Cour des comptes

Mission interministérielle
Enseignement scolaire

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

Exercice 2014

Enseignement scolaire

Programme 140 – Enseignement scolaire public du 1er degré
Programme 141 – Enseignement scolaire public du 2nd degré
Programme 230 – Vie de l'élève
Programme 139 – Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés
Programme 214 – Soutien de la politique de l'Education nationale
Programme 408 – Internats de la réussite
Programme 143 – Enseignement technique agricole

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	65,14 Md€	65,43 Md€	65,28 Md€
CP	64,96 Md€	65,16 Md€	65,11 Md€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
979 716	966 932	4 413	3 983

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
5	1 615 M€

SOMMAIRE

Synthèse 4

Introduction 9

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 11
A - Des crédits consommés légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale en 2014 11
B - La programmation des crédits 13
C - La gestion des crédits en cours d'exercice 17
D - L'exécution 2014 et le budget triennal 2013-2015 23

II - Les grandes composantes de la dépense en 2014 25
A - La masse salariale et la gestion des emplois 25
B - Les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel et subventions pour charge de service public 37
C - Les dépenses d'intervention 38
D - Les dépenses d'investissement 42
E - Les opérateurs 43
F - Les dépenses fiscales 46

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité 48
A - La régularité de l'exécution budgétaire en 2014 48
B - La démarche de performance 49
C - La soutenabilité budgétaire 60

IV - Les recommandations de la Cour 64
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 et reprises en 2014 64
B - Les nouvelles recommandations formulées au titre de la gestion 2014 65

V - Annexes 66

Synthèse

1 - Résumé des principales observations

Au sein du budget de l'Etat, la mission interministérielle ***Enseignement scolaire*** (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Ces crédits constituent la quasi-totalité des moyens consacrés à l'enseignement scolaire. Seuls les crédits affectés par les ministères des affaires étrangères, de la santé et de la défense aux établissements d'enseignement scolaire relevant de leur tutelle sont situés hors MIES[1].

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

En outre, l'absence de chef de file et le manque de coordination dans la gestion entre les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture rendent largement fictif le caractère interministériel de la mission ***Enseignement scolaire.***

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance des dépenses de personnel (93 % du total, cf. graphique n°1 en annexe), les autres dépenses étant pour l'essentiel des dépenses inéluctables (bourses d'enseignement par exemple). Les marges de manœuvre hors gestion des ressources humaines sont donc réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

En outre, des emplois permanents contribuant à la mission ***Enseignement scolaire*** n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs). Il s'agit des assistants d'éducation

[1] Il s'agit des établissements du ministère chargé des affaires sociales, des quatre lycées militaires, des établissements scolaires sous tutelle du ministère de la justice (principalement les écoles de la Légion d'honneur), des 12 lycées maritimes et du réseau d'enseignement français à l'étranger, composé de 494 établissements.

(54 395 ETPT[2] au MENESR et 1 165 ETPT au MAAF) dont une grande partie devront être à terme placés sous plafond d'emplois puisque potentiellement éligibles à un contrat à durée indéterminée en vertu de la loi n 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ainsi un plafond spécifique pourrait être ouvert les concernant.

En matière de pilotage des emplois et de la masse salariale, le MENESR met en œuvre une réorientation politique qui l'a conduit à passer d'une règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, à un objectif de création de 54 000 postes sur la mandature actuelle[3], en sus du remplacement systématique des agents quittant le ministère. Cette inversion de logique rend le pilotage du schéma d'emplois très délicat, notamment du fait des difficultés de prévision des départs à la retraite et de la question très sensible du recrutement. L'inertie des mesures prises sur les exercices précédents (extension en année pleine de l'exécution 2012 et 2013) et les sous-réalisations constatées sur l'exercice 2014 maintiennent un décalage persistant entre entre le plafond d'emplois tel que voté par le parlement et son exécution. L'exercice 2014 est néanmoins le premier qui reflète pleinement et exclusivement la nouvelle politique d'emplois du MENESR, le volume d'exécution du plafond d'emplois étant en hausse de 7 859 ETPT (il était encore en baisse à hauteur de -1 331 ETPT en 2013).

Ces difficultés de mise en œuvre altèrerent la qualité de la prévision budgétaire et du pilotage de la masse salariale. Malgré une évolution des crédits de titre 2 du MENESR hors contribution au CAS ***Pensions*** orientée à la hausse, des impasses budgétaires ont été constatées en prévision et en gestion. Parmi les effets les plus notables de la sous-réalisation du schéma d'emplois et d'un pilotage budgétaire sous-calibré figurent un dépassement du *glissement vieillissement-technicité* (GVT) solde, lié pour partie aux moindres départs à la retraite, ainsi qu'un recours accru aux heures supplémentaires lié au faible rendement de certains concours. Les plafonds de crédits alloués à la MIES dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques n'ont pris en compte ces évolutions que partiellement. En 2014, la consommation des

[2] L'ETPT est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

[3] 1°000 autres postes sont prévus au sein du MAAF

crédits de titre 2 hors contribution au CAS ***Pensions*** a excédé d'une part le plafond du triennal de l'année 2014 tel que mentionné à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2013 à 2015 votée le 31 décembre 2012 à hauteur de 470 M€ et, d'autre part, le plafond de la LFI 2014, à hauteur de 260 M€, celui-ci ne respectant pas non plus le plafond de la loi de programmation. Le nouveau triennal 2015 - 2017 adopté par la nouvelle loi de programmation du 29 décembre 2014 prend acte de ces dépassements ainsi que de la priorité accordée à la mission en ajustant à la hausse le plafond de l'année 2015 de +890 M€ (+ 1,9 %).

Le dépassement en 2014, en programmation puis en exécution, de ces plafonds est non-conforme aux dispositions des lois de programmation des finances publiques et pourrait conduire à un problème de soutenabilité si la dynamique actuelle des dépenses n'est pas mieux maîtrisée.

2 - L'appréciation d'ensemble

Au terme de son contrôle, la Cour formule l'appréciation générale suivante sur la gestion budgétaire de la mission

L'exécution budgétaire des programmes de la MIES a été caractérisée par les tensions persistantes rencontrées sur les besoins de crédits T2, notamment pour les programmes n°140 et 139. Les besoins non couverts par les crédits disponibles (crédits de la LFI diminués de la réserve de précaution) ont notamment nécessité une levée de la moitié (52%) de la réserve de précaution et le recours en fin de gestion à un décret d'avance pour l'ouverture de crédits à hauteur de 327,3 M€.

Régularité - Le dépassement en exécution des crédits votés en LFI 2014 de 0,26 Md€ conduit à s'interroger sur la sincérité de la programmation budgétaire du MENESR, non en raison du montant modeste (0,4 % de la MIES), mais du caractère récurrent et intentionnel de la sous-budgétisation initiale des crédits de titre 2. Si la Cour ne méconnait pas la difficulté du MENESR à définir jusqu'au dernier semestre le point d'atterrissage de ses dépenses de titre 2, elle estime que la constance du problème reflète un arbitrage visant à ne pas l'anticiper dans le budget initial.

Performance - Les ministères semblent s'être approprié les documents budgétaires de performance de la LOLF, en dépit de l'investissement consacré à leur confection. Selon le MENESR, les indicateurs LOLF sont utilisés comme outils de diffusion d'une culture de performance, notamment au travers des dialogues de gestion avec les rectorats, et il est indéniable qu'un effort de rationalisation des indicateurs LOLF a été déjà engagé. Toutefois, la portée de l'exercice pourrait être améliorée comme l'architecture de la mission mériterait d'être examinée au regard des grands objectifs du MENESR. Par ailleurs, les objectifs du système éducatif, tels que décrits dans les documents budgétaires, ne sont toujours pas stabilisés, soulignant qu'il n'existe pas véritablement à ce jour de vision clarifiée et consolidée de ce que devrait accomplir le système éducatif.

Soutenabilité - Le dépassement en exécution des crédits votés en LFI 2014 atteint 0,26 Md€, plafond LFI qui ne respectait pas non plus à hauteur de 0,21 Md€ le plafond du triennal de l'année 2014 tel que mentionné à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2013 à 2015 votée le 31 décembre 2012. Ces dépassements, au total de 0,47Md€ ne sont pas conformes aux dispositions des lois de programmation de finances publiques. Par ailleurs, le rehaussement du plafond prévu par loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 n'assurera la soutenabilité de la mission que si les leviers de la gestion sont mieux assurés, notamment sur le titre 2 en raison de son poids déterminant (93% de la MIES).

3 - Les recommandations de la NEB

a) Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

Aucune recommandation formulée dans la NEB 2013 ne peut être considérée comme pleinement mise en œuvre en 2014. Ces recommandations sont donc reconduites.

b) Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Recommandation n°1 – reconduction : mettre en cohérence les programmes de la mission avec les objectifs de la politique éducative, et notamment introduire un programme « socle commun ».

Recommandation n°2 – reconduction : désigner un chef de file unique pour la mission interministérielle ; le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'agriculture doivent systématiser leurs travaux communs dans tous les champs de la gestion.

Recommandation n°3 – nouvelle : documenter la procédure de suivi de l'exécution budgétaire en fin de gestion du MENESR.

Recommandation n°4 – reconduction : mettre les assistants d'éducation sous un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois et son augmentation continue justifient pleinement.

Recommandation n°5 – reconduction partielle : achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs concernés.

Recommandation n°6 – nouvelle **:** bâtir une vision consolidée des objectifs et missions du système éducatif, en distinguant dans la présentation du PAP les objectifs législatifs et priorités politiques.

Recommandation n°7 – reconduction **:** afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 3.1 et 3.2 du programme n°143 en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.

Recommandation n°8 – reconduction partielle **:** restreindre le nombre d'indicateurs des documents budgétaires aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.

Recommandation n°9 – nouvelle : présenter dans les documents budgétaires un suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 et des moyens qui y sont consacrés.

Introduction

La mission interministérielle ***Enseignement scolaire*** (MIES) est composée en 2014 de sept programmes, dont six relèvent du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) et un du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Ils peuvent être regroupés de la manière suivante :

- quatre programmes d'enseignement qui, avec 58,2 Md€ de crédits, mobilisent 90 % des moyens alloués à la mission. Trois programmes du MENESR regroupent les crédits alloués à l'enseignement non agricole : deux programmes distincts sont consacrés à l'enseignement public (n° 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et n° 141 – *Enseignement scolaire public du second degré)* et un à l'enseignement privé (n°139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés)*. Le quatrième programme est dédié à l'*enseignement technique agricole* (n° 143) et dépend du MAAF ;
- deux programmes du MENESR à vocation transverse pour 6,6 Md€ de crédits : le programme n° 230 – *Vie de l'élève* qui vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves et le programme n° 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* qui regroupe les fonctions support et l'appui métier ;
- enfin, un dernier programme (n°408 – *Internats de la réussite*), doté de 150 M€, a été créé et rattaché au MENESR pour le seul exercice budgétaire 2014 dans le cadre du nouveau programme des investissements d'avenir.

Le tableau n°1 ci-dessous offre une vue synthétique des moyens alloués à la mission ***Enseignement scolaire***.

Les sept programmes de la mission financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel puisque les dépenses de titre 2 représentent 92,7 % des crédits de la mission (respectivement 99,8 % et 99,6 % pour les programmes n° 140 et 141). Par ailleurs, les 979 716 ETPT de la mission représentent 51 % du total du plafond d'emplois autorisés par la LFI pour le budget général et les budgets annexes de l'Etat, ce qui révèle l'importance de la mission dans les effectifs globaux de l'Etat. Le principal enjeu de gestion de cette mission est donc clairement constitué par le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines des ministères.

Tableau n°1 Plafonds de crédits et d'emplois adoptés en LFI 2014

en M€	**Crédits (CP)**	% du total	*Dont titre 2*	% du total	T2/Total des crédits	**Effectifs (en ETPT)**	% du total
140- Enseignement scolaire public du premier degré	19 260	29,6%	*19 225*	31,9%	99,8%	322 388	32,9%
141- Enseignement scolaire public du second degré	30 470	46,9%	*30 362*	50,4%	99,6%	450 149	45,9%
230 - Vie de l'élève	4 429	6,8%	*1 929*	3,2%	43,6%	37 041	3,8%
139 - Enseignement privé du 1er et du 2nd degré	7 102	10,9%	*6 362*	10,6%	89,6%	131 578	13,4%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 210	3,4%	*1 451*	2,4%	65,7%	23 741	2,4%
408 - Internats de la réussite	150	0,2%		0,0%	0,0%		0,0%
s/total ministère de l'éducation nationale	**63 621**	**97,9%**	**59 329**	**98,6%**	**93,3%**	**964 897**	**98,5%**
143 - Enseignement technique agricole	1 343	2,1%	*862*	1,4%	64,2%	14 819	1,5%
Total mission	**64 964**		**60 192**		**92,7%**	**979 716**	

Source : LFI 2014

L'architecture de la mission n'apparaît toujours pas articulée avec les principaux objectifs de la politique éducative tels qu'ils ont été formulés dans les lois définissant les missions du service public de l'éducation puis codifiées. Cette observation a été faite maintes fois par la Cour, de manière cohérente et convergente, dans les différents travaux qu'elle a publiés sur le sujet. Le pilotage actuel demeure fondé sur une double segmentation correspondant d'une part à une distinction entre premier et second degrés dans une logique de gestion des corps des agents titulaires et, d'autre part, à la distinction entre enseignement scolaire public et privé.

Concernant le pilotage interministériel de la mission, les observations formulées de façon constante depuis 2011 sur ses lacunes (recrutements, gestion des remplacements, des contractuels) n'ont pas fait l'objet de mesures de corrections significatives, malgré des efforts de rapprochement entre les deux ministères réalisés depuis 2011 et la signature d'une convention le 8 septembre 2011 aujourd'hui échue.

Les recommandations associées à ces constats et formulées dans la NEB 2013 n'ont pas été mises en œuvre. Elles méritent donc d'être reconduites pour l'exercice 2014.

Recommandation n°1 : *mettre en cohérence les programmes de la mission avec les objectifs de la politique éducative, et notamment introduire un programme « socle commun ».*

Recommandation n°2 *: désigner un chef de file unique pour la mission interministérielle ; le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'agriculture doivent systématiser leurs travaux communs dans tous les champs de la gestion.*

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - Des crédits consommés légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale en 2014

Au cours de la gestion 2014, les crédits consommés ont été légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale (+ 141 M€ en AE et + 147,5 M€ en CP, soit un dépassement de 0,2 %), essentiellement du fait du programme n° 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* (+ 122,6 M€ en CP, soit un dépassement de + 0,6 %).

Tableau n°2 : Exécution budgétaire en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE)		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	19 260,35	19 383,69	19 383,04
n°141	2nd degré public	30 470,24	30 511,30	30 510,64
n°230	Vie de l'élève	4 495,75	4 522,49	4 511,23
n°139	Enseignement privé	7 101,78	7 113,27	7 112,68
n°214	Soutien	2 315,65	2 409,38	2 269,16
n°408	Internats de la réussite	150,00	138,00	138,00
n°143	Enseignement agricole	1 342,73	1 353,38	1 352,69
Total		**65 136,50**	**65 431,51**	**65 277,43**

Programmes		Crédits de paiement (CP)		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	19 260,35	19 383,33	19 382,98
n°141	2nd degré public	30 470,24	30 511,31	30 510,76
n°230	Vie de l'élève	4 428,71	4 454,97	4 449,44
n°139	Enseignement privé	7 101,78	7 112,76	7 112,72
n°214	Soutien	2 210,10	2 201,73	2 163,97
n°408	Internats de la réussite	150,00	138,00	138,00
n°143	Enseignement agricole	1 342,73	1 353,55	1 353,55
Total		**64 963,92**	**65 155,65**	**65 111,41**

(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

Sources : LFI 2014, Infocentre Chorus

En 2014 et à périmètre constant (hors crédits du nouveau programme n° 408 – *Internats de la réussite)* :

- les crédits des programmes de la mission interministérielle votés en LFI étaient supérieurs de 1,4 % en AE et de 1,3 % en CP à ceux votés en LFI 2013[4],

- les crédits consommés ont progressé de 2,6 % en AE et de 2,4 % en CP par rapport à 2013[5]. Ces augmentations sont plus conséquentes que lors de l'exercice précédent (+ 2,4 % en AE et + 1,75 % en CP exécutés en 2013) reflétant le caractère prioritaire accordé à la mission. Elles se sont focalisées principalement sur les programmes *Vie de l'élève* et *Enseignement scolaire public du premier degré*.

Tableau n°3 : Evolution des dépenses en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE)					
		LFI 2013	LFI 2014	Evolution	Exécution 2013	Exécution 2014	Evolution
n°140	1er degré public	18 862,85	19 260,35	2,1%	18 748,28	19 383,04	3,4%
n°141	2nd degré public	30 401,77	30 470,24	0,2%	29 880,95	30 510,64	2,1%
n°230	Vie de l'élève	4 165,57	4 495,75	7,9%	4 227,77	4 511,23	6,7%
n°139	Enseignement privé	7 081,61	7 101,78	0,3%	7 084,57	7 112,68	0,4%
n°214	Soutien	2 236,79	2 315,65	3,5%	2 226,36	2 269,16	1,9%
n°408	Internats de la réussite		150,00			138,00	
n°143	Enseignement agricole	1 324,59	1 342,73	1,4%	1 315,94	1 352,69	2,8%
Total		**64 073,18**	**65 136,50**	1,7%	**63 483,87**	**65 277,44**	**2,8%**

Programmes		Crédits de paiement (CP)					
		LFI 2013	LFI 2014	Evolution	Exécution 2013	Exécution 2014	Evolution
n°140	1er degré public	18 862,85	19 260,35	2,1%	18 748,41	19 382,98	3,4%
n°141	2nd degré public	30 401,77	30 470,24	0,2%	29 880,94	30 510,76	2,1%
n°230	Vie de l'élève	4 182,88	4 428,71	5,9%	4 245,54	4 449,44	4,8%
n°139	Enseignement privé	7 081,61	7 101,78	0,3%	7 084,56	7 112,72	0,4%
n°214	Soutien	2 148,57	2 210,10	2,9%	2 148,27	2 163,97	0,7%
n°408	Internats de la réussite		150,00			138,00	
n°143	Enseignement agricole	1 324,59	1 342,73	1,4%	1 328,53	1 353,55	1,9%
Total		**64 002,27**	**64 963,92**	1,5%	**63 436,25**	**65 111,41**	**2,6%**

Sources : RAP 2013, Infocentre Chorus

[4] A périmètre courant, cette augmentation est portée à + 1,7 % en AE et + 1,5 % en CP.

[5] A périmètre courant, elles ont progressé de 2,8 % en AE et de 2,6 % en CP.

B - La programmation des crédits

1 - L'architecture du programme n'a pas évolué, hormis la création temporaire du programme n° 408

Avec six programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et un programme relevant du ministère de l'agriculture, l'architecture de la mission n'a pas connu de modifications substantielles depuis 2006 hormis l'ajout d'un programme temporaire.

En effet, en 2014, comme en 2010[6], la mission s'est vu adjoindre un nouveau programme temporaire : dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir, la LFI a créé un programme n°408 – *Internats de la réussite* rattaché au MENESR pour le seul exercice budgétaire 2014. Les crédits affectés étaient destinés à être versés à l'opérateur désigné, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), avant la fin de l'année 2014.

Par ailleurs, afin de tenir compte de la nouvelle orientation de la politique des internats, l'action 5 du programme n° 230 – *Vie de l'élève,* intitulé *Internats d'excellence et établissement à la charge de l'Etat* depuis 2012*,* a été renommé *Politique de l'internat et établissements à la charge de l'Etat*.

2 - Les hypothèses de budgétisation

Les hypothèses structurantes retenues pour la construction du budget 2014 n'ont pas évolué. En matière de personnel, elles sont examinées avec les données d'exécution au chapitre « Les grandes composantes de la dépense ».

3 - La qualité et la sincérité de la programmation

a) Un exercice marqué par un dialogue difficile avec le CBCM[7] du MENESR

L'arrêté du 11 décembre 2012 pris en application de l'article 105 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire

[6] La loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative relative aux investissements d'avenir avait créé le programme n°324 – *Internats d'excellence et égalité des chances* au sein de la mission et pour la seule année 2010.

[7] Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

et comptable publique[8] établit la liste des documents de programmation et de suivi budgétaire qui doivent être adressés par les ministères au CBCM et fixe le calendrier de transmission de ces documents :

- le document de répartition des crédits et des emplois (DRICE) doit être transmis au CBCM à compter du 1er décembre et, au plus tard, à une date déterminée en accord avec ce dernier ;
- la programmation des crédits hors dépenses de personnel doit être établie et validée au plus tard le 15 février et actualisée avant le 15 mai et le 15 septembre ;
- le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP) doit être transmis pour visa au CBCM au plus tard le 15 février, sauf dérogation accordée par celui-ci. Le DPGECP est ensuite actualisé sur la base des données de gestion arrêtées au 30 avril et au 31 août dans le cadre de comptes rendus de gestion transmis au plus tard le 15 mai et le 15 septembre.

Dans le prolongement des exercices 2012 et 2013, l'exercice 2014 a été marqué par un dialogue tendu entre le MENESR et le CBCM sur l'application de ces procédures.

S'agissant de la confirmation des prévisions de dépenses sur le titre 2 en fin de gestion, et compte-tenu des enjeux de sous-budgétisation particulièrement sensibles sur l'exercice 2014, les difficultés de préparation des comptes rendus de gestion sont à relever. Ces difficultés sont liées à un cadencement de l'activité du MENESR a priori structurellement incompatible avec une anticipation satisfaisante du point d'atterrissage en fin d'exercice de la masse salariale (le MENESR n'étant en mesure de présenter une prévision précise d'exécution des crédits et des emplois que de manière très progressive durant le dernier semestre à la suite de la rentrée scolaire).

Les deux parties ont néanmoins finalement trouvé un modus operandi concernant le format, le contenu et les délais de transmission des données à fournir. Le CBCM maintient toutefois dans une note du 9 janvier 2015 relative à l'actualisation du DPGECP ses réserves et son

[8] « *Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget pris après avis du ministre concerné définit le contenu et les délais de transmission du document de répartition initiale des crédits et des emplois, du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnels, des budgets opérationnels de programme et des comptes rendus de gestion transmis au contrôleur budgétaire, ainsi que le contenu et les modalités d'élaboration de la programmation.* »

souhait de voir le calendrier réglementaire respecté, notamment pour la date de la conférence de fin de gestion en requérant le second compte rendu d'exécution pour le 15 septembre.

Selon le CBCM, cette difficulté à synthétiser la remontée d'informations sur la masse salariale « en quasi-temps réel » lors de la rentrée scolaire suggère une difficulté de fonctionnement de l'organisation déconcentrée du MENESR. Plus globalement, le CBCM relève que l'exercice 2014 a été exécuté dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle politique de recrutement.

***Recommandation n°3** : documenter la procédure de suivi de l'exécution budgétaire en fin de gestion du MENESR.*

b) Les alertes du CBCM près du ministère chargé de l'éducation nationale sur la soutenabilité budgétaire

Deux sujets au fond méritent d'être soulignés dans les relations du MENESR avec le contrôleur budgétaire :

- une demande précoce de dégel des réserves de précaution par le ministère lors d'une réunion technique le 12 février 2014 pour l'ensemble des programmes hormis le programme n° 408, formalisée les 3 et 6 mars à laquelle le CBCM n'a pas donné suite dans ses notes du 24 mars 2014. Dans les mêmes documents, les prévisions de dépassement de crédits ouverts sur les programmes n°140, n°141 et n°230 ont fait l'objet d'avis défavorables du contrôleur budgétaire au stade des documents prévisionnels de gestion. Ces avis, fondés sur le décret n°2012-1246 du 7 novembre relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ont constitué une simple alerte sur la soutenabilité de la dépense ;
- deux demandes de fongibilité asymétrique, sur le financement de la mise en œuvre des dispositions dites « Sauvadet » (2 M€ sur le programme n°214) et sur le subventionnement de la rémunération d'enseignants détachés de l'académie des sciences (0,06 M€ sur le programme n° 140 et 0,15 M€ sur le programme n° 141) ont fait l'objet d'un avis négatif du CBCM, motivés par l'insuffisance des crédits du titre 2 hors CAS ***Pensions***.

Le refus de visa du CBCM sur les documents prévisionnels de gestion n'a eu aucune conséquence sur l'exécution par le MENESR des crédits de la MIES. Dans les faits, les refus de visa ne constituent qu'une simple alerte sur la soutenabilité de la dépense et ne donne pas lieu à des ajustements en cours de gestion portant par exemple sur les recrutements lors de l'année de l'exécution budgétaire.

Cette relative impuissance du CBCM résulte en grande partie du calendrier propre au MENESR : le visa du CBCM sur la définition du format des recrutements, donc du nombre de places ouvertes aux concours interviennent très en amont de leur traduction budgétaire. Si le CBCM peut relever d'éventuelles zones de risques, son avis porte sur les concours ouverts en année (n-1) dont les conséquences budgétaires se traduiront à partir de l'année (n) lors de la nomination des lauréats à la rentrée scolaire de l'année (n). Le visa des DPEGCP, en mars de l'année n, intervient trop tardivement pour que des mesures de gestion sur les recrutements puissent être envisagées. En cours d'exécution budgétaire, le CBCM ne dispose donc pas de véritables leviers d'action pour contraindre la dépense de masse salariale tandis que le MENESR a peu de marges de manœuvre pour ajuster les flux entrants de personnel, hormis des mesures de gestion difficiles à mettre en œuvre comme par exemple le gel des affectations des stagiaires en année (n)[9].

Ces éléments traduisent une limite du pilotage ministériel de la masse salariale sur une mission dont les effets dépassent le cadre de l'annualité budgétaire. L'exécution budgétaire de l'année (n) reflète d'une part les effets de l'extension en année pleine des mesures adoptées en année (n-1) et, d'autre part, les effets des nouvelles mesures adoptées en année (n) appliquées lors du dernier trimestre de l'année civile.

4 - L'articulation AE-CP

Depuis 2011, conformément à l'article 8 de la LOLF, la budgétisation « en AE ≠ CP » est effective pour les grands projets informatiques, de politique immobilière et de constructions scolaires outre-mer. Elle est également appliquée au financement des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) qui lient le MENESR à certaines associations participant à la mise en œuvre des politiques éducatives.

La budgétisation « en AE ≠ CP » des baux pluriannuels des services centraux et déconcentrés du ministère budgétés sur le

[9] Le visa pourrait – à titre d'illustration - conditionner des quotas d'affectation des enseignants stagiaires reçus aux concours de l'année (n-1) mais affectés en année (n).

programme n° 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* a également débuté en 2011 mais certains baux restent toutefois encore budgétés en « AE = CP ».

Depuis 2013, il ne subsiste plus de dispositif budgétisé en «AE ≠ CP » sur le programme n°143.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - La réserve de précaution a été levée aux deux tiers du fait des tensions budgétaires sur les crédits de la mission

Conformément à la circulaire n° DF-1BE-13-3311 du 22 novembre 2013, le taux de mise en réserve des crédits ouverts en LFI 2014 a été fixé à 0,5 % (crédits de titre 2) et à 7 % (crédits hors titre 2), le programme n° 408 – *Internats de la réussite,* nouveau programme d'investissement d'avenir, en étant exempté. Par ailleurs, le dispositif de mise en réserve au titre de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique n'a pas été reconduit (8,5 M€ en 2013).

Si le taux de 0,5 % a bien été appliqué aux crédits de titre 2, un traitement différencié a été appliqué aux crédits hors titre 2 des programmes n° 230, 139, 214 et 143. Considérant à juste titre qu'une partie de ces dotations était assimilable à des dépenses de personnel, le MENESR et le MAAF ont réalisé une mise en réserve à hauteur de 0,5 % des crédits affectés aux dépenses suivantes :

- part « personnel » du forfait d'externat ;
- rémunération des assistants d'éducation, des auxiliaires de vie scolaire, des emplois de vie scolaire, des emplois d'avenir professeurs, des maîtres d'internat et des surveillants d'externat (MI-SE) affectés en Polynésie française ;
- part des subventions pour charges de service public versées aux établissements publics nationaux consacrée à la rémunération des personnels.

Par ailleurs, diverses opérations de blocage (ou « surgels ») ont été réalisées sur les crédits du hors titre 2 (76,8 M€ en AE et 12,9 M€ en CP).

Au total,550,1 M€ en AE (474,1 M€ en CP) ont été mis en réserve dont 301 M€ (AE = CP) sur les crédits du titre 2.

Tableau n°4 : Mise en réserve des crédits pour 2014

AE (en M€)		Titre 2				Autres titres			
Programme		Crédits	Mise en réserve	Levée de la réserve	Annulation de crédits	Crédits	Mise en réserve	Levée de la réserve	Annulation de crédits
n°140	1er degré public	19 225,1	-96,1	61,2	-35,0	35,3	-3,0	0,0	-3,0
n°141	2nd degré public	30 362,0	-151,8	72,3	-79,5	108,3	-12,6	8,6	-3,9
n°230	Vie de l'élève	1 929,0	-9,6	2,5	-7,1	2 566,8	-133,1	128,0	-5,2
n°139	Enseignement privé	6 361,8	-31,8	13,2	-18,6	739,9	-15,2	12,3	-2,9
n°214	Soutien	1 451,3	-7,3	5,1	-2,1	864,4	-50,7	30,3	-20,4
n°408	Internats de la réussite					150,0			
n°143	Enseignement agricole	862,4	-4,3	4,3		480,3	-34,5	34,5	
Total		**60 191,6**	**-301,0**	**158,7**	**-142,3**	**4 944,9**	**-249,2**	**213,7**	**-35,4**

CP (en M€)		Titre 2				Autres titres			
Programme		Crédits	Mise en réserve	Levée de la réserve	Annulation de crédits	Crédits	Mise en réserve	Levée de la réserve	Annulation de crédits
n°140	1er degré public	19 225,1	-96,1	61,2	-35,0	35,3	-3,0	0,0	-3,0
n°141	2nd degré public	30 362,0	-151,8	72,3	-79,5	108,3	-12,6	3,6	-3,9
n°230	Vie de l'élève	1 929,0	-9,6	2,5	-7,1	2 499,7	-64,5	59,3	-5,2
n°139	Enseignement privé	6 361,8	-31,8	13,2	-18,6	739,9	-15,2	12,3	-2,9
n°214	Soutien	1 451,3	-7,3	5,1	-2,1	758,8	-43,3	43,3	0,0
n°408	Internats de la réussite	0,0				150,0			
n°143	Enseignement agricole	862,4	-4,3	4,3		480,3	-34,5	34,5	
Total		**60 191,6**	**-301,0**	**158,7**	**-142,3**	**4 772,3**	**-173,1**	**153,1**	**-15,0**

Source : LFI 2014 et RAP 2014

En 2013, plus de 90 % des crédits mis en réserve avaient été restitués (99,5 % pour les crédits de titre 2 et 92,2 % pour les crédits hors titre 2). En 2014 et s'agissant des programmes relevant du MENESR, les crédits du titre 2 mis en réserve ont été restitués à hauteur de 52 % en décembre afin d'assurer le paiement des rémunérations de fin d'année (71,3 % des crédits hors CAS ***Pensions*** et 8,7 % des crédits du CAS ***Pensions***).

Le solde de la réserve a ensuite été annulé par le décret n°2015-39 du 19 janvier 2015 (58,8 M€ de crédits hors CAS ***Pensions*** et 83,5 M€ de crédits affectés au CAS ***Pensions***).

Les crédits du hors titre 2 mis en réserve ont également été restitués à hauteur de 83 % en AE et de 86 % en CP :

- pour couvrir les dépenses incompressibles (subventions aux centres de formation, rémunération des personnels d'assistance éducative) ;
- pour procéder à un virement de crédits du programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* vers le programme *Vie de l'élève* ;
- pour être reportés sur l'exercice budgétaire 2015.

Le solde de la réserve a été annulé.

L'esprit de la LOLF, qui prévoit une mise en réserve correspondant à une « tranche conditionnelle de programmation

indicative», ne semble pas pleinement respecté dès lors qu'une demande de dégel des réserves intervient dès le premier trimestre de l'exécution budgétaire, suggérant une sous-budgétisation lors de la programmation de l'exercice. La circulaire n°1BE-13-3311 rappelle aux ministères de ne pas considérer les crédits mis en réserve comme disponibles[10].

S'agissant du programme n°143 – *enseignement technique agricole,* la réserve a été entièrement levée en fin de gestion.

2 - Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative : une ouverture en fin de gestion de crédits de titre 2 surévaluée par rapport aux besoins réels

a) Des reports de crédit en légère diminution

Les reports de crédit de 2013 sur 2014 ont été effectués dans le respect des plafonds autorisés par l'article 15 de la LOLF et s'élèvent à 117,2 M€ en AE et 14 M€ en CP[11]. La quasi-totalité des AE provient du programme n° 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

b) Des crédits hors titre 2 annulés par les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives (n°2014-891 du 8 août 2014 et n°2014-1655 du 29 décembre 2014) ont ouvert 43 500 € et annulé 24,6 M€ de crédits uniquement sur le hors titre 2 (AE = CP) :

- les ouvertures de crédit sont intervenues sur les programmes n° 230 – *Vie de l'élève*, au titre de la réserve parlementaire et n°143 – *Enseignement technique agricole* ;
- les annulations de crédit ont porté sur tous les programmes à l'exception du programme n° 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ; l'annulation la plus significative (12 M€) est intervenue sur le programme d'investissements d'avenir n° 408 – *Internats de la réussite* afin de redéployer les

[10] « afin de garantir une logique d'auto-assurance en cas de dépenses plus dynamiques que prévu ou de mise en œuvre de mesures nouvelles. »

[11] Un abattement a été pratiqué sur le seul programme n° 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* afin de limiter le report à 3 % des crédits initiaux conformément à l'article 15 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

crédits ainsi libérés vers deux autres programmes d'investissements d'avenir (l'excellence technologique des industries de défense « Nano 2017 » et le développement durable de l'agriculture et des territoires).

c) Des décrets d'ouverture et d'annulation de crédits portant essentiellement sur le titre 2 (cf. tableau n°25 en annexe)

S'agissant des programmes relevant du MENESR, la gestion 2013 n'avait pas nécessité de recours au décret d'avance pour l'ouverture de crédits supplémentaires et par ailleurs, 625 M€ de crédits devenus sans objet avaient été annulés à la suite de la révision à la baisse du taux de contribution employeur au CAS ***Pensions*.**

Par contraste, la gestion 2014 a connu une ouverture de crédits par décret d'avance n°2014-1429 du 2 décembre 2014 à hauteur de 320 M€[12] sur le titre 2 hors CAS ***Pensions***. Cette ouverture résulte essentiellement d'une sous-évaluation initiale des besoins en dépenses de personnel notamment du fait d'un *glissement vieillissement-technicité* (GVT) solde, donc d'un coût moyen de l'emploi, nettement supérieur aux prévisions initiales (de l'ordre de 236 M€ contre 51 M€ en prévision). Elle reste cependant modeste au regard des crédits de titre 2 hors CAS ***Pensions*** ouverts en LFI (0,8 %).

Sur le hors titre 2, le décret d'avance a annulé 4,88 M€ en AE et CP, essentiellement sur des crédits mis en réserve.

Enfin, une annulation de crédits devenus sans objet est intervenue par décret n°2015-39 du 19 janvier 2015[13] sur le titre 2 à hauteur de 174 M€[14] (83 M€ sur le titre 2 hors CAS ***Pensions*** et 91 M€ sur le CAS ***Pensions)***. Cette intervention, dont l'objet visait à éviter que ces crédits ne puissent être reportés sur l'exercice budgétaire suivant, a eu pour conséquence de porter le taux de consommation des crédits de la mission à près de 100 %.

[12] Auquel s'est ajoutée une ouverture de crédits de 7,3 M€ sur le titre 2 du programme 143 – *Enseignement technique agricole*.
[13] Auquel est venu s'ajouter le décret n°2015-199 du 20 février 2015 annulant 3 972 € liés à des erreurs de comptabilisation de recettes de fonds de concours et d'attribution de produits constatés postérieurement au rattachement des crédits sur le programme 141.
[14] 0,32 M€ de crédits du programme 143 ont également été annulés.

Tableau n°5 : Ouverture et annulation de crédits du titre 2 en fin de gestion 2014 sur les programmes relevant du MENESR (en M€)

Programme	Nature des crédits	Ouverture par décret d'avance	Réserve résiduelle *	Annulation par décret du 19 janvier 2015
140	T2 hors CAS	159,00	1,15	-8,44
	CAS Pensions	0,00	33,82	-27,64
	Total	*159,00*	*34,97*	*-36,08*
141	T2 hors CAS	129,00	32,02	-36,37
	CAS Pensions	0,00	47,49	-47,82
	Total	*129,00*	*79,51*	*-84,19*
230	T2 hors CAS	0,00	7,11	-19,38
	CAS Pensions	0,00	0,00	2,32
	Total	*0,00*	*7,11*	*-17,06*
139	T2 hors CAS	32,00	18,51	-19,56
	CAS Pensions	0,00	0,06	-0,06
	Total	*32,00*	*18,58*	*-19,62*
214	T2 hors CAS	0,00	0,00	0,89
	CAS Pensions	0,00	2,12	-17,92
	Total	*0,00*	*2,12*	*-17,03*
Total	**T2 hors CAS**	**320,00**	**58,79**	**-82,87**
	CAS Pensions	**0,00**	**83,50**	**-91,11**
	Total	***320,00***	***142,29***	***-173,98***

Source: MENESR

* Crédits non remis à disposition des services

Au total, l'ouverture de crédits de titre 2 hors CAS ***Pensions*** a été sur-évaluée (de l'ordre de 82 M€) lors de l'établissement du décret d'avance, notamment pour les crédits du programme n°139 – *Enseignement privé du premier et du second degré*[15].

Enfin, sur l'année budgétaire, la mission interministérielle a enregistré six décrets portant transfert de crédits pour un montant total de 27,9 M€ (soit moins de 0,1 % des crédits ouverts en LFI) qui se

[15] Sur le titre 2 hors CAS ***Pensions*** du programme n°139, 61 % des crédits ouverts par décret d'avance ont été annulés par le décret d'annulation du 19 janvier 2015 (soit 19,6 M€ sur 32 M€)

décomposent en une annulation de crédits en titre 2 de 1,4 M€ et une ouverture de crédits en hors titre 2 de 29,3 M€. Deux décrets portant virement de crédits ont abondé le programme n°230 - *Vie de l'élève* (13,5 M€ en hors titre 2) à partir du programme n°214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et le programme n°143 - *Enseignement technique agricole* (4,1 M€) à partir des programmes n°206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et n°215 – *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* du MAAF.

3 - La globalisation et la fongibilité asymétrique

Les mouvements de fongibilité asymétrique se sont élevés à 35,2 M€. Ils correspondent à des mesures techniques dont les principales portent sur le transfert de :

- 22,95 M€ au titre de l'article L. 813-40 du code rural (article 44 du décret n° 88-922 du décret du 14 septembre 1988) qui autorise dans la limite de 15 % le paiement d'heures d'enseignement des classes sous contrat ;
- 6,8 M€ du titre 2 vers le hors titre 2 au titre de l'accueil des élèves mis en place les jours de grève par les collectivités territoriales ou les organismes de gestion des écoles privées. Ce mouvement est assuré à partir des crédits correspondants aux retenues opérées au titre de service non fait sur le salaire des enseignants grévistes.

Il est à noter que deux demandes de fongibilité[16] ont fait l'objet d'un avis défavorable du CBCM du MENESR, avis motivé par l'insuffisance des crédits du titre 2 hors CAS ***Pensions***.

Enfin, aucune des mesures effectuées en 2014 au titre de la fongibilité asymétrique ne constitue un effort de gestion à proprement parler : les fortes tensions sur le titre 2 laissent peu de marges de manœuvre.

[16] La première demande portait sur 2 M€ au titre du financement de la mise en œuvre des dispositions de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, pour les opérateurs de l'enseignement scolaire (mesure dite « Sauvadet »). La seconde demande concernait le subventionnement de la rémunération d'enseignants détachés de l'académie des sciences (0,06 M€ sur le programme n°140 et 0,15 M€ sur le programme n°141).

4 - Les opérations de fin de gestion

Pour les programmes de la mission ***Enseignement scolaire*** relevant du ministère de l'éducation nationale, le montant des charges à payer au titre de 2014 s'élève à 616,29 M€, en hausse de 1,2 % par rapport au montant constaté au titre de 2013 (608,8 M€, source RAP 2013).

D - L'exécution 2014 et le budget triennal 2013-2015

En 2014, l'exécution budgétaire de la mission interministérielle de ***l'Enseignement scolaire*** s'inscrit dans le cadre du triennal 2013-2015 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, qui désigne cette mission comme prioritaire. L'inflexion déjà sensible au sein du triennal 2013-2015 (hausse du plafond des crédits de + 1,9 % soit + 890 M€ de crédits annuels supplémentaires entre les exercices 2013 et 2015) se poursuit avec le nouveau triennal 2015-2017 inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019[17] (réhaussement du plafond en 2015 de + 890 M€ en comparaison avec le triennal précédent et hausse du plafond des crédits de + 1,5 % soit 720 M€ de crédits annuels supplémentaires entre les exercices 2015 et 2017). Entre les exercices 2013 et 2017, le plafond des crédits annuels alloués à la MIES augmente donc de 5,5 % (+ 2,5 Md€)[18].

[17] Dans la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, « la programmation d'ensemble des finances publiques couvre 4 années (2014-2017). Au cours de cette période, l'Etat fait l'objet d'une programmation plus précise, qui détaille, dans le cadre d'un budget triennal, les crédits alloués à chaque mission entre 2015 et 2017. »

[18] Soit 890 M€ de hausse du plafond prévu par le triennal 2013-2015, 890 M€ de rehaussement et 720 M€ de hausse du plafond prévu par le triennal 2015-2017

Tableau n°6 : Prévision et exécution des crédits hors CAS *Pensions* comparées aux plafonds des lois de programmation pluriannuelle

CP hors CAS (en Md€)		2013	2014*		2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	Plafond LPFP	45,69	46,10		46,58		
	LFI	45,69	46,31		47,43		
	Ecart / LFI	0,00	0,21		0,85		
	Exécution	*45,88*	*46,57*				
	Ecart / exécution	*0,19*	*0,47*				
LPFP 2014-2019			LFI 2014	LFI 2014 (format 2015)			
	Plafond LPFP		46,31	46,30	47,47	47,87	48,19
	LFI		46,31	46,30	47,43**		
	Ecart / LFI		0,00	0,00	-0,04		
	Exécution		46,70	46,57			
	Ecart / exécution		0,26	0,27			

hors Programme d'investissements d'avenir* * PAP 2015*

Sources RAP 2011, 2012, 2013, PAP 2015 et réponses MENESR et MAAF

En 2014, les crédits votés en LFI (46,31 Md€) sont légèrement supérieurs (+210 M€) au plafond prévu dans le triennal 2013-2015 alors que la LFI précédente respectait scrupuleusement le plafond de la LPFP.

L'exécution budgétaire de la mission en 2014 fait apparaître un dépassement de 470 M€ par rapport au triennal 2013 - 2015 (soit un peu plus de 1 % des crédits du plafond autorisé par la loi de programmation). Ce dépassement est essentiellement dû aux dépenses de masse salariale examinées dans la partie II. Sur les deux premières années du triennal 2013-2015, le dépassement s'élève à 660 M€.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a rehaussé le plafond de crédits des CP hors CAS ***Pensions*** de 200 M€. Si les crédits votés en LFI respectent ce nouveau plafond, l'exécution budgétaire fait à nouveau apparaitre un dépassement de 260 M€ dès la première année.

II - Les grandes composantes de la dépense en 2014

A - La masse salariale et la gestion des emplois

1 - Le plafond d'emplois défini en LFI pour 2014

Le plafond d'emplois de la MIES en loi de finances initiale pour 2014 est de 979 816 ETPT, en progression de 1 % (+9 685 ETPT) par rapport au plafond adopté en LFI 2013, dans le prolongement de l'inflexion politique donnée depuis 2012 en matière de politique d'emplois des ministères. Ce relèvement est lié à l'extension en année pleine des mesures prises en 2013 (pour 6 005 ETPT), et à l'exécution du schéma d'emplois 2014 (pour 2 935 ETPT) par le MENESR.

Tableau n°7 : Plafonds d'emplois 2014 par programme, en ETPT

	140 1er degré public	141 2nd degré public	230 Vie de l'élève	139 Enseigne-ment privé	214 Soutien	**S/Total Ministère de l'édu-cation nationale**	143 Enseigne-ment agricole	**Total Mission inter-minis-térielle**
Plafond d'emplois 2013	318 510	446 636	35 795	130 779	23 714	**955 434**	14 597	**970 031**
Transfert	-162	-69	200	3	27	**-1**		**-1**
Impact schéma d'emplois 2014	1 614	840	223	258		**2 935**	50	**2 985**
Extension 2014 des mesures 2013	2 426	2 742	299	538		**6 005**	172	**6 177**
Amendement LFI			524			**524**		**524**
Total	**322 388**	**450 149**	**37 041**	**131 578**	**23 741**	**964 897**	**14 819**	**979 716**
Ecart entre plafond LFI 2013 et plafond LFI 2014	*3 878*	*3 513*	*1 246*	*799*	*27*	**9 463**	*222*	**9 685**
Evolution plafond LFI 2013 et LFI 2014	*1,22%*	*0,79%*	*3,48%*	*0,61%*	*0,11%*	***0,99%***	*1,52%*	***1,00%***

Sources : RAP 2013, LFI et PAP 2014

L'évolution du plafond d'emplois pour 2014 exprime les intentions affichées dans la loi de refondation et marque la concrétisation croissante de celle-ci. En termes de volume l'ensemble des programmes sont concernés par l' augmentation du plafond. Deux programmes en ont particulièrement bénéficié, le n°140 avec 3 878 ETPT en plus et le n°141 avec 3 513 ETPT supplémentaires. En termes relatifs, c'est le programme n°230 qui a bénéficié de la plus forte augmentation (+3,5 %).

Ces évolutions à la hausse des plafonds d'emplois par programme sont déterminées notamment par les schéma d'emplois qui traduisent l'évolution de tendance par rapport à la période précédente.

Tableau n°8 : Schéma d'emplois pour la MIES en LFI 2014, en ETP

LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	*Evolution du schéma d'emplois*
140 - 1er degré public	17 337	12 495	5 564	**4 842**	*38,8%*
141 - 2nd degré public	23 528	21 007	10 056	**2 521**	*12,0%*
230 - Vie de l'élève	1 436	768	492	**668**	*87,0%*
139 - 1er & 2nd degrés privés	6 502	5 729	4 250	**773**	*13,5%*
214 - Soutien	868	868	731	**0**	*0,0%*
408 - Internats de la réussite				**0**	
S/Total ministère de l'éducation nationale	**49 671**	**40 867**	**21 093**	**8 804**	***21,5%***
143 - Ens.tech.agricole	635	485	274	**150**	*30,9%*
Total	**50 306**	**41 352**	**21 367**	**8 954**	***21,7%***

Source: PAP 2014

Le schéma d'emplois positif du ministère lui permet non seulement de remplacer l'ensemble des sorties anticipées, et notamment les départs à la retraite, mais également de créer des postes supplémentaires, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Le schéma d'emplois prévoyait à ce titre une évolution de + 21,7 % par rapport au seul remplacement des départs anticipés, soit une augmentation nette de 8 954 ETP[19].

De plus, les schémas d'emplois confirment les tendances relevées sur le plafond d'emplois avec un effet volume particulièrement marqué sur les programmes n°140 et 141, et une progression relative forte sur le programme n°230. L'enseignement privé sous contrat bénéficie également d'un solde net positif avec un taux d'évolution de 13,5 %.

[19] Le décompte en ETP prend en compte la quotité de travail mais pas la durée d'activité dans l'année. Il donne les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail.

2 - Le respect du schéma d'emplois (en ETP) et l'exécution du plafond d'emplois (en ETPT) par le MENESR

a) L'exécution du plafond d'emplois (en ETPT)

Si l'exercice 2014 est de nouveau marqué par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 12 784 ETPT, le plafond d'emplois a cependant été consommé à hauteur de 98,7 % de la prévision. Cette sous-consommation est due au MENESR qui a consommé 951 986 ETPT sur un plafond de 964 897 ETPT. Pour sa part, le MAAF a dépassé le plafond d'emploi de 127 ETPT.

Pour le MENESR, l'écart à la prévision s'accroit à chaque exercice depuis 2012, ce qui traduit certainement la difficulté à ajuster le plafond d'emplois en phase de modifications de la politique ministérielle de l'emploi. Il en résulte un affaiblissement relatif du plafond d'emplois comme outil structurant du pilotage budgétaire, les crédits de masse salariale étant consommés à près de 100% (Cf. ci-dessous).

Tableau n°9 : l'exécution du plafond d'emplois pour la MIES en 2014 (ETPT)

Programmes	2013			2014					Δ2013-2014	
	LFI 2013	Réalisation	*Ecart à la LFI*	LFI 2014	Mouvements en gestion	Total	Réalisation (*)	*Ecart à la LFI*	*LFI*	*Réalisation*
140 - 1er degré public	318 510	317 183	-1 327	322 388	18	322 406	320 268	*-2 120*	*1,2%*	*1,0%*
141 - 2nd degré public	446 636	438 699	-7 937	450 149	4	450 153	441 782	*-8 367*	*0,8%*	*0,7%*
230 - Vie de l'élève	35 795	35 227	-568	37 041	6	37 047	35 793	*-1 248*	*3,5%*	*1,6%*
139 - 1er & 2nd degrés privés	130 779	129 743	-1 036	131 578	0	131 578	130 557	*-1 021*	*0,6%*	*0,6%*
214 - Soutien	23 714	23 544	-170	23 741	2	23 743	23 586	*-155*	*0,1%*	*0,2%*
S/total MENESR	**955 434**	**944 396**	**-11 038**	**964 897**	**30**	**964 927**	**951 986**	***-12 911***	***1,0%***	***0,8%***
143 - Ens.tech.agricole	14 597	14 677	80	14 819	1	14 820	14 946	*127*	*1,5%*	*1,8%*
Total MIES	**970 031**	**959 073**	**-10 958**	**979 716**	**31**	**979 747**	**966 932**	***-12 784***	***1,0%***	***0,8%***

(*) comprend les vacataires et les admissibles contractuels

Sources: réponses des ministères et RAP 2014

La sous-consommation du plafond d'emplois du MENESR est particulièrement significative en volume pour le programme n°141 puisqu'elle représente 8 367 ETPT sur les 12 784 ETPT non consommés. Elle est également significative en part relative pour le programme n°230 *vie de l'élève* puisque les 1 248 ETPT non consommés représentent 3,3 % du plafond initialement prévu sur ce programme. Cette sous-consommation chronique pose la question de l'intérêt de maintenir un écart récurrent entre le plafond et les possibilités d'exécution réelle. En toute rigueur, un suivi plus rigoureux devrait conduire le MENESR à

proposer un ajustement technique à la baisse du plafond d'emplois pour la mission.

Cependant, l'exercice 2014 marque une inflexion avec pour la première fois une hausse du niveau d'emplois réellement consommés (+ 7 859 ETPT). Pour le MENESR, il s'agit d'un renversement de tendance par comparaison avec 2013 où plusieurs programmes connaissaient encore une baisse de la consommation de leur plafond d'emplois. L'effet d'inertie dû aux mesures de suppression adoptées en LFI 2012 s'estompe et 2014 constitue le premier exercice où s'exprime exclusivement la nouvelle politique d'emplois ministérielle.

b) Le respect du schéma d'emplois

Concernant le MENESR, le schéma d'emplois a été exécuté à hauteur de 8 720 ETP, pour une prévision de 8 804 ETP soit un écart de seulement 84 ETP.

Néanmoins, ce solde net est composé d'une part d'une sous réalisation des sorties à hauteur de 1 595 ETP, en partie liée à la difficulté persistante du ministère à anticiper le volume des départs à la retraite, et d'autre part d'une sous-réalisation des entrées à hauteur de 1 679 ETP pour partie liée au faible rendement des concours d'entrée d'enseignants, ce qui souligne un défaut d'attractivité persistant pour certains d'entre eux. Il convient ainsi de souligner la sous-réalisation du schéma d'emplois sur le 1er degré public (pour 1 077 ETP), et sa sur-réalisation sur le 2nd degré public (pour 973 ETP), en décalage avec les priorités affichées dans la loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école de la République.

Tableau n°10 : Exécution du schéma d'emplois en 2014, en ETP

LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	*Dont départs en retraite*	Schéma d'emplois prévu
140 - 1er degré public	17 337	12 495	*5 564*	**4 842**
141 - 2nd degré public	23 528	21 007	*10 056*	**2 521**
230 - Vie de l'élève	1 436	768	*492*	**668**
139 - 1er & 2nd degrés privés	6 502	5 729	*4 250*	**773**
214 - Soutien	868	868	*731*	**0**
408 - Internats de la réussite				**0**
S/Total ministère de l'éducation nationale	**49 671**	**40 867**	***21 093***	**8 804**
143 - Ens.tech.agricole	635	485	*274*	**150**
Total	**50 306**	**41 352**	***21 367***	**8 954**

Exécution	Entrées	Sorties	*Dont départs en retraite*	Schéma d'emplois réalisé
140 - 1er degré public	17 497	13 732	*6 029*	3 765
141 - 2nd degré public	22 572	19 078	*9 756*	3 494
230 - Vie de l'élève	1 404	756	*376*	648
139 - 1er & 2nd degrés privés (*)	5 688	4 911	*3 326*	777
214 - Soutien (*)	831	795	*656*	36
408 - Internats de la réussite				0
S/Total ministère de l'éducation nationale	**47 992**	**39 272**	***20 143***	**8 720**
143 - Ens.tech.agricole	1 176	885	*266*	291
Total	**49 168**	**40 157**	***20 409***	**9 011**

(*) constats provisoires pour le second degré privé et pour les personnels ITRF

Ecart au schéma d'emplois	Sur les entrées	Sur les sorties	*Dont départs en retraite*	Sur le schéma d'emplois
140 - 1er degré public	160	1 237	465	-1 077
141 - 2nd degré public	-956	-1 929	-300	973
230 - Vie de l'élève	-32	-12	-116	-20
139 - 1er & 2nd degrés privés	-814	-818	-924	4
214 - Soutien	-37	-73	-75	36
408 - Internats de la réussite	0	0	0	0
S/Total ministère de l'éducation nationale	**-1 679**	**-1 595**	***-950***	**-84**
143 - Ens.tech.agricole	541	400	-8	141
Total	**-1 138**	**-1 195**	**-958**	**57**

Sources: PAP et RAP 2014 et réponse du MENESR

Par rapport aux prévisions du schéma d'emplois, les entrées effectivement réalisées sont en retrait, du fait des niveaux de rendement des concours. Dans le premier degré, sur 17 000 postes ouverts en 2013-2014, 16 159 candidats ont été admis soit 95 % de couverture des besoins. Ce fort taux de rendement masque en réalité des déperditions importantes de candidats admis, notamment à la session 2014 exceptionnelle, compensé par un recours nécessaire aux listes complémentaires.

Sur le second degré, sur 23 550 postes ouverts, 18 850 candidats ont été admis soit 80 % de couverture. Ce taux de rendement moyen masque à nouveau de fortes disparités entre filières et entre disciplines dont certaines connaissent une désaffection notamment sur les concours externes, révélateurs des problématiques d'attractivités du métier d'enseignant.

Ces difficultés de recrutement ont néanmoins été compensée par un niveau de départ inférieur aux prévisions.

3 - La gestion des emplois du MAAF

Il n'existe pas de consolidation ou de stratégie d'évolution des emplois à l'échelle de la MIES. Le programme n°143 est contributeur au schéma d'emplois du ministère chargé de l'agriculture.

Le plafond fixé pour 2014 par la loi pour le ministère de l'agriculture s'élève à 31 000 ETPT selon la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 (contre 31 007 en 2013 et 31 789 en 2012). Le programme n°143 représente 48% des emplois du ministère et tous les emplois du programme sont sous plafond.

La consommation des emplois, indiquée dans le tableau suivant montre une surconsommation de 127 ETPT. Ce dépassement est compensé au niveau ministériel par les sous réalisations enregistrées sur les autres programmes (mission AFAAR). Le CBCM du ministère avait dès le visa du DPGECP prévu ce dépassement du plafond d'ETPT dans la mesure où il apparaissait clairement qu'en raison des effectifs constatés au 31/12/2013 et de la réalisation d'un schéma d'emplois à +150 en 2014, le respect du plafond était irréaliste. En effet, son respect aurait supposé une baisse brutale et importante des effectifs en milieu d'année qui se serait traduite par des fermetures de classes ou l'absence de continuité des cours, hypothèses inconcevables.

Tableau n°11 : Programme n°143 - Evolution et exécution du plafond d'emplois 2012-2014 (en ETPT)

en ETPT	2012	2013	2014	Evolution 2014/2013
plafond d'emplois (LFI)	14 706	14 597	14 819	222
Transferts prévus en gestion	17	1	1	
Exécution du plafond d'emplois	14 710	14 677	14 946	269
Ecart entre plafond et exécution	- 13	79	127	

Source: MAAF

Pour le MAAF, le schéma d'emplois exécuté à hauteur de 291 ETP, correspond à une exécution de 152 ETP pour une prévision de 150 ETP - soit un écart de seulement 2 ETP, résultante d'entrées et de sorties concomitamment plus importantes que prévues - auxquels s'ajoutent 139 ETP antérieurement pris en charge sur la subvention « article 44 » et rémunérés en titre 2 en 2014.

Par ailleurs, la réforme de la formation initiale des enseignants ne sera mise en œuvre pour l'enseignement technique qu'en 2015. A la différence du MENESR, elle ne comportera pas de phase transitoire.

4 - Le bilan des objectifs de création d'emplois

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

La mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation est déclinée par les schémas d'emplois de la mission qui, depuis la loi de finance rectificative pour 2012, prévoient des créations nettes de postes. Le bilan de ces créations s'établit à 22 206 pour les exercices 2012 à 2014 (pour 2012, le bilan ne prend en compte que la LFR-2). En 2015, la LFI a prévu la création de 9 421 postes. Afin d'atteindre les objectifs fixés dans la loi en termes de créations de postes, le ministère doit donc prévoir la création de 22 373 postes supplémentaires sur les deux exercices 2016 et 2017.

En matière de recrutement, sur les 22 206 postes créés entre 2012 et 2014, 17 947 ont été effectivement pourvus. Le ministère doit donc pourvoir un peu plus de 36 000 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici 2017.

Tableau n°12 : bilan des créations d'emplois et de la réalisation des schémas d'emplois, en ETP, depuis la LFR-2 2012

Exercice	2012	2013	2014	2015
Schéma d'emplois prévisionnel	4 326	9 076	8 804	9 421
Réalisation du schéma d'emplois	4 068	5 159	8 720	ND

Créations d'emplois entre la LFR-2 2012 et la LFI 2014	22 206
Créations d'emplois entre la LFR-2 2012 et la LFI 2015	31 627
Reste à créer sur 2016 - 2017	**22 373**

Réalisation schéma emplois entre 2012 et 2014	17 947
Reste à pourvoir sur 2015 - 2017	**36 053**

Sources : RAP 2012, 2013 et réponse du MENESR

5 - La masse salariale

a) Les principaux facteurs à l'origine des écarts budgétaires

Depuis 2012, malgré une sous-consommation du plafond d'emplois du MENESR, qui se poursuit, les crédits votés en LFI sur le titre 2 se révèlent insuffisants. Ainsi, en 2014, les crédits votés se sont révélés insuffisant à hauteur de 132 M€ (CAS ***Pensions*** inclus) malgré une sous-consommation proche de 13 000 ETPT sur le périmètre du MENESR. Hors CAS ***Pensions***, la sous-budgétisation atteint - 234,1 M€ pour le MENESR. S'agissant des crédits du MAAF, l'exécution en titre 2 est inférieure au montant budgété en LFI (- 14,7 M€). Cependant, elle excède de 8 M€ la ressource disponible, notamment après la prise en compte d'un mouvement de fongibilité asymétrique technique de 22,9 M€.

Tableau n°13 : consommation des crédits T2 hors CAS *Pensions (en M€)*

Programmes	LFI	Exécution	Ecart exé / LFI
140	12 078,9	12 230,1	**-151,2**
141	20 185,9	20 278,8	**-92,9**
230	1 421,3	1 395,3	**26,0**
139	6 324,4	6 336,8	**-12,4**
214	1 026,5	1 030,1	**-3,6**
S/Total MENESR	**41 037,0**	**41 271,1**	**-234,1**
143	655,0	640,3*	**14,7**
Total MIES	**41 692,0**	**41 911,4**	**-219,4**

** 22,95 M€ ont fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique*

Sources : MENESR et MAAF

Le MENESR a pourtant identifié très tôt dans l'année les principales causes de cette sous-budgétisation sur le titre 2 : il s'agit principalement d'une sous-évaluation du coût moyen de l'emploi pour l'ensemble des programmes de la mission (avec un coût moyen hors CAS ***Pensions***, hors HS, réalisé de 41,93 K€ soit un écart à la prévision d'environ 800 euros par ETPT). Il est utile de relever à cet égard que :

- le GVT a été insuffisamment provisionné, ce qui a conduit à une impasse de budgétisation. Valorisé à 51 M€ en LFI 2014 (soit 0,12% des crédits T2 hors CAS ***Pensions***), le GVT solde exécuté est estimé par le ministère à 236 M€ (soit 0,57% des crédits T2 hors CAS ***Pensions***) soit un écart à la prévision de 185 M€ ;
- les économies du fait de grève ont été manifestement surestimées à 90 M€ en prévision initiale, alors qu'elles ont été exécutées à 20 M€, soit un écart à la prévision de 70 M€. Cette prévision devrait être fondée sur les constats de l'année précédente et ne pas constituer une variable d'ajustement en programmation ;
- les heures supplémentaires, évaluées en LFI à 1 302,5 M€ ont été exécutées à hauteur de 1 330,4 M€ (soit + 30 M€).

De l'avis du CBCM, les risques financiers identifiés sur le titre 2 sont principalement liés à une « *budgétisation imparfaite* » et à la difficulté d'anticiper les flux entrant et sortant, et ce jusqu'au dernier trimestre de l'exercice. La qualité de la prévision sur le titre 2, liée à une

remontée tardive des informations, s'en ressent. La combinaison de ces facteurs, et des difficultés d'anticipation des flux conduit à adopter une logique « d'arbitrages de bouclage » et ainsi à se priver des principaux instruments d'un pilotage budgétaire efficace au cours de la gestion.

Les problèmes d'exécution rencontrés sur 2014, bien que limités (dépassement de 227,45 M€ sur un total de plus de 41 Md€ de crédits T2 hors CAS ***Pensions [132 M€ y/c CAS Pensions]***) montrent les insuffisances de la prévision budgétaire du MENESR dans un cadre annuel et une faible mobilisation de leviers d'action en cours de gestion, et ce particulièrement en période de recrutement.

b) Evolution de l'autorisation et niveau de consommation

Les crédits de la MIES ouverts en 2014 en titre 2 hors programme n° 143 ont représenté 59,32 Md€ soit 93,3 % du total des crédits ouverts pour la mission dont 2/3 sont des dépenses hors CAS ***Pensions***.

Les crédits nécessaires pour financer la mise en place effective des emplois prévus au plafond d'emplois n'ont été que partiellement adoptés ainsi que le soulignent les impasses budgétaires relevées et les demandes précoces de dégel des réserves de précaution du MENESR. Le niveau des ajustements de crédits réalisés en cours d'année est de 135 M€ soit 0,23 % du total des crédits de titre 2. L'exécution du budget en titre 2 du MENESR, à 59,46 Md€ est réalisée avec un dépassement de près de 140 M€ sur les crédits ouverts.

Parmi les mouvements de gestion en cours d'année, il faut noter l'ouverture de 327 M€ dont 320 M€ pour le MENESR, intégralement en titre 2, par décret d'avance n°2014-1429 du 2 décembre 2014. Malgré cette ouverture de crédits tardive, près de 174 M€ de crédit T2 (dont 82,9 hors CAS Pensions) ont été annulé sur les programmes relevant du MENESR par le décret du 19 janvier 2015 (Cf. tableau n°5).

Pour le MENESR, la masse salariale hors CAS ***Pensions*** a été exécutée à hauteur de 41,26 Md€ en 2014, en progression de 570 M€ (+1,4 %) par rapport à l'exécution 2013 et en dépassement de 192 M€ par rapport à la budgétisation initiale. Parmi les écarts constatés en exécution par rapport à la budgétisation initiale peuvent être signalées les mesures catégorielles à 102,9 M€ (+12,9 M€, mais cet écart résulte du cadensement de la montée en charge de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves qui a été sous consommée en 2013), et le GVT solde (+185 M€, cf. ci-après).

S'agissant du MAAF, la masse salariale hors CAS ***Pensions*** sur le programme n°143 a été exécutée à hauteur de 640,3 M€, auxquels il convient d'ajouter 22,9 M€ ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique dans le cadre de la subvention dite « article 44 », soit un total de 663,2 M€ en 2014, en hausse de 10,9 M€ (1,7%), soit au dela de la budgétisation initiale à hauteur de 8,2 M€. La consommation de crédits de titre 2 entier s'établit à 11,2 M€ au-dessus du montant prévu en LFI.

Tableau n°14 : Ouverture et exécution des crédits de titre 2 de la MIES

Programme	LFI	Reports	LFR	Mvts en gestion	Fds de concours et attribution de produits	Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts	Exécution
140	19 225,1	0,0	0,0	124,1	0,0	-6,9	**19 342,4**	**19 342,4**
141	30 362,0	0,0	0,0	45,3	0,0	-0,1	**30 407,1**	**30 407,1**
230	1 929,0	0,0	0,0	-20,4	0,0	-3,2	**1 905,4**	**1 905,4**
139	6 361,8	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	**6 374,2**	**6 374,2**
214	1 451,3	0,0	0,0	-16,9	2,6	-2,0	**1 435,0**	**1 431,9**
143	862,4	0,0	0,0	11,2	0,0	-23,0	**850,6**	**850,6**
Total mission	**60 191,6**	**0,0**	**0,0**	**155,7**	**2,6**	**-35,2**	**60 314,7**	**60 311,6**
Crédits ouverts / crédits LFI en %							**100,2%**	
Crédits ouverts / crédits LFI en M€							**123,07**	
Crédits éxécutés / crédits ouverts en %								**99,99%**
Crédits éxécutés / crédits ouverts en M€								**-3,04**

c) La problématique du GVT au sein du MENESR

L'une des principales difficultés de prévision constatée lors des précédents exercices avait été le niveau des départs à la retraite. Pour l'exercice 2014, le MENESR a revu ses méthodes de prévision, et l'écart constaté est limité à – 961 ETP. Ce différentiel, relativement limité, a pour conséquence immédiate sur la prévision du budget du titre 2 de réduire le niveau du GVT négatif et partant d'accroître le niveau du GVT solde.

Tableau n°15 : le GVT des personnels du MENESR en 2014

	P 139	P 140	P 141	P214	P230	Total
GVT positif prévu en LFI	114,1	229,4	242,7	9,4	11,7	607,3
GVT négatif prévu en LFI	-109,1	-200,9	-226,4	-8,7	-11,1	-556,2
GVT solde prévu en LFI	5	28,5	16,24	0,67	0,59	51
GVT solde constaté	16,91	110,46	97,27	5,22	5,99	235,85
Ecart à la prévision	**11,91**	**81,96**	**81,03**	**4,55**	**5,4**	**184,85**

Source : DAF du MENESR, réponse au questionnaire n°1

	P 139	P 140	P 141	P 214	P 230	Total
GVT positif prévu en LFI	114,1	229,4	242,7	9,4	11,7	607,3
GVT négatif prévu en LFI	-109,1	-200,9	-226,4	-8,7	-11,1	-556,2
GVT solde prévu en LFI	5,0	28,5	16,2	0,7	0,6	51,0
GVT solde constaté	16,5	110,6	97,6	4,6	6,9	236,2
Ecart à la prévision	**11,5**	**82,1**	**81,4**	**3,9**	**6,3**	**185,2**

Sources : DAF du MENESR, réponse au questionnaire n°1, RAP

Pour autant, l'écart à la prévision des consommations de crédits liés au GVT solde dépasse largement cet effet. Evalué à 51 M€ en LFI (en diminution de 57,5 % par rapport à la LFI 2013), le GVT solde a été exécuté à hauteur de 236 M€ (en hausse de 4,6 % par rapport à l'exécution 2013) soit un écart à la prévision de 185 M€. Cet écart à la prévision est lié à une insuffisance de la prévision sur le GVT négatif (écart à la prévision de 142 M€) et à l'écart constaté sur le GVT positif (43 M€). De fait, la budgétisation en LFI 2014 du GVT solde est faiblement documentée.

d) L'évolution des heures supplémentaires et des contractuels dans le budget de masse salariale du MENESR

Le CBCM a signalé depuis plusieurs exercices, au titre des risques financiers liés à la gestion des personnels du MENESR, la hausse continue des dépenses d'heures supplémentaires et de recrutements de contractuels. L'inversion de tendance en matière de recrutement de personnels aurait logiquement dû conduire à une réduction du nombre d'heures supplémentaires et de contractuels. Pourtant l'exercice 2014 est de nouveau marqué par une augmentation des heures supplémentaires (1, 33 Md€ soit + 0,8 % par rapport à 2013 et particulièrement sur les HSA, avec + 2,3 %) et par une stabilisation des recours aux contractuels (33 950 ETPT en effectif moyen mensuel).

L'hypothèse retenue lors de l'élaboration de la LFI 2014, d'une économie de 23 M€ (25 M€ charges comprises) sur les heures

supplémentaires liée aux créations d'emplois ne s'est donc pas confirmée, d'autant qu'un dépassement de 220 M€ en exécution a été constaté. Le ministère met en avant les difficultés de recrutement de contractuels admissibles rencontrées à la rentrée 2013, de nombreux lauréats admissibles à la session exceptionnelle des concours 2014 n'ayant pas accepté de contrat (2 600 emplois restés vacants sur les 11 076 emplois créés). La perte en moyens d'enseignement dans le second degré, renforcée par les contraintes liées à la démographie scolaire, a ainsi dû être compensée par le recours à des heures supplémentaires ou des recrutements de contractuels.

Ces constats montrent qu'à ratio d'encadrement constants et offre de formation globalement inchangée, les heures supplémentaires et le recours aux contractuels apparaissent au ministère comme des leviers d'ajustements souples, facilement mobilisables et au coût relativement limité (l'heure prise en charge en heure supplémentaire ayant un coût moindre que l'heure de service sur les Obligations Réglementaires de Service). La recherche de marge de manœuvre pourrait être envisagée à partir d'une réflexion visant à revoir les données structurelles qui déterminent le besoins en heure de cours : l'offre de formation, la taille et l'implantation des établissements, la taille des divisions.

B - Les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel et subventions pour charge de service public

Les crédits de catégorie 31 représentent un volume limité au sein de la MIES (497,77 M€ exécutés en 2014, hors P143). Un peu plus des trois quarts de ces dépenses sont portés par le programme n°214 (388,69 M€) qui regroupe l'essentiel des crédits relatifs à la gestion du parc immobilier, aux concours et aux systèmes d'information.

L'exécution en 2014 des crédits est inférieure à la prévision sur l'ensemble des programmes relevant du MENESR (- 29,1 M€), et en léger retrait par rapport à l'exécution de l'exercice 2013 (- 2,5 M€). Cette réduction se concentre toutefois sur les programmes n°214 (- 4,74 M€ soit - 1,2 %) et n°139 (-1,34 M€ soit -24,5 %). Sur le programme n°214, la réduction concerne le fonctionnement courant et la gestion du parc immobilier, les frais de changement de résidence et autres congés. Sur le programme n°139, la réduction concerne principalement l'ajustement annuel sur les frais de gestion du régime temporaire de retraite de l'enseignement privé (RETREP) et des enseignants privés titularisés (REGREPT). L'exécution des crédits de catégorie 31 est par ailleurs en

progression sur tous les autres programmes, diminuant d'autant la contribution aux efforts d'économies.

Concernant le programme n°143, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 5,3 M€ (5,5 M€ en LFI), correspondent aux frais d'organisation et gestion des examens (dépenses de logistique et les frais de déplacement des membres des jurys), soit 4,4 M€ et aux frais de fonctionnement de l'inspection de l'enseignement agricole (déplacement des inspecteurs, frais bureautiques, d'impression et de documentation) soit 0,8 M€ et fonctionnement de l'observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA) pour 0,1 M€.

C - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention se sont élevées en 2014 à 3,84 Md€ en hausse de 1,2 % par rapport à l'exercice 2013, hausse plus marquée de 3,5 % sur le périmètre du MENESR. Elles constituent 81,8 % des dépenses hors titre 2 de la mission ***Enseignement scolaire***.

Tableau n°16 : Dépenses d'intervention par catégorie (en M€)

Catégorie	Exec. 2011	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014
Dépenses de guichet			1 395,8	1 951,3	2 099,5	2 151,4
Dépenses discrétionnaires			1 761,5	1 780,6	1 703,8	1 694,2
Total des dépenses d'intervention	3 483,3	3 585,9	3 157,3	3 731,9	3 803,3	3 845,7

Sources : PAP 2013, 2014, RAP 2011, 2012, 2013 et réponses des ministères

Le cadrage fixé par le Premier ministre pour la construction du budget triennal 2013-2015 a précisé que les dépenses d'intervention pilotables de l'Etat devaient être systématiquement réexaminées, en vue de réduire leur montant de 4 % en 2014 par rapport à 2013. A cet égard, cette contrainte a été appliquée par les ministères de manière différenciée selon la catégorie de dépenses d'intervention.

Les dépenses de guichet (dont bourses et forfait d'externat), versées automatiquement, se sont vu pour la plupart appliquer des règles d'indexation liées aux conditions d'ouverture des droits aux prestations, sur lesquelles les ministères n'ont pas de prise. De fait, pour le MENESR, ces dépenses d'un montant de 1,672 Md€ ont fait l'objet d'un dépassement des prévisions de 54,7 M€, et ont progressé en exécution de 13,6 % par rapport à 2013. Les dépenses de guichet du MAAF de 0,478 M€, constituées à 72 % de subventions aux établissements privés ont respecté l'enveloppe de la LFI.

Pour le MENESR, les dépenses discrétionnaires, exécutées à hauteur de 1,677 Md€, sont composées à 83 % des subventions versées au titre de l'assistance éducative et auxiliaires de vie scolaires pour lesquelles le ministère n'applique pas la contrainte de réduction compte tenu de l'augmentation du coût unitaire (hausse du SMIC) et de l'augmentation du contingent des contrats aidés. Dès lors, en dehors de ces subventions, seules certaines dépenses discrétionnaires ont bénéficiées en 2014 d'une priorisation et d'un recentrage des interventions par le ministère dans le cadre du respect des objectifs du triennal. Il convient de relever que les catégories de dépenses d'intervention concernées ne représentent que 274,4 M€ soit 8,2 % des dépenses d'intervention. Les dépenses discrétionnaires du MAAF atteignent 16,9 M€.

1 - Les dépenses de guichet inéluctables du MENESR

La progression globale en exécution des dépenses d'intervention (+114,1 M€) est principalement constituée par l'augmentation des dépenses de guichet du programme n°230 et notamment par les subventions versées à l'Agence des services et de paiement (ASP) au titre des contrats aidés (+ 114,6 M€ par rapport à l'exécution 2013), et au Fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires (FARSS) créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'Ecole de la République (+92,8 M€). Il convient de souligner que les subventions versées à l'ASP au titre des contrats aidés ont dépassé en exécution de 47,7 M€ les crédits inscrits en LFI 2014 (ramené à 14 M€ après prise en compte du décret de transfert en provenance du budget du ministère chargé de l'emploi). Les crédits exécutés au titre du FARSS, fonds visant à contribuer au développement d'une offre d'activité périscolaires sportives, artistiques et culturelles à la charge des communes et étendu à l'ensemble des communes et aux organismes de gestion des écoles privées sous contrat appliquant la réforme à la rentrée 2014, ont également dépassé de 20,1 M€ le plafond inscrit en LFI. Les bourses sur critères sociaux ont également été exécutées avec un écart de 8 M€ à la prévision.

Les autres dépenses de guichet, malgré leur volume budgétaire important, n'ont contribué que marginalement à la hausse des dépenses. Il s'agit principalement des autres bourses (dont celles dédiées à une montée en puissance du dispositif des emplois d'avenir professeur (EAP), destiné à permettre à des étudiants boursiers d'accéder au métier d'enseignant), des forfaits d'externat aux établissements d'enseignement privé et des emplois d'avenir professeur.

2 - Les dépenses discrétionnaires du MENESR considérées comme inéluctables : les subventions versées au titre de l'assistance éducative et auxiliaires de vie scolaire

Les subventions versées aux établissements scolaires pour la rémunération des personnels d'assistance éducative et auxiliaires de vie scolaire (1 404,9 M€ sur le programme n°230) couvrent des dépenses de rémunération de personnels payés par la puissance publique et contribuant aux missions du service public de l'éducation. Elles ne sont pas considérées comme des dépenses de guichet mais présentent un caractère obligatoire selon le ministère.

Ces personnels, dont le nombre s'élève pour 2014 à 54 395 ETPT (dont 47 988 assistants d'éducation et 6 407 auxiliaires de vie scolaire) devraient être placés sous plafond d'emplois dans la mesure où les missions qu'ils exercent et les emplois qu'ils occupent présentent un caractère permanent, a fortiori pour les auxiliaires de vie scolaire dont les effectifs sont progressivement intégrés au titre 2 par des mesures successives de périmètre lors de leur passage en contrat à durée indéterminée, ce qui amoindrit la lisibilité du schéma d'emplois de la mission. De fait, aucun calendrier prévisionnel d'intégration au titre 2 n'a été établi en l'état par le ministère alors même qu'à terme 28 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH - personnes physiques) pourraient se voir proposer un CDI.

La NEB 2011 avait analysé de manière détaillée la question de la nécessité de placer sous plafond d'emplois les personnels rémunérés sur les crédits du titre 6. La Cour a proposé à cet effet une mise sous plafond spécifique. La recommandation formulée en 2013 est donc renouvelée.

Recommandation n°4 : *mettre les assistants d'éducation sous un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois et son augmentation continue justifient pleinement.*

3 - Les autres dépenses discrétionnaires du MENESR

Les marges de manœuvre prévisionnelles sur les dépenses discrétionnaires restantes (crédits pédagogiques, subventions aux associations) ont pu être partiellement exploitées en gestion avec des économies sur les crédits de dépenses qui ont été exécutés en 2014 à hauteur de 274,4 M€ soit une réduction de 41 M€ (-13,1 %).

4 - Les dépenses d'intervention du MAAF

Les dépenses d'intervention du MAAF représentent 36 % des crédits de paiement du programme n°143 en 2014, comme en 2012 et 2013.

Tableau n°17 : Dépenses d'intervention par catégorie (en M€)

	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Dépenses d'intervention (en M€)	494,4	474,8	495,4
Dont dépenses de guichet (en %)	96%	97%	97%
Dont dépenses discrétionnaires (en %)	4%	3%	3%

Sources: RAP 2013 et 2014, LFI 2014, réponse du MAAF

A noter : Contrairement au MENESR, le MAAF reporte le financement des assistants d'éducation (27,2 M€) comme des dépenses de guichet (voir tableau 18).

Le tableau n°18 ci-dessous montre la nature de pratiquement 99% des dépenses d'intervention du programme.

Tableau n°18 : Principales dépenses d'intervention

Dispositifs dépenses de guichet	Montant (€)	Dispositifs dépenses discrétionnaires	Montant (€)
Privé du rythme approprié	215 780 177	CAS pensions des emplois gagés des CFA/CFPPA	5 641 609
Privé du temps plein	127 246 830	Organisations fédératives et organismes de formation	4 584 683
Bourses sur critères sociaux	76 502 214	Insertion et adaptation pédagogique	2 468 816
Financement des assistants d'éducation	27 119 392	Actions d'appui à l'enseignement agricole	1 825 738
Subvention 44	23 066 002	Apprentissage et formation continue	1 206 682
Financement des auxiliaires de vie scolaire	5 299 793	Lycées des COM	651 832
Accidents du travail des étudiants	2 133 620		
Visite médicale des élèves en stage	1 043 466		
Bourses à l'étranger	636 282		
Total	**478 827 778**		**16 379 360**

Source: MAAF

Les principales correspondent aux subventions accordées aux établissements privés du rythme approprié puis du temps plein. Leur calcul est théoriquement déterminé précisément par le code rural et leur niveau dépend essentiellement du nombre d'élèves recrutés pour le temps plein et de leur répartition entre les différents niveaux de formation (niveaux V, IV et III) pour le rythme approprié. En fait, les nouveaux protocoles d'accord signés en 2013 et 2014 avec les fédérations nationales de l'enseignement privé, ont introduit des montants maximum courant (sur la durée des contrats jusqu'en 2016).

Les bourses et aides sur critères sociaux représentent 16% des dépenses d'intervention. Les bourses sur critères sociaux, dont le montant de la dépense est toujours difficile à prévoir, constituent la deuxième grande masse de dépenses d'intervention. Le montant dépensé en bourses en 2014 est inférieur de 3,5 M€ à ce qui avait été inscrit au budget, ce qui a permis un redéploiement. La plupart des dispositifs sont indexés par les obligations règlementaires et contractuelles de l'Etat envers les établissements d'enseignement privés sur lesquels le responsable de programme ne dispose que de leviers d'action réduits.

Le chiffrage prévisionnel des dépenses d'intervention n'appelle pas de remarque particulière : il est basé sur les obligations règlementaires et contractuelles de l'Etat et, en plus, pour les dépenses de guichet (bourses sur critères sociaux et fonds social lycéen) sur les effectifs de l'année scolaire (n-1) auxquels sont appliqués des coefficients d'évolution estimés. Le responsable du programme ne disposant d'aucun levier d'action sur l'évolution de ces facteurs, des différences modérées constatées entre prévision et réalisation ne remettent pas en cause la sincérité de la programmation ou la qualité des prévisions.

D - Les dépenses d'investissement

Le programme n° 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est le seul programme concerné par les dépenses d'investissement. La LFI a inscrit des crédits prévisionnels au titre 5 à hauteur de 100,2 M€ en AE et de 91,3 M€ en CP, en augmentation par rapport aux exécutions 2012 et 2013. Depuis 2011, conformément à l'article 8 de la LOLF, la budgétisation « en AE ≠ CP » est effective pour les grands projets informatiques, de politique immobilière et de constructions scolaires outre-mer.

Les dépenses d'investissements exécutés pour 2014 s'élèvent à 254,4 M€ en AE et 101,9 M€ en CP, en nette augmentation par rapport à

la prévision. Il s'agit principalement, concernant les AE, d'engagements liées aux baux pluriannuels (133,95 M€), aux constructions scolaires Outre-mer (72,96 M€) et aux grands projets informatiques (21,40 M€). Concernant les CP, les principales dépenses sont les constructions scolaires Outre-mer (41,67 M€), les grands projets informatiques (21,23 M€) et les grands projets immobiliers (16,65 M€). Pour autant, selon le ministère, sur le programme n°214, le montant des AE et des CP ne permet pas de couvrir l'ensemble des besoins pour les constructions scolaires à Mayotte et en Nouvelle Calédonie, qui relèvent de la compétence de l'Etat. Le CBCM a en effet chiffré ce besoin à 141 M€ en AE et 76,7M€ en CP dans une note du 24 mars 2014.

Les importants écarts observés entre la LFI et les montants constatés en exécution (+154,2 M€ en AE) résultent principalement de la budgétisation sur le titre 3 (fonctionnement) et de l'exécution partielle sur le titre 5 (investissement) par mesure de gestion des grands projets informatiques ainsi que, dans le cadre d'une réserve de gestion, du crédit-bail pour le relogement du rectorat de Paris (113,95 M€).

Il convient de relever par ailleurs, que d'autres opérations structurantes telles que des constructions de rectorats (4,5 M€ en 2014) sont financées par le CAS ***Immobilier*** - programme n° 723 « contributions aux dépenses immobilières ».

Concernant le PIA 1 « internats d'excellence », sur un programme d'un montant de 352 M€ (en AE et CP, gérés par l'ANRU), les autorisations d'engagements à l'issue de l'exercice 2014 s'élèvent à 350,5 M€, et les CP à 159 M€.

Les montants programmés au titre du PIA 2 « internats de la réussite » s'élèvent à 138 M€.

E - Les opérateurs

Les cinq opérateurs sous plafond du MENESR rattachés au programme n° 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* totalisent des crédits votés d'un montant de 210,3 M€ et un plafond d'emploi de 4 413 ETPT, soit respectivement 0,32 % des crédits de paiement et 0,45 % des emplois de la mission ***Enseignement scolaire***. Les crédits votés ont diminué de -0,16 % par rapport à la LFI 2013 et de – 3 % par rapport à l'exécution 2013, l'exercice précédent ayant été marqué par un versement de subvention complémentaire en cours de gestion destiné à financer des actions dans le domaine des nouvelles technologies.

Tableau n°19 : Crédits des opérateurs en LFI et exécution

Tous opérateurs de la mission	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Evolution exécution 2013 - 2014
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	7,2	7,1	7,1	7,0	**-1,4%**
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	7,7	7,6	6,9	6,9	**-8,6%**
CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance	71,5	75,8	73,3	70,8	**-6,6%**
ONISEP- Office national d'information sur les enseignements et les professions	30,1	32,1	29,7	27,2	**-15,1%**
SCEREN - Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale	94,2	94,2	93,2	91,5	**-2,8%**
Total crédits budgétaires	**210,6**	**216,6**	**210,3**	**203,4**	**-6,1%**

Sources: PAP et RAP 2014, Réponses du ministère

En 2014, le financement de la stratégie numérique a été intégré en LFI, le CNED se voyant octroyer à ce titre 2,22 M€ supplémentaires. Des économies structurelles de fonctionnement et une réduction de 32 emplois ont permis toutefois de réduire de – 0,16 % l'enveloppe globale des subventions pour charge de services publics en LFI. Seul le CNED a bénéficié d'une augmentation nette de ses crédits de l'ordre de 1,35 M€ soit +1,89 %.

En exécution, l'année 2014 est caractérisée par la sous exécution des crédits de subventions prévus en LFI (- 6,9 M€) et par une baisse de - 13,2 M€ par rapport à l'exécution 2013, exercice néanmoins caractérisé par le versement d'une dotation exceptionnelle comme cela a déjà été indiqué. La mise en réserve de 4,94 M€ n'a pas été levée en 2014.

Tableau n°20 : Emplois des opérateurs en LFI et exécution (en ETP)

Tous opérateurs de la mission	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Evolution exécution 2013 - 2014
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	102	129	102	**0,0%**
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	229	229	225	**-1,7%**
CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance	1 698	1 770	1 670	**-1,6%**
ONISEP- Office national d'information sur les enseignements et les professions	499	540	478	**-4,2%**
SCEREN - Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale	1 563	1 745	1 508	**-3,5%**
Total crédits budgétaires	**4 091**	**4 413**	**3 983**	**-2,6%**

Sources: PAP et RAP 2014, Réponses du ministère

En matière d'emplois, la LFI 2014 prévoyait la suppression de 32 emplois. Comme en 2013, le plafond d'emplois a été respecté, les opérateurs gelant une partie des emplois afin de maîtriser leur masse salariale. La LFI 2015 fait d'ailleurs apparaitre un ajustement technique du plafond d'emploi de - 190 ETPT correspondant à des emplois demeurés vacants ou bloqués et non financés.

Globalement, les opérateurs sous tutelle participent donc à la maîtrise des dépenses publiques, tout en menant des chantiers conséquents relatifs à la rénovation de leurs missions et de leurs modes d'intervention.

La mise en place et l'actualisation des contrats de performance avec la tutelle se révèle toujours nettement perfectible, en dépit de la nécessité d'un pilotage stratégique clair en période de transformations importantes. Le CEREQ est dorénavant le seul opérateur doté d'un nouveau contrat de performance 2014 – 2017 présenté en conseil d'administration le 4 juin et signé le 21 novembre 2014, contrat structuré mais dénué de toute indication prévisionnelle sur les futurs moyens alloués à l'opérateur.

Le contrat de performance du CIEP est arrivé à son terme en 2014 et devrait être finalisé au cours de 2015 à la suite de la nomination de son nouveau directeur en octobre 2014.

Un bilan du projet stratégique du CNED portant sur la période 2012-2015 sera finalisé fin 2015 ouvrant la voie à la conclusion d'un nouveau contrat de performance.

S'agissant de l'ONISEP, le diagnostic stratégique est toujours en cours et devrait déboucher selon le ministère sur un contrat de performance au cours de l'année 2015. Dans son référé en date du 21 mai 2014 portant sur l'examen de la gestion de l'établissement[20], la Cour avait rappelé la nécessité de clarifier les missions et de doter l'opérateur d'orientations stratégiques précises.

Enfin, le réseau SCEREN qui comprend le CNDP et les trente CRDP a connu en 2014 une évolution majeure avec la mise en place au 1er janvier 2014 d'un établissement unique « Réseau Canopé ». Les travaux relatifs à la préparation d'un nouveau contrat de performance pourront débuter selon le ministère en 2015.

Le MENESR indique que l'absence de contrat d'objectifs et de performance n'obère pas sa capacité à piloter ses opérateurs grâce notamment à la définition annuelle des objectifs prioritaires assignées aux cadres dirigeants des opérateurs, et à la tenue régulière de comités de tutelle. Ces leviers de pilotage ne sauraient pour autant se substituer à la formalisation de cadres stratégiques clairs pour chacun des opérateurs.

Recommandation n°5 : *achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs concernés.*

F - Les dépenses fiscales

Le montant des dépenses fiscales de la mission s'élève à 1 615 M€ pour 2014, en baisse de 3,9 % par rapport à l'exercice budgétaire 2013.

Les deux mesures de dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Enseignement scolaire bénéficient aux ménages. Il s'agit des exonérations des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants (Programme n° 141) et de la réduction d'impôts pour frais de scolarité (Programme n° 230). Les trois mesures de dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire bénéficient d'une part aux ménages par le biais de l'exonération du salaires des apprentis, et des salaires perçus par les élèves au titre d'une activité accessoire (Programme n° 141) et, d'autre part, aux entreprises par l'application d'un taux de TVA réduit pour les fournisseurs des cantines scolaires (Programme n° 230).

[20] Cour des comptes, référé 70035, ONISEP, exercices 2007 à 2012

Les deux dépenses fiscales à titre principal de la mission totalisent en 2014 275 M€, à un niveau stabilisé par rapport à 2013 mais en hausse de 3 % par rapport à 2012 et de 8 % par rapport à 2011.

Des changements structurels intervenus en 2014 contribueront sans doute à maîtriser en partie ces dépenses à partir de 2015. En effet, à compter de la rentrée 2015, l'exonération des indemnités de stage sera plafonnée au montant annuel du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Un temps envisagée, la suppression de la réduction d'impôts pour frais de scolarité n'a pas été approuvée par le Parlement.

Tableau n°21 : Dépenses fiscales de 2012 à 2014

	Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale			Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire		
en M€	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Programme 141						
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	38	40	40			
Exonération du salaire des apprentis				305	335	335
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				220	240	245
Programme 230						
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1)	230	235	235			
Taux de 7 % (10 % à compter du 1er janvier 2014) 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 premier et du second degrés ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA.				675	830	760

(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 ce titre à chacun des programmes n'est pas connu,

Sources : réponse du ministère et RAP 2014

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité

A - La régularité de l'exécution budgétaire en 2014

Les éléments formulés par la Cour des comptes en 2013 sur l'insuffisance de la budgétisation et leurs conséquences en termes de sincérité budgétaire peuvent être repris pour l'exercice 2014.

Le budget voté ne permet pas de couvrir l'intégralité des emplois que permet de pourvoir le plafond de la mission, remettant ainsi en cause la notion même de plafond d'emplois comme instrument de pilotage budgétaire, et ce alors qu'il fait l'objet d'une autorisation parlementaire.

La programmation budgétaire initiale ne respecterait pas pleinement le principe de sincérité édicté par la LOLF[21] sur le fondement des éléments suivants :

- Sur les emplois, la sous-réalisation chronique du plafond d'emploi de la mission par le MENESR, au demeurant non pleinement budgété par des crédits T2 suffisants. L'information concernant les plafonds d'autorisation des emplois pourrait être considérée comme insincère puisque faisant fi de prévisions de réalisation réalistes de recrutement, et se fondant sur des hypothèses de coût moyen d'un emploi vraisemblablement sous-évaluées.

- Sur les dépenses de titre 2, la sous-estimation récurrente du GVT par le MENESR, très précocement détectée dès le début de l'exécution budgétaire 2014. Les prévisions de dépenses de titre 2 transmises au parlement n'auraient vraisemblablement pas fait l'objet d'estimations raisonnables au vu des informations disponibles en fin d'année 2013.

Ces éléments mènent à penser que le budget voté a fait l'objet d'une sous-évaluation tacite, du fait d'un coût moyen de l'emploi sous-estimé tel qu'exposé précédemment et sans doute en raison d'arbitrages de bouclage budgétaire non documentés. Une telle sous-évaluation affaiblit la qualité de la programmation budgétaire ce qui conduit inévitablement à des impasses subies et à des dérapages en cours de gestion. Son identification précoce, relevée par les échanges avec le

[21] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Art. 32 « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

CBCM, n'a pas conduit le MENESR à proposer d'ajustements budgétaires à l'occasion de la LFR du 8 août 2014. Ces ajustements se sont produits tardivement en fin d'exercice par le recours à un décret d'avance en date du 2 décembre, afin d'intégrer les éléments budgétaires liés à la rentrée scolaire.

B - La démarche de performance

1 - Les objectifs stratégiques des programmes de la mission

Le PAP 2014 présente les objectifs de la mission en se référant à la dernière grande loi relative à l'éducation, la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République. Cette dernière, et la précédente loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, ont fixé un objectif global au système éducatif formalisé par la création de l'article L.122-1-1 du code de l'éducation, qui dispose que « *la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté* ». Cet article, en conjonction avec l'article préexistant L. 131-1-1, permet d'établir ce que serait un premier objectif global et quantifiable du système éducatif. Néanmoins, de multiples autres objectifs sont mentionnés de manière parcellaire dans le code[22].

Mécaniquement, en absence d'un objectif clair et unifié assigné au système éducatif, les objectifs stratégiques présentés chaque année dans les documents budgétaires successifs fluctuent en fonction de la priorité du moment. Le PAP 2014 les décline en sept objectifs (Cf. Annexe 4).

[22] Parmi ces nombreux objectifs, le service public de l'éducation « contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative » (Art. L. 111-1). En outre, « la Nation fixe comme mission première de faire partager aux élèves les valeurs de la République » (Id.) Tandis que les établissements scolaires « sont chargés de transmettre et de faire acquérir connaissances et méthodes de travail » et « contribuent à favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes [et] à l'éducation à la responsabilité civique […] » (Art. L. 121-1). La lutte contre « l'illettrisme et l'innumérisme » est une « priorité nationale » (Art. L. 121-2) car « la maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement » (Art. L. 121-3).

Ces objectifs recoupent tout ou partie des objectifs affichés des précédents PAP[23].

En dépit des réels efforts engagés pour améliorer le dispositif des PAP, ces objectifs stratégiques varient d'une année sur l'autre sans référence à un objectif global, soulignant qu'il n'existe pas véritablement à ce jour de vision consolidée de ce que devrait accomplir le système éducatif.

Le recours à des objectifs généraux, tel que *la réussite pour tous*, auxquels sont rattachés les finalités et priorités du moment, ne permet pas d'apprécier l'efficacité du système scolaire de manière à la fois holistique et concise tant les objectifs semblent inégaux, dispersés et non hiérarchisés. S'il est tout à fait normal que la LFI rappelle quelles sont les priorités conjoncturelles ordonnant le projet de budget, il parait indispensable que les objectifs stratégiques de la mission demeurent stables d'une année sur l'autre, au moins à l'échelle de la programmation pluriannuelle, et cohérents avec les objectifs affichés du code de l'éducation.

Par conséquent, les observations de la Cour telles que formulées dans son rapport public de 2008, « *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves* », relatives à la fixation des objectifs du système scolaire restent d'actualité.

2 - Les indicateurs dits « représentatifs » de la mission

Point positif, au contraire de la présentation des objectifs stratégiques, les cinq indicateurs jugés les plus représentatifs de la mission n'ont pas évolué entre 2013 et 2014. Ils ne couvrent pas de fait tous les objectifs stratégiques affichés du PAP 2014. Il est à noter que le PAP 2015 reprend aussi les mêmes indicateurs, à l'exception de l'introduction du taux d'insertion professionnelle relevant du programme enseignement agricole, et en améliore nettement les données de contexte.

Tableau n°22 : Indicateurs « représentatifs » de la mission

[23] La Cour avait souhaité en 2011 que les objectifs stratégiques présentés soient étoffés et circonstanciés, ce que le MENESR a fait en proposant jusqu'à huit grands objectifs dans le PAP 2013.

	Indicateurs dits « représentatifs » de la mission	Référence (PAP 2014)	Réalisation (RAP 2014)	Commentaire
1	Proportion d'élèves en fin de CM2 maîtrisant les compétences 1 et 3 du socle commun	140-1.2 (1er degré, secteur public) 139-1.2 (1er degré, secteur privé)	non renseignés	*évaluation triennale*
2	Taux d'accès au baccalauréat	141-1.1 (2nd degré, secteur public) 139-2.5 (2nd degré, secteur privé)	77,40%	*indicateurs identiques*
3	Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation	141-1.3 (2nd degré, secteur public) 139-2.3 (2nd degré, secteur privé)	non determinés	*indicateurs identiques*
4	Taux d'accès au brevet	141-1.4 (2nd degré, secteur public) 139-2.2 (2nd degré, secteur privé)	83%	***Ne figure pas en tant qu'indicateur "représentatif" au RAP 2014***
5	Taux d'insertion professionnelle	143-1.2 (Enseignement agricole)	de 39,3% (CAPA à 7 mois) à 76,1% (BTSA à 7 mois)	

Source : PAP et RAP 2014

Il est délicat de juger de la pertinence du choix de ces indicateurs dits « représentatifs » dans la mesure où les objectifs stratégiques eux-mêmes ne sont pas véritablement établis.

Néanmoins, en se référant à l'objectif global du L.122-1-1 du code de l'éducation, il serait utile de faire figurer en priorité les indicateurs (existants) relatifs à la maîtrise des compétences de socle commun en fin de classe troisième en lieu et place de l'indicateur n°4 : l'accès au diplôme national du brevet ne se confond pas avec l'acquisition des connaissances et compétences du socle. De même, des indicateurs relatifs à la poursuite des études (existants) ou à l'insertion professionnelle seraient plus pertinents. Il est de ce point de vue regrettable que l'indicateur n°5 soit restreint à l'enseignement agricole.

Recommandation n°6 *: bâtir une vision consolidée des objectifs et missions du système éducatif, en distinguant dans la présentation du PAP les objectifs législatifs et priorités politiques.*

3 - Les objectifs et indicateurs des différents programmes

La MIES présente sept programmes au PAP 2014, comprenant la création temporaire d'un programme n° 408 *Internats de la réussite*. Le PAP 2014 comprend 82 indicateurs, dont 6 sont relatifs au programme 408, soit 76 indicateurs pour le même périmètre que la NEB 2013. En réalité, parmi ces 76 indicateurs, 12 sont des indicateurs identiques au

secteur public mais déclinés pour le secteur privé, et 9 sont des indicateurs uniques et communs aux secteurs public et privé. Au total, ce sont donc 55 types d'indicateurs qui sont renseignés sur le périmètre de la MIES hors programme n° 408. Ces derniers peuvent être départagés entre 21 types d'indicateurs d'efficacité socio-économique de la politique publique mise en œuvre, 12 types d'indicateurs de qualité du service rendu à l'usager et 22 types d'indicateurs d'efficience du service public[24].

Tableau n°23 : Récapitulatif du nombre d'indicateurs

	PAP 2013		PAP 2014		PAP 2015	
Programme	**Obj.**	**Indic.**	**Obj.**	**Indic.**	**Obj.**	**Indic.**
140 - 1er degré public	4	13	3	10	2	7
141 - 2nd degré public	6	27	4	23	3	13
230 - Vie de l'élève	3	6	2	6	2	7
139 - 1er & 2nd degrés privés	5	22	4	21	4	14
214 - Soutien	3	11	3	11	3	12
143 - Ens.tech.agricole	3	6	3	5	2	4
Total	**24**	**85**	**19**	**76**	**16**	**57**
408 - Internats de la réussite			3	6		
Total	**24**	**85**	**22**	**82**	**16**	**57**

Sources : documents budgétaires, PAP et RAP

La réduction du nombre d'indicateurs concernant les programmes de la mission gérés par le MENESR, qui s'est apparemment poursuivie à la lecture du PAP 2015, illustre un réel effort de rationaliser la présentation des documents budgétaires.

Cet effort de rationalisation de la batterie d'indicateurs ne suffit pas à infléchir les observations faites à l'occasion des NEB 2012 et 2013. S'il est louable de contextualiser l'action du ministère et de présenter, de manière protéiforme, les résultats des politiques menées, il ne semble pas pertinent de maintenir un nombre aussi important d'objectifs et d'indicateurs pour piloter l'articulation entre performance et processus budgétaire. Pour la plupart, l'action du ministère est déjà très bien contextualisée dans ses publications récurrentes, telle que l'*état de l'école 2014* publiée concomitamment au PAP.

Pour mémoire, seuls 12 des 21 indicateurs du programme n° 139 sont spécifiques au secteur privé et peuvent utilement être comparés à

[24] Répartition à vocation illustrative selon les catégories du *Guide pratique de la LOLF*, Ministère de l'économie et des finances, 2012.

ceux des programmes n°140 et n°141 du secteur public. Les neuf autres[25] sont rigoureusement identiques, calculés sur le même périmètre des secteurs public et privé confondus.

Enfin, il est utile de rappeler à nouveau, comme cela a été souligné en 2011 et 2013, que les indicateurs d'efficience financière sont très peu représentés, et qu'ils ne permettent pas d'apprécier les performances du système éducatif du point de vue de son utilité socio-économique.

Pour le programme n°408, les six indicateurs proposés et les résultats associés ne parviennent pas véritablement à convaincre ni de la mise en œuvre, ni de l'utilité du dispositif, faute d'éléments de contexte.

S'agissant du programme n°143, l'indicateur 2.1 « nombre de conventions avec des partenaires extérieurs » ne s'applique pas aux établissements privés, les contrats les liant à l'Etat ne concernant que la formation initiale scolaire. La valeur cible de l'indicateur a été revue à la hausse au vu des résultats de 2012 et 2013.

L'indicateur 2.2 « satisfaction des usagers de l'enseignement agricole et des bénéficiaires d'un stage à l'étranger » a été supprimé en 2014 du fait d'un apport limité et d'une dépendance importante à des facteurs exogènes.

Pour l'indicateur 1.2, relatif à l'insertion professionnelle, plus que la comparaison à la cible, l'évolution dans le temps mérite d'être examinée. On constate à la lecture des données une évolution incertaine. et l'insertion est d'autant plus difficile que le niveau de formation est moins élevé.

Concernant les indicateurs 3.1 « coût unitaire de formation par élève (CUFE) » et 3.2 « pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins » le MAAF indique que les opérations sont en cours pour mettre en place l'outil adapté aux modes de gestion des enseignants du privé temps plein qui permettra d'intégrer ce secteur dans le calcul de ces indicateurs. Il persiste à estimer que ces indicateurs ne peuvent pas être appliqués à l'enseignement privé du rythme approprié.

Il n'en demeure pas moins que le coût unitaire de formation par élève doit être calculé pour tous les élèves, y compris ceux qui sont

[25] Principalement les indicateurs de réussite du parcours scolaire (Taux d'accès au baccalauréat, au diplôme national du brevet ; Taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur etc.)

scolarisés dans les établissements du privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.

Les objectifs du programme 143 ont une portée transverse et ne sont pas rattachés à des actions ou dispositifs particuliers. Les indicateurs assurent une bonne couverture globale des objectifs auxquels ils se rapportent et des crédits du programme (seuls les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale aux élèves, soit 6% des crédits du programme, ne sont pas du tout couverts par les indicateurs de performance).

Recommandation n°7 *:: afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 3.1 et 3.2 du programme n°143 en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.*

Recommandation n°8 *: restreindre le nombre d'indicateurs des documents budgétaires aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.*

4 - Le suivi de la mise en œuvre des moyens supplémentaires

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a acté la volonté politique de fournir des moyens supplémentaires au domaine de l'éducation, notamment en termes d'emplois avec l'objectif de créer à terme 60 000 emplois supplémentaires sur la mandature législative 2012-2017 dont 54 000 au sein du ministère de l'éducation nationale, 5 000 au titre de l'enseignement supérieur et 1 000 au sein du ministère de l'agriculture.

A ce jour, le suivi détaillé des moyens mis en œuvre n'a pas été réalisé. Des difficultés techniques, tenant au fait que les nouveaux enseignants recrutés passent d'abord par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) depuis 2013 avant d'être affectés dans des écoles ou des établissements, le cas échéant sur des dispositifs particuliers conformément à ce que prévoyait l'annexe à la loi d'orientation et de programmation (Cf. tableau ci-dessous), rendent en effet ce suivi difficile à mettre en œuvre.

Tableau n°24 : Rappel de la répartition des nouveaux emplois du MENESR

Affectation	Emplois
Réforme de la formation initiale	**27 000**
Enseignants stagiaires	26 000
Enseignants titulaires formateurs	1 000
Enseignants titulaires	**21 000**
Dont premier degré (public et privé)	14 000
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
Dont second degré (public et privé)	7 000
Collèges en difficulté et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
Accompagnement des élèves en situation de handicap, CPE, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire	**6 000**
Total	**54 000**

Source : annexe à la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

Depuis la loi de finances rectificative pour 2012 (LFR-2), l'apport des moyens d'enseignement nouveaux se concentrerait sur le programme n°140 enseignement scolaire public du premier degré avec 6 401 ETP, dont 2 925 ETP pour la démographie scolaire et la scolarisation précoce, 3 409 ETP pour la lutte contre les difficultés scolaires et 67 ETP pour d'autres actions. Pour le second degré public, le solde des moyens nouveaux d'enseignement serait de 4 750 ETP, dont 2 976 ETP pour la démographie scolaire, 1 574 ETP pour la lutte contre les difficultés scolaires, et 200 ETP pour la formation des enseignants. Enfin, le programme n°139 enseignement privé du premier et du second degrés aurait bénéficié de 1 096 ETP en moyens d'enseignement, sans précision sur leur répartition.

Un comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a été institué par le décret n° 2013-1232 du 23 décembre 2013 en application de l'article 88 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013. A la connaissance de la Cour, ce comité, associant parlementaires, représentants de l'administration et

personnalités qualifiées a débuté sa mission mais n'a pas rendu de rapport d'évaluation à ce jour[26].

Concernant l'impact de ces mesures sur les résultats et la performance de la MIES à travers les documents budgétaires de la LOLF, il apparait prématuré de tenter de la déceler dans les indicateurs. Il peut être noté que la suppression de la contrainte de réduction des effectifs ne semble pas avoir été prise en compte, ou donner un effet notable, dans la formalisation des cibles des indicateurs de gestion du personnel (indicateurs 140 – 2.2 ; 141 – 3.1, 3.2, 4.2, 4.3 ; 214 -1.1, 2.2, 2.3, 2.4) hormis de légères améliorations (indicateurs 140 - 2.1, 141 – 3.3). Néanmoins, si ces réformes visent à obtenir des résultats à moyen ou long terme, il devrait être envisageable de pouvoir apprécier la contribution des nouveaux moyens à l'amélioration du système éducatif.

Malgré la mise en place de moyens nouveaux, les objectifs et les cibles des indicateurs existants n'ont donc pas été modifiés, y compris pour les indicateurs relatifs à la lutte contre le décrochage scolaire dont les objectifs ont pourtant été précisés. Face à ce constat, deux explications peuvent être avancées.

La première est que les objectifs généraux assignés au système éducatif n'ont pas été changés par la loi d'orientation et de programmation ; ainsi ces derniers ont simplement été rappelés , à l'exception notable du décrochage scolaire pour lequel un objectif de division par deux a été défini, sans horizon de réalisation néanmoins. Implicitement, la mise en œuvre de moyens supplémentaires ne vise donc pas l'atteinte d'objectifs nouveaux ou reformulés, seulement la facilitation de leur respect..

La seconde explication mise en avant par le ministère est que les réformes du système éducatif ou la mise en place de moyens supplémentaires ne produisent des effets décelables qu'à moyen et long terme, impossibles à mesurer à brève échéance, justifiant ainsi le maintien en l'état des objectifs majeurs de la mission budgétaire.

Pour autant, le fait qu'aucune information relative aux créations de postes et à leur affectation telle que l'envisageait la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, conformément à ce qui est décrit dans le tableau de répartition ci-dessus, parait anormal.

---

[26] En séance du 18 mars 2015 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée Nationale, le président du comité, le député Yves Durand, annonce un rapport à la rentrée scolaire 2015.

Bien que les résultats des politiques d'éducation ne peuvent s'apprécier que dans la durée, il est regrettable de ne pouvoir évaluer avec précision le degré de mise en œuvre des moyens supplémentaires ni leur potentiel impact sur la qualité du service rendu. La mesure de l'efficacité de la contribution des moyens nouveaux consacrée à l'amélioration du système éducatif que doit permettre la loi de refondation de l'école reste à mettre en place.

Recommandation n°9*: présenter un suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 et des moyens qui y sont consacrés dans les documents budgétaires, dans un encadré spécifique le cas échéant.*

5 - Dix ans de LOLF : quel bilan ?

La Cour des comptes a déjà eu l'opportunité de se pencher spécifiquement sur la question de la gestion de la performance au sein du MENESR à l'occasion notamment d'une enquête en 2009 sur les directions de programmes[27] et d'un rapport public de la Cour sur la mise en œuvre de la LOLF en 2011[28]. A l'occasion de la NEB 2014, en conformité avec l'instruction du Premier président, les rapporteurs ont sollicité l'avis du ministère sur la préparation et l'utilisation des documents budgétaires relatifs à la performance dans le cadre de la LOLF (PAP et RAP).

a) Un outil d'information et de pilotage jugé utile et fédérateur

A l'aune des réponses du MENESR, le bilan de la mise en œuvre des outils de performance des documents budgétaires est positif. Ces documents, dont le ministère s'est pleinement saisi en tentant d'en améliorer le contenu et la portée année après année, remplissent une

[27] Cour des comptes, *Enquête sur les trois directions de programmes des ministères de l'éducation nationale (MEN) et de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) : la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) et la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)*. Juillet 2009

[28] Cour des comptes, *Rapport public La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un bilan pour de nouvelles perspectives.* 2011

fonction d'information jugée satisfaisante tant sur le plan externe qu'en interne.

Le recours au système d'information partagé *Melusine*, au sein du ministère dont le contenu est plus étoffé que les indicateurs nécessaires à la rédaction des documents budgétaires, permet de mutualiser des informations de performance et de contexte socio-économique notamment utilisées dans le cadre des dialogues de gestion entre administrations centrales et rectorats.

A ce titre, le MENESR considère l'exercice de préparation de ces documents budgétaires, bien que jugé lourd, comme un de ses outils de mobilisation interne et de diffusion de la culture de la performance. L'exemple du rapprochement de la batterie d'indicateurs entre l'enseignement public (Programmes 140 et 141) et privé (Programme n° 139) est cité.

Le ministère indique que les indicateurs LOLF ont été repris au sein des projets académiques, des contrats d'objectifs des recteurs et dans les dialogues de gestion annuels entre administration centrale et rectorats.

b) Une pratique des outils de performance par l'encadrement supérieur susceptible d'être plus largement partagée

La démarche de contractualisation engagée au sein du MENESR en 2011 s'est achevée en 2014 par la signature des derniers contrats d'objectifs entre les recteurs concernés et le ministre.

Par ailleurs, l'exercice du dialogue de gestion avec les rectorats pour les programmes 140, 141, 214 et 230 s'est enrichi avec une procédure rénovée et un dossier support étoffé, comprenant notamment des données territoriales produites par le CEREQ (par exemple, les zones à risques d'échec scolaire), les indicateurs Ival etc. Des données de contexte et de coût moyen par élève au niveau académique sont également dorénavant adjointes avec une comparaison nationale.

S'agissant de l'enseignement privé (programme n° 139), la pratique du dialogue de gestion a été expérimentée en 2014 par le responsable de programme (DAF) avec les recteurs de trois académies pilotes (Lille, Rennes et Versailles).

Enfin, selon le MENESR, les données de performance disponibles seraient aussi utilisées par les rectorats pour finaliser les contrats d'objectifs avec les établissements.

Ces efforts engagés méritent d'être soulignés. La démarche apparait perfectible tant le système d'information *Mélusine* demeure un outil relativement complexe doté d'une interface technique et non ergonomique, et disposant uniquement de données académiques moyennées, parfois départementales. Cet outil, associé à l'application d'évaluation APAE et des Ival[29]; détient pourtant un réel potentiel encore inexploité de diffusion de la culture de performance et du parangonnage parmi les chefs d'établissements et les équipes pédagogiques.

c) Une articulation insuffisante entre performance et budgétisation

Comme cela avait déjà été indiqué dans le cadre des trois précédentes NEB 2011, 2012 et 2013, et comme la Cour l'a rappelé dans le référé sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire adressé au ministre de l'éducation nationale le 11 juillet 2012, l'allocation des moyens au sein du ministère ne tient pas suffisamment compte des objectifs des politiques publiques ni des résultats obtenus par rapport à ces objectifs.

Elle ne prend pas en considération les besoins d'enseignement différenciés des élèves, les moyens alloués n'étant qu'imparfaitement et très indirectement reliés à la réussite ou aux difficultés réelles des élèves. La mesure d'indicateurs liés au degré de répartition « équitable » des moyens entre académies ne permet pas de qualifier la qualité du lien entre expression des besoins et mise à disposition de moyens. Les annonces du ministère en décembre 2014 concernant la refonte de l'allocation des moyens laisse présager des évolutions à venir qui ne seront toutefois pas observables avant la rentrée 2016-2017.

[29] Aide au Pilotage et à l'Auto-évaluation des Etablissements et Indicateurs de résultats des lycées

C - La soutenabilité budgétaire

1 - Les conséquences de l'exécution budgétaire de 2014 sur l'exercice 2015

a) Examen des restes à payer

Le montant des restes à payer pour les six programmes relevant du MENESR est estimé à 461,32 M€.

Les engagements juridiques restant à couvrir par des CP concernent essentiellement les constructions scolaires en Outre-mer, à Mayotte et les opérations de construction de deux lycées en Nouvelle-Calédonie prévues par la loi organique du 3 août 2009, pour lesquelles le ministère a reporté les crédits de manière dérogatoire, au-delà de la limite des 3 % des crédits inscrits au titre 5.

b) Autorisations d'engagement affectées et non-engagées

A l'issue de l'exercice 2013, l'application de l'article 158 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique avait conduit à diminuer le stock des autorisations d'engagement affectées et non engagées de 1,46 M€, et de reporter 102,65 M€ d'AE sur l'exercice 2014. Ce stock correspondait en grande partie au report d'opérations de construction scolaire en Outre-mer (66 M€) et à d'autres opérations de construction ou de restructuration de locaux administratifs ou scolaires.

Au cours de l'exercice 2014, 98,13 M€ d'AE supplémentaires ont été affectés mais des retraits d'affectation ont permis de réduire le stock de plus de 15 M€, portant le montant des AE affectées mais non engagées à 87,21 M€ au 31 décembre 2014.

Le report des opérations de construction, notamment en Outre-mer, d'une année sur l'autre laisse présager des difficultés de programmation et d'exécution que le ministère doit résoudre à l'occasion des futurs exercices.

Tableau n°24 : AE affectées non engagées au 31 décembre 2014

	en M€
AE affectées non engagées fin 2013 reportées sur 2014	**102,65**
Affectations sur AE 2014	98,13
Retrait d'affectation exercices antérieurs	-1,6
Retrait d'affectation exercice courant	-13,98
Consommation d'AE sur tranches fonctionnelles	-97,72
Clôture de tranches fonctionnelles	-0,28
AE affectées non engagées fin 2014 à reporter sur 2015	**87,21**

Source : Réponse du ministère

2 - Une soutenabilité des dépenses à conforter

a) Un dépassement récurrent des lois de programmation des finances publiques

En 2014, la consommation des crédits de titre 2 hors contribution au CAS ***Pensions*** excède à nouveau le plafond du triennal de l'année 2014 tel que mentionné à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2013 à 2015 votée le 31 décembre 2012 à hauteur de 470 M€. Sur les deux années de cette programmation triennale, le dépassement en exécution s'élève à 660 M€. Sur la base de indications du PAP 2015[30], le dépassement de cette programmation triennale aurait atteint 1,5 Md€ à l'issue de l'exécution budgétaire en 2015[31].

Ce risque de dépassement a été pris en compte par le rehaussement du plafond du nouveau triennal 2015 - 2017 adopté par la nouvelle loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014.

Celle-ci hausse le plafond de l'année 2015 de +890 M€ (+ 1,9 %) et accorde 1,1 Md€ supplémentaires à la mission en 2016 et 2017, soit au total près de 2 Md€.

[30] 47,43 Md€ de crédits hors CAS *Pensions* demandés
[31] En faisant l'hypothèse d'une exécution conforme à la programmation

Tableau n°25 : Evolution comparée des plafonds de la LPFP 2012 - 2017 et des dépenses exécutées (hors CAS *Pensions*)

(M€)	**2013**	**2014**	**2015 (prévisionnel)**
Evolution du plafond LPFP 2012 – 2017 (% année n/n-1)	n.c.	+ 410 **(+0,90 %)**	+ 480 **(+1,04 %)**
Dépassement *dont :* *- en programmation* *- en exécution*	+ 190 *0* *+ 190*	+ 470 *+ 210* *+ 260*	+ 850 *+ 850* -
Evolution de la dépense en année (n) par rapport à l'exécution en année (n-1) (%)	+ 930(**) **(+2,06 %)**	+ 690 **(+1,50 %)**	*+ 860* ***(+ 1,85 %)***(***)

Source : RAP 2011, 2012, 2013 et réponses MENESR et MAAF
(*) PAP 2015 (**) Exécution hors CAS Pension en 2012 de 44,95 Md€
(***) En faisant l'hypothèse d'une exécution conforme à la programmation

Tableau n°26 : Evolution des plafonds de programmation de la LPFP 2014 - 2019 (hors CAS *Pensions*)

(M€)	**2015**	**2016**	**2017**
Evolution du plafond LPFP 2014 – 2019 **(année n/n-1) (%)**	-	+ 400 **(+0,84 %)**	+ 320 **(+0,67 %)**

Source : LPFP 2014-2019

Cependant, la dynamique des dépenses exécutées hors CAS ***Pensions*** sur les exercices 2013 et 2014 demeure plus importante que l'évolution des plafonds du nouveau triennal (cf. tableaux 25 et 26). Par conséquent, en dépit du réhaussement initial et au vu des dépassements récurrents en exécution[32], demeure un risque de soutenabilité de la dépense, et ce à l'horizon du nouveau triennal 2015 - 2017.

[32]des plafonds des lois de programmation des finances publiques et des lois de finances initiales

b) Une forte rigidité des déterminants de la dépense

Le poids massif des dépenses de titre 2 de la mission (60,31 Md€ exécutés en 2014, dont 41,26 Md€ hors CAS ***Pensions***) respectivement près de 93 % et 65 % des crédits exécutés, implique une forte rigidité de son budget.

S'agissant du reliquat, représentant tout de même près de 4,2 Md€, (en crédits de paiement), il correspond principalement aux dépenses d'intervention du MENESR (3,35 Md€), dont une large partie est assimilée par le ministère à des dépenses inéluctables. En effet, il s'agit principalement de dépenses de guichet (bourses, forfaits d'externat des établissements) ou des dépenses de financement des contrats pris en charge sur le budget des établissements, dépenses également subies par le ministère.

En définitive, en dehors des leviers de gestion de la ressource humaine, le MENESR ne serait en position de pleinement exercer des efforts de rationalisation sur un volant de dépenses inférieur à 0,9 Md€, dont 0,2 Md€ sont alloués aux opérateurs.

Cela dit, il semble dommageable que le MENESR ne poursuive pas l'exercice de clairement identifier, sur le titre 2 hors CAS ***Pensions*** et le hors titre 2, des leviers d'action structurels qui lui permettraient de véritablement maîtriser sa dépense.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 et reprises en 2014

Aucune recommandation formulée dans la NEB 2013 ne peut être considérée comme pleinement mise en œuvre en 2014. Ces recommandations sont donc reconduites.

Recommandation n°1 – reconduction : mettre en cohérence les programmes de la mission avec les objectifs de la politique éducative, et notamment introduire un programme « socle commun ».

Recommandation n°2 – reconduction : désigner un chef de file unique pour la mission interministérielle ; le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'agriculture doivent systématiser leurs travaux communs dans tous les champs de la gestion.

Recommandation n°4 – reconduction : mettre les assistants d'éducation sous un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois et son augmentation continue justifient pleinement.

Recommandation n°5 – reconduction partielle : achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs concernés.

Recommandation n°7 – reconduction : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 3.1 et 3.2 du programme n°143 en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.

Recommandation n°8 – reconduction partielle **:** restreindre le nombre d'indicateurs des documents budgétaires aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.

B - Les nouvelles recommandations formulées au titre de la gestion 2014

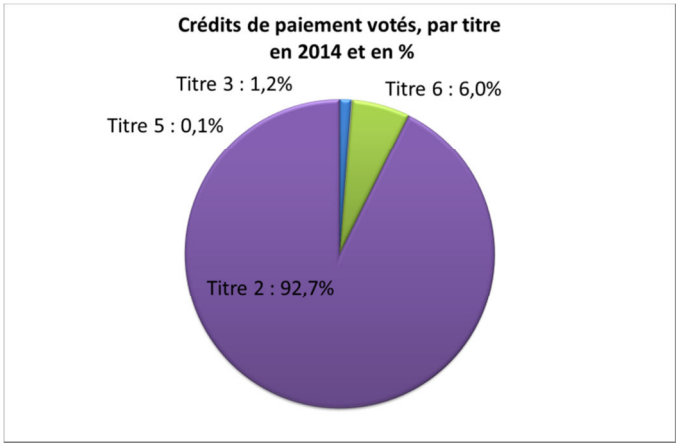
Recommandation n°3 – nouvelle : documenter la procédure de suivi de l'exécution budgétaire en fin de gestion du MENESR.

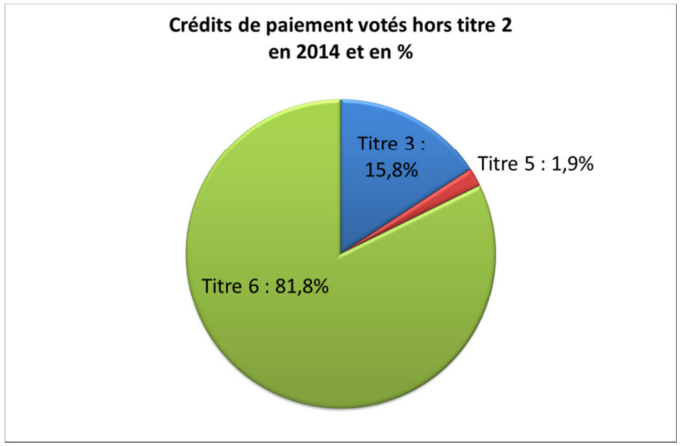
Recommandation n°6 – nouvelle : bâtir une vision consolidée des objectifs et missions du système éducatif, en distinguant dans la présentation du PAP les objectifs législatifs et priorités politiques.

Recommandation n°9 – nouvelle : présenter dans les documents budgétaires un suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 et des moyens qui y sont consacrés.

V - Annexes

1 - Graphique n°1 : Répartition des crédits de paiement votés par titre en 2014





Périmètre : mission interministérielle ***Enseignement scolaire*** *Source : Chorus*

Titre 2 : dépenses de personnel

Titre 3 : dépenses de fonctionnement

Titre 5 : dépenses d'investissement

Titre 6 : dépenses d'intervention

2 - Tableau n°25 : Crédits ouverts en AE et CP et consommation de crédits par programme

AE	LFI		LFR		Reports		Virements		Transferts		Décrets d'avance		Annulations		Total des mouvements de crédits		Fonds de concours et attributions de		Fongibilité asymétrique	Total des crédits disponibles		Exécution (yc fonds de concours)	
Programme	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	*Titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*
140	19 260,3	*19 225,1*	-2,0		1,6				1,2	*1,2*	158,5	*159,0*	-36,1	*-36,1*	125,3	*124,1*	0,1		*-6,9*	19 383,7	*19 342,4*	19 383,0	*19 342,4*
141	30 470,2	*30 362,0*	-5,1		3,9				0,4	*0,5*	125,1	*129,0*	-84,2	*-84,2*	45,1	*45,3*	1,0	*0,0*	*-0,1*	30 511,3	*30 407,1*	30 510,6	*30 407,1*
230	4 495,8	*1929,0*	0,0		1,8		13,5		23,7	*-3,3*			-17,1	*-17,1*	21,9	*-20,4*	4,8		*-3,2*	4 522,5	*1905,4*	4 511,2	*1905,4*
139	7 101,8	*6 361,8*	-2,5		2,1				0,0		31,5	*32,0*	-19,6	*-19,6*	14,0	*12,4*			*0,0*	7 113,3	*6 374,2*	7 112,7	*6 374,2*
214	2 315,6	*1451,3*			107,9		-13,5		0,1	*0,1*			-17,0	*-17,0*	77,4	*-16,9*	16,3	*2,6*	*-2,0*	2 409,4	*1435,0*	2 269,2	*1431,9*
408	150,0		-12,0												0,0	*0,0*				138,0	*0,0*	138,0	
143	1342,7	*862,4*	-3,0				4,1	*4,1*	2,6	*0,1*	7,3	*7,3*	-0,3	*-0,3*	13,7	*11,2*			*-23,0*	1353,4	*850,6*	1352,7	*850,6*
Total mission	**65 136,5**	***60 191,6***	**-24,6**	***0,0***	**117,2**	***0,0***	**4,1**	***4,1***	**27,9**	***-1,4***	**322,4**	***327,3***	**-174,3**	***-174,3***	**297,3**	***155,7***	**22,2**	***2,6***	***-35,2***	**65 431,5**	**60 314,7**	**65 277,4**	***60 311,6***

CP	LFI		LFR		Reports		Virements		Transferts		Décrets d'avance		Annulations		Total des mouvements de crédits		Fonds de concours et attributions de		Fongibilité asymétrique	Total des crédits disponibles		Exécution (yc fonds de concours)	
Programme	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*	*Titre 2*	Total	*Dont titre 2*	Total	*Dont titre 2*
140	19 260,3	*19 225,1*	-2,0		1,2				1,2	*1,2*	158,5	*159,0*	-36,1	*-36,1*	124,9	*124,1*	0,1		*-6,9*	19 383,3	*19 342,4*	19 383,0	*19 342,4*
141	30 470,2	*30 362,0*	-5,1		3,9				0,4	*0,5*	125,1	*129,0*	-84,2	*-84,2*	45,2	*45,3*	1,0	*0,0*	*-0,1*	30 511,3	*30 407,1*	30 510,8	*30 407,1*
230	4 428,7	*1929,0*	0,0		1,3		13,5		23,7	*-3,3*			-17,1	*-17,1*	21,4	*-20,4*	4,8		*-3,2*	4 455,0	*1905,4*	4 449,4	*1905,4*
139	7 101,8	*6 361,8*	-2,5		1,6				0,0		31,5	*32,0*	-19,6	*-19,6*	13,4	*12,4*			*0,0*	7 112,8	*6 374,2*	7 112,7	*6 374,2*
214	2 210,1	*1451,3*			5,7		-13,5		0,1	*0,1*			-17,0	*-17,0*	-24,7	*-16,9*	16,3	*2,6*	*-2,0*	2 201,7	*1435,0*	2 164,0	*1431,9*
408	150,0		-12,0												0,0	*0,0*				138,0	*0,0*	138,0	
143	1342,7	*862,4*	-3,0		0,2		4,1	4,1	2,6	*0,1*	7,3	*7,3*	-0,3	*-0,3*	13,8	*11,2*			*-23,0*	1353,6	*850,6*	1353,5	*850,6*
Total mission	**64 963,9**	***60 191,6***	**-24,6**	***0,0***	**14,0**	***0,0***	**4,1**	***4,1***	**27,9**	***-1,4***	**322,4**	***327,3***	**-174,3**	***-174,3***	**194,1**	***155,7***	**22,2**	***2,6***	***-35,2***	**65 155,6**	***60 314,7***	**65 111,4**	***60 311,6***

3 - Tableau n°26 : Mouvements administratifs en gestion (en €)

Référence du décret	Nature	Motif	Programme	T2	HT2
Décret n°2014-895 du 8 août 2014 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014	Ouverture / Annulation	Impact de la rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'intervention du ministère (programmes 140, 141, 139) ; réimputation de crédits (programmes 230 et 143); annulation de crédits sur des dispositifs faisant l'objet d'une prévision d'exécution plus favorable que la LFI	140		-2 022 500
			141		-5 056 250
			230		13 500
			139		-2 469 534
			143		-3 032 250
Décret n°2014-1089 du 25 septembre 2014	Transfert	Financement de la participation de la France à l'appel à contribution internationale formé par la Fondation Auschwitz-Birkenau	141		-160 000
			139		-40 000
Décret n°2014-1382 du 20 novembre 2014	Transfert	Financement de la part employeur de 12 000 contrats uniques d'insertion - contrats d'accompangement vers l'emploi (CUI-CAE) du ministère de l'éducation nationale	230		27 000 000
Décret n°2014-1396 du 24 novembre 2014	Transfert	Transfert de 12 emplois pour la création de 4 sections de BTS maritime dans le cadre de la réforme de la voie professionnelle au sein des LP maritimes	141	-273 901	
Décret n°2014-1429 du 2 décembre 2014	Ouverture / Annulation à titre d'avance	Ajustement des crédits de personnel du ministère de l'éducation nationale; Annulation de crédits hors masse salariale devenus sans emploi	139	32 000 000	-500 000
			140	159 000 000	-454 770
			141	129 000 000	-3 928 713
			143	7 314 373	
Décret n°2014-1467 du 8 décembre 2014	Transfert	Revalorisation indemnitaire en faveur des personnels de catégories B et C relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche	230	-3 670 000	
Décret n°2014-1471 du 9 décembre 2014	Transfert	Remboursement par le ministère chargé de la ville des agents mis à disposition dans le cadre du dispositif des délégués du préfet	141	785 000	
			230	360 000	
			143	60 000	
			214	105 000	
			140	1 210 000	
Décret n°2014-1476 du 9 décembre 2014	Virement	Redéploiement des crédits de personnel au sein du ministère de l'agriculture dans le cadre de la gestion de fin d'année	143	4 100 000	
Décret n°2014-1497 du 11 décembre 2014	Transfert	Impact de la mise en œuvre de la réforme des aides directes en faveur des étudiants	143		2 500 000
Décret n°2014-1504 du 12 décembre 2014	Virement	Abondement du programme Vie de l'élève afin de couvrir les besoins	214		-13 531 722
			230		13 531 722
Décret n°2014-1660 du 29 décembre 2014 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014	Ouverture / Annulation	Réimputation de crédits (p 230 et 143) Redéploiement du programme d'investissements d'avenir vers l'excellence technologique des industries de défense ("Nano 2017") et l'économie et le développement durable de l'agriculture et des territoires	230		-30 000
			408		-12 000 000
			143		30 000
Décret n°2015-39 du 19 janvier 2015	Annulation	Annulation des crédits devenus sans objet au regard de l'exécution finale et des reports techniques prévus sur l'année 2015	140	-36 075 617	
			141	-84 190 932	
			230	-17 061 539	
			139	-19 624 406	
			214	-17 027 469	
			143	-322 268	
Décret n°2015-199 du 20 février 2015	Annulation	Erreurs de comptabilisation des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits constatées postérieurement au rattachement des crédits	141	-3 972	
Total				**155 684 269**	**-150 517**

4 - Récapitulatif des objectifs stratégiques de la mission (PAP 2011 à 2015)

	Nombre d'objectifs stratégiques présentés	Libellés des objectifs stratégiques présentés
PAP2011	3	1. « *Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* » 2. « *Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétence attendus en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants* » 3. « *Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle* »
PAP2012	3	
PAP2013	8	1. « *Une ambition : la réussite de tous* » 2. « *Priorité à l'école primaire* » 3. « *Consolidation du collège unique et réforme du lycée* » 4. « *Mieux former et évaluer les enseignants* » 5. « *Une école plus juste sur le territoire* » 6. « *La réussite éducative pour tous les élèves* » 7. « *Un pilotage rénové pour un système efficace* » 8. « *L'enseignement agricole, un réseau éducatif également en mutation* »

PAP2014	7	1. *« Conduire tous les élèves à la maitrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire »* 2. *« Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants »* 3. *« Favoriser la poursuite d'études supérieures et l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire »* 4. *« Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté »* 5. *« Promouvoir un aménagement équilibré du territoire »* 6. *« Faire respecter l'école, améliorer le climat scolaire et favoriser l'apprentissage de la responsabilité »* 7. *« Promouvoir la santé des élèves et contribuer à améliorer leur qualité de vie »*
PAP2015	5	*1. « Accompagner les élèves dans leurs apprentissage et la construction de leur parcours pour une meilleure insertion sociale et professionnelle »* *2. « Combattre les inégalités tout au long de la scolarité »* *3. « Former, soutenir et accompagner les équipes pédagogiques et éducatives »* *4. « Promouvoir une école à la fois exigeante et bienveillante »* *5. « Refonder la politique éducative sociale et de santé en faveur des élèves »*