dépenses d'intervention). Le ministère de l'éducation nationale précise que le recrutement et la rémunération des AED par les EPLE est « <i>justifié par la nécessité de recruter et de gérer « au plus près des besoins » les personnels dédiés à des fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves, à l'accompagnement pédagogique et à l'aide à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) »</i> . Ce dispositif mis en œuvre dans la gestion des AED demeure également appliqué aux AESH recrutés en CDD. Les ministères indiquent que seule la rémunération des AESH recrutés en CDI est transférée sur le titre 2.		Refus

3	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.	Le MENJ indique que le PAP 2020 présente, au niveau de la présentation de la mission, la dépense sur le seul périmètre du ministère chargé de l'éducation nationale. Elle estime le coût par élève et par étudiant des établissements publics et privés sous contrat, hors apprentissage et formation continue (maternelle, élémentaire, collège, LEGT, LP, STS et CPGE). Il précise que la problématique d'une déclinaison éventuelle d'un indicateur de coût par élève distinguant public et privé reposerait sur des périmètres d'analyse qu'il estime difficilement comparables entre secteurs d'enseignement, faute de données précises et disponibles sur la part du coût de formation supportée par les familles, sur le retraitement du CAS pensions, ou bien encore sur la rémunération des personnels enseignants qui est en tout état de cause marquée par une différence structurelle (peu d'agregés, beaucoup de non-titulaires) et que les écarts potentiels de résultats susceptibles d'être relevés entre secteurs pourraient être mal analysés et donner lieu à des conclusions biaisées quant à la réalité du coût de formation ainsi estimé. Le MAA souligne que le programme 143 dispose des informations requises, et peut répondre à la demande. Il est favorable à l'établissement d'une méthodologie commune à l'ensemble de la mission. Il attire l'attention sur les risques de cette approche par les coûts sans prise en compte du service rendu, de la diversité des situations locales et des impératifs du pilotage.	Proposition de fusion avec la recommandation 4.	Mise en œuvre incomplète
4	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	Dans le PAP 2020, l'indicateur 2.2 <i>pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins</i> a été supprimé. Le MAA estime que ces indicateurs servent au pilotage du secteur public, et non au pilotage de la mission de service public. Lorsque cette mission est exécutée par un prestataire privé, la loi et le règlement fixent les modalités du contrat (notamment, le prix, équivalent du coût	L'indicateur 2.2 étant supprimé dans le PAP 2020, la recommandation	Non mise en œuvre

	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.	unitaire de formation); ces modalités ne donneraient aucune pertinence à l'indicateur 2.1 pour le secteur privé, ni même aucune base légale pour la collecte des informations requises auprès des opérateurs.	doit être reformulée. Proposition de fusion avec la recommandation 3.	
5	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.	Le MENJ précise que le rythme triennal de ces évaluations a été choisi dans la mesure où les évolutions en matière d'éducation ne peuvent significativement s'observer que sur une durée excédant un an. En regard de ces indicateurs le MENJ utilise les résultats des évaluations internationales et les évaluations exhaustives, annuelles, de tous les élèves de CP, CE1, 6 ^e et 2 nd e. Réalisées sur échantillons nationaux, les évaluations de fin de cycle 2, 3 et 4 sont déclinées au niveau du secteur public/privé, de l'éducation prioritaire/éducation prioritaire renforcée/hors éducation prioritaire. Pour les dialogues stratégiques de gestion et de performance, les évaluations à l'entrée en CP, CE1 et 6 ^e ont été exploitées en 2019 comme outils de pilotage académique et infra-académique.	Le MENJ ne répond pas en 2020 sur l'utilisation du livret scolaire numérique qui permettrait de disposer des évaluations du socle réalisées par les enseignants.	Non mise en œuvre
6	Remplacer l'intitulé de l'indicateur 2.1 du programme 230 par « proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année » et introduire un sous indicateur relatif à l'ensemble des élèves.	Le MENJ précise que le choix, depuis le PAP 2018, de centrer l'indicateur sur l'éducation prioritaire vise à rappeler l'objectif de réduction des inégalités de santé dès le plus jeune âge et fiabilise le calcul du taux de réalisation en bénéficiant d'un dénominateur de l'indicateur plus robuste. L'article L. 541-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction actuelle (loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016), dispose que les élèves bénéficient, au cours de leur scolarité, de visites médicales et de dépistage obligatoires, et qu'au cours de la sixième année, cette visite comprend un dépistage des troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école	Compte tenu de l'évolution législative, il convient d'attendre la modification de l'indicateur dans PAP 2021 qui devra prendre	Devenue sans objet

		de la confiance modifie l'article L. 541-1 à compter du 1er septembre 2020, avec la mise en place d'une visite à l'école pour tous les enfants âgés de trois à quatre ans, effectuée par les professionnels de santé du service départemental de protection maternelle et infantile. L'organisation de la visite de la sixième année « comprenant un dépistage des troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage », doit être fixée par voie réglementaire. Ces modifications pourront conduire à réexaminer l'indicateur 2.1 du programme 230.	en compte les nouveaux textes réglementaires ainsi que la recommandation 6 précédemment formulée.	
--	--	---	--	--

** Totalelement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

*** recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*

Annexe n° 3 : Les décrets de transfert et de virement

Référence du décret	Nature	Motif	Programme	(en euros)	
				T2	HT2
Décret n° 2019-492 du 21 mai 2019	transfert	transfert en provenance du programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances pour permettre la mise en œuvre de la mesure "petits déjeuners à l'école" de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.	230		3 000 000
Décret n° 2019-819 du 1er août 2019	transfert	transfert à destination du programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement (49 250 €), du programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines (414 424 €) et du programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (144 899 €) : Facturation de prestations de services informatiques interministérielles	214		-608 573
		facturation du dispositif d'accompagnement du déploiement du livret scolaire unique (LSU)	214		539 100
			143		-539 100
Décret n° 2019-990 du 25 septembre 2019	transfert	transfert en provenance du programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances pour permettre la mise en œuvre de la mesure "petits déjeuners à l'école" de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.	230		2 000 000
Décret n° 2019-1029 du 7 octobre 2019	transfert	transfert en provenance du programme 123 Conditions de vie outre-mer de la mission Outre-mer pour financer des postes de surveillants et techniciens spécialisés dans des lycées de Nouvelle-Calédonie et la construction d'un collège à Saint-Martin et d'un institut de la réussite éducative à Saint-Pierre-et-Miquelon	214		8 413 000
Décret n° 2019-1134 du 5 novembre 2019	transfert	transfert en provenance du programme 349 Fonds pour la transformation de l'action publique de la mission Action et transformation publiques pour couvrir les besoins en dépenses de personnel du projet « Indicateurs d'insertion » porté conjointement par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et par celui du travail (projet lauréat du Fonds de transformation de l'action publique).	214	204 301	
Décret n° 2019-1228 du 25 novembre 2019	transfert	transfert en provenance du programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement : remboursement par le Conseil de l'Union européenne des frais de déplacement des délégués français aux réunions du Conseil et de ses instances entre 2015 et 2018, via le Secrétariat général des affaires européennes.	214		9 948
Décret n° 2019-1305 du 6 décembre 2019	transfert	transfert en provenance du programme 147 Politique de la ville de la mission Cohésion des territoires destiné à assurer le remboursement des personnels mis à disposition dans le cadre du dispositif des délégués du préfet	140	576 850	
			141	1 475 050	
			214	60 000	
			230	180 000	
Décret n° 2019-1311 du 6 décembre 2019	virement	virement à destination du programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : redéploiement au sein des crédits de personnel du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, dans le cadre des travaux de fin de gestion.	143	-2 900 000	
Décret n° 2019-1314 du 6 décembre 2019	virement	redéploiement des crédits de personnel dans le cadre des travaux de fin de gestion	141	-15 500 000	
			214	-11 000 000	
			140	9 000 000	
			230	6 500 000	
			139	11 000 000	
Total				-403 799	12 814 375

Source : textes réglementaires

Annexe n° 4 : Les dépenses de fonctionnement**Tableau n° 38 : Les dépenses de fonctionnement**

En M€	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
P140	33,14	28,96	33,88	30,02
P141	57,56	46,88	54,71	52,52
P230	54,84	40,32	51,97	45,99
P139	5,08	3,09	3,99	3,09
P214	632,95	616,65	574,10	548,10
S/total ministère de l'éducation nationale	783,58	735,90	718,66	679,72
P143	9,46	11,93	10,39	10,72
Total mission	793,03	747,83	729,05	690,45

Sources : LFI, RAP, infocentre chorus

Annexe n° 5 : Les opérateurs

Tableau n° 39 : Crédits des opérateurs en LFI et en exécution

Tous opérateurs de la mission	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019
Crédits budgétaires	159,79	161,52	159,79	161,52	161,33	165,97
Taxes affectées						
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	6,95	6,90	6,95	6,90	7,03	7,04
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	5,81	5,96	5,81	5,96	5,94	6,00
CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance	28,13	28,92	28,13	28,92	28,57	31,56
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	29,25	29,26	29,25	29,26	29,58	29,53
Réseau Canopé (ex SCEREN)	89,66	90,49	89,66	90,49	90,21	91,85

Source : MENJ

Annexe n° 6 : Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) se trouvant dans le cadre de la MIES

- Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)⁵⁹

Les aides du fonds sont constituées d'une part forfaitaire de 50 € par élève éligible et d'une part majorée de 40 € par élève éligible, dont le bénéfice est limité aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine « cible » ou de la dotation de solidarité rurale « cible » et aux communes des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin.

L'agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'État.

Plus de 1,5 Md€ d'aides aux communes ont été versés par ce fonds, financé par les crédits de l'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230. Depuis 2017 et la possibilité offerte d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours, les aides accordées au titre de ce fonds sont en constante diminution. En 2016, 350 M€ avaient été versés aux communes, 339,7 M€ en 2017 et 183 M€ en 2018 et 41,1 M€ en 2019. Les crédits inscrits en LFI 2020 s'élèvent à 57,1 M€.

- L'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » (INEE).

La mise en œuvre du plan numérique intervient d'une part via la mobilisation de crédits budgétaires et d'autre part via la mobilisation de crédits sur le programme d'investissements d'avenir (PIA). Dans ce second cas, la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre des règles de gestion des crédits PIA (détails annexe 7).

- le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2019,

- le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2019,

- le Fonds national pour la société numérique n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2019,

⁵⁹ Instauré par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

- le Fonds pour l'équipement informatique des établissements scolaires n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2019,
- Formation par alternance - Fonds mixte CDC (Investissements d'avenir),
- le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Ce fonds a participé en 2019 aux aménagements de postes d'agents pour un montant de 4 M€.

Annexe n° 7 : Les fonds de concours abondés par les PIA en 2019

L'action INEE abonde les FDC suivants :

- Programme 139 :

FDC 1-2-00440 (HT2) au titre du financement des ressources numériques pour les collèges privés sélectionnés dans le cadre des appels à projets : aucun crédit n'a été rattaché en 2019. Le fonds a uniquement été alimenté par les reports de crédits 2018 sur 2019, soit 0,61 M€ en AE et en CP.

- Programme 141 :

FDC 1-2-00441 (HT2) au titre d'une part du financement des ressources numériques pour les collèges publics sélectionnés dans le cadre des appels à projets et d'autre part des dépenses de fonctionnement relatives aux expérimentations conduites auprès de lycées professionnels (volet PROFAN de l'action INEE : expérimentations portant sur les nouvelles utilisations du numérique par des élèves de lycée professionnel) : aucun crédit n'a été rattaché en 2019⁶⁰. Le fonds a été alimenté par les reports de crédits 2018 sur 2019, soit 9,78 M€ en AE et 9,81 M€ en CP.

FDC 1-2-00489 (T2) au titre de dépenses de personnel à destination des personnels impliqués dans les expérimentations PROFAN. Le fonds a été abondé par les reports de crédits 2018 sur 2019, soit 4,79 M€ en AE et en CP.

- Programme 214 :

FDC 1-2-00442 (HT2) au titre du financement des équipements pour les collèges publics sélectionnés dans le cadre des appels à projets, des banques de ressources nationales, d'un environnement de confiance et du développement des usages 10 M€ ont été rattachés en 2019⁶⁰. Le fonds a, par ailleurs, été alimenté par les reports de crédits 2018 sur 2019, soit 54,98 M€ en AE et 67,66 M€ en CP.

L'action « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » : la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014 a créé le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » doté de 126 M€ de crédits, au titre des investissements d'avenir (Programme d'investissements d'avenir, PIA), abonde le FDC suivant :

- Programme 214 :

⁶⁰ Des montants résiduels ont été inscrits en recette au titre de trop-perçus de crédits, respectivement 1 000 € sur le programme 141 et 53 190 € sur le programme 214.

FDC 1-2-00387 (HT2) au titre du financement de projets innovants destinés à simplifier l'action publique, tels que le projet Open scol (Outils Pédagogiques d'Évaluations Numériques Scolaires) : 0,14 M€ ont été rattachés en 2019. Applications pour le suivi et l'évaluation des élèves en école et au collège, en particulier dans le cadre de l'inclusion scolaire, en amont de l'application LSUN.