

Cour des comptes



Mission interministérielle enseignement scolaire

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Synthèse

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

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance des dépenses de personnel (93 % du total en dépenses de titre 2), les autres dépenses étant pour l'essentiel des dépenses dites de guichet (bourses d'enseignement par exemple). Les marges de manœuvre hors gestion des ressources humaines sont donc réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

En 2018 et à nouveau, les documents prévisionnels de gestion font état d'un besoin de dégel de l'intégralité de la réserve de précaution sur le titre 2 (332,2 M€) pour couvrir des besoins identifiés de manière très précoce et non satisfaits par les crédits inscrits en loi de finances initiale. De surcroît et comme l'année passée, des inscriptions de crédits supplémentaires en loi de finances rectificatives (ouverture nette de 147,3 M€, inférieure à celle de 2017 d'un montant de 467M€) ont été nécessaires pour assurer le financement de la paie de décembre.

Ces difficultés de budgétisation initiale et ces tensions sur les besoins de crédits de masse salariale en fin de gestion sont certes d'ampleur modeste (de l'ordre de 0,3% du titre 2) mais ils n'en signalent pas moins un problème de pilotage de la masse salariale récurrent dont l'ensemble des acteurs ont pleinement conscience.

La Cour a déjà attiré l'attention du ministère sur la nécessité de fiabiliser sa gestion dans ce domaine qui représente la quasi-totalité de ses crédits.

Alors que le plafond d'emplois n'est pas consommé, la masse salariale correspondante a augmenté de 2,6 % entre 2017 et 2018 (contre +4,5% entre 2016 et 2017), soit un rythme deux fois plus élevé que celui des emplois (1,3%). Cet écart résulte en large part de l'augmentation du recours au heures supplémentaires, encore soutenue en 2018, et des effets de moyen terme du PPCR. Comme en 2017, ces mesures alimentent un effet prix (augmentation de la rémunération moyenne des agents du

ministère) qui se cumule encore en 2018 avec l'effet volume résultant de la mise en œuvre du programme de création d'emplois pendant la précédente législature.

En effet l'inflexion souhaitée par le ministère n'a pas pu porter ses fruits. Le MEN a réalisé un changement rapide et complet de paradigme de gestion, passant d'une logique de création annuelle d'emplois avec pour enjeux la bonne réalisation d'un schéma d'emplois très largement positif, à une volonté de stabilisation conforme à l'orientation générale sous-tendue par la loi de finances initiale pour 2018. Cette nouvelle orientation est perceptible dans le schéma d'emplois pour 2018 en LFI, qui prévoyait une quasi stabilité du volume des emplois. Alors que le rythme de création était encore de 9 033 ETP en 2016 et 9 666 ETP en 2017, il est tombé à 144 ETP en 2018, légèrement sur-exécuté (+801 ETP). Cependant, l'inertie propre au système éducatif explique que le plafond d'emploi (largement conditionné par la réalisation du schéma d'emplois de l'année N-1) a continué à augmenter à un rythme plus soutenu que le schéma d'emplois annuel (+13 798 ETPT).

Enfin un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission Enseignement scolaire continue à ne pas apparaître dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs). Il s'agit des assistants d'éducation et d'une partie des assistants d'élèves en situation de handicap (54 699 ETPT au MEN).

**

Avec 5 418,3 M€, le programme 230 (Vie de l'élève) mobilise 7,6 % des crédits consommés en 2018 par la mission, contre 7,1 % en 2017, et 5,4 % des ETPT.

Premier poste de dépenses du programme (2 852,6 M€), les dépenses d'intervention ont progressé, en cinq ans, de 14 %. La moitié de ces crédits correspond aux subventions versées aux EPLE en contrepartie de la prise en charge de la rémunération des assistants d'éducation (1 391,1 M€). Au sein de cette catégorie de dépenses, l'année 2018 a été marquée par une sous-consommation de 22,6 % des crédits ouverts en LFI (237,1 M€) pour le fonds de soutien au développement des activités périscolaires destiné à accompagner les communes dans la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. La possibilité offerte aux communautés éducatives et aux communes par le décret du 27 juin 2017 de revenir à la semaine de quatre jours a été largement mise en œuvre à la rentrée 2018 et la tendance baissière devrait se poursuivre en 2019.

Le plafond d'emplois du programme pour 2018 était de 55 598 ETPT, en progression de 7 601 ETPT (+ 15,8%) par rapport au plafond autorisé en 2017. Au cours des cinq derniers exercices, il a augmenté de 55,3 % (+ 19 805 ETPT) en raison principalement de la mesure de création de 32 000 postes d'AESH sur cinq années annoncée lors de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016. L'année 2018 affiche une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 839 ETPT, laquelle s'explique principalement par des vacances d'emplois de personnels médico-sociaux et la réalisation partielle, bien qu'en progrès, de l'objectif de transformation des contrats aidés en AESH.

Le programme se caractérise par un nombre de personnels rémunérés ne relevant ni du plafond d'emplois du ministère, ni du plafond d'emplois des opérateurs supérieur à celui des agents rémunérés par le titre 2, ce qui n'est pas sans soulever de réelles difficultés de lisibilité.

L'exclusion du plafond d'emplois des assistants d'éducation et d'une partie des assistants d'élèves en situation de handicap complexifie encore une maquette budgétaire déjà dense et masque l'importance des effectifs réellement alloués au programme, notamment pour les personnels chargés d'accompagner les élèves en situation de handicap.

C'est particulièrement regrettable dans un contexte d'augmentation continue du flux de prescriptions MDPH alors que le plan de transformation de 56 000 contrats uniques d'insertion ou contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en 32 000 équivalents temps plein d'AESH en CDD, engagé en 2016, ne permet pas de couvrir les besoins d'accompagnement, obligeant le ministère à recourir aux contrats aidés.

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

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

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

Recommandations

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Les six recommandations formulées dans la NEB 2017 peuvent être reconduites en 2018, aucune n'ayant été mise en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Recommandation n°1 (reformulée) : proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.

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

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

Recommandation n°3 : introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission.

Recommandation n°4 (MAA) : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.

Recommandation n°5 : renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.

Recommandation n°6 - nouvelle : Remplacer l'intitulé de l'indicateur 2.1 du programme 230 par « proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année » et introduire un sous indicateur relatif à l'ensemble des élèves.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 9 |
| 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE..... | 11 |
| 1.1 La programmation initiale..... | 11 |
| 1.2 La gestion des crédits et sa régularité..... | 15 |
| 1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes..... | 23 |
| 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire | 40 |
| 2 LE PROGRAMME 230 : VIE DE L'ELEVE | 41 |
| 2.1 La gestion des crédits | 42 |
| 2.2 Les emplois et les dépenses de personnel..... | 45 |
| 2.3 Les principales dépenses hors titre 2 | 49 |
| 3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE..... | 60 |
| 3.1 Les dépenses fiscales..... | 60 |
| 3.2 Les opérateurs et les taxes affectées..... | 63 |
| 3.3 Les fonds sans personnalité juridique | 65 |
| 3.4 Les programmes d'investissements d'avenir..... | 66 |
| 3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)..... | 69 |
| 3.6 L'analyse de la performance | 70 |

Introduction

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

- quatre programmes d'enseignement qui, avec 63 789 M€ de crédits, mobilisent 89 % des moyens alloués à la mission. Trois programmes regroupent les crédits alloués à l'enseignement non agricole : deux programmes distincts sont consacrés à l'enseignement public (140 – Enseignement scolaire public du premier degré et 141 – Enseignement scolaire public du second degré) et un à l'enseignement privé (139 – Enseignement privé du premier et du second degrés). Le quatrième programme est dédié à l'enseignement technique agricole (143).

- deux programmes à vocation transverse pour 7 769 M€ de crédits : le programme 230 – Vie de l'élève vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves et le programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale regroupe les fonctions support et l'appui métier.

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

Tableau n° 1 : Plafonds de crédits et d'emplois adoptés en LFI 2018

| <i>en M€</i> | Crédits (CP) | % des CP | Dont titre 2 | % du titre 2 | T2/Total des crédits | Effectifs (en EIPT) | % du total |
|--|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------------|---------------------|--------------|
| 140-Enseignement scolaire public du premier degré | 22 036,36 | 30,8% | 21 995,82 | 33,1% | 99,8% | 339 904 | 32,8% |
| 141-Enseignement scolaire public du second degré | 32 751,66 | 45,8% | 32 618,38 | 49,1% | 99,6% | 463 644 | 44,7% |
| 230-Vie de l'élève | 5 412,26 | 7,6% | 2 502,83 | 3,8% | 46,2% | 55 598 | 5,4% |
| 139-Enseignement privé du 1er et du 2nd degrés | 7 552,82 | 10,6% | 6 758,86 | 10,2% | 89,5% | 134 790 | 13,0% |
| 214-Soutien de la politique de l'éducation nationale | 2 356,83 | 3,3% | 1 617,56 | 2,4% | 68,6% | 27 785 | 2,7% |
| s/total ministère de l'éducation nationale | 70 109,94 | 98,0% | 65 493,44 | 98,6% | 93,4% | 1 021 721 | 98,5% |
| 143-Enseignement technique agricole | 1 448,35 | 2,0% | 951,49 | 1,4% | 65,7% | 15 355 | 1,5% |
| Total mission | 71 558,29 | | 66 444,94 | | 92,9% | 1 037 076 | |

Source : LFI 2018

Avec 71 558,29 M€ de crédits de paiement, la mission interministérielle enseignement scolaire est le premier poste de dépenses pour l'État¹ en LFI 2018. Elle représente 21,9 % des crédits de paiement

¹ Hors mission Remboursements et dégrèvements.

du budget général¹ contre 21,4 % en 2012. À ce titre, la NEB MIES est dite prioritaire.

Les six programmes de la mission financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel puisque les dépenses de titre 2 représentent 92,8 % des crédits de la mission inscrits en LFI (respectivement 99,8 % et 99,6 % pour les programmes d'enseignement 140 et 141). Par ailleurs, les 1 037 076 ETPT de la mission représentent 52,9 % (50 % en 2012) du total du plafond d'emplois autorisés par la LFI pour le budget général et les budgets annexes de l'État. Le principal enjeu de gestion de la mission est donc le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines du ministère.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM

Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique établit la liste des documents de programmation et de suivi budgétaire qui doivent être adressés par les ministères au CBCM et fixe le calendrier de transmission de ces documents. En 2018, on relève la transmission tardive des comptes rendus de gestion (délai dépassé de plus d'un mois).

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

| | Date prévisionnelle de transmission au CBCM | Date d'envoi par le ministère |
|--|---|---|
| Document de répartition des crédits et des emplois (DRICE) | 31/12/2017 | 19/12/2017 |
| Document prévisionnel de gestion (DPG) | 15/02/2018 | 19/02/2018 (P139, P140 et P141), 20/02/2018 (P230), 27/02/2018 (P214) |
| Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPEGCP) | 01/03/2018 | 09/03/2018 |
| Compte rendu de gestion | 15/05/2018 | 19/06/2018 |
| | 15/09/2018 | 22/10/2018 |

Source : réponse du CBCM

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois a été visé par le CBCM le 5 janvier 2018 qui a noté le respect global de la procédure (respect des crédits votés en LFI, calcul de la réserve de précaution), a relevé avec satisfaction la baisse des crédits de titre 2 non répartis par rapport à l'exercice précédent (241 M€ contre 498,7 M€ en 2017) et a renvoyé à l'examen du DPEGCP l'analyse approfondie de l'exécution prévisionnelle des crédits de titre 2.

Le CBCM a rendu un avis favorable sur les DPG de hors titre 2 pour les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale², mais

² Avis rendu le 2 mars 2018 pour le programme 140, le 5 mars pour le programme 139, le 6 mars pour les programmes 141 et 230, le 8 mars pour le programme 214.

a invité ce dernier à « *limiter l'exécution de la dépense aux crédits disponibles* ». La prévision de dépenses affichait un déficit pour les programmes 139, 214 et 230 financé par le dégel intégral de la réserve de précaution (7,2 M€ en AE et CP pour le programme 139, 21,3 M€ en AE et 19,2 M€ en CP pour le programme 214, 42,5 M€ en AE et en CP pour le programme 230).

Dans l'attente du DPGCEP, et s'appuyant sur les documents produits lors de la réunion technique du 16 février entre les services du MEN et ceux du budget, le CBCM a rendu les avis suivants sur la programmation des crédits de titre 2 : avis défavorable pour les programmes 139 et 141, avis favorable avec réserve pour le programme 140 et avis favorable pour les programmes 214 et 230. Pour l'ensemble des cinq programmes le dépassement des crédits disponibles prévisionnels hors CAS pensions s'établissait à 316,3 M€, déficit incomplètement couvert par la levée de la réserve de précaution, le besoin de financement complémentaire étant estimé à 88 M. La sous-budgétisation initiale des programmes de la MIES est ainsi identifiée dès le début de l'année.

Le DPGCEP adressé au CBCM le 9 mars a confirmé ce besoin de financement à hauteur de 84,5 M€ (déficit de 312,7 M€ pour une réserve de précaution s'élevant seulement à 228,2 M€). On relève que ce besoin est nettement inférieur à celui ressortant du DPGCEP 2017 (381 M€, dont 215 M€ au titre de la transformation des contrats aidés en accompagnants d'élèves en situation de handicap). Dans sa note du 16 mars 2018, le CBCM a visé le DPGCEP en invitant le ministère « *à prendre toutes les mesures qui pourraient permettre, a minima, d'éviter une ouverture nette de crédits en fin d'année* », mais en reconnaissant également « *le caractère particulièrement contraint de l'exécution des dépenses de personnel* ».

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

Les risques identifiés en début d'année ont été revus à la hausse dans les comptes rendus de gestion de mai et en septembre ainsi que les prévisions établies par le CBCM. Le besoin de financement supplémentaire en crédits de titre 2 hors CAS Pensions était estimé à 120,6 M€ dans le CRG de mai et à 139,8 M€ dans celui de septembre.

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

Pour ce qui concerne le programme 143 - *Enseignement technique agricole*, le CBCM du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a rendu un avis favorable sur le DRICE (28 décembre 2017) et sur le DPG de hors titre 2 (14 février 2018) tout en soulignant que le caractère soutenable de la programmation des crédits reposait sur l'hypothèse d'un dégel total de la réserve de précaution.

Le CBCM a ensuite visé le DPGCEP (16 mars 2018), qui faisait ressortir un déficit des crédits hors CAS pensions de 2,8 M€ (nécessitant, là encore, le dégel de la réserve de précaution) et un dépassement du plafond d'emplois de 44 ETPT.

Dans ses notes d'analyse des comptes rendus de gestion³, le CBCM estime inévitable le dégel partiel de la réserve de précaution des crédits hors titre 2. Il relève toutefois que les crédits relatifs aux bourses sur critères sociaux sont surévalués⁴ et souligne la tendance du MAA à surestimer sa consommation prévisionnelle du titre 2 hors CAS pensions⁵ (en raison, principalement, du faible taux de rendement des concours et du recours massif aux enseignants contractuels moins coûteux).

1.1.2 Les reports d'AE

Au 31 décembre 2017, les AE affectées et non engagées (AENE) s'élevaient à 83,2 M€. Sur ce montant, 83,1 M€ ont fait l'objet d'un report sur 2018, puisque, conformément aux dispositions prévues pour les opérations d'investissement non mouvementées pendant deux ans

³ Notes d'analyse des CRG1 et CRG2 adressée à la direction du budget les 21 juin 2018 et 24 septembre 2018.

⁴ Le schéma de fin de gestion a validé l'analyse du CBCM, puisque sur les crédits gelés au titre de la réserve de précaution, la loi de finances rectificative n° 2018-104 du 10 décembre 2018 a pu annuler sur l'action 03 « action sociale aux élèves » 4,3 M€ en AE, et 4,7 M€ en CP du fait d'une moindre consommation des crédits (cf. *infra*).

⁵ L'appréciation du CBCM s'est également avérée exacte sur ce point, puisque, en 2018, la consommation du titre 2 hors CAS pensions a été inférieure de 6,9 M€ (- 1%) à la prévision du CRG 2 élaborée mi-septembre.

(art 158 du décret GBCP⁶), 0,07 M€ d'AE relatives à des opérations abandonnées n'ont pas été reportés.

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

- des constructions scolaires à Mayotte (35,8 M€) ;
- le regroupement des services académiques de Nancy sur le site de l'ancienne École des Mines (26,9 M€) ;
- la construction du nouveau rectorat de Créteil (2,4 M€).

Au 31 décembre 2018, les AENE se montent à 153,4 M€, soit une augmentation de 84 % due au retard pris dans les opérations immobilières relatives aux bâtiments administratifs des services déconcentrés et aux constructions scolaires à Mayotte. Une croissance significative des AENE avait déjà été observée en 2017 (+ 102 %).

⁶ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (art 158 : « si pendant une période de deux ans, aucune consommation d'autorisation d'engagement n'intervient au titre d'une opération d'investissement pour laquelle une décision d'affectation est intervenue, les autorisations d'engagement correspondantes ne sont pas reportées (...) »).

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 La réserve de précaution

Tableau n° 3 : Mise en réserve de crédits pour 2018 (en M€)

| AE | | Titre 2 | | | | | | Autres titres | | | | | |
|---|---------------------------------|------------------|----------------------|-------------|--------------|----------------------------------|---|-----------------|----------------------|-------------|-------------|----------------------------------|---|
| Programme | | Crédits | Réserve initiale (a) | Surveys (b) | Dégels (c) | Annulations de crédits gelés (d) | Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d) | Crédits | Réserve initiale (a) | Surveys (b) | Dégels (c) | Annulations de crédits gelés (d) | Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d) |
| n°140 | 1er degré public | 21 995,82 | 110,0 | | 110,0 | | - | 40,54 | 1,2 | 1,2 | | 2,4 | - |
| n°141 | 2nd degré public | 32 618,38 | 163,1 | | 163,1 | | - | 133,28 | 4,0 | 1,8 | | 5,8 | - |
| n°230 | Vie de l'élève | 2 502,83 | 12,5 | | 12,5 | | - | 2 909,44 | 42,5 | | 26,0 | 16,6 | - |
| n°139 | Enseignement privé | 6 758,86 | 33,8 | | 33,8 | | - | 793,96 | 7,2 | | 2,0 | 5,2 | - |
| n°214 | Soutien | 1 617,56 | 8,1 | | 8,1 | | - | 809,75 | 21,3 | 2,1 | 0,0 | 23,4 | - |
| S/total ministère de l'éducation nationale | | 65 493,44 | 327,5 | - | 327,5 | - | - | 4 686,97 | 76,3 | 5,1 | 28,0 | 53,4 | - |
| n°143 | Enseignement technique agricole | 951,49 | 4,8 | - | - | 2,1 | 2,7 | 496,85 | 13,8 | - | 9,6 | 4,3 | - |
| Total mission | | 66 444,94 | 332,2 | - | 327,5 | 2,1 | 2,7 | 5 183,83 | 90,1 | 5,1 | 37,5 | 57,7 | - |

| CP | | Titre 2 | | | | | | Autres titres | | | | | |
|---|---------------------------------|------------------|----------------------|-------------|--------------|----------------------------------|---|-----------------|----------------------|-------------|-------------|----------------------------------|---|
| Programme | | Crédits | Réserve initiale (a) | Surveys (b) | Dégels (c) | Annulations de crédits gelés (d) | Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d) | Crédits | Réserve initiale (a) | Surveys (b) | Dégels (c) | Annulations de crédits gelés (d) | Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d) |
| n°140 | 1er degré public | 21 995,82 | 110,0 | | 110,0 | | - | 40,54 | 1,2 | 1,2 | | 2,4 | - |
| n°141 | 2nd degré public | 32 618,38 | 163,1 | | 163,1 | | - | 133,28 | 4,0 | 1,8 | | 5,8 | - |
| n°230 | Vie de l'élève | 2 502,83 | 12,5 | | 12,5 | | - | 2 909,44 | 42,5 | | 26,0 | 16,6 | - |
| n°139 | Enseignement privé | 6 758,86 | 33,8 | | 33,8 | | - | 793,96 | 7,2 | | 2,0 | 5,2 | - |
| n°214 | Soutien | 1 617,56 | 8,1 | | 8,1 | | - | 739,27 | 19,2 | 2,1 | 0,0 | 21,3 | - |
| S/total ministère de l'éducation nationale | | 65 493,44 | 327,5 | - | 327,5 | - | - | 4 616,50 | 74,2 | 5,1 | 28,0 | 51,3 | - |
| n°143 | Enseignement technique agricole | 951,49 | 4,8 | - | - | 2,1 | 2,7 | 496,85 | 13,8 | - | 9,1 | 4,7 | - |
| Total mission | | 66 444,94 | 332,2 | - | 327,5 | 2,1 | 2,7 | 5 113,35 | 88,0 | 5,1 | 37,1 | 56,0 | - |

Source : MENJ et MAA

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

Au titre de l'année 2018, la mise en réserve initiale des crédits (403,7 M€ en AE et 401,6 M€ en CP) a été effectuée conformément aux dispositions de la circulaire DF-1BE-17-3661 du 29 novembre 2017 de la direction du budget :

- un taux de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ;

- un taux de 3 % a été appliqué aux crédits hors titre 2⁷. Cependant, comme les années précédentes le taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué aux dotations assimilables à des dépenses de personnel⁸ qui représentent 56,7 % des crédits de hors titre 2.

Pour les crédits hors titre 2, la réserve de précaution initiale (76,3 M€ en AE et 74,2 M€ en CP) a été complétée par un surgel de 3 M€.

Au final, la plus grande partie des crédits mis en réserve sur le hors titre 2 a fait l'objet d'une annulation (environ les deux tiers, que ce soit en AE ou en CP). Un tiers de ces crédits a été restitué au ministère, principalement sur le programme 230 – *Vie de l'élève*⁹ (26 M€ sur un total de 28 M€).

La réserve de précaution du titre 2 (327,5 M€) a été intégralement restituée au ministère.

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

S'agissant des crédits hors titre 2, le taux de 3 % prévu par la circulaire précitée de la direction du budget a été appliqué à toutes les sous-actions du programme, à l'exception des dotations relatives aux assistants d'éducation et au CAS pensions des emplois gagés des CFA/CFPPA, qui ont bénéficié du taux réduit de 0,5 % applicable aux dépenses de personnel.

La réserve, d'un montant de 13,82 M€ en AE et en CP a été partiellement dégelée en cours de gestion à hauteur de 9,56 M€ en AE et

⁷ Le taux appliqué en 2017 était nettement plus élevé : 8 %.

⁸ Ces dépenses sont constituées de :

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

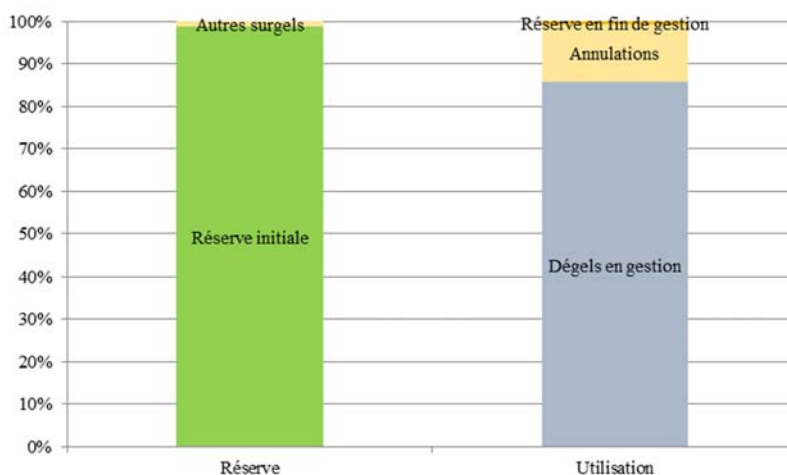
⁹ Dans le compte-rendu de gestion de septembre, le ministère demandait encore une levée intégrale de la réserve de précaution des crédits HT2 de ce programme (42,5 M€), en particulier pour couvrir la rémunération des contrats aidés ainsi que le versement de fonds au FSDAP (fonds de soutien au développement des activités périscolaires).

de 9,13 M€ en CP. Le solde, soit 4,26 M€ en AE et 4,69 M€ en CP, a fait l'objet d'une annulation en loi de finance rectificative. Ces crédits mis en réserve annulés concernent l'action 03 « action sociale aux élèves ».

Pour le titre 2, la réserve initiale de 4,76 M€ n'a pas été restituée. En fin de gestion, 2,1 M€ ont été annulés en LFR.

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

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



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

**Projet de recommandation n° 1. (reformulée)
proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de
précaution dans les documents prévisionnels de gestion
soumis au visa du CBCM.**

1.2.2 Les mouvements effectués par voie règlementaire ou législative

1.2.2.1 Les reports de crédits

Le montant total des reports de crédits s'est élevé à 189,70 M€ en AE (dont 101,09 M€ de reports sur fonds de concours) et 143,26 M€ en CP (dont 122,03 M€ de reports sur fonds de concours). L'essentiel de ces reports concerne le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* (167,34 M€ en AE et 116,92 M€ en CP¹⁰) et se rapporte essentiellement à des dépenses d'immobilier, de système d'information et aux crédits non consommés du fonds de concours relative à l'action « innovation numérique pour l'excellence éducative » du plan d'investissement d'avenir.

1.2.2.2 La loi de finances rectificative

La loi de finance rectificative pour 2018¹¹ a procédé à une ouverture nette de crédits de paiement de 147,3 M€ (145,6 M€ en AE) pour la mission *Enseignement scolaire* : ouverture de 205,4 M€ (exclusivement des dépenses de personnels) et annulations de 58 M€ (59,7 M€ en AE).

Celles-ci concernent dans leur quasi-totalité des crédits hors titre 2 (57,7 M€ en AE et 56 M€ en CP), essentiellement des crédits mis en réserve (52,6 M€ en AE et 50,9 M€ en CP). Hors réserve, les annulations de crédits HT2 portent sur la formation continue (3 M€ en AE et en CP, dont 1,8 M€ sur le programme 141 et 1,2 M€ sur le programme 140). Des annulations de crédits ont également été réalisées sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Il s'agit d'un rétablissement de crédits d'un montant de 2,1 M€ sur le programme 214 dans le cadre de

¹⁰ Dont 81,31 M€ d'AE et 101,95 de CP reportés sur FDC.

¹¹ Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018.

l'opération de redéploiement de ces crédits vers l'action « Développement de l'économie numérique ».

Les ouvertures de crédits de 205,4 M€ concernent les dépenses de personnels des programmes 141 – *Enseignement public scolaire du second degré* (ouverture de 163,3 M€), 230 – *Vie de l'élève* (23,1 M€) et 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* (19 M€)¹². Ces besoins d'ouverture, nécessaires afin d'assurer la couverture en crédit de la paie du mois de décembre, sont inférieurs à ceux de 2017 (467,3 M€ de crédits avaient été ouverts au titre des dépenses de personnel de la mission par le décret d'avance du 30 novembre 2017¹³).

1.2.2.3 Les autres mouvements en gestion

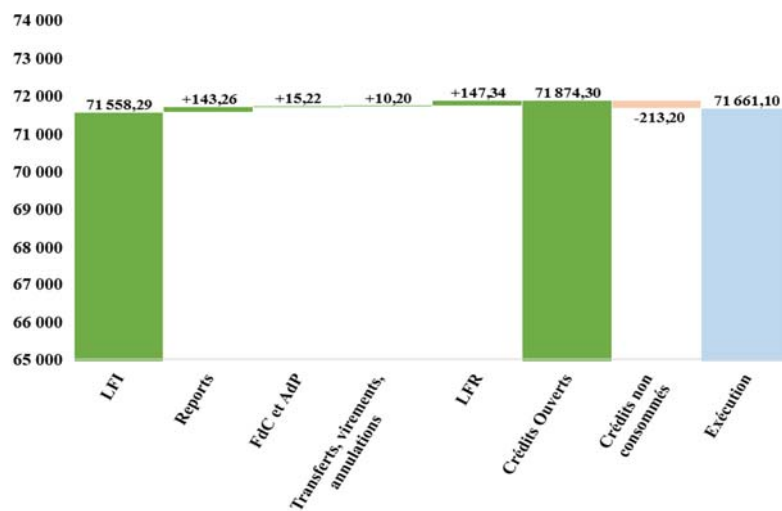
Sept décrets de transfert ont été pris en cours de gestion pour un solde positif de 8,1 M€ (en AE et CP) pour les crédits hors titre 2 et 2,1 M€ pour les crédits de titre 2. Le principal transfert, en provenance du programme 148 - *Fonction publique*, est destiné au financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État : 9,3 M€ de crédits hors titre 2 ont été transférés à ce titre au bénéfice des programmes 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*, 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 143 – *Enseignement technique agricole*.

Dans le cadre des travaux de fin de gestion, un décret de virement a été pris en décembre afin de redéployer des crédits de personnels à hauteur de 3 M€ du programme 214 vers le programme 230 - *Vie de l'élève*.

Aucun décret d'avance n'a été pris au cours de la gestion 2018. Le détail des décrets de transfert et de virement figure en annexe 3.

¹² Les crédits T2 du programme 143 - *Enseignement technique agricole* ont, à l'inverse, fait l'objet d'une annulation de crédits de 2,1 M€, liée notamment au recrutement de contractuels à la place de statutaires.

¹³ Décret n° 2017-1639 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)

1.2.3 Globalisation et fongibilité asymétrique

Tableau n° 4 : Mouvements de fongibilité asymétrique

| Programme | | Montant en € | Motif |
|-----------------------------|---------------------------------|-------------------|---|
| 140 | 1er degré public | 4 893 705 | Financement du droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires en application de la loi n°2008-790 du 20 août 2008 |
| | | 75 000 | Financement de la rémunération d'un enseignant détaché auprès de la fondation pour l'éducation à la science |
| 141 | 2nd degré public | 146 000 | Financement de la rémunération de deux enseignants détachés auprès de la fondation pour l'éducation à la science |
| | | 679 630 | Financement de 7,6 ETP d'enseignants détachés auprès de l'Institut de France |
| 230 | Vie de l'élève | 55 800 | Financement de la rémunération de 0,9 ETP mis à disposition de la MDPH d'Ile et Vilaine |
| | | 83 900 | Financement de la rémunération de personnels mis à disposition de la MDPH de Seine et Marne |
| 139 | Enseignement privé | 227 | Financement du droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires en application de la loi n°2008-790 du 20 août 2008 |
| 214 | Soutien | 1 890 000 | Financement des prestations effectuées par Pôle emploi dans le cadre de la gestion des dossiers d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) |
| s/total MEN | | 7 824 262 | |
| 143 | Enseignement technique agricole | 19 150 000 | Paiement des heures de suppléance, d'heures supplémentaires et d'heures d'enseignement dispensées par les personnels mentionnés à l'article R.813-7 du CRPM |
| s/total MAA | | 19 150 000 | |
| Total mission | | 26 974 262 | |
| <i>Source : MENJ et MAA</i> | | | |

Au regard du montant total des crédits de la mission Enseignement scolaire, les mouvements de fongibilité asymétrique (26,97 M€) sont peu significatifs. Ces mouvements constituent des mesures de fongibilité technique : elles correspondent à des dépenses budgétées en titre 2 et exécutées sur d'autres titres.

Pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, le principal mouvement (4,89 M€) a été effectué sur le programme *140-Enseignement scolaire public du premier degré* afin de compenser la dépense engagée par les collectivités territoriales pour l'accueil des élèves mis en place les jours de grève. Ce mouvement est financé par des crédits

correspondant aux retenues sur salaires des enseignants grévistes. Il est en nette progression par rapport à 2017 (0,86 M€).

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

Pour le programme rattaché au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, une fongibilité asymétrique d'un montant de 19,15 M€, correspondant à une consommation de 466 ETPT, est venue, comme les années précédentes, abonder les crédits hors titre 2, pour permettre aux établissements privés du temps plein de financer les heures d'enseignement effectuées par les enseignants contractuels de droit privé recrutés pour moins d'un demi service (neuf heures), ainsi que le remplacement des enseignants contractuels de droit privé absents, au titre respectivement de la part structurelle et de la part conjoncturelle de la subvention dite de l'article 44.

L'utilisation systématique d'une mesure de fongibilité asymétrique pour gérer cette situation est relevée : le caractère récurrent de ce mode opératoire révèle un problème de budgétisation initiale.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 La dépense totale

Tableau n° 5 : Exécution budgétaire en AE/CP

| Programmes | | Autorisations d'engagement (AE) en M€ | | |
|---|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | LFI | Crédits disponibles (a) | Crédits consommés (b) |
| 140 | 1er degré public | 22 036,36 | 22 036,46 | 22 001,03 |
| 141 | 2nd degré public | 32 751,66 | 32 936,19 | 32 916,39 |
| 230 | Vie de l'élève | 5 412,26 | 5 426,25 | 5 418,34 |
| 139 | Enseignement privé | 7 552,82 | 7 567,57 | 7 564,27 |
| 214 | Soutien | 2 427,31 | 2 580,93 | 2 327,31 |
| S/total ministère de l'éducation nationale | | 70 180,42 | 70 547,40 | 70 227,34 |
| 143 | Enseignement agricole | 1 448,35 | 1 442,12 | 1 430,18 |
| Mission " Enseignement scolaire " | | 71 628,77 | 71 989,52 | 71 657,52 |

| Programmes | | Crédits de paiement (CP) en M€ | | |
|---|-----------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | LFI | Crédits disponibles (a) | Crédits consommés (b) |
| 140 | 1er degré public | 22 036,36 | 22 036,95 | 22 000,92 |
| 141 | 2nd degré public | 32 751,66 | 32 937,75 | 32 916,82 |
| 230 | Vie de l'élève | 5 412,26 | 5 427,89 | 5 418,03 |
| 139 | Enseignement privé | 7 552,82 | 7 567,83 | 7 564,52 |
| 214 | Soutien | 2 356,83 | 2 462,15 | 2 331,14 |
| S/total ministère de l'éducation nationale | | 70 109,94 | 70 432,58 | 70 231,42 |
| 143 | Enseignement agricole | 1 448,35 | 1 441,72 | 1 429,68 |
| Mission " Enseignement scolaire " | | 71 558,29 | 71 874,30 | 71 661,10 |

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

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

Source : LFI 2018, Chorus

Au cours de la gestion 2018, les AE ont été abondés de 360,8 M€ et les CP de 316 M€, soit une hausse 0,5 % des crédits disponibles (l'augmentation était plus marquée en 2017 : 0,8 %). Les crédits ouverts en loi de finance rectificative pour un montant total de 205,4 M€ constituent l'essentiel de cette hausse. Les crédits ouverts ont été consommés dans leur quasi-totalité : 99,5 % des AE et 99,7 % des CP.

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

| Programmes | | Autorisations d'engagement (AE) en M€ | | | | | |
|---|-----------------------|---------------------------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|-------------|
| | | LFI 2017 | LFI 2018 | Evolution | Exécution 2017 | Exécution 2018 | Evolution |
| 140 | 1er degré public | 21 525,73 | 22 036,36 | 2,4% | 21 573,81 | 22 001,03 | 2,0% |
| 141 | 2nd degré public | 32 440,92 | 32 751,66 | 1,0% | 32 436,81 | 32 916,39 | 1,5% |
| 230 | Vie de l'élève | 5 074,04 | 5 412,26 | 6,7% | 5 169,09 | 5 418,34 | 4,8% |
| 139 | Enseignement privé | 7 434,72 | 7 552,82 | 1,6% | 7 477,41 | 7 564,27 | 1,2% |
| 214 | Soutien | 2 178,79 | 2 427,31 | 11,4% | 2 228,98 | 2 327,31 | 4,4% |
| s/total ministère de l'éducation nationale | | 68 654,19 | 70 180,42 | 2,2% | 68 886,10 | 70 227,34 | 1,9% |
| 143 | Enseignement agricole | 1 417,67 | 1 448,35 | 2,2% | 1 396,41 | 1 430,18 | 2,4% |
| Total mission | | 70 071,86 | 71 628,77 | 2,2% | 70 282,50 | 71 657,52 | 2,0% |

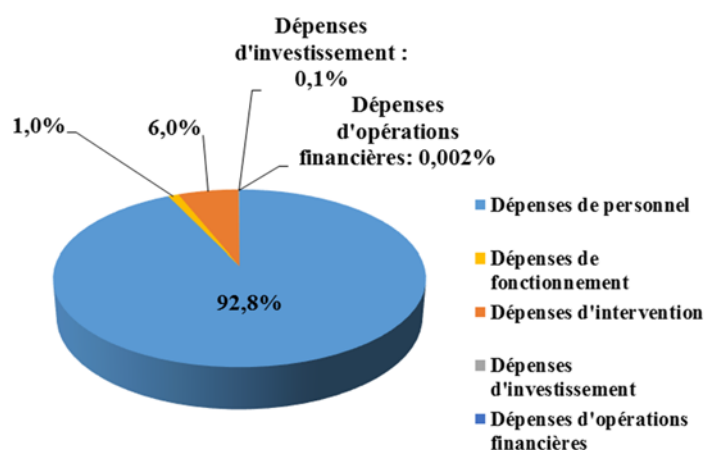
| Programmes | | Crédits de paiement (CP) en M€ | | | | | |
|---|-----------------------|--------------------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|-------------|
| | | LFI 2017 | LFI 2018 | Evolution | Exécution 2017 | Exécution 2018 | Evolution |
| 140 | 1er degré public | 21 525,73 | 22 036,36 | 2,4% | 21 573,75 | 22 000,92 | 2,0% |
| 141 | 2nd degré public | 32 440,92 | 32 751,66 | 1,0% | 32 436,32 | 32 916,82 | 1,5% |
| 230 | Vie de l'élève | 4 996,91 | 5 412,26 | 8,3% | 5 167,56 | 5 418,03 | 4,8% |
| 139 | Enseignement privé | 7 434,72 | 7 552,82 | 1,6% | 7 477,15 | 7 564,52 | 1,2% |
| 214 | Soutien | 2 195,82 | 2 356,83 | 7,3% | 2 277,61 | 2 331,14 | 2,4% |
| s/total ministère de l'éducation nationale | | 68 594,09 | 70 109,94 | 2,2% | 68 932,39 | 70 231,42 | 1,9% |
| 143 | Enseignement agricole | 1 417,67 | 1 448,35 | 2,2% | 1 396,40 | 1 429,68 | 2,4% |
| Total mission | | 70 011,76 | 71 558,29 | 2,2% | 70 328,78 | 71 661,10 | 1,9% |

Sources : LFI, RAP 2017, Infocentre Chorus

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

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance très marquée des dépenses de personnel (92,8 % des CP consommés en 2018).

**Graphique n° 3 : Les dépenses de la mission par titre en 2018
(% des CP)**



1.3.2 Les emplois et les dépenses de personnel

1.3.2.1 Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission Enseignement scolaire pour 2018 adopté en loi de finances initiale est de 1 037 076 ETPT, en progression de 1,39 % (+14 223 ETPT) par rapport au plafond autorisé en LFI 2017. Entre 2012 et 2017, la hausse du plafond d'emplois a été de 5,49 %, soit 53 270 ETPT supplémentaires, et elle était de +2,04 % entre 2016 et 2017.

Tableau n° 7 : Plafond d'emplois 2018 par programme, en ETPT

| | 140 1er degré public | 141 2nd degré public | 230 Vie de l'élève | 139 Enseigne- ment privé | 214 Soutien | S/Total MEN | 143 Enseigne- ment agricole | Total MIES |
|---|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----------------|------------------|--------------------------------------|------------------|
| Plafond d'emploi LFI 2017 | 336 211 | 461 546 | 47 997 | 134 123 | 27 702 | 1 007 579 | 15 274 | 1 022 853 |
| Transfert | -115 | -69 | 0 | 1 | 147 | -36 | -16 | -52 |
| Schéma d'emploi | 934 | -867 | 0 | 0 | -67 | 0 | 0 | 0 |
| Extension 2018 des mesures 2017 | 2 874 | 3 033 | 1201 | 666 | | 7 774 | 97 | 7 871 |
| Correction technique | 0 | 1 | 6400 | 0 | 3 | 6 404 | 0 | 6 404 |
| Plafond d'emploi LFI 2018 | 339 904 | 463 644 | 55 598 | 134 790 | 27 785 | 1 021 721 | 15 355 | 1 037 076 |
| LFR | -1369 | -1952 | 0 | -62 | -83 | -3 466 | 0 | -3 466 |
| Total 2018 | 338 535 | 461 692 | 55 598 | 134 728 | 27 702 | 1 018 255 | 15 355 | 1 033 610 |
| Ecart entre plafond LFI 2017 et plafond LFI 2018 | 3 693 | 2 098 | 7 601 | 667 | 83 | 14 142 | 81 | 14 223 |
| Evolution plafond LFI 2017 et LFI 2018 | 1,10% | 0,45% | 15,84% | 0,50% | 0,30% | 1,40% | 0,53% | 1,39% |
| Poids relatif de l'écart | 26,0% | 14,8% | 53,4% | 4,7% | 0,6% | 99,4% | 0,6% | 100,0% |
| Ecart hors corrections techniques | 3 693 | 2 097 | 1 201 | 667 | 80 | 7 738 | 81 | 7 819 |
| Evolution plafond LFI 2017 et LFI 2018 <i>hors corrections techniques</i> | 1,10% | 0,45% | 2,50% | 0,50% | 0,29% | 0,77% | 0,53% | 0,76% |
| Poids relatif hors corrections techniques | 47,23% | 26,82% | 15,36% | 8,53% | 1,02% | 98,96% | 1,04% | 100,00% |

Sources : PAP 2018

Les corrections techniques représentent 45 % de cette augmentation (6 404 ETPT). Elles correspondent pour l'essentiel à une mesure de périmètre correspondant à l'engagement pris devant le CNH (Conseil national du handicap) de basculer les AESH créés par transformation de contrats aidés sous plafond d'emplois en Titre 2 (6 400 ETPT).

Une fois neutralisées les mesures techniques, la progression du plafond d'emplois est de 7 819 ETPT, soit +0,76 %, en net ralentissement par rapport à la progression observée en 2017 (+0,98 % et +9 786 ETPT), dernière année de mise en œuvre du plan de création, initié en 2012, de 54 000 postes dans l'éducation nationale¹⁴. Hors impact du plan de transformation des contrats aidés en AESH qui agit sur le programme 230 et accroît de plusieurs milliers le nombre d'emplois (cf. supra mesure technique), ce sont les programmes 140 – *Enseignement scolaire du premier degré public* et 141 – *Enseignement scolaire du second degré public* qui portent l'essentiel de cette augmentation avec respectivement + 3 693 ETPT (47,2 % du total) et + 2 097 ETPT (26,8 %).

¹⁴ Auxquels s'ajoutaient 5 000 postes dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole.

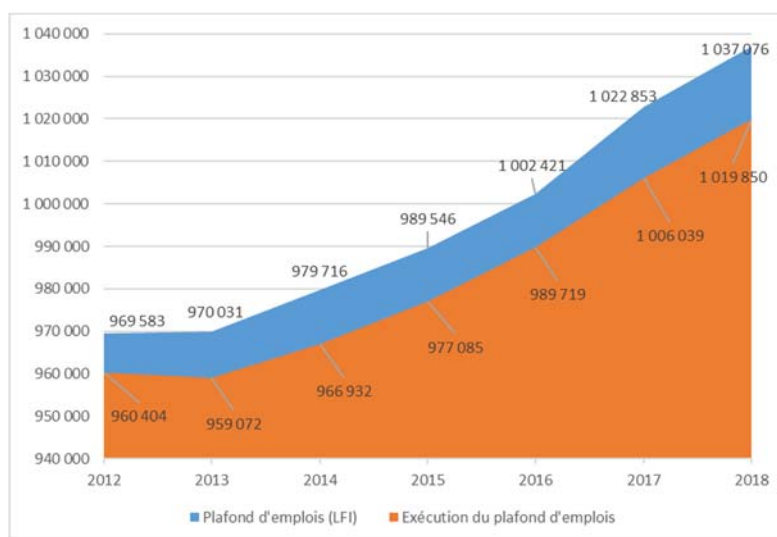
Le plafond d'emploi a été pour la première fois abaissé en fin d'exercice. En effet, on observait depuis plusieurs années une sous-consommation.

Tableau n° 8 : Évolution du plafond d'emplois depuis 2012

| | 2012 | 2017 | Δ 2017/2012 en ETPT | Δ 2017/2012 en % | 2018 | Δ 2018/2017 en ETPT | Δ 2018/2017 en % |
|---|---------|-----------|------------------------|---------------------|-----------|------------------------|---------------------|
| Plafond d'emplois (LFI) <i>en ETPT</i> | 969 583 | 1 022 853 | 53 270 | 5,49% | 1 037 076 | 14 223 | 1,39% |
| Δ en ETPT | | 20 432 | | | 14 223 | | |
| Δ en % | | 2,04% | | | 1,39% | | |
| Exécution du plafond d'emplois | 960 404 | 1 006 039 | 45 635 | 4,75% | 1 019 850 | 13 811 | 1,37% |
| Δ en ETPT | | 16 320 | | | 13 811 | | |
| Δ en % | | 1,65% | | | 1,37% | | |
| Ecart plafond LFI / Exécution | -9 179 | -16 814 | -7 635 | 83,18% | -17 226 | -412 | 2,45% |
| Δ en ETPT | | -4 112 | | | -412 | | |

Sources : NEB MIES 2012 à 2017 et MENJ / MAA pour 2018

Graphique n° 4 : Évolution du plafond d'emplois voté / exécuté depuis 2012



Sources : NEB MIES 2012 à 2017 et MENJ / MAA pour 2018

Afin de réduire l'écart constaté de manière récurrente depuis plusieurs années entre plafond et consommation des emplois, l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat, prévoit qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

En application de cette disposition, la loi de finance rectificative a modifié les plafonds d'emplois du ministère de l'éducation nationale afin de ramener, dès l'exercice 2018, la vacance sous plafond, soit l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois, à 1 %. Pour cette raison, une correction à la baisse du plafond d'emplois de -3 466 ETPT a été adoptée.

Cette initiative répond aux interrogations de la Cour sur la qualité de la programmation budgétaire de la masse salariale et son articulation avec la programmation de la consommation des emplois. Ses précédents travaux budgétaires avaient conduit la Cour à envisager l'ajustement technique à la baisse du plafond d'emplois qui a été mis en œuvre fin 2018.

En 2018, l'exécution est de nouveau marquée par une sous-réalisation du plafond d'emplois adopté en LFI, à hauteur de 17 226 ETPT (contre 16 814 ETPT en 2017 et 12 702 ETPT en 2016). Cette sous-réalisation a été ramenée à 13 760 ETPT après la correction effectuée en LFR. Le plafond d'emplois a été consommé à hauteur de 98,34 % de la prévision en LFI, et 98,67 % par rapport au plafond corrigé en LFR. Cette sous-consommation résulte essentiellement de la gestion du MENJ, en particulier sur le programme 141 qui concentre plus des deux tiers des ETPT non consommés.

Tableau n° 9 : Consommation du plafond d'emplois 2017 et 2018

| Programmes | 2017 | | 2018 | | | | A2017-2018 | | | |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|------------------|----------------|--------------|--------------|
| | LFI 2017 | Réalisation | LFI 2018 | Mts en gestion | LFR | Total | Réalisation | Ecart à la LFI | Prévision | Réalisation |
| 140 - 1er degré public | 336 211 | 333 708 | 339 904 | 12 | -1369 | 338 547 | 336 789 | -3 115 | 1,09% | 0,92% |
| 141 - 2nd degré public | 461 546 | 451 893 | 463 644 | 20 | -1952 | 461 712 | 453 966 | -9 678 | 0,45% | 0,46% |
| 230 - vie de l'élève | 47 997 | 46 577 | 55 598 | 3 | 0 | 55 601 | 54 759 | -839 | 13,67% | 17,57% |
| 139 - ens privé 1er & 2nd de | 134 123 | 132 417 | 134 790 | 0 | -62 | 134 728 | 132 717 | -2 073 | 0,49% | 0,23% |
| 214 - soutien de la politique | 27 702 | 26 092 | 27 785 | 0 | -83 | 27 702 | 26 205 | -1 580 | 0,30% | 0,43% |
| S/total MEN | 1 007 579 | 990 687 | 1 021 721 | 35 | -3 466 | 1 018 290 | 1 004 436 | -17 285 | 1,38% | 1,39% |
| 143 - ens.tech agricole | 15 274 | 15 352 | 15 355 | 0 | 0 | 15 355 | 15 414 | 59 | 0,53% | 0,40% |
| Total MIES | 1 022 853 | 1 006 039 | 1 037 076 | 35 | -3 466 | 1 033 645 | 1 019 850 | -17 226 | 1,37% | 1,37% |

Source : MENJ et MAA

| Programmes | Tx de consommation des emplois | |
|----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| | Consomation / LFI | Consommation / plafond 2018 |
| 140 - 1er degré public | 99,08% | 99,48% |
| 141 - 2nd degré public | 97,91% | 98,32% |
| 230 - vie de l'élève | 98,49% | 98,49% |
| 139 - ens privé 1er & 2nd degrés | 98,46% | 98,51% |
| 214 - soutien de la politique | 94,31% | 94,60% |
| S/total MEN | 98,31% | 98,64% |
| 143 - ens.tech agricole | 100,38% | 100,38% |
| Total MIES | 98,34% | 98,67% |

Source : MENJ et MAA

Concernant le programme 143, la situation est particulière :

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

D'autre part, la sous-consommation constatée au niveau de la mission ne se vérifie pas pour le programme 143 : le plafond d'emplois a été dépassé en exécution de 59 ETPT (après 78 ETPT en 2017).

Concernant les autres programmes de la mission, l'exercice 2018 est néanmoins encore caractérisé par une hausse significative du niveau des emplois réellement consommés (+13 811 ETPT, après +16 320 ETPT en 2017, +12 634 ETPT en 2016, +10 153 ETPT en 2015 et +7 860 ETPT en 2014), ce qui résulte de la très forte inertie du ministère de l'éducation nationale en matière de pilotage de l'exécution du plafond d'emplois.

1.3.2.2 Le schéma d'emplois

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

Pour l'année 2018, le schéma d'emplois prévisionnel était de 144 créations d'emplois pour l'ensemble de la mission, pour le seul ministère de l'éducation nationale, le schéma d'emplois pour le programme 143 étant fixé à 0.

L'année 2018 se caractérise par un très net infléchissement avec une stabilité globale du schéma d'emplois au MENJ liée à la fin du plan de création de postes de la précédente mandature et un contexte global marqué par un solde global des créations et suppressions d'emplois de 324 emplois équivalents temps plein (ETP) dans l'ensemble de la fonction publique de l'État.

Dans sa version initiale, la loi de finances présente un schéma d'emplois prévoyant la création de 2 800 postes d'enseignants dans le premier degré intégralement compensée par la suppression de 200 postes dans le programme 214 et de 2 600 postes d'enseignants stagiaires dans le second degré, aucune création de poste n'étant prévue dans les programmes 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » et 230 « Vie de l'élève ».

Le schéma d'emplois réalisé s'établit à 801 ETP, dont 839 pour les programmes du ministère de l'éducation nationale.

C'est pour l'essentiel le programme 140 qui explique ce niveau de sur réalisation : par rapport à la prévision, le nombre d'emplois créés effectivement pourvus est supérieur de 884 pour le programme 140, avec des entrées plus importantes que prévues et des sorties (hors départs à la retraite) en moins grand nombre expliquant les deux tiers de l'écart. Il faut noter que le schéma d'emplois réalisé sur le programme 141 est également très éloigné de la prévision, mais les écarts sont presque identiques entre les entrées et les sorties (-1 808 entrées et -1 798 sorties) et se neutralisent.

Concernant le programme 141, la bonne réalisation du schéma est largement due à un niveau d'exécution très en retrait par rapport à la prévision, à la fois pour les sorties (du fait de difficultés à prévoir les départs en retraite notamment) comme pour les entrées, notamment car en 2018 à nouveau, le rendement effectif des concours s'établit à seulement 78,4 % (alors que le taux d'admis est supérieur à 95%).

Tableau n° 10 : Schémas d'emplois pour la MIES, exécution 2017 et 2018, en ETP

| Schéma d'emplois de la mission, toutes catégories de personnels (en ETP) | | | | | Les enseignants (en ETP) | | | | Les enseignants stagiaires (en ETP) | | | Personnels non enseignants (en ETP) | | |
|--|-----------------|-----------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------------|
| LFI | Entrées prévues | Sorties prévues | Dont départs en retraite | Schéma d'emplois prévu | Entrées prévues | Sorties prévues | dont départs en retraite | Schéma d'emplois prévu | Entrées prévues | Sorties prévues | Schéma d'emplois prévu | Entrées prévues | Sorties prévues | Schéma d'emplois prévu |
| 140 - 1er degré public | 25 983 | 23 183 | 6 150 | -2 800 | 14 011 | 9 050 | 6 030 | 4 961 | 11 850 | 14 011 | -2 161 | 122 | 122 | 0 |
| 141 - 2nd degré public | 24 157 | 26 637 | 10 008 | -2 480 | 11 015 | 10 895 | 7 920 | 120 | 10 655 | 13 255 | -2 600 | 2 487 | 2 487 | 0 |
| 230 - Vie de l'élève | 1 046 | 1 046 | - | 0 | - | - | - | - | - | - | - | 1 046 | 1 046 | 0 |
| 139 - Ens privé 1er & 2nd degrés | 6 696 | 6 672 | 3 000 | -24 | 4 074 | 4 050 | 3 000 | 24 | 2 622 | 2 622 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 214 - Soutien de la politique | 498 | 698 | 642 | -200 | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 498 | 698 | -200 |
| S/total ministère de l'éducation na | 58 380 | 58 236 | 20 340 | 144 | 29 100 | 23 995 | 16 950 | 5 105 | 25 127 | 29 888 | -4 761 | 4 153 | 4 353 | -200 |
| 143 - Ens. tech. agricole | 803 | 803 | 280 | 0 | 650 | 650 | 202 | 0 | 0 | 0 | 0 | 153 | 153 | 0 |
| Total mission | 59 183 | 59 039 | 20 620 | 144 | 29 750 | 24 645 | 17 152 | 5 105 | 25 127 | 29 888 | -4 761 | 4 306 | 4 506 | -200 |

| Exécution | | | | | Les enseignants | | | | Les enseignants stagiaires | | | Personnels non enseignants | | |
|--|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------|
| Exécution | Entrées réalisées | Sorties réalisées | Dont départs en retraite | Schéma d'emplois réalisé | Entrées réalisées | Sorties réalisées | dont départs en retraite | Schéma d'emplois réalisé | Entrées réalisées | Sorties réalisées | Schéma d'emplois réalisé | Entrées réalisées | Sorties réalisées | Schéma d'emplois réalisé |
| 140 - 1er degré public | 26 535 | 22 851 | 6 182 | 3 684 | 14 600 | 8 683 | 6 055 | 5 917 | 11 775 | 13 929 | -2 154 | 160 | 239 | -79 |
| 141 - 2nd degré public | 22 349 | 24 839 | 9 326 | -2 490 | 11 167 | 9 869 | 7 344 | 1 298 | 8 865 | 12 575 | -3 710 | 2 317 | 2 395 | -78 |
| 230 - Vie de l'élève | 1 150 | 1 159 | - | -9 | - | - | - | - | - | - | - | 1 150 | 1 159 | -9 |
| 139 - Ens privé 1er & 2nd degrés | 6 165 | 6 468 | 2 942 | -303 | 4 073 | 4 075 | 2 942 | -2 | 2 092 | 2 393 | -301 | 0 | 0 | 0 |
| 214 - Soutien de la politique | 724 | 767 | 649 | -43 | - | - | - | - | - | - | - | 724 | 767 | -43 |
| S/total ministère de l'éducation na | 56 922 | 56 084 | 19 657 | 839 | 29 840 | 22 627 | 16 341 | 7 213 | 22 732 | 28 897 | -6 165 | 4 351 | 4 560 | -209 |
| 143 - Ens. tech. agricole | 1 118 | 1 156 | 304 | -38 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total mission | 58 040 | 57 240 | 19 961 | 801 | 29 840 | 22 627 | 16 341 | 7 213 | 22 732 | 28 897 | -6 165 | 5 469 | 5 716 | -247 |

| Écart au schéma d'emplois | | | | | Les enseignants | | | | Les enseignants stagiaires | | | Personnels non enseignants | | |
|--|---------------|---------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|---------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|-------------|------------------------|----------------------------|--------------|------------------------|
| Écart au schéma d'emplois | Entrées | Sorties | Dont départs en retraite | Écart au schéma d'emplois | Entrées | Sorties | dont départs en retraite | Schéma d'emplois prévu | Entrées | Sorties | Schéma d'emplois prévu | Entrées | Sorties | Schéma d'emplois prévu |
| 140 - 1er degré public | 552 | -332 | 32 | 884 | 589 | -367 | 25 | 956 | -75 | -82 | 7 | 38 | 117 | -79 |
| 141 - 2nd degré public | -1 808 | -1 798 | -682 | -10 | 152 | -1 026 | -576 | 1 178 | -1 790 | -680 | -1 110 | -170 | -92 | -78 |
| 230 - Vie de l'élève | 104 | 113 | 18 | -9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 104 | 113 | -9 |
| 139 - Ens privé 1er & 2nd degrés | -531 | -204 | -58 | -327 | -1 | 25 | -58 | 26 | -530 | -229 | -301 | 0 | 0 | 0 |
| 214 - Soutien de la politique | 226 | 69 | 7 | 157 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 226 | 69 | 157 |
| S/total ministère de l'éducation na | -1 458 | -2 152 | -683 | 695 | 740 | -1 368 | -609 | 2 108 | -2 395 | -991 | -1 404 | 198 | 207 | -9 |
| 143 - Ens. tech. agricole | 315 | 353 | 24 | -38 | -650 | -650 | -202 | 0 | 0 | 0 | 0 | -153 | -153 | 0 |
| Total mission | -1 143 | -1 799 | -659 | 657 | 90 | -2 018 | -811 | 2 108 | -2 395 | -991 | -1 404 | 1 163 | 1 210 | -47 |

Sources : Cour des comptes, d'après données MENJ

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

En 2018, les crédits votés en loi de finances initiale sur le titre 2 ont été insuffisants pour satisfaire les besoins du ministère de l'éducation nationale, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits dans la loi de finances rectificative en toute fin d'année à hauteur de 205 M€ (cf. supra).

Sur l'ensemble du T2, la consommation des crédits a été de 66,53 Md€ pour 66,44 Md€ de crédits votés en LFI.

Après prise en compte de l'ensemble des mouvements intervenus en cours d'année, y compris les crédits nouveaux de la LFR 2018, le niveau d'exécution des crédits de T2 est très proche de 100% (99,86 %, soit 66,53 Md€ sur 66,66 Md€).

Tableau n° 11 : Préviation LFI et consommation des crédits T2, CAS et hors CAS Pensions (en M€)

| en M€ | P 10 | P 11 | P 20 | P 19 | P 24 | S/total ministère de l'éducation nationale | P 13 | Total mission |
|------------------------------|-----------|-----------|----------|----------|---------|---|--------|------------------|
| Crédit T2 LFI | 21995,82 | 32 618,38 | 2 502,83 | 6 758,86 | 1617,56 | 65 493,44 | 95149 | 66 444,94 |
| CAS pension LFI | 7 968,33 | 10 840,56 | 56127 | 16,84 | 460,23 | 19 847,23 | 22593 | 20 073,16 |
| Crédits T2 LFI hors CAS | 14 027,49 | 21777,81 | 194156 | 6 742,02 | 1157,33 | 45 646,21 | 72556 | 46 371,77 |
| Crédits T2 ouverts | 21991,58 | 32 787,86 | 2 528,93 | 6 777,88 | 1612,76 | 65 699,00 | 93028 | 66 629,29 |
| CAS pension crédits ouverts | 7 963,54 | 10 820,95 | 545,82 | 42,86 | 460,25 | 19 833,43 | 22593 | 20 059,36 |
| Crédits T2 ouverts hors CAS | 14 028,04 | 21966,91 | 1983,11 | 6 735,02 | 1152,50 | 45 865,58 | 70435 | 46 569,93 |
| Crédits T2 exécutés | 21957,04 | 32 778,98 | 2 525,08 | 6 775,29 | 1579,29 | 65 615,68 | 91906 | 66 534,74 |
| CAS pension crédits exécutés | 7 932,03 | 10 823,37 | 546,71 | 4156 | 426,89 | 19 770,56 | 22295 | 19 993,51 |
| Crédits T2 exécutés hors CAS | 14 025,01 | 21955,61 | 1978,37 | 6 733,73 | 1152,40 | 45 845,12 | 69612 | 46 541,23 |
| Taux d'exécution T2 | 99,84% | 99,97% | 99,85% | 99,96% | 97,92% | 99,87% | 98,79% | 99,86% |
| Taux d'exécution CAS | 99,60% | 100,02% | 100,16% | 96,97% | 92,75% | 99,68% | 98,68% | 99,67% |
| Taux d'exécution T2 hors CAS | 99,98% | 99,95% | 99,76% | 99,98% | 99,99% | 99,96% | 98,83% | 99,94% |

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

Entre les exercices 2017 et 2018, la masse salariale a progressé de 2,1 % (1,36 Md€), contre +4,3 % (+2,67 Md€) en 2017. Après l'évolution encore très soutenue enregistrée en 2017 sous l'effet de l'ensemble des mesures adoptées pendant la précédente législature (programme de création d'emplois, revalorisations des carrières avec le PPCR et catégorielles avec notamment l'amélioration du régime indemnitaire en éducation prioritaire), l'année 2018 est caractérisée par un très net ralentissement du rythme de cette progression, qui a été divisé par deux.

Tableau n° 12 : Évolution des crédits T2 de la mission entre 2016 et 2018

| <i>en Md€</i> | 2016 | 2017 | <i>Δ en Mds €</i> | <i>Δ en %</i> | 2018 | <i>Δ en Mds €</i> | <i>Δ en %</i> |
|------------------------|-------|-------|-------------------|---------------|-------|-------------------|---------------|
| T2 | 62,50 | 65,17 | 2,67 | 4,3% | 66,53 | 1,36 | 2,1% |
| dont hors CAS pensions | 43,42 | 45,36 | 1,94 | 4,5% | 46,54 | 1,18 | 2,6% |
| dont CAS pensions | 19,08 | 19,81 | 0,73 | 3,8% | 19,99 | 0,19 | 0,9% |

Sources : NEB 2016, MENJ et MAA

L'évolution de la masse salariale reste très supérieure à celle des emplois consommés, qui n'ont progressé que de 1,4 %. Ce différentiel est plus ou moins marqué selon les programmes : les programmes 139, 140 et 141 voient la masse salariale progresser à un rythme de trois à six fois supérieur à celui des emplois.

Tableau n° 13 : Évolution des emplois et de la masse salariale entre 2017 et 2018

| Programmes | Emplois en EIPT | | | | Masse salariale (Crédits T2 hors CAS Pensions) | | | |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|--|-----------------|----------------|---------------|
| | 2017 | 2018 | <i>Δ en ETPT</i> | <i>Δ en %</i> | 2017 | 2018 | <i>Δ en M€</i> | <i>Δ en %</i> |
| P 140 | 333 708 | 336 789 | 3 081 | 0,9% | 13 715,1 | 14 024,8 | 309,7 | 2,3% |
| P 141 | 451 893 | 453 966 | 2 073 | 0,5% | 21 494,9 | 21 955,5 | 460,6 | 2,1% |
| P230 | 46 577 | 54 759 | 8 182 | 17,6% | 1 701,4 | 1 978,4 | 276,9 | 16,3% |
| P139 | 132 417 | 132 719 | 302 | 0,2% | 6 646,7 | 6 733,7 | 87,0 | 1,3% |
| P 214 | 26 092 | 26 190 | 98 | 0,4% | 1 121,4 | 1 152,4 | 31,0 | 2,8% |
| Ss total MEN | 990 687 | 1 004 436 | 13 749 | 1,4% | 44 679,6 | 45 844,8 | 1 165,2 | 2,6% |
| P 143 | 15 352 | 15 414 | 62 | 0,4% | 682,1 | 681,5 | -0,5 | -0,1% |
| Total mission | 1 006 039 | 1 019 850 | 13 811 | 1,4% | 45 361,6 | 46 526,3 | 1 164,7 | 2,6% |

Sources : NEB 2017, MENJ et MAA

Comme entre 2012 et 2017, la masse salariale de la mission a progressé plus vite que le nombre d'emplois en 2018. Ce différentiel signale une augmentation du niveau de rémunération de l'emploi moyen.

Tableau n° 14 : Les différentes composantes de l'évolution de la masse salariale au MENJ

Tableau non mis à jour / absence de réponse du MENJ

Le glissement vieillesse technicité (GVT) est l'une des composantes essentielles de l'effet valeur qui est observé ci-dessus sur la masse salariale et qui s'ajoute à l'effet volume, résultant de l'évolution du volume d'emplois à rémunérer et des heures supplémentaires. En 2018, le GVT

solde est évalué à 286,5 M€, supérieur de 17,9 M€ à la LFI. Cet écart tient à une progression du GVT positif (+21,1 M€) et du GVT négatif (-3,2 M€).

Le ministère indique que des expertises complémentaires sont en cours. Par rapport aux hypothèses retenues en budgétisation, l'évolution du GVT en 2018 pourrait être liée aux moindres départs en retraite constatés, à la réduction du nombre d'entrants par rapport aux schémas d'emplois réalisées les années précédentes ainsi qu'à des interférences avec le protocole PPCR en 2018 (poursuite des campagnes d'accès à la hors classe et aux GRAF).

En 2018, les dépenses en heures supplémentaires¹⁵ hors charges se sont élevées à 1 336 M€ en courant / 1 335 M€ à valeur de point constante sur l'ensemble des programmes de la MIES pour un volume global de 676 169 heures supplémentaires année (à raison d'une heure par semaine, pour 36 semaines d'enseignement), 6 793 728 heures supplémentaires effectives, 1 525 220 heures d'interrogation et 341 399 autres heures supplémentaires. Leur niveau est en augmentation de 3,4% en courant (sur les HSA +3,1%, les HSE +7,8% et les HI +5,6%).

Au global, la hausse de la dépense (hors charges) entre 2017 et 2018 est de 43,4 M€. D'après le ministère, cette hausse concerne essentiellement les programmes 139, 141, 230 et traduit plusieurs effets :

- la hausse du taux mensuel des HS sur l'ensemble des programmes du fait du déploiement en 2017 du protocole « parcours professionnels carrières et rémunérations » (PPCR ; +1% de janvier à août et +4% à compter du 1er septembre) ;

- une hausse de la consommation d'HSA du fait de la sous-réalisation du schéma d'emplois 2017 (dont l'économie est estimée à 16,7 M€ HCAS sur l'EAP du schéma d'emploi 2017 pour le seul programme 141) ;

- une hausse de la consommation d'HSE liée notamment à la mise en œuvre du dispositif « devoirs faits » sur les programmes 139 et 230 (+7,8% en courant).

¹⁵ Les heures supplémentaires se décomposent en plusieurs catégories : les heures supplémentaires année (HSA) correspondent aux heures d'enseignement effectuées chaque semaine au-delà des obligations réglementaires de service (ORS). Le dépassement est régulier pendant la durée de l'année scolaire. Les heures supplémentaires effectives (HSE) correspondent à des dépassements d'ORS passagers (par exemple, suppléance d'un collègue absent). Les heures d'interrogation (plus communément appelées « heures de colle ») sont effectuées dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

Au-delà des explications ponctuelles liées à la mise en place d'un dispositif précis comme « devoirs faits », l'articulation entre évolution en volume des heures supplémentaires et sous consommation du plafond d'emplois reste à expliquer.

1.3.3 Les dépenses hors titre 2 et hors programme 230

1.3.3.1 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits de titre 3 ouverts en LFI 2018 se sont élevés à 793,03 M€, en augmentation de 28,5 M€ par rapport à la LFI 2017 (+3,7 %). Les crédits consommés se sont élevés à 747,83 M€ en 2018, en progression de 6 % par rapport à l'exécution 2017 (+42,1 M€).

Plus de 82 % des dépenses de fonctionnement (détails annexe 5) sont exécutées sur le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, qui regroupe l'essentiel des crédits relatifs à la gestion du parc immobilier, des systèmes d'information et projets informatiques, et de l'organisation des concours et examens.

L'exécution sur le titre 3 est en deçà de l'autorisation accordée en LFI, à hauteur de 45,2 M€, en raison notamment d'une sous-consommation des crédits de formation des enseignants, tant sur le programme 140 - *Enseignement scolaire public du premier degré* (11,8 M€ de crédits consommés pour 20,5 M€ prévus en LFI, soit un écart de – 8,7 M€) que sur le programme 141 - *Enseignement scolaire public du second degré* (19,6 M€ de crédits consommés pour 36,8 M€ prévus en LFI, soit un écart de – 17,2 M€). On constate cette sous-consommation alors que le projet annuel de performance identifie la formation initiale et continue des professeurs comme un des principaux leviers de progrès (présentation stratégique de la mission, PAP 2018) et fixe l'objectif d'au moins trois jours de formation continue annuelle par professeur¹⁶. En 2017, les crédits dédiés à la formation continue des enseignants avaient également fait l'objet d'une sous consommation. Ces choix successifs de moindre exécution des dépenses budgétaires contreviennent aux objectifs fixés par le directeur de programme.

¹⁶ En 2016-2017, les personnels enseignants ont réalisé en moyenne environ 2,2 jours de formation dans le premier degré public, 2,3 dans le second degré public et près de 37,2 % des enseignants n'ont pas suivi de formation dans le premier degré, 32,8 % dans le second. *Source : DEPP. RERS 2017 et 2018.*

L'écart observé entre la prévision et l'exécution 2018 s'explique également par une budgétisation en titre 3 de dépenses parfois exécutées sur d'autres titres, comme pour les dépenses liées aux grands projets informatiques pour lesquelles l'inscription en LFI s'est élevée à 55,5 M€, pour une exécution 2018 sur le titre 3 à 31,2 M€, 25,1 M€ ayant été imputés en dépenses d'investissement (titre 5). Des opérations similaires ont été réalisées en 2016 et 2017 : 19,8 M€ initialement budgétés en titre 3 ont finalement été exécutés en titre 5 en 2016 et 16,6 M€ en 2017.

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

1.3.3.2 Les dépenses d'intervention

En 2018, les dépenses d'intervention se sont élevées à 4 292 M€, dont 3 794,8 M€ pour les dépenses relevant du MENJ, en baisse de 1,9 % par rapport à 2017, et 497,2 M€ pour les dépenses relevant du MAA, en progression de 3 % par rapport à 2017. Au total, les dépenses d'intervention de la mission *Enseignement scolaire* sont en baisse de 58,4 M€ par rapport à 2017, soit une diminution de 1,3 %. Elles s'établissent par ailleurs à 70,1 M€ au-delà de l'autorisation donnée en LFI.

Tableau n° 15 : Dépenses d'intervention

| LFI 2017 | Exec. 2017 | LFI 2018 | Exec. 2018 |
|----------|------------|----------|------------|
| 4 322,6 | 4 350,4 | 4 221,8 | 4 292,0 |

Sources : LFI, RAP 2017, infocentre chorus

Les dépenses d'intervention relèvent principalement du programme 230 – *Vie de l'élève* (environ les deux tiers du total des dépenses d'intervention de la mission), qui fait l'objet d'une analyse détaillée au point 2.

Hors le programme 230, les dépenses d'intervention concernent essentiellement les programmes 139 – *Enseignement privé du premier et second degrés* et 143 – *Enseignement technique agricole*. Les principales sont des dépenses dites « de guichet », qui sont des aides et prestations versées automatiquement dès lors que les bénéficiaires répondent aux conditions d'éligibilité définies par la réglementation : forfait d'externat (programme 139), subventions accordées aux établissements privés du « rythme approprié » et ceux du « temps plein » (programme 143), bourses d'études et fonds sociaux (chacun de ces deux programmes est concerné).

1.3.3.3 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est le seul programme concerné par les dépenses d'investissement.

Les crédits dédiés aux constructions scolaires du second degré à Mayotte et en Nouvelle Calédonie, portés par le programme 123 - *Conditions de vie Outre-mer* en LFI 2017 et transférés en gestion 2017, ont été réinscrits sur le programme 214 en LFI 2018. Ceci explique, pour l'essentiel, la très nette augmentation des crédits alloués au titre 5 en LFI 2018 par rapport à la LFI 2017 : les inscriptions en AE et en CP progressent respectivement de 105,6 M€ (+439 %) et de 64,4 M€ (+190 %).

Les crédits exécutés en 2018, inférieurs aux crédits ouverts en LFI, s'élèvent à 94,6 M€ en AE et 85 M€ en CP. Les principaux postes de dépenses d'investissement concernent les grands projets informatiques et les systèmes d'information (43,5 M€ en AE et 37,1 M€ en CP), les constructions scolaires outre-mer (30,5 M€ en AE et 31,8 M€ en CP) et l'immobilier administratif (15,1 M€ en AE et 11,2 M€ en CP).

Tableau n° 16 : Dépenses d'investissement

| En M€ | LFI 2017 | Exécution 2017 | LFI 2017 format 2018 | Exécution 2017 format 2018 | LFI 2018 | Ex. 2018 |
|-----------|----------|----------------|----------------------|----------------------------|----------|----------|
| AE | 24,03 | -54,6* | 24,03 | -54,62 | 129,61 | 94,65 |
| CP | 33,89 | 98,75 | 33,89 | 98,79 | 98,30 | 85,05 |

Source : réponse du MENJ

(*) : Opérations de réimputation de comptes d'immobilisation en cours en comptes de charges ayant conduit à réaffecter des AE engagées au titre d'années antérieures à hauteur de 127,5 M€ depuis le titre 5 vers le titre 3 dans le cadre du programme VISALTO (rectorat de Paris)

La sous-consommation des crédits s'explique par le retard pris dans certaines opérations immobilières (bâtiments administratifs dans les services déconcentrés et constructions scolaires outre-mer).

1.3.3.4 Les ressources allouées aux opérateurs

Avec 161,5 M€, les dépenses allouées aux cinq opérateurs de la MIES¹⁷, rattachés au programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* représentent en 2018 environ 0,2 % des dépenses de la mission. Ces dépenses sont en augmentation de 5,13 M€ depuis 2017, soit environ + 3,3 % (détails annexe 8).

Le montant des subventions pour charges de service public (SCSP) des opérateurs de l'enseignement scolaire inscrites en LFI 2018, de 159,79 M€ a progressé de + 2,48 M€ par rapport à la LFI 2017, soit environ 1,6 %. Cette progression résulte d'un rebasage de la SCSP du CNED, à hauteur de + 3 M€, destiné à assurer la soutenabilité budgétaire de l'opérateur. La diminution significative du chiffre d'affaire de l'établissement en 2016 et 2017, conjuguée à un niveau d'investissements élevé, a conduit celui-ci à une situation de tension de trésorerie appelant un traitement spécifique.

L'exécution budgétaire 2018, avec un montant de 161,52 M€ se situe au-delà de la prévision de la LFI, de 159,79 M€, soit un écart de 1,73 M€. Cette variation résulte de plusieurs ajustements à la hausse et à la baisse : une mise en réserve qui n'a pas donné lieu à un dégel (- 1,83 M€), le financement par le ministère de deux opérations immobilières qui devaient initialement être exécutées sur le budget de Réseau Canopé - 0,21 M€) la contribution au financement de la rémunération et de la formation des apprentis (+ 0,40 M€) et des versements au titre du financement de dispositifs spécifiques (+ 3,37 M€) comme par exemple devoirs fait (1,05 M€) pour le CNED ou des projets relevant de la stratégie numérique, Magistere ou éduthèque (1,62 M€) pour Réseau Canopé.

La contribution des opérateurs au redressement des dépenses publiques se traduit par l'effet d'un schéma d'emplois négatif pour - 0,52 M€.

¹⁷ Réseau CANOPE (ex Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale (SCEREN)); Centre national d'enseignement à distance (CNED); Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP); Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ); Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

| CP hors CAS (en Md€) | | 2014* | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|-------------------|----------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LPFP 2014-2019 | Plafond LPFP | LFI 2014 | LFI 2014 (format 2015) | | | | | | |
| | | 46,31 | 46,30 | 47,47 | 47,87 | 48,19 | | | |
| | LFI | 46,12 | | 47,43 | | 50,01 | | | |
| | Ecart / LFI | -0,19 | -0,18 | -0,04 | -0,04 | 1,82 | | | |
| | Exécution | 46,57 | | 47,60 | 48,65 | 50,38 | | | |
| | Ecart / exécution | 0,26 | 0,27 | 0,13 | 0,78 | 2,19 | | | |
| LPFP 2018-2022 | Plafond LPFP | | | | | | 51,49 | 52,09 | 52,95 |
| | LFI | | | | | | 51,49 | 52,31 | - |
| | Ecart / LFI | | | | | | - | 0,22 | - |
| | Exécution | | | | | | 51,65 | - | - |
| | Ecart / exécution | | | | | | 0,16 | - | - |

*hors Programme d'investissements d'avenir

Sources : Cour des Comptes d'après réponses des ministères

Cette année encore, les crédits exécutés de la mission dépassent le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques. Pour l'exercice 2018, le dépassement, moins élevé que les années précédentes, est de 0,16 Md€. Le total des dépassements pour la période 2014 - 2017 excédait les 3 milliards d'euros.

Le dépassement du plafond observé dès la première année de mise en œuvre de la LPFP, tendance prolongée par un nouveau dépassement décidé en LFI pour 2019, risque de conduire le ministère à l'impossibilité de respecter la trajectoire financière pluriannuelle définie par la loi de programmation.

Le financement des réformes annoncées doit donc être mieux documenté et rendu compatible avec la trajectoire définie par la LPFP. Des mesures de corrections doivent être rapidement adoptées pour atteindre cet objectif.

2 LE PROGRAMME 230 : VIE DE L'ÉLÈVE

Le programme 230 « Vie de l'élève » est un programme d'appui visant à améliorer les conditions de scolarité des élèves qui se décline en six actions¹⁸ dont deux (action 1 : vie scolaire et éducation à la responsabilité et action 3 : inclusion scolaire des élèves en situation de handicap) mobilisent l'essentiel des crédits et des emplois du programme. Sa mise en œuvre est fortement déconcentrée au niveau académique auquel sont fixés des objectifs, les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) constituant l'échelon de mise en œuvre.

Doté de 5 418,3 M€, ce programme représente 7,6 % des crédits consommés en 2018 par la mission (71 661,1 M€) contre 7,1 % en 2017 et représente 5,4 % des ETPT. Cette hausse résulte à la fois d'une augmentation des dépenses de titre 2 (+ 619,7 M€ depuis 2014) et d'un accroissement significatif des dépenses d'intervention (+ 350,8 M€ depuis 2014).

Plus de 80 % des crédits du programme 230 (4 348,7 M€ soit 80,26 %) ont été consacrés en 2018 à la rémunération d'une masse salariale composée non seulement des ETPT relevant du titre 2 (2 525,1 M€) mais également de l'ensemble des agents et salariés rémunérés *via* les dépenses d'intervention (1 823,6 M€).

Les effectifs réellement alloués au programme vont bien au-delà des seuls 54 759 ETPT placés sous plafond d'emplois mais englobent 54 499 ETPT hors plafond auxquels s'ajoutent 14 323 titulaires d'un contrat de Service civique et 42 245 titulaires d'un contrat aidé dans le cadre d'un parcours emploi compétences (PEC).

¹⁸ Vie scolaire et éducation à la responsabilité, Santé scolaire, Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, Action sociale, Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État, Actions éducatives complémentaires aux enseignements.

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

| | Crédits | | Personnel | | | | | | | |
|--|---------|----------------------|---------------------|----------|-------------------|--------------|----------|----------|---------------------|-------------------|
| | | | sous plafond (ETPT) | | | hors plafond | | | | |
| | LFI | consommés | LFI | réalisés | crédits consommés | ETPT | | Contrats | | crédits consommés |
| | | | | | | LFI | réalisés | LFI | réalisés | |
| 01 - Vie scolaire et éducation à la responsabilité | 2 482,0 | 2 460,2 | 12 652 | 13 211 | 971 309,6 | 49 625 | 48 570 | 20 000 | 14 323 ² | 1 411,4 |
| 02 - Santé scolaire | 507,4 | 561,6 | 9 606 | 8 728 | 561 601,6 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 03 - Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap | 1 162,8 | 1 145,2 | 29 009 | 28 512 | 1 145 196,1 | 8 027 | 6 129 | 50 000 | 42 245 ³ | 412,2 |
| 04 - Action sociale | 881,5 | 921,2 | 3 044 | 2 914 | 921 241,1 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 05 - Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État | 55,5 | 63,0 | 1 287 | 1 394 | 63 005,5 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 06 - Actions éducatives complémentaires aux enseignements | 324,0 | 266,7 | 0 | 0 | 266 746,3 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Total | 5 413,2 | 5 418,0 ¹ | 55 598 | 54 759 | 2 525,1 | 57 652 | 54 699 | 70 000 | 56 568 | 1 823,6 |

Source : Cour des comptes d'après MENJ

¹La différence provient de dépenses non ventilées à hauteur 189,9 K€ en T2.

²La durée hebdomadaire de la mission de Service civique représente entre 24 heures et 48 heures, réparties au maximum sur six jours.

³Dans le cadre d'un parcours emploi compétences (PEC), le salarié est recruté par l'Éducation nationale pour une durée hebdomadaire de 20 heures.

2.1 La gestion des crédits

En 2018, les crédits du programme ont progressé de 4,2 % en AE et 4,8 % en CP. Au cours des cinq dernières années, ces mêmes crédits ont augmenté de 20,1 % en AE et 21,8 % en CP en raison principalement de l'augmentation des moyens dédiés à l'assistance aux élèves en situation de handicap (action 3).

En revanche, une relative stabilité caractérise les crédits hors titre 2 du programme : 2 892,9 M€ en 2018 contre 2 919,2 M€ en 2017. Le principal facteur explicatif réside dans l'évolution du fonds de soutien au développement des activités périscolaires en retrait de 155,8 M€ suite à la possibilité offerte aux collectivités de revenir à la semaine de quatre jours.

Au titre de l'exercice, les AE ont été abondées de 13,99 M€ et les CP de 15,63 M€ soit une hausse de 0,27 % des crédits disponibles. Le niveau de réalisation est très proche du prévisionnel avec un écart de

6,08 M€ en AE et 5,77 M€ en CP. Le taux de consommation est donc supérieur à 99,8 % tant en AE qu'en CP.

Tableau n° 19 : Présentation des crédits par titre

| | | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Total |
|-----------|----|-------------------------------------|--|---|---------------------------------------|----------|
| 2018 | AE | 2 525,1 | 41,6 | | 2 851,6 | 5 418,3 |
| | CP | 2 525,1 | 40,3 | | 2 852,6 | 5 418,0 |
| 2017 | AE | 2 248,4 | 40,7 | 0,05 | 2 880,0 | 5 169,1 |
| | CP | 2 059,7 | 53,1 | 0,05 | 2 879,0 | 5 167,6 |
| 2016 | AE | 2 007,9 | 41,6 | 0 | 2 840,5 | 4 890,0 |
| | CP | 2 007,9 | 41,2 | 0 | 2 856,5 | 4 905,6 |
| 2015 | AE | 1 954,5 | 41,7 | 0,01 | 2 767,0 | 4 763,2 |
| | CP | 1 954,5 | 41,9 | 0,01 | 2 814,2 | 4 810,6 |
| 2014 | AE | 1 905,3 | 42,2 | 0,02 | 2 563,6 | 4 511,2 |
| | CP | 1 905,4 | 42,2 | 0,02 | 2 501,8 | 4 449,4 |
| 2018/2014 | AE | + 32,5 % | - 1,4 % | ns | + 11,2 % | + 20,1 % |
| | CP | + 32,5 % | - 4,5 % | ns | + 14,0 % | + 21,8 % |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Comme le montre le tableau ci-dessus, des enveloppes de faible ampleur sont consacrées au fonctionnement et à l'investissement.

- Les dépenses de fonctionnement (40,3 M€) ne représentent que 0,7 % des crédits consommés du programme 230 et diminuent (- 4,5 %) depuis 2014. Elles couvrent essentiellement la couverture des accidents de travail des élèves du second degré (20,3 M€ LFI), les matériels pédagogiques adaptés pour les élèves en situation de handicap (15,2 M€ LFI), la formation des AESH et des personnels en contrat aidé chargés de l'aide humaine aux élèves en situation de handicap (12,9 M€ LFI) et la prise en charge des frais de déplacement des personnels relevant de ce programme (5,1 M€ LFI). Les frais de gestion des principaux dispositifs pour lesquels une convention a été établie avec l'Agence de services et de paiement (ASP) sont également comptabilisés en dépenses de fonctionnement (contrats aidés, fonds de soutien au développement des activités périscolaires, service civique).
- Les dépenses d'investissement, d'un volume réduit, correspondent à l'acquisition de matériel pédagogique adapté aux élèves.

Deux autres enveloppes disposent en revanche de moyens conséquents.

- [**hors titre 2**] Avec 2 852,6 M€, les dépenses d'intervention représentent le premier poste de dépenses du programme 230 (47,3 %). Le montant des crédits hors titre 2 ouvert par la loi de finances initiale pour 2018 s'élevait à 2 854,6 M€, dont 1 350,5 M€ pour les seuls personnels d'assistance éducative.

En cinq ans, les dépenses ont progressé de 14 % en raison notamment de la montée du besoin d'accompagnement des élèves en situation de handicap et de l'instauration du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

Près des deux tiers des dépenses d'intervention (63,9 %) permettent aux EPLE qui reçoivent les subventions de rémunérer des assistants d'éducation recrutés pour exercer des fonctions d'assistance à l'équipe éducative, notamment pour l'encadrement et la surveillance des élèves (1 390,9 M€), des jeunes en service civique (20,5 M€) et une partie des accompagnants des élèves en situation de handicap (412,2 M€).

- [**titre 2**] Le montant des crédits du titre 2 ouvert par la loi de finances initiale pour 2018 s'élevait à 2 502,8 M€, dont 561,3 M€ au titre de la contribution au CAS Pensions. Après prise en compte de la mise en réserve initiale, des transferts de crédits en gestion (+ 0,2 M€) et la déduction des mouvements de fongibilité asymétrique relatifs principalement au financement du schéma de fin de gestion pour les assistants d'éducation pris en charge sur le hors titre 2 (- 0,1 M€), le montant des crédits disponibles sur l'exercice, avant fin de gestion, s'est élevé à 2 490,4 M€ dont 1 931,8 M€ hors CAS Pensions et 558,5 M€ au titre de la contribution au CAS Pensions.

Les dépenses de titre 2 du programme se sont élevées à 2 525,1 M€, dont 1 978,4 M€ hors CAS Pensions et 546,7 M€ au titre du CAS « Pensions » : en forte croissance (+ 32,5 % depuis 2014), elles mobilisent 46,6 % des crédits du programme en 2018.

Le solde global du programme par rapport aux crédits disponibles, avant dégel de la réserve de précaution, s'établit à - 34,7 M€ dont - 46,6 M€ hors CAS Pensions et + 11,8 M€ au titre du CAS Pensions.

Hors CAS Pensions, le déficit serait notamment dû à l'inscription en T2 d'AESH CDIés obtenus par transformation des contrats aidés. Dès l'annonce, lors de la Conférence nationale du handicap, de la création de 32 000 postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap sur cinq ans, cette évolution était connue et le ministère considérait qu'elle était financée : la Cour s'interroge sur l'insuffisance de crédits apparue en 2018.

D'autres raisons, tel le dépassement de 11,6 M€ des crédits ouverts pour la mesure « devoirs faits », concourent au déficit.

Le déficit a été couvert par une ouverture de crédits de 23,1 M€ en LFR (loi de finances rectificative pour 2018 n° 2018-1104 du 10 décembre 2018), par un décret de virement (décret n° 1113 du 10 décembre 2018) pour un montant de + 3,0 M€, ainsi que par un mouvement de fongibilité du CAS vers le HCAS (15,5 M€).

La réduction d'impôts pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire qui constitue la seule mesure de dépenses fiscales rattachée à la mission enseignement scolaire est associée à ce programme. Les crédits ouverts en LFI à ce titre s'élevaient à 180 M€ contre 173 M€ l'année précédente.

2.2 Les emplois et les dépenses de personnel

2.2.1 Le plafond et le schéma d'emplois

Le plafond d'emplois du programme 230 pour 2018 adopté en loi de finances initiale est de 55 598 ETPT, en progression de 7 601 ETPT (+ 15,8 %) par rapport au plafond autorisé en 2017. Ce plafond a progressé de 55,3 % au cours des cinq derniers exercices (+ 19 805 ETPT) sous l'effet du fort développement de l'action 3 (inclusion des élèves en situation de handicap) et notamment de la décision de créer 32 000 postes d'AESH sur cinq années annoncée lors de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016. Comme le montre le tableau ci-dessous, les effectifs sous plafond d'emploi relèvent désormais majoritairement de l'action 3.

Tableau n° 20 : Répartition du plafond d'emplois par action (ETPT)

| | | 01 - Vie scolaire et éducation à la responsabilité | 02 - Santé scolaire | 03 - Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap | 04 - Action sociale | 05 – Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État | Total ETPT | Transferts de gestion | ETP au 31/12 |
|-----------|--------------------|--|---------------------|---|---------------------|--|------------|-----------------------|--------------|
| 2018 | Prévision LFI ETPT | 12 652 | 9 606 | 29 009 | 3 044 | 1 287 | 55 598 | | |
| | Réalisation ETPT | 13 211 | 8 723 | 28 513 | 2 918 | 1 394 | 54 759 | 3 | 59 515 |
| 2017 | Prévision LFI ETPT | 12 486 | 9 540 | 21 708 | 2 976 | 1 287 | 47 997 | | |
| | Réalisation ETPT | 13 153 | 8 732 | 20 384 | 2 866 | 1 442 | 46 577 | 2 | 51 556 |
| 2016 | Prévision LFI ETPT | 12 383 | 9 440 | 12 492 | 2 942 | 1 287 | 38 544 | | |
| | Réalisation ETPT | 12 993 | 8 734 | 13 319 | 2 802 | 1 355 | 39 203 | 4 | 43 225 |
| 2015 | Prévision LFI ETPT | 12 370 | 9 390 | 11 841 | 2 893 | 1 287 | 37 781 | | |
| | Réalisation ETPT | 12 835 | 8 697 | 11 704 | 2 725 | 1 202 | 37 163 | 5 | 38 065 |
| 2014 | Prévision LFI ETPT | 12 113 | 9 303 | 11 491 | 2 847 | 1 287 | 37 041 | | |
| | Réalisation ETPT | 12 642 | 8 651 | 10 621 | 2 677 | 1 202 | 35 793 | 6 | 34 782 |
| 2018/2014 | Réalisation ETPT | + 569 | + 77 | + 17 891 | + 237 | + 192 | + 18 966 | | |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

L'exécution est caractérisée par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 842 ETPT après transferts de gestion, laquelle s'explique principalement par des vacances d'emplois de personnels médico-sociaux et la réalisation incomplète, bien qu'en progrès par rapport à 2017¹⁹, de l'objectif de transformation des contrats aidés en AESH.

Le schéma d'emplois du programme 230 « Vie de l'élève » reste stable en 2018. Si les emplois consommés progressent de 8 182 ETPT par rapport à 2017, cette hausse est principalement portée par l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 ainsi que par une mesure de périmètre, 6 400 ETPT résultant de la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) comme le montre le tableau ci-après.

¹⁹ 24 838 AESH CDD ETP en 2018 contre 19 036 en 2017.

Tableau n° 21 : Évolution des AESH en CDD et en CDI entre 2017 et 2018

| | en ETPT | | | en ETP au 31 décembre | | |
|--------------|---------------|---------------|------------------------|-----------------------|---------------|------------------------|
| | 2017 | 2018 | Évolution 2017/2018 | 2017 | 2018 | Évolution 2017/2018 |
| AESH CDI | 5 855 | 7 920 | 35,3% | 7 266 | 9 148 | 25,9% |
| AESH CDD | 15 340 | 21 503 | 40,2% | 19 036 | 24 838 | 30,5% |
| TOTAL | 21 195 | 29 423 | 38,8% | 26 302 | 33 986 | 29,2% |

Source : MENJ CNE 2018

Pour le ministère, le plafond d'emplois inscrit au projet de loi de finances pour 2018 fixé à 29 009 ETPT pour l'action 3 « inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » n'est pas réparti a priori entre AESH en CDD et CDI compte tenu des incertitudes sur le rythme de CDisation, à la fois des contrats déjà rémunérés sur le titre 2 (AESH-i) et de ceux rémunérés sur le HT2 (AESH-co et AESH-m).

Tableau n° 22 : Évolution des emplois et dépenses de personnel

| | | Enseignants stagiaires | Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants | Personnels administratif, technique et de service | Total |
|-----------|----------|---------------------------|--|--|---------------|
| 2018* | Emplois | 351 | 53 172 | 1 236 | 54 759 |
| | Dépenses | 9,2 M€ | 2 457,2 M€ | 58,7 M€ | 2 525,1 M€ |
| 2017 | Emplois | 394 | 44 833 | 1 350 | 46 577 |
| | Dépenses | 11 M€ | 2 173,3 M€ | 64,1 M€ | 2 248,4 M€ |
| 2016 | Emplois | 380 | 37 566 | 1 257 | 39 203 |
| | Dépenses | 13,2 M€ | 1 944,4 M€ | 50,3 M€ | 2 007,9 M€ |
| 2015 | Emplois | 364 | 35 597 | 1 202 | 37 163 |
| | Dépenses | 13,6 M€ | 1 898 M€ | 42,9 M€ | 1 954,5 M€ |
| 2014 | Emplois | 222 | 34 369 | 1 202 | 35 793 |
| | Dépenses | 8,9 M€ | 1 853,7 M€ | 42,4 M€ | 1 905 M€ |
| 2018/2014 | Emplois | + 129 | + 18 803 | + 34 | + 18 966 |
| | Dépenses | + 0,3 M€ | + 603,5 M€ | + 16,3 M€ | + 620,1 M€ |

Les emplois sont exprimés en ETPT

* Ces données sont provisoires et seront affinées lors de l'élaboration du RAP 2018.

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Les crédits de titre 2 ouverts en LFI 2018 se sont élevés à 2 502,8 M€, en progression de 443 M€ par rapport à la LFI 2017 (+ 21,5 %). Les crédits consommés se sont élevés à 2 525 M€ en 2018, en progression de 12,3 % par rapport à l'exécution 2017 (+ 277 M€), soit une exécution se situant au-delà de l'autorisation accordée en LFI, à hauteur de 22,2 M€ et traduisant une sous-budgétisation récurrente des crédits de titre 2 du programme, certes moins importante qu'en 2017 (188,6 M€) mais d'un niveau comparable à 2016 (29,4 M€). Cet écart aux prévisions qui concerne principalement la prise en charge en T2 des rémunérations d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) précédemment rémunérés en HT2 (22 M€) et la budgétisation de la transformation des contrats aidés (26,6 M€) interroge puisque ces facteurs de dynamisme de la dépense de personnel sont connus et identifiés depuis plusieurs années et non intégrés de manière satisfaisante aux prévisions budgétaires.

2.2.2 Les autres personnels hors plafond d'emplois

Le programme 230 se caractérise par un nombre de personnels rémunérés ne relevant ni du plafond d'emplois du ministère, ni du plafond d'emplois des opérateurs supérieur à celui des agents rémunérés par le titre 2, ce qui ne facilite pas la compréhension des actions du programme.

Tableau n° 23 : Répartition Hors titre 2 par action en 2018

| Numéro et intitulé de l'action | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----|---------|---------|---------|---------|---------|
| 01 – Vie scolaire et éducation à la responsabilité Assistants d'éducation | E | 47 988 | 47 463 | 47 399 | 47 987 | 48 570 |
| | D | 1 239,4 | 1 252,7 | 1 281,5 | 1 321,2 | 1 390,9 |
| 02 – Santé scolaire | | | | | | 0 |
| 03 – Inclusion scolaire des élèves en S.H. AESH-co | E | 2 958 | 3 069 | 2 669 | 2 300 | 1 943 |
| | D | 76,5 | 81,0 | 72,2 | 63,3 | 59,1 |
| AESH-m | E | 3 448 | 3 516 | 3 862 | 3 551 | 4 186 |
| | D | 89,0 | 92,8 | 104,4 | 97,8 | 126,5 |
| 04 – Action sociale | | | | | | 0 |
| 05 – Politique de l'internat et Ets à la charge de l'État ETPT hors titre 2 | E | 54 394 | 54 048 | 53 930 | 53 838 | 54 699 |
| | D | 1 404,9 | 1 426,5 | 1 458,1 | 1 482,3 | 1 576,5 |
| Contrats aidés | Nb | 43 995 | 69 959 | 74 822 | 65 981 | 42 245 |
| | D | 274,1 | 286,1 | 307,4 | 288,5 | 226,6 |
| Volontaires en service civique (nb de contrats) | E | | 2 866 | 8 941 | 13 944 | 14 323 |
| | D | | 1,1 | 4,4 | 10,0 | 20,5 |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Dans sa note d'exécution budgétaire 2017, la Cour relevait déjà qu'« un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission Enseignement scolaire n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois

(ministériels et opérateurs) et invitait à placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois. Le ministère refuse au motif que les assistants d'éducation sont employés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et que leur rémunération relève, au titre de leur mission d'assistance éducative, des dépenses d'intervention de l'État et non des dépenses de personnel.

Cette réponse ne répond pas véritablement à la préoccupation de la Cour qui relève que les agents contractuels concernés exercent des missions réglementairement encadrées²⁰, appartiennent à des catégories d'emplois dont le contingent national fait l'objet d'une répartition par le ministère et dont les effectifs annuels sont caractérisés par une relative stabilité, comme l'illustre le tableau n° 25. Le cas des AESH, dont une partie seulement est en T2, renforce l'interrogation de la Cour sur le sujet.

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

Projet de recommandation n° 2. (reconduction) placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois

2.3 Les principales dépenses par action

2.3.1 L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap

Cette thématique est portée par l'action 3 du programme qui absorbe 21,1 % des crédits consommés (1 145,2 M€).

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées dispose que les personnes handicapées ont un droit à la compensation de leur handicap. Elle prévoit également que l'intégration scolaire des enfants porteurs de handicap doit être valorisée. L'article L.111-1 du code de l'éducation prévoit lui que le service public « *veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction* » laquelle ne peut être enclenchée qu'une fois le projet personnalisé de scolarisation (PPS) de

²⁰ Le décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 fixe les conditions de recrutement et d'emploi des assistants d'éducation.

l'enfant en situation de handicap validé par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) préalablement saisie. Ce PPS précise les modalités de scolarisation de l'enfant, notamment les conditions de son accompagnement (aide humaine individuelle ou mutualisée).

À la rentrée scolaire 2017, 321 476 élèves en situation de handicap bénéficiaient d'un PPS et étaient scolarisés en milieu ordinaire dont 181 158 dans le premier degré et 140 318 dans le second degré. La scolarisation en milieu ordinaire peut être individuelle : l'enfant est intégré dans une classe avec, si besoin, des aménagements particuliers, et une aide humaine. Elle peut aussi être collective, dans une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS)²¹. Parmi les 78 358 élèves scolarisés dans les établissements et services hospitaliers et médico-sociaux, (8 086 dans un établissement hospitalier et 70 272 dans un établissement et service médico-social [ESMS]), 9 063 bénéficiaient d'une scolarité partagée et peuvent donc être également comptabilisés en milieu ordinaire.

Dans un contexte de forte croissance des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire (+ 108 % depuis 2009), le respect des orientations fixées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances requiert chaque année une augmentation sensible des moyens humains d'accompagnement et des crédits de l'action 3. En effet, leur volume (en hausse de 13 % par an) et la nature de l'accompagnement (individuel, mutualisé ou collectif)²² dépendent des prescriptions MDPH. Comme le montre le tableau ci-dessous, le ministère ne parvient pas à répondre intégralement au besoin : l'indicateur 2.3 – *Taux de couverture des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie et de l'autonomie des personnes handicapées pour la scolarisation des élèves en situation de handicap* du projet annuel de performances affiche un taux de couverture des prescriptions d'aide humaine de 92 % en 2017 et de 93 % pour 2018.

²¹ 40 ULIS ont été créées en 2017 et 39 à la rentrée 2018. 51 000 élèves y sont scolarisés dans le premier degré et 37 677 dans le second degré dont 30 364 en collège et 3 163 en lycée professionnel.

²² Le recours croissant aux personnels contractuels, un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale, Communication à la commission des finances du Sénat, Mars 2018. Ce rapport souligne les disparités géographiques des prescriptions des MDPH pour lesquelles des progrès en termes d'harmonisation au niveau national restent à réaliser.

Tableau n° 24 : Taux de couverture des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées pour la scolarisation des élèves en situation de handicap (indicateur 2.3)

| | 2014 réalisation | 2015 Réalisation | 2016 réalisation | 2017 réalisation | 2018 réalisation | 2020 cible |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| Taux de couverture des prescriptions d'aide humaine | 93,8 | 93,9 | 92,6 | 92 | 93 | 95 |
| Nombre de prescriptions d'aide humaine reçues | 119 944 | 130 819 | 146 507 | 164 578 | 187 454 | s.o |
| Taux de couv. des prescriptions d'aide humaine individuelle | 94 | 93,9 | 93,4 | 92,6 | 93,8 | s.o |
| Nombre de prescriptions d'aide humaine individuelle reçues | 80 848 | 83 166 | 87 860 | 95 462 | 97 744 | s.o |
| Taux de couv. des prescriptions d'aide humaine mutualisée | 93,2 | 93,9 | 91,5 | 91,2 | 92,1 | s.o |
| Nombre de prescriptions d'aide humaine mutualisée reçues | 39 096 | 47 653 | 58 647 | 69 116 | 89 710 | 90 |
| Taux de couv. des prescriptions de mise à disposition de matériels pédagogiques adaptés | 84,7 | 83,4 | 81,7 | 81,2 | 80 | 90 |
| Nombre de prescriptions de mise à disposition de matériels pédagogiques adaptés reçues | 24 320 | 27 048 | 30 199 | 33 188 | 33 926 | s.o. |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

La cible 2020 du taux de couverture des prescriptions d'aide humaine est la même que celle figurant au PAP 2014 (95 %) quand celle relative au taux de couverture de prescriptions de mise à disposition de matériels pédagogiques adaptés passe de 95 % à 90 %, ce qui met en lumière la difficulté dans laquelle se trouve le ministère de l'Éducation nationale de fixer des cibles et des prévisions en fonction d'un nombre de prescriptions sur lequel il a peu d'influence, celles-ci étant le fait des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au sein desquelles il conviendrait de renforcer le poids du MENJ.

L'Éducation nationale recrute les agents chargés de l'accompagnement des enfants en situation de handicap sous différents statuts : AESH²³ sous contrat de droit public, agents de droit privé recrutés par contrats unique d'insertion (CUI) dans le cadre du parcours emploi compétence (PEC). Une partie des AESH seulement émerge en T2, l'autre étant prise en charge hors T2 (6129 ETPT et 185,6 M€ en 2018) au même titre que les contrats PEC (42 245 contrats et 226,6 M€ en 2018). Alors que le caractère incomplet de la mise sous plafond ne paraît pas justifié aux yeux de la Cour (cf. supra), l'insuffisance des données en

²³ Accompagnants des élèves en situation de handicap : agents contractuels de l'État, qui bénéficient d'un CDI après six années continues d'engagement. Ils étaient précédemment appelés auxiliaires de vie scolaire (AVS).

ETPT ne permet d'apprécier l'effort de l'État. Il est notamment difficile d'apprécier l'impact du plan de transformation en cours jusqu'en 2020. Comme la Cour le soulignait dans son rapport de mars 2018²⁴, si le rythme de progression des prescriptions et le poids des aides humaines individualisées se prolongent, les 32 000 postes d'AESH précités ne suffiront en effet pas à couvrir le besoin, ce qui est de nature à interroger sur les modalités d'une association plus étroite du prescripteur à la mise en œuvre de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

En 2018, les crédits consacrés à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ont augmenté de 20,8 % (+ 196,9 M€), passant de 948,8 à 1 145,1 M€ en AE et de 948,3 à 1 145,2 M€ en CP, soit un écart de 17,6 M€ entre la LFI et le montant constaté en exécution.

L'avancée quantitative constatée ne s'est néanmoins pas accompagnée d'une avancée qualitative de même ampleur au niveau des modalités de couverture du besoin d'accompagnement des élèves handicapés.

Si les embauches d'accompagnants par contrat aidé sont moins nombreuses qu'en 2017, elles n'en demeurent pas moins la filière privilégiée de recrutement choisie par le ministère pour remplir ses obligations comme l'illustre une nouvelle fois en 2018, la sous-consommation des crédits alloués aux AESH largement compensée par la surconsommation des crédits dédiés aux contrats aidés. Cette voie ne favorisera la scolarisation des élèves en situation de handicap que si un véritable parcours de formation des intéressés susceptible de mener à une embauche en CDI comme AESH est mis en œuvre.

2.3.2 La santé scolaire

Ce thème est l'objet de l'action 2 qui mobilise 10,4 % des crédits du programme (561,6 M€) et s'articule autour de trois axes (l'éducation à la santé, la prévention, la protection). La politique de santé des établissements est élaborée par le comité d'éducation à la santé

Le projet annuel de performance ne comporte qu'un seul indicateur se rapportant à la santé scolaire : il concerne la proportion d'élèves scolarisés en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale au cours de leur sixième année. Elle s'est élevée à 52 % en 2017, pour une

²⁴ Le recours croissant aux personnels contractuels, un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale, Communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018.

cible 2020 fixée à 95 %. On observe que la prévision 2018 fixée dans sa version initiale à 75 % a dû être ramenée à 65 %.

Depuis le PAP 2018, cet indicateur est établi en rapportant le nombre d'élèves en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur sixième année, à l'effectif total des élèves dont l'âge se situe entre 5 et 6 ans, d'une part, dans les écoles appartenant à un réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) – premier sous-indicateur -, d'autre part, dans les écoles appartenant à un réseau d'éducation prioritaire (REP) – second sous-indicateur -. Il ne prend pas en compte les élèves ayant seulement bénéficié à cet âge d'une visite de dépistage par un infirmier, à la différence de l'indicateur « bilan de santé » présenté jusqu'au PAP 2017 : les valeurs de réalisation du nouvel indicateur sont dès lors inférieures à celles de l'indicateur « bilan de santé », retracées dans les RAP (la dernière valeur de réalisation, indiquée dans le RAP 2017 était de 71,7 % pour tous les élèves et 78,8 % pour les élèves de REP + en 2015).

Tableau n° 25 : Proportion d'élèves des écoles en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur sixième année

| | 2015 réalisation | 2016 réalisation | 2017 réalisation | 2018 prévision PAP | 2018 prévision actualisée | 2020 cible |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------------|---------------|
| Élèves des écoles en REP+ | 36 | 44,5 | 52 | 75 | 65 | 95 |
| Élèves des écoles en REP | n.d. | 50,8 | 45 | 75 | 65 | 95 |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

Le ministère justifie son choix de limiter le nouvel indicateur au périmètre de l'éducation prioritaire par son souci de réduction des inégalités de santé dès le plus jeune âge. Néanmoins cet indicateur est largement incomplet : il ne permet pas d'évaluer dans quelle mesure ce dépistage est conduit pour tous les élèves. De surcroît, il illustre la situation alarmante dans laquelle se trouve la médecine scolaire, caractérisée par la baisse du nombre des médecins scolaires et le manque d'attractivité du métier pour les jeunes médecins en formation. La mise en place d'un service sanitaire de santé inclus dans les maquettes de formation de 47 000 étudiants à la rentrée 2018 cherche à y remédier.

La création d'un service sanitaire de santé

Le service sanitaire de santé représente l'équivalent de six semaines de formation dont la moitié est consacrée à la réalisation de l'action concrète. Obligatoire pour l'obtention du diplôme, il se compose de quatre étapes pédagogiques : l'acquisition des compétences théoriques, la préparation du projet, la réalisation de l'action concrète de prévention et l'évaluation de l'action et de l'étudiant.

Les étudiants en médecine, pharmacie, odontologie, maïeutique, kinésithérapie et soins infirmiers interviennent dans des établissements scolaires, des EHPAD, des structures médico-sociales, des lieux de privation de liberté, des entreprises...

Les interventions portent sur des thèmes prioritaires de santé publique, tels que la vie affective et sexuelle, les comportements d'addiction, l'activité physique et la nutrition...

47 000 étudiants ont été concernés par le service sanitaire dès la rentrée 2018, 50 000 le seront à la rentrée 2019.

Dans ces conditions, l'objectif présenté dans le projet annuel de performances 2018 de parvenir à 95 % de visites médicales dans la sixième année en 2020 paraît difficilement atteignable sauf à concentrer l'intervention du service sanitaire de santé sur les écoles situées en éducation prioritaire.

Le nombre d'ETPT attaché à cette action est faible au regard des besoins : 936 médecins et 7 743 infirmiers de l'éducation nationale. Des médecins vacataires et des médecins contractuels sont également recrutés (7,2 % des médecins scolaires) pour compléter les effectifs. Enfin, des médecins scolaires sont recrutés par des collectivités territoriales dites « autonomes » ou « semi autonomes », lesquelles ont continué à assurer les prestations de santé scolaire après la loi de finances du 23 février 1963 qui en confiait la charge exclusive à l'État. Pour indemniser ces villes²⁵ de leurs frais, l'État leur a versé en 2018 une subvention d'un montant de 2,47 M€ contre 2,54 M€ en 2017, ce qui peut interroger les fonctions de pilotage de

²⁵ 11 villes ont été destinataires de cette subvention versée par les académies concernées : Saint-Quentin (Amiens), Bordeaux (Bordeaux), Grenoble (Grenoble), Lyon, Villeurbanne (Lyon), Nantes (Nantes), Antibes, Cannes, Nice (Nice), Paris (Paris), Strasbourg (Strasbourg).

la médecine scolaire et sa capacité d'adaptation à la nature des enjeux de santé actuels comme l'analyse menée par la Cour en 2011 l'avait montré²⁶.

Les moyens mobilisés par le ministère ne lui permettent pas de remplir ses obligations. Le code de l'éducation (article L.541-1), modifié par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016, fait obligation à l'institution scolaire d'assurer à tous les élèves au cours de leur sixième une visite médicale de dépistage des troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage. Les médecins de l'éducation nationale doivent travailler en lien avec l'équipe éducative, les professionnels de santé et les parents, afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés à la suite de ces visites.

L'article L.541-1 précise en outre que des examens médicaux périodiques doivent être également effectués pendant tout le cours de la scolarité. Le suivi sanitaire des élèves est exercé avec le concours de l'infirmier et, dans les établissements du second degré, d'un assistant de service social.

Une action vigoureuse est nécessaire. Le PAP 2019 formule, dans la présentation stratégique du programme 230, l'objectif de 100 % de visites médicales réalisées avant la 6^e année de l'enfant en 2020, dans le cadre de la stratégie nationale de santé et de la mise en place du « parcours santé-accueil-éducation ». Il s'agit de mieux construire et coordonner l'accès à la santé des enfants avant l'âge de 6 ans, par un travail partagé entre la santé scolaire, la protection maternelle et infantile et les professionnels de santé libéraux.

La Cour recommande de mesurer la manière dont le ministère remplit cette obligation, en modifiant l'indicateur 2.1 du programme 230 (*cf. infra*, recommandation) par la réintroduction d'un sous-indicateur relatif à l'ensemble des élèves, excluant du calcul les visites de dépistage réalisées par un infirmier. Le nouveau système d'information à disposition des médecins de l'éducation nationale, en cours de déploiement, devrait permettre d'améliorer le recueil de données et de faciliter la mise en place de cet indicateur.

²⁶ Cour des Comptes. Contribution à l'évaluation de la médecine scolaire. Rapport demandé par le président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (article L. 132-5 du code des juridictions financières) septembre 2011.

2.3.3 Les autres actions du programmes

L'action 01 Vie scolaire et éducation à la citoyenneté

Cette action porte 45,4 % des crédits du programme, à hauteur de 2 460,2 M€, dont 961,6 M€ de dépenses de personnel.

En sus du financement des conseillers principaux d'éducation, l'action rémunère, en tant que dépenses d'intervention, les assistants d'éducation (1 390,9 M€) participant aux missions de vie scolaire à l'instar du dispositif « devoirs faits²⁷ » pour lequel les 14 323 volontaires du service civique (20,5 M€) sont également mis à contribution.

Le ministère s'est engagé depuis 2015 à accueillir un nombre important de jeunes volontaires. L'objectif annuel est passé de 10 000 à 20 000 en 2018. Une partie d'entre eux contribue au dispositif « devoirs faits ». « Les possibilités de dévoiement en ce qui concerne la non substitution aux emplois ou stages » dénoncées par la Cour dans son rapport annuel 2018 apparaissent d'autant plus prégnantes dans un contexte de diminution des contrats aidés que des questions se posent sur l'élargissement des missions confiées aux volontaires.

L'action 01 finance également l'ensemble des projets liés à la laïcité, à la prévention de la violence et la prévention de la radicalisation des élèves, ainsi que le fonds de vie lycéenne et les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. Depuis la rentrée 2012, le nombre d'ETP affectés sur des fonctions d'assistants de prévention et de sécurité (500) est stable alors que la proportion d'actes de violence grave signalés par les chefs d'établissement ne faiblit pas significativement²⁸.

L'action 04 Action sociale

Cette action représente 17 % des crédits du programme, à hauteur de 921,2 M€. Elle finance les personnels du service social en faveur des élèves rattachés auprès des autorités académiques et comprend également les crédits accordés aux bourses (673,3 M€ en 2018 contre 596,3 M€ en 2017) et aux fonds sociaux (52,9 M€ en 2018 contre 44,6 M€ en 2017), lesquels prennent en compte l'évolution de la démographie des élèves, la

²⁷ Ce dispositif permettant aux élèves, sur la base du volontariat, de rester à l'école pour faire leurs devoirs après leurs cours, a pour objectif de remédier aux inégalités entre élèves constatées en matière de travail personnel.

²⁸ Indicateur de performance 1.2. Le taux moyen de signalements pour 1 000 élèves en 2017-2018 diminue au collège (- 0,4 point) et au lycée professionnel (- 2,9 points) mais augmenté au lycée d'enseignement général et technologique (+ 1,2 point).

revalorisation des bourses de collège, et l'augmentation des échelons des bourses de collège et de lycée.

Les personnels du service social en faveur des élèves

Au sein des établissements d'enseignement et dans le cadre d'un travail en réseau, le service social en faveur des élèves est placé sous l'autorité hiérarchique de l'IA-Dasen et met en œuvre la politique éducative sociale et de santé du ministère de l'éducation nationale. Son action concerne l'ensemble des élèves scolarisés dans les établissements publics d'enseignement et s'inscrit dans le cadre d'un partenariat étroit avec les services de l'État, les collectivités territoriales et les autres acteurs de l'environnement social des élèves et de leur famille.

L'organisation du service social prend appui sur les assistants et conseillers techniques de service social ainsi que sur les conseillers pour l'action sociale. La hausse de 2 % des crédits consacrés en 2018 à la rémunération de ces personnels sociaux (194 M€ contre 190,1 M€ en 2017) accompagne une augmentation des effectifs de 48 ETPT (2 914 ETPT en 2018 contre 2 866 ETPT en 2017).

Définies dans la circulaire du Ministère de l'Éducation Nationale en date du 22 mars 2017, ses missions s'exercent dans le cadre des priorités nationales et académiques (collèges des réseaux d'éducation prioritaire et écoles en REP+ ; collèges du secteur rural accueillant des élèves issus de milieux sociaux défavorisés ; collèges avec enseignement général et professionnel adapté ; unité locale pour l'inclusion scolaire (Ulis), dispositif relais ou unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A) ; lycées professionnels ; établissements avec internat). Elles visent à contribuer à la prévention de l'échec scolaire, de l'absentéisme et du décrochage, à la protection de l'enfance et des mineurs en danger, à l'amélioration du climat scolaire, à l'éducation à la santé et à la citoyenneté, à l'accès aux droits, à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, au soutien et l'accompagnement des parents dans leurs fonctions éducatives et à la participation à la formation initiale des travailleurs sociaux.

L'action 05 Politique de l'internat et établissements à la charge de l'État

Cette action porte moins de 1,2 % des crédits du programme, à hauteur de 63,0 M€ et vise notamment à renforcer l'attractivité des internats dont près d'un cinquième des places n'est pas occupé. Elle contribue également au financement des établissements restés à la charge de l'État à hauteur de 9,6 M€ (établissements du second degré de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna, par exemple).

L'action 06 Actions éducatives complémentaires aux enseignements

Cette action porte 4,9 % des crédits du programme, à hauteur de 266,7 M€ et comprend principalement des dépenses d'intervention. La plus importante d'entre elles concerne le fonds de soutien au développement des activités périscolaires destiné à accompagner les communes dans la mise en place d'activités périscolaires en accompagnement de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Instauré par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS) visait à inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013. Ce fonds a été prorogé par la loi de finances pour 2014 puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires confirmé malgré la possibilité offerte aux communautés éducatives et aux communes par le décret du 27 juin 2017 de revenir à la semaine de quatre jours.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale, à la rentrée 2017, 41 % des communes correspondant à 36 % des élèves avaient fait le choix d'un retour à la semaine de quatre jours. À la rentrée 2018, seuls 15 % des communes représentant 20 % des élèves n'avaient pas formulé une telle option.

Tableau n° 26 : Évolution du fonds de soutien au développement des activités périscolaires

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| FSDAP | 122,8 | 387,1 | 350,0 | 339,2 | 183,4 | - 45,9 % |

Source : Cour des comptes d'après MENJ.

L'évolution à la baisse du nombre de communes et d'OGEP ayant opté pour une organisation du temps scolaire sur quatre jours a eu pour effet une forte réduction du montant de l'accompagnement financier que l'État leur verse. Les crédits exécutés en 2018 s'élèvent à 183,4 M€ en AE et CP, soit une consommation inférieure de 22,6 % aux crédits ouverts en LFI (237,1 M€). Les taux de retour à la semaine de quatre jours à la rentrée 2018 devraient conduire à une nouvelle baisse de consommation du fonds en 2019.

L'action 6 couvre également le financement pour 62 M€ des subventions attribuées aux associations assurant la mise en œuvre de politiques éducatives au sein desquelles les conventions pluriannuelles

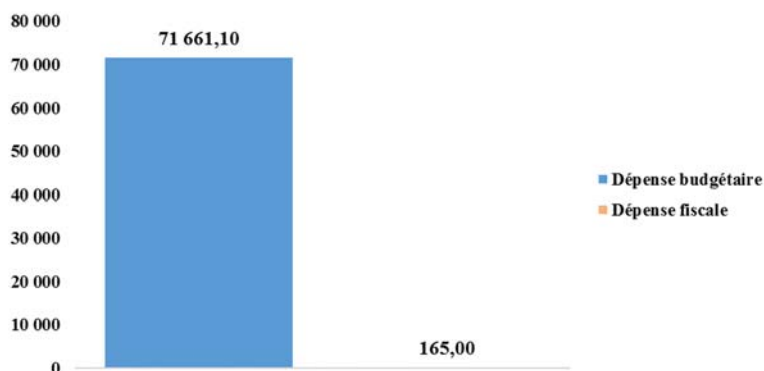
d'objectifs (CPO) (52,6 M€) occupent une place prépondérante. L'action apporte également son concours financier pour 7,7 M€ au dispositif « École ouverte » développé en priorité dans les établissements des réseaux d'éducation prioritaire et permettant d'accueillir les collégiens et lycéens sur les vacances scolaires ainsi que pour 6,3 M€ au dispositif « Devoirs faits » et de l'accompagnement éducatif.

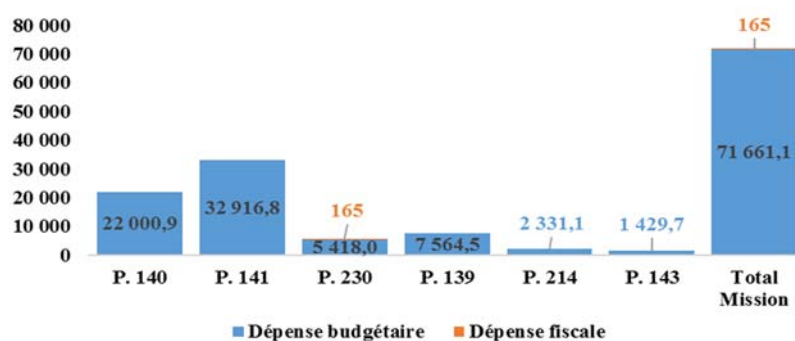
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales contribuant aux programmes de la MIES de manière principale sont estimées à 165 M€ pour 2018, équivalentes à environ 0,2 % des dépenses de la mission. Des dépenses fiscales contribuent en outre à la mission à titre subsidiaire, pour un montant de 1760 M€. L'ensemble de ces dépenses consistent d'une part en aides financières accordées aux familles imposables, par le biais d'exonérations et de réductions d'impôts, d'autre part en une réduction du taux de TVA pour la fourniture des repas scolaires et universitaires. Les objectifs visés sont la poursuite d'études des jeunes et le développement de l'apprentissage par l'amélioration de la situation financière des familles. Ces dépenses fiscales ont globalement augmenté de 40 % depuis 2008. Les aides sont insuffisamment ciblées vers les familles en difficulté financière. Par ailleurs, d'autres dépenses fiscales liées à la scolarité ne sont ni comptabilisées ni évaluées dans le cadre de la MIES. Aucune conférence fiscale n'est organisée pour la MIES.

Graphique n° 5 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (en M€)



Graphique n° 6 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en M €)

Le montant des dépenses fiscales pour 2018 est de 165 M€ pour les dépenses à titre principal, correspondant à la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire, en baisse de 3 % depuis 2017 (170 M€). Le montant des dépenses à titre subsidiaire en 2018 est de 1760 M€, en hausse de 2,7 % depuis 2017 (1713 M€).

Tableau n° 27 : Dépenses fiscales en 2017 et 2018

| en M€ | | Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale | | | Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire | | |
|----------------------|--|--|------------------|----------------|---|------------------|----------------|
| | | Réalisation 2016 | Réalisation 2017 | Prévision 2018 | Réalisation 2016 | Réalisation 2017 | Prévision 2018 |
| Programme 141 | | | | | | | |
| 120110 | Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants | 35 | 0 | 0 | | | |
| 120109 | Exonération du salaire des apprentis | | | | 440 | 450 | 455 |
| 120132 | Exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires | | | | 290 | 325 | 330 |
| Programme 230 | | | | | | | |
| 110215 | Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1) | 170 | 170 | 165 | | | |
| 730207 | Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du 1er et 2nd degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires | | | | 880 | 938 | 975 |

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

Les dépenses fiscales liées à la mission ont globalement augmenté de 40 % depuis 2008. Les dépenses à titre principal pour la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire ont baissé de près de 30 % depuis 2008 (cf. annexe 4). Les effectifs d'élèves du second degré ont augmenté de près de 5 % de 2009 à 2016. Il serait nécessaire d'évaluer les résultats et l'impact de cette réduction d'impôt.

Les dépenses à titre subsidiaire, quant à elles, ont augmenté de + 650 M€ (+ 58,6 %) depuis 2008. L'ensemble des dépenses liées d'une part aux exonérations d'impôt des salaires des apprentis ou perçus au titre des activités exercées pendant les études secondaires ou supérieures ou les congés et d'autre part aux indemnités puis gratifications de stages sont passées de 320 M€ en 2008 à 785 M€ en 2018 (+ 145 %) compte tenu notamment du développement de l'apprentissage, en particulier dans l'enseignement supérieur (cf. annexe 4).

Ces mesures ont pour objectif de favoriser la scolarité secondaire et les études supérieures des jeunes, en apprentissage en particulier, en améliorant leur situation financière. Toutefois, n'en bénéficient que les foyers imposables, ce qui ne permet pas aux familles particulièrement défavorisées de profiter de cette aide. En outre, l'absence de données, notamment sur les bénéficiaires, ne permet pas de suivre de manière précise l'impact du dispositif.

De même, le taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et le taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements scolaires ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, n'est pas évalué. L'objectif de cette mesure est d'aider le secteur de la restauration collective. Elle vise, pour partie, à améliorer le cadre de travail des salariés et des élèves en leur permettant de bénéficier d'une offre de restauration à moindre coût. L'évaluation de l'impact du taux réduit n'est pas réalisée, faute de données sur la fréquentation des cantines ou encore sur les prix pratiqués.

On constate par ailleurs que certaines dépenses fiscales liées à la scolarité des élèves ne sont ni comptabilisées ni évaluées au titre des programmes de la mission. Ainsi la mesure fiscale 110246 « *Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (jusqu'en 2017: pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois)* » du programme 103 – « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » d'un montant de 4,74 Md€ pour 2018 participe de l'effort

éducatif dans la mesure où les dépenses au titre du soutien scolaire peuvent donner lieu à ce crédit d'impôt.

Cette mesure fiscale, qui peut aider certaines familles, favorise aussi le développement d'un marché privé parallèle, alors que des dispositifs mis en œuvre dans les établissements scolaires²⁹ poursuivent le même objectif. Il conviendrait, pour évaluer l'impact de cette dépense fiscale, de connaître son coût et ses bénéficiaires, ce que ne permettent pas les systèmes d'information actuels. Une modification de la saisie des déclarations fiscales des familles permettrait de disposer de ces informations.

On peut, d'une façon générale, constater la faiblesse de l'évaluation de l'impact des mesures fiscales liées à la mission pourtant en forte augmentation depuis 10 ans. Il conviendrait, en amont, de développer les outils qui permettraient de pouvoir la réaliser. En aval, un pilotage rigoureux appuyé sur des évaluations, permettrait de mieux définir les différents dispositifs en fonction des objectifs fixés.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Gestion et suivi des opérateurs

Conformément à la lettre de cadrage relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2018, le MENJ a associé les opérateurs de l'enseignement scolaire, dont il assure la tutelle, à la maîtrise des dépenses publiques, tant en matière de crédits de fonctionnement que d'emplois. Les opérateurs de l'enseignement scolaire sont soumis à la comptabilité budgétaire au titre du décret GBCP. Ils ont présenté dès l'exercice 2016 un budget et un compte financier au format GBCP.

Les opérateurs relevant de l'enseignement scolaire ne perçoivent pas de produits de taxes qui leur seraient spécifiquement affectés (cf. annexe 8). Ils sont habilités à percevoir des versements au titre de la taxe d'apprentissage. En 2018, 0,27 M€ ont été versés, dont 60 % perçus par l'ONISEP. Le total ne représente que 0,17 % des concours bruts de la mission.

Au cours de l'exercice 2018, les contrats d'objectifs et de performance (COP) du CNED, du CEREQ et du CIEP ont été instruits et validés par un comité de tutelle associant la direction des affaires financières et les directions assurant la tutelle métier des opérateurs. Le COP du CIEP a été signé le 18 décembre, ceux du CEREQ et du CNED

²⁹ Comme par exemple « devoirs faits » en collège ou les deux heures hebdomadaires d'accompagnement personnalisé pour tous les élèves au lycée général et technologique.

sont en phase de signature. Ils couvrent la période 2019-2022. Le COP du CNED a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement le 11 janvier 2019 et il est en cours de signature auprès du ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse et de la ministre de l'enseignement supérieur. Leur exécution fera l'objet d'examens annuels par des comités de tutelle dédiés. Les COP de Réseau Canopé et de l'ONISEP couvrant la période 2017-2019 et arrivant à échéance prochainement, l'instruction de nouveaux COP débutera au cours de l'exercice 2019.

Le COP de chaque opérateur est adossé à une trajectoire financière pluriannuelle. Celle-ci n'est pas incluse dans le COP car celui-ci ne constitue pas un contrat d'objectifs et de moyens. La trajectoire financière de chaque opérateur est actualisée au moins deux fois par an. Le suivi de l'exécution des COP s'effectue annuellement, dans le cadre du comité de tutelle réunissant l'établissement, la direction des affaires financières et les directions métiers des ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

La recommandation « *Achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance (pour le CNED) et formaliser les conditions de leur suivi* » a été formulée dans la NEB 2017. Compte tenu de la prochaine signature par les ministres du COP du CNED et des précisions données par le ministère, la recommandation est considérée comme mise en œuvre. La Cour sera toutefois attentive à la manière dont le suivi des contrats est formalisé et exercé.

3.2.2 Les emplois des opérateurs

Le nombre d'emplois des opérateurs sous plafond en 2018 est de 3 093. La LFI 2018, avec 3 359 emplois, présente une baisse de 41 ETPT du plafond d'emplois des opérateurs inscrits au programme 214 par rapport à la LFI 2017 (détails et évolutions depuis 2016 annexe 8) Cette baisse du plafond d'emplois s'explique notamment par un schéma d'emplois de - 13 ETP, dont - 10 pour Réseau Canopé et - 3 pour l'ONISEP. En outre, un abattement technique a été appliqué au plafond d'emplois du CNED (- 25 ETP) au vu du nombre de postes demeurés structurellement vacants lors des exercices précédents. La ventilation du plafond d'emplois intègre enfin un transfert de 3 ETP de Réseau Canopé au profit du SIEC. Ce transfert s'opère entre titres au sein du programme 214.

L'exécution constatée en 2018 est inférieure de 266 ETPT au plafond prévu en LFI 2018. Cette sous exécution résulte, d'une part, des vacances de postes sur lesquels les établissements ne sont pas parvenus à

recruter dans les délais prévus et, d'autre part, des gels d'emplois effectués pour maîtriser la masse salariale.

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

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

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

L'enjeu de la remise en ordre des fonds sans personnalité juridique (FSPJ) est substantiel car ils représentent un risque important pour la transparence de la gestion publique et la capacité du Parlement à remplir sa mission³⁰. Il convient donc d'étudier les FSPJ se trouvant sur le périmètre de la MIES. Plusieurs fonds sont concernés, soit parce qu'ils reçoivent ou ont reçu des fonds grâce aux crédits de la mission, soit parce que leurs buts ou leur activité sont d'une nature similaire à celle de la mission (cf. annexe 6). Deux d'entre eux concentrent l'essentiel des dépenses dans ce cadre pour la MIES :

- Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP). Ce fonds est destiné à participer aux dépenses des communes pour les activités périscolaires dans le cadre d'une semaine de quatre jours et demi. Il est exclusivement financé par les crédits de l'action 6 du programme 230 - *Vie de l'élève*. L'agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'État. Plus de 1,44 Md€ d'aides aux communes ont été versés par ce fonds.

Depuis 2017 et la possibilité offerte par le décret n° 2017- 1108 du 27 juin 2017 d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours, les aides accordées au titre de ce fonds sont en constante diminution. En 2016, 350 M€ avaient été versés aux communes, 339,2 M€ en 2017. Les crédits inscrits en LFI 2018, d'un montant de 237 M€ se sont révélés supérieurs à

³⁰ Cour des comptes : *Rapport sur le budget de l'état en 2017*, disponible sur www.ccomptes.fr

la dépense qui a été de 183,4 M€ en 2018 (*cf. supra*, programme 230). Les crédits inscrits en LFI 2019 au titre du FSDAP s'élèvent à 66,4 M€.

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

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

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

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

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

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

Les dépenses réalisées en 2018 dans le cadre de ces PIA s'éloignent parfois des objectifs initiaux de ces derniers et peuvent relever pour partie des compétences des collectivités territoriales ou de dépenses récurrentes de l'État. En outre, l'utilisation pour la gestion de ces PIA de fonds sans personnalité juridique conjuguée à la création de fonds de concours sont autant de modalités de gestion déjà critiquées par la Cour :

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

L'action du PIA 1 a été dotée de 400 M€. Une première tranche, correspondant aux opérations de création d'internats devant ouvrir dès la rentrée 2010, a fait l'objet d'un engagement par les services du ministère à hauteur de 48 M€. Le solde a été versé à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur chargé de la gestion de l'action. Sur les 352 M€ gérés par l'ANRU, 355 M€ ont été engagés et 219 M€ ont été décaissés. 9 M€ ont été versés sur cette action, dans le cadre de la fin de gestion 2017 au titre du plan d'urgence pour la Guyane.

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

Toutes les opérations contractualisées en 2018 ont relevé du PIA 1 « Internats d'excellence et égalité des chances ». Cinq projets d'internats Outre-mer ont été conventionnés avec l'ANRU, pour un montant de 19,7 M€, trois en Guyane, un à Mayotte et un à Saint-Pierre et Miquelon. Par ailleurs, des projets sont validés mais non encore conventionnés. Un projet d'internat à Mayotte est présélectionné. Celui du lycée agricole de Coconi est sélectionné mais en attente de conventionnement et celui du lycée de Bezons (Ile de France) est quant à lui présélectionné. Certains projets sont en cours d'instruction, comme celui du lycée agricole de Matiti en Guyane et celui de Villebon, qui doit être actualisé avant une nouvelle proposition au comité de pilotage.

Les projets développés en 2018, visent essentiellement le développement de l'internat Outre-mer et s'avèrent éloignés des objectifs initiaux du PIA 1 « internat d'excellence et l'égalité des chances ». Ce PIA a en effet été créé en 2010 dans le volet « éducation » du plan « Espoirs Banlieues ». Il s'agissait alors d'expérimenter le concept d'internats d'excellence abandonné depuis 2014 au profit des « internats de la réussite ». La convention État-ANRU du 20 octobre 2010 a été modifiée par un avenant le 12 décembre 2014 et une convention financière État-ANRU a été signée le 14 janvier 2015. Cette action devait permettre de développer le nombre de places en internat et d'améliorer les pratiques éducatives et pédagogiques des internats existants pour tous les élèves qu'ils accueillent. En dehors d'un contexte renouvelé d'expérimentation, l'intervention de l'État dans un domaine qui relève des collectivités territoriales³¹ est contestable. Comme la Cour l'a écrit en 2014³², « *La récurrence de budgets d'investissements substantiels dans des domaines qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite de nombreuses interrogations de principe (...) Un risque de dilution des crédits d'État dans des opérations de droit commun existe, au bénéfice d'un patrimoine dont il n'a pas la maîtrise.* »

³¹ La construction des bâtiments scolaires ne relève pas de l'État mais des collectivités territoriales, à l'exception de Mayotte et de certains établissements de Nouvelle Calédonie.

³² Rapport public annuel 2014, Tome I, « *Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale* » disponible sur www.ccomptes.fr

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

Au total, en intégrant les redéploiements de crédits intervenus depuis 2016, l'action a été dotée de 287,3 M€. Sur cette enveloppe, 285,9 M€ ont fait l'objet d'une décision par le COPIL :

À la suite des appels à projets menés en 2015, 2016 et 2017, 3 069 collèges (soit 43 % des collèges et 51 % des collèges publics) et 3 873 écoles ont été sélectionnés pour recevoir des équipements mobiles pour leurs élèves, correspondant à plus de 700 000 élèves équipés à l'aide d'un cofinancement État - collectivités territoriales. En juin 2018, la moitié des écoles et trois quart des collèges sélectionnés ont déployé les équipements.

En 2018, les opérations réalisées avec des fonds de concours sur l'action INEE ont porté sur la poursuite du déploiement du plan numérique à l'école par le biais de subventions aux collectivités territoriales afin d'équiper les élèves de tableaux numériques, de livres scolaires dématérialisés, pour un montant de 40,43 M€.

L'achat de tableaux numériques ou d'équipements mobiles pouvait relever au départ d'une expérimentation. En 2018, le développement de cette dernière pratique sur 43 % des collèges et 51 % des collèges publics ne correspond plus à une innovation et relève davantage de dépenses récurrentes de l'État. L'achat de tableaux numériques relève par ailleurs des collectivités territoriales. L'utilisation des crédits du PIA à cet effet est contestable et s'apparente à une débudgétisation.

Des banques de ressources numériques, en complément des manuels scolaires, proposent gratuitement depuis la rentrée 2016 des ressources couvrant l'ensemble des nouveaux programmes des cycles 3 et 4. Elles comptent plus de 170 000 enseignants inscrits depuis février 2018. Par ailleurs, le gestionnaire d'accès aux ressources (GAR), a été développé et fournit depuis 2017 une plate-forme sécurisée pour l'accès aux ressources et garantit la protection des données à caractère personnel. Là encore, le caractère innovant est contestable. Il est nécessaire que les enseignants disposent de ressources numériques et de sécuriser les accès de tous les utilisateurs.

L'appel à projets « écoles numériques innovantes et ruralités » (ENIR phase 1) publié en mai 2017 a donné lieu à la sélection de 797 écoles. Cet appel à projets permet de soutenir les démarches locales, qu'elles viennent des élus ou des équipes éducatives, d'en assurer la cohérence et de développer ainsi le partenariat local entre les communes et

les services de l'Éducation nationale autour des enjeux de l'innovation numérique pour l'éducation et de la réussite des élèves. Il serait nécessaire de suivre l'utilisation de l'ensemble de ces crédits pour en vérifier le caractère innovant.

Outre le caractère peu conforme aux objectifs initiaux de ces PIA de certains projets ainsi développés, on constate encore en 2018 que la gestion des actions PIA, mobilisant des FSPJ (*cf. supra*) et utilisant des fonds de concours contrevient aux principes budgétaires et altère la visibilité du Parlement, comme cela a déjà été relevé par la Cour.

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

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

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

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

3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)

Depuis 2012, l'évolution de la dépense ministérielle a été de près de 15 %, largement soutenu par l'évolution des dépenses de masse salariale (le T2 représentant près de 93% du total des dépenses de la mission).

Tableau n° 28 : Évolution des dépenses par titre depuis 2012

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Titre | CP | CP | CP | CP | CP | CP | CP |
| T2 | 57 943 515 981 | 58 870 402 946 | 60 311 617 463 | 61 329 168 021 | 62 500 138 627 | 65 169 868 197 | 66 534 740 186 |
| T3 | 733 964 429 | 732 546 852 | 713 352 171 | 674 642 539 | 690 839 786 | 709 430 571 | 747 827 740 |
| T5 | 81 593 498 | 88 492 156 | 101 948 246 | 116 248 667 | 118 801 770 | 98 794 401 | 85 052 612 |
| T6 | 3 585 872 795 | 3 744 808 728 | 3 845 311 678 | 4 273 910 213 | 4 417 180 368 | 4 350 378 661 | 4 291 969 757 |
| T7 | 1 600 | | 1 185 178 | 1 327 095 | 1 583 461 | 310 000 | 1 513 235 |
| Total général | 62 344 948 303 | 63 436 250 682 | 64 973 414 736 | 66 395 296 535 | 67 728 544 012 | 70 328 781 830 | 71 661 103 531 |

Source : Cour des comptes, d'après extractions Chorus

Cette progression est caractérisée par deux phénomènes marquants : elle a beaucoup plus profité aux programmes qui financent le secteur public que le secteur privé sous contrat (11,4 et 20,1 contre 7%), et elle s'est faite davantage au profit du premier degré, dont le rythme de progression des crédits a été deux fois plus soutenu pendant la période.

Tableau n° 29 : Évolution des dépenses par programme depuis 2012

| Programme | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2012 -2018 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| 139 | 7 074 665 944 | 7 084 561 434 | 7 112 720 831 | 7 166 026 152 | 7 255 403 138 | 7 477 150 310 | 7 564 521 047 | 6,9% |
| 140 | 18 310 609 782 | 18 748 405 806 | 19 382 979 089 | 19 874 904 744 | 20 443 412 182 | 21 573 752 724 | 22 000 915 126 | 20,2% |
| 141 | 29 550 279 290 | 29 880 938 706 | 30 510 763 887 | 30 912 881 784 | 31 466 213 616 | 32 436 317 504 | 32 916 816 427 | 11,4% |
| 143 | 1 304 104 245 | 1 328 534 247 | 1 353 546 251 | 1 357 703 869 | 1 370 264 295 | 1 396 395 266 | 1 429 680 897 | 9,6% |
| 214 | 2 096 245 327 | 2 148 268 185 | 2 163 966 352 | 2 273 161 106 | 2 287 679 138 | 2 277 606 532 | 2 331 142 225 | 11,2% |
| 230 | 4 009 043 715 | 4 245 542 304 | 4 449 438 327 | 4 810 618 880 | 4 905 571 642 | 5 167 559 494 | 5 418 027 808 | 35,1% |
| Total général | 62 344 948 303 | 63 436 250 682 | 64 973 414 736 | 66 395 296 535 | 67 728 544 012 | 70 328 781 830 | 71 661 103 531 | 14,9% |

Source : Cour des comptes, d'après extractions Chorus

3.6 L'analyse de la performance

Depuis 2010, le dispositif de performance de la mission a fortement évolué : les objectifs se sont recentrés sur les différentes étapes de la scolarité des élèves, le nombre d'indicateurs a baissé. Certains indicateurs phares, comme le taux d'accès au bac ou les sorties sans diplôme ont atteint les cibles fixées. On notera toutefois des problèmes persistants d'architecture de la mission, de renseignement de certains indicateurs, en lien avec les difficultés déjà signalées par la Cour sur la question de l'évaluation, comme par exemple l'atteinte du socle commun de connaissance, de compétences et de culture. En outre, certains indicateurs qui permettraient de mieux apprécier l'efficacité de la mission ne sont pas présents. En particulier, des indicateurs de coût par élève pour chaque niveau de formation permettraient d'éclairer les efforts actuellement réalisés pour rééquilibrer les dotations en faveur du premier degré. L'atteinte des objectifs en matière de santé scolaire doit par ailleurs être

mesurée par un indicateur éclairant l'ensemble des objectifs fixés par la loi. Le pilotage du programme, par un dialogue de gestion annuel avec les académies, nécessite la déclinaison de nombreux indicateurs complémentaires, notamment des indicateurs de gestion. On remarque cependant l'absence de déclinaisons géographiques fines de nombreux indicateurs, qui ne permet pas aux différents acteurs locaux d'évaluer leur action.

3.6.1 Une forte évolution du dispositif de performance et certains objectifs phares d'ores et déjà atteints.

3.6.1.1 Une évolution continue des programmes annuels de performance (PAP) de la mission vers une plus grande visibilité de l'action publique.

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

Ces objectifs sont, à partir du PAP 2019, illustrés dans la présentation stratégique de la mission par des indicateurs reflétant les différentes étapes de la scolarité des élèves, en CE2, 6^e et 3^e, venant s'ajouter à certains indicateurs stables comme le taux d'accès au baccalauréat (détails annexe 9).

Dans le PAP 2018, les objectifs et indicateurs de mission reflétaient encore imparfaitement la scolarité des élèves et l'articulation avec le socle commun. Seule l'atteinte du socle commun en fin de scolarité primaire était mentionnée parmi les indicateurs représentatifs de la mission (détails annexe 9).

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

En parallèle de cette évolution de la présentation stratégique de la mission, les nombres d'objectifs et indicateurs des programmes ont baissé régulièrement depuis 2010. Les programmes du PAP 2010 comptaient en tout 26 objectifs et 104 indicateurs. Dans le PAP 2018, on compte 16 objectifs et 55 indicateurs. Certains sous-indicateurs ont également été supprimés ou modifiés afin de faciliter la lecture.

Les présentations stratégiques des programmes sont en outre plus développées qu'en 2010, précisant un certain nombre d'indicateurs de contexte permettant de mieux apprécier les résultats de la mission. Les indicateurs sont mieux renseignés. Le choix des cibles est justifié par de courts textes, celles-ci étant réactualisées en fonction des résultats.

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

Le renseignement des données du dispositif de performance suppose la mise en place d'une procédure impliquant plusieurs directions et services du MENJ. Le ministère a donné une estimation provisoire du temps passé à renseigner le dispositif de performance : entre 207 et 257 journées de travail par an.

3.6.1.2 Des objectifs ayant fait l'objet d'une politique volontariste sont atteints ou près de l'être.

Les indicateurs des PAP, en particulier ceux portant sur les résultats des élèves, complétés par des évaluations internationales, permettent d'infléchir les politiques menées. Certains objectifs sont par ailleurs définis dans un cadre européen.

Certaines cibles, comme l'atteinte par 80 % d'une génération du niveau baccalauréat, objectif central de la mission, ont été réitérées depuis la loi d'orientation de 1989³³.

Le PAP 2019 indique un résultat de 79,1 % d'une génération atteignant le baccalauréat en 2017, ce qui permet d'envisager que l'objectif de 80 % de bacheliers va être atteint³⁴. C'est essentiellement le développement du Bac pro en trois ans, depuis 2009, qui permet d'atteindre ce résultat. La cible pour 2020 a de ce fait été portée à 82 %.

On constate par ailleurs la nette baisse des sorties sans diplôme grâce au travail réalisé sur le décrochage scolaire et les sorties précoces. Le PAP 2010 indiquait une réalisation de 16,3 % pour 2008 et une cible pour 2011 de 14 %. En 2017, 8,9 % des jeunes étaient sans diplôme. La cible pour 2020 a de ce fait été portée à 6 %.

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

3.6.2.1 Plusieurs indicateurs ne sont pas renseignés

On peut à nouveau constater que le niveau de l'atteinte du socle commun par les élèves est insuffisamment mesuré, ce qui ne permet ni de renseigner les indicateurs du PAP, ni de définir des cibles pour cet indicateur pourtant central de la mission.

Pour renseigner les indicateurs du PAP, une mesure du socle est effectuée seulement tous les trois ans alternativement à chaque niveau de validation (CE2, 6^e, 3^e). Le MENJ précise qu'une évaluation triennale a été choisie dans la mesure où les évolutions en matière d'éducation ne peuvent s'observer significativement que sur une durée pluriannuelle, comme c'est le cas pour les évaluations internationales à l'exemple de PISA ou PIRLS.

Toutefois, chaque année, les acquis des élèves français dans chacun des domaines de formation doivent être évalués au cours de leur scolarité à la fin des cycles 2,3 et 4.

Dans les indicateurs de la mission, tous les domaines du socle ne sont pas mesurés, seuls les langages français, mathématique, scientifique et informatique étant évalués. En outre, l'enquête sur échantillon réalisée à

³³ Dans le cadre des PAP, il est complexe de fixer des cibles à trois ans pour des politiques d'éducation. Certains leviers développés, comme par exemple les CP dédoublés en REP +, pourront avoir un impact sur les résultats de la mission dans 12 ans, lorsque les élèves de cette génération se présenteront au baccalauréat.

³⁴ L'objectif de 1989 de 80 % d'élèves au niveau du baccalauréat est d'ores et déjà atteint.

cet effet ne permet pas d'obtenir toutes les déclinaisons géographiques qui seraient utiles dans le cadre du pilotage de la mission (*cf. infra*). Le MENJ précise que la complexité de sa mise en œuvre ne permet pas de l'étendre à la mesure de l'ensemble des compétences du socle. D'autres évaluations sont utilisées par le ministère pour vérifier les compétences des élèves, comme les évaluations CEDRE en CM2 et en 3^e pour les langues vivantes, l'histoire géographie ou les sciences, ou les évaluations exhaustives en début d'année de CP, CE1 et 6^e qui sont déclinables sur tout le territoire. Ces évaluations, même si elles complètent l'information du ministère, ne permettent toutefois pas d'évaluer l'ensemble des compétences du socle commun.

L'atteinte des différents domaines du socle commun par les élèves étant saisie dans leurs livrets scolaires numériques, ces résultats sont pourtant utilisables et déclinables annuellement et géographiquement. Le MENJ précise que la DEPP a prévu d'expertiser les données disponibles, dans un premier temps en classe de 3^e. Il conviendrait d'accélérer ce processus et de l'étendre aux autres niveaux.

Les indicateurs sur le remplacement sont par ailleurs également incomplètement renseignés. L'indicateur 4.2 « taux de remplacement (des congés maladie ou maternité) » du programme 139 n'est renseigné ni dans le PAP 2018, ni dans le PAP 2019, du fait de la refonte de la méthodologie de calcul de cet indicateur. Par ailleurs, les systèmes d'information étant insuffisamment développés, l'indicateur 3.3 « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) » du programme 141 est renseigné par une enquête par échantillon, ce qui ne permet pas de décliner ces résultats dans le cadre du pilotage des établissements (*cf. infra*).

La Cour a déjà constaté les difficultés relatives à l'évaluation du système scolaire³⁵. Les systèmes d'information et les évaluations doivent être développés en vue d'une complète information et d'une meilleure appréciation de l'efficacité des programmes.

3.6.2.2 D'autres indicateurs absents des PAP permettraient de mieux évaluer la performance

Comme cela a été indiqué par la Cour à plusieurs reprises, la publication dans les PAP d'indicateurs de coût par élève et par niveau permettrait de mieux évaluer les politiques développées. Par exemple, il

³⁵ L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance , décembre 2017, Cour des comptes - www.ccomptes.fr

conviendrait de pouvoir suivre l'évolution du coût d'un élève du premier degré après les différentes étapes des mesures de dédoublement des CP et d'avoir connaissance des cibles fixées en la matière par le directeur de programme. La recommandation n°3 ci-dessous a été introduite dans la NEB 2017.

En réponse, le MENJ envisage, pour le PLF 2020, de faire figurer, au niveau de la présentation de la mission, la dépense sur le seul périmètre du ministère chargé de l'éducation nationale. Il ne distinguera pas les enseignements public et privé sous contrat pour des raisons de périmètres peu comparables, par crainte d'une analyse biaisée des résultats. Le MAA précise qu'il est favorable à l'établissement d'une méthodologie commune à l'ensemble de la mission, qui impliquerait probablement une révision de sa méthodologie actuelle. Il n'est pas en mesure de calculer cet indicateur pour l'enseignement privé. Il attire toutefois l'attention sur les dangers d'interprétation de ces indicateurs. Il s'associe pour autant aux objectifs de la Cour et va travailler à la mise en place d'une méthode pour le calculer.

Pour le MAA, la recommandation n°4 ci-dessous avait été réitérée dans la NEB 2017. Outre sa réponse sur le coût unitaire de formation, le MAA répond qu'il lui sera difficile, compte tenu de l'autonomie pédagogique des lycées privés, de calculer le pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins. La liberté pédagogique peut toutefois s'assortir d'une évaluation a posteriori dans la mesure où le MAA rémunère des personnels d'enseignement.

Pour une meilleure information du Parlement et des citoyens, il convient de publier ces indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de la mission, tout en les assortissant des précisions nécessaires à une interprétation pertinente. Les recommandations, non mises en œuvre, sont reconduites.

**Projet de recommandation n° 3. (reconduction)
Introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coût par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission.**

Projet de recommandation n° 4. (MAA) (reconduction) Afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.

Pour le programme 230, il convient de modifier l'indicateur 2.1 afin de réintroduire le calcul de la proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année pour l'ensemble des élèves (cf. *supra* programme 230).

Projet de recommandation n° 5. (nouvelle) Remplacer l'intitulé de l'indicateur 2.1 du programme 230 par « proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année » et introduire un sous indicateur relatif à l'ensemble des élèves.

Concernant le programme 143 – *Enseignement technique agricole*, il serait également souhaitable afin de mieux en apprécier l'efficacité de modifier l'indicateur 1.1 « *Taux de réussite aux examens* ». L'utilisation de taux d'accès, par exemple le « taux d'accès au baccalauréat agricole d'un élève de seconde agricole » permettrait d'éviter certains biais d'évaluation induits par la seule utilisation de taux de réussite.

3.6.3 Le pilotage de la mission utilise la déclinaison de nombreux indicateurs complémentaires mais pas systématiquement des indicateurs du PAP.

3.6.3.1 Le dialogue de gestion avec les académies

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

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

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

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

3.6.3.2 La déclinaison géographique des indicateurs s'avère nécessaire.

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

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

En réponse à la recommandation n°6 ci-dessous, déjà formulée dans la NEB 2017, le MENJ précise que l'évaluation standardisée des élèves réalisée par la DEPP est réalisée selon un calendrier triennal. Cette évaluation ne permet pas une déclinaison annuelle dans le cadre du pilotage de la mission.

Le MAA indique que les indicateurs du programme sont déclinés à tous les niveaux opérationnels et utilisés pour les dialogues de gestion.

Dans un cadre d'évaluation renouvelée, les établissements et les académies doivent pouvoir disposer d'éléments d'évaluation et de comparaison appropriés. Il convient de reconduire la recommandation, qui n'est pas mise en œuvre.

Projet de recommandation n° 6. (reconduction)
Renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.

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

| Titre de la publication | Date de la publication |
|--|------------------------|
| <u>L'éducation prioritaire</u> | Octobre 2018 |
| <u>La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public</u> | Juin 2018 |
| <u>Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale</u> | Mai 2018 |
| <u>L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance</u> | Février 2018 |
| <u>Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire</u> | Octobre 2017 |
| <u>Le programme Sirhen</u> | Mars 2017 |
| <u>Le remplacement des enseignants absents</u> | Mars 2017 |
| <u>Le système scolaire en Polynésie et en Nouvelle Calédonie : un effort de l'État important, une efficience à améliorer</u> | Février 2016 |

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

| N° 2017 | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017 | Réponse de l'administration | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|---------|---|---|---|
| 1 | Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution. | Le MENJ indique que le budget HT2 de la MIES est caractérisé par <i>une forte rigidité de la dépense, une part importante des crédits étant destinée à couvrir des dépenses obligatoires et inéluctables</i> . Selon lui, <i>cette situation rend l'application de la recommandation de la Cour difficile à mettre en œuvre</i> . Pas de réponse du MAA. | Non mise ne œuvre |
| 2** | Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois. | Les ministères indiquent que la rémunération des assistants d'éducation (AED) sur le titre 2 n'est pas envisagée. Par conséquent, cette rémunération est toujours prise en charge sur le budget des EPLE, subventionnés par les ministères sur le titre 6 (dépenses d'intervention). Le ministère de l'éducation nationale précise que le recrutement et la rémunération des AED par les EPLE est <i>« justifié par la nécessité de</i> | Refus |

| | | | |
|---|--|--|---------------------------------|
| | | <p><i>recruter et de gérer « au plus près des besoins » les personnels dédiés à des fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves, à l'accompagnement pédagogique et à l'aide à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) ».</i></p> <p>Ce dispositif mis en œuvre dans la gestion des AED demeure également appliqué aux AESH recrutés en CDD. Les ministères indiquent que seule la rémunération des AESH recrutés en CDI est transférée sur le titre 2.</p> | |
| 3 | Achever le processus de conclusion des contrats d'objectifs et de performance (pour le CNED) et formaliser les conditions de leur suivi. | Le contrat d'objectifs et de performance (COP) du CNED a été finalisé en 2018 et validé par le comité de tutelle ministériel en décembre 2018. Il est soumis à la signature des ministres après avoir été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement en janvier 2019. | Mise en œuvre incomplète |
| 4 | Introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission. | Tenant compte de la recommandation de la Cour, à l'occasion du ROP S2018-0685 sur la NEB 2017, la DGESCO envisage, pour le PLF 2020, de faire figurer, au niveau de la présentation de la mission, la dépense sur le seul périmètre du ministère chargé de | Non mise en œuvre |

| | | | |
|---|--|---|---------------------------------|
| | | <p>l'éducation nationale. En revanche, la problématique d'une déclinaison éventuelle d'un indicateur de coûts par élève distinguant public et privé repose sur des périmètres d'analyse difficilement comparables entre secteurs d'enseignement, faute de données précises et disponibles sur la part du coût de formation supportée par les familles, sur le retraitement du CAS pensions, ou bien encore sur la rémunération des personnels enseignants qui est en tout état de cause marqué par une différence structurelle (peu d'agrégés, beaucoup de non-titulaires). Dans ces conditions, les écarts potentiels de résultats susceptibles d'être relevés entre secteurs pourraient être mal analysés et donner lieu à des conclusions biaisées quant à la réalité du coût de formation ainsi estimé.</p> | |
| 5 | <p>Afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 2.1 (coût unitaire de formation par élève) et 2.2 (pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves et moins) en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, en adaptant les modalités de calcul et en déclinant l'indicateur par filière de formation.</p> | <p>Le programme 143 dispose des informations requises, et peut répondre à la demande. Il est favorable à l'établissement d'une méthodologie commune à l'ensemble de la mission, mais cela impliquera probablement une révision de sa méthodologie actuelle. Il attire toutefois l'attention sur les dangers de cette approche par les coûts sans prise en compte du</p> | <p>Non mise en œuvre</p> |

| | | | |
|---|---|---|--------------------------|
| | | service rendu, conduisant à un pilotage vers le moins disant et non vers le meilleur arbitrage qualité/prix. De plus, le principal élément des coûts est le ratio d'encadrement des élèves, une fois fixée la rémunération du personnel. Enfin, les coûts approchés par la moyenne, comme ce sera inévitablement le cas, ne peuvent rendre compte de la diversité des situations et des impératifs du pilotage, qui doit se faire à partir de <u>prix marginaux pour le service rendu</u> . | |
| 6 | Renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion. | L'évaluation standardisée des élèves réalisée par la DEPP qui rend compte, non seulement, de la mise en œuvre du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, mais aussi de la redéfinition des cycles, est réalisée selon un calendrier triennal (comme pour PISA). | Non mise en œuvre |

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

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

| <i>(en euros)</i> | | | | | |
|---|-----------|---|-----------|------------------|------------------|
| Référence du décret | Nature | Motif | Programme | T2 | HT2 |
| Décret n° 2018-641 du 20 juillet 2018 | transfert | transfert à destination du programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines : facturation de prestations d'hébergement informatique | 214 | | -331 883 |
| Décret n° 2018-663 du 26 juillet 2018 | transfert | transfert en provenance du programme 148 Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines destiné au financement de l'apprentissage dans la fonction publique | 140 | | 1 147 917 |
| | | | 141 | | 2 062 500 |
| | | | 214 | | 6 019 372 |
| | | | 143 | | 35 417 |
| Décret n° 2018-979 du 12 novembre 2018 | transfert | transfert à destination du programme 138 Emploi outre-mer de la mission Outre-mer (103 740 € pour financer les Assises des Outre-mer) et du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire de la mission Recherche et enseignement supérieur (884 000 € pour financer le "cluster de l'éducation" de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes) | 214 | | -987 740 |
| Décret n° 2018-981 du 12 novembre 2018 | transfert | transfert en provenance du programme 147 Politique de la ville de la mission Cohésion des territoires destiné à assurer le remboursement des personnels mis à disposition dans le cadre du dispositif des délégués du préfet | 140 | 726 300 | |
| | | | 141 | 1 374 000 | |
| | | | 214 | 79 800 | |
| | | | 230 | 180 000 | |
| Décret n° 2018-1105 du 10 décembre 2018 | transfert | transfert de 1 ETPT à destination du programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement pour contribuer à la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024. | 214 | -80 525 | |
| Décret n° 2018-1108 du 10 décembre 2018 | transfert | transfert en provenance du programme 163 Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative correspondant au remboursement de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale pour la réalisation d'une étude statistique «Panel élèves 2011» et de la délégation à la communication pour la rénovation du site internet pedf.gouv.fr dans le cadre de la mise en oeuvre du plan mercredi. | 214 | | 173 000 |
| Décret n° 2018-1113 du 10 décembre 2018 | virement | redéploiement des crédits de personnel dans le cadre des travaux de fin de gestion | 214 | -3 000 000 | |
| | | | 230 | 3 000 000 | |
| Décret n° 2018-1129 du 12 décembre 2018 | transfert | Programme 141 : transfert de 3 ETPT à destination du programme 150 Recherche et enseignement supérieur pour rémunérer 3 enseignants en langue et culture corses mis à disposition par l'académie de Corse auprès de l'Université de Corse. | 141 | -206 436 | |
| | | Programme 214 : transfert en provenance du programme 150 correspondant au financement d'un conseiller académique de formation continue de l'enseignement supérieur (CAFCEC) - agent de l'université de Besançon en situation de détachement auprès de l'académie de Besançon. | 214 | | 9 147 |
| Total | | | | 2 073 139 | 8 127 730 |

Source : textes réglementaires

Annexe n° 4 : Dépenses fiscales au titre de la mission

Tableau n° 30 : Évolution des dépenses fiscales depuis 2008

en M€

| Nom du dispositif | Programme | Mode de contribution au programme | Réalisation 2008 | Réalisation 2009 | Réalisation 2010 | Réalisation 2011 | Réalisation 2012 | Réalisation 2013 | Réalisation 2014 | Réalisation 2015 | Réalisation 2016 | Réalisation 2017 | Prévision 2018 |
|--|-----------|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants | 141 | Principale | 30 | 30 | 35 | 35 | 38 | 40 | 45 | 50 | 35 | | |
| Exonération du salaire des apprentis | 141 | Subsidaire | 240 | 255 | 265 | 275 | 305 | 335 | 350 | 340 | 440 | 450 | 455 |
| 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 | 141 | Subsidaire | 50 | 50 | 200 | 210 | 220 | 240 | 275 | 280 | 290 | 325 | 330 |
| Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1) | 230 | Principale | 235 | 230 | 225 | 220 | 230 | 235 | 196 | 172 | 170 | 170 | 165 |
| Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du 1er et 2nd degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires | 230 | Subsidaire | 820 | 860 | 980 | 840 | 675 | 830 | 768 | 770 | 880 | 938 | 975 |
| Total | | | 1 375 | 1 425 | 1 705 | 1 580 | 1 468 | 1 680 | 1 634 | 1 612 | 1 815 | 1 883 | 1 925 |

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 5 : Dépenses hors titre 2

Tableau n° 31 : Les dépenses de fonctionnement

| <i>En M€</i> | LFI 2017 | Exéc. 2017 | LFI 2017 format 2018 | Exéc. 2017 format 2018 | LFI 2018 | Exéc. 2018 |
|---|---------------|---------------|-------------------------|---------------------------|---------------|---------------|
| <i>n°140</i> | 35,50 | 26,97 | 35,50 | 26,97 | 33,14 | 28,96 |
| <i>n°141</i> | 56,74 | 44,92 | 56,74 | 44,92 | 57,56 | 46,88 |
| <i>n°230</i> | 53,09 | 40,14 | 53,09 | 40,14 | 54,84 | 40,32 |
| <i>n°139</i> | 5,29 | 3,10 | 5,29 | 3,10 | 5,08 | 3,09 |
| <i>n°214</i> | 608,43 | 585,50 | 608,43 | 585,50 | 632,95 | 616,65 |
| <i>Total ministère de l'éducation nationale</i> | 759,05 | 700,64 | 759,05 | 700,64 | 783,58 | 735,90 |
| <i>n°143</i> | 5,52 | 5,10 | 5,52 | 5,10 | 9,46 | 11,93 |
| <i>Total mission</i> | 764,57 | 705,74 | 764,57 | 705,74 | 793,03 | 747,83 |

Sources : réponses ministères

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

-Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) instauré par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

Les aides du fonds sont constituées d'une part forfaitaire de 50 € par élève éligible et d'une part majorée de 40 € par élève éligible, dont le bénéfice est limité aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine « cible » ou de la dotation de solidarité rurale « cible » et aux communes des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la collectivité de Saint-Martin. L'agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer les versements aux communes pour le compte de l'État. Plus de 1,44 Md€ d'aides aux communes ont été versés par ce fonds, exclusivement financé par les crédits de l'action 06 « Actions éducatives complémentaires aux enseignements » du programme 230 - Vie de l'élève.

Depuis 2017 et la possibilité offerte par le décret n° 2017- 1108 du 27 juin 2017 d'adopter une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours, les aides accordées au titre de ce fonds sont en constante diminution. En 2016, 350 M€ avaient été versés aux communes, 339,7 M€ en 2017 et 183 M€ en 2018 (cf. supra, programme 230). Les crédits inscrits en LFI 2019 au titre du FSDAP s'élèvent à 66,4 M€.

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

- le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2018,

- le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2018,

- le Fonds national pour la société numérique n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2018,

- le Fonds pour l'équipement informatique des établissements scolaires n'a pas été mobilisé au titre de la MIES en 2018,

- Formation par alternance - Fonds mixte CDC (Investissements d'avenir),

- le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). En 2018, la FIPHFP a participé à des aménagements de poste d'agents en versant au ministère des crédits via un fonds de concours : 3,69 M€.

Annexe n° 7 : Les fonds de concours abondés par les PIA en 2018

L'action INEE abonde les FDC suivants :

- Programme 139 :

FDC 1-2-00440 (HT2) au titre du financement des ressources numériques pour les collèges privés sélectionnés dans le cadre des appels à projets : aucun crédit n'a été rattaché en 2018. Le fonds a uniquement été alimenté par les reports de crédits 2017 sur 2018, soit 0,96 M€ en AE et 1,05 M€ en CP.

- Programme 141 :

FDC 1-2-00441 (HT2) au titre d'une part du financement des ressources numériques pour les collèges publics sélectionnés dans le cadre des appels à projets et d'autre part des dépenses de fonctionnement relatives aux expérimentations conduites auprès de lycées professionnels (volet PROFAN de l'action INEE : expérimentations portant sur les nouvelles utilisations du numérique par des élèves de lycée professionnel) : 0,5 M€ a été rattaché en 2018. Le fonds a, en outre, été alimenté par les reports de crédits 2017 sur 2018, soit 15,90 M€ en AE et 16,10 M€ en CP.

FDC 1-2-00489 (T2) au titre de dépenses de personnel à destination des personnels impliqués dans les expérimentations PROFAN. Le fonds a été abondé de 4 M€ en 2018.

- Programme 214 :

FDC 1-2-00442 (HT2) au titre du financement des équipements pour les collèges publics sélectionnés dans le cadre des appels à projets, des banques de ressources nationales, d'un environnement de confiance et du développement des usages : aucun crédit n'a été rattaché en 2018. Le fonds a uniquement été alimenté par les reports de crédits 2017 sur 2018, soit 79,99 M€ en AE et 100,67 M€ en CP.

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

- Programme 214 :

FDC 1-2-00387 (HT2) au titre du financement de projets innovants destinés à simplifier l'action publique, tels que le projet Open scol (Outils Pédagogiques d'Évaluations Numériques Scolaires): 0,02 M€ ont été rattachés en 2018. Applications pour le suivi et l'évaluation des élèves en école et au collège, en particulier dans le cadre de l'inclusion scolaire, en amont de l'application LSUN.

Annexe n° 8 : Les opérateurs

Tableau n° 32 : Le financement des opérateurs

| En M€ | LFI 2017 | Exéc. 2017 | LFI 2017 format 2018 | Exéc. 2017 format 2018 | LFI 2018 | Exéc. 2018 |
|---|----------|------------|-------------------------|---------------------------|----------|------------|
| SCSP (T3) | 157,31 | 156,39 | 157,31 | 156,39 | 159,79 | 161,52 |
| Transferts (T6) hors PLA | | | | | | |
| Dispositifs transparents | | | | | | |
| Dispositifs non transparents | | | | | | |
| Dotations en fonds propres (T7) hors PLA | | | | | | |
| ITAF | | 0,11 | | 0,11 | | 0,27 |
| Total concours financier de la mission | 157,31 | 156,50 | 157,31 | 156,50 | 159,79 | 161,79 |
| Contribution au CAS pensions | | 47,59 | | 47,59 | | 47,68 |
| Fonds de concours | | | | | | |
| Prélèvement sur le FDR | | | | | | |
| Concours nets de la mission | 157,31 | 108,91 | 157,31 | 108,91 | 159,79 | 114,11 |
| P.m. concours autres missions (opérateurs multi-imputés) | | 1,46 | | 1,46 | 0,95 | 0,71 |

Source : MENJ

Tableau n° 33 : Crédits des opérateurs en LFI et en exécution

| Tous opérateurs de la mission | LFI 2017 | Exéc. 2017 | LFI 2017 format 2018 | Exéc. 2017 format 2018 | LFI 2018 | Exéc. 2018 |
|--|----------|------------|----------------------------|------------------------------|----------|------------|
| Crédits budgétaires | 157,31 | 156,39 | 157,31 | 156,39 | 159,79 | 161,52 |
| Taxes affectées | | | | | | |
| CEREP - Centre d'études et de recherche sur les qualifications | 6,95 | 6,93 | 6,95 | 6,93 | 6,95 | 6,90 |
| CIEP - Centre international d'études pédagogiques | 5,81 | 5,75 | 5,81 | 5,75 | 5,81 | 5,96 |
| CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance | 25,13 | 24,79 | 25,13 | 24,79 | 28,13 | 28,92 |
| ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions | 29,37 | 28,91 | 29,37 | 28,91 | 29,25 | 29,26 |
| Réseau Canopé | 90,06 | 90,01 | 90,06 | 90,01 | 89,66 | 90,49 |

Source : MENJ

Tableau n° 34 : Emplois des opérateurs sous plafond

| Tous opérateurs de la mission | LFI 2017 | Exéc. 2017 | LFI 2017 format 2018 | Exéc. 2017 format 2018 | LFI 2018 | Correction LFR 2018 | Exéc. 2018 |
|--|--------------|--------------|----------------------|------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| <i>Emplois sous plafond</i> | 3 400 | 3 147 | 3 400 | 3 147 | 3 359 | - | 3 093 |
| <i>CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications</i> | 110 | 97 | 110 | 97 | 110 | - | 95 |
| <i>CIEP - Centre international d'études pédagogiques</i> | 231 | 230 | 231 | 230 | 231 | - | 228 |
| <i>CNED - Centre national d'enseignement à distance</i> | 1 049 | 950 | 1 049 | 950 | 1 024 | - | 936 |
| <i>ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions</i> | 487 | 459 | 487 | 459 | 484 | - | 449 |
| <i>Réseau Canopé</i> | 1 523 | 1 411 | 1 523 | 1 411 | 1 510 | - | 1 385 |

Source : MENJ

Tableau n° 35 : Évolution de l'emploi des opérateurs depuis 2016

| | | RAP 2016 | RAP 2017 | 2018 | écart 2018-2016 | variation % |
|----------------------|-------------------------------------|----------|----------|------|-----------------|-------------|
| <i>CEREQ</i> | <i>emplois sous plafond</i> | 100 | 97 | 95 | -5 | -5 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 4 | 1 | 3 | -1 | -25 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 4 | 5 | 0 | -4 | -100 |
| <i>CIEP</i> | <i>emplois sous plafond</i> | 230 | 230 | 228 | -2 | -1 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 2 | 1 | 3 | 1 | 50 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 4 | 0 | 3 | -1 | -25 |
| <i>CNED</i> | <i>emplois sous plafond</i> | 971 | 950 | 936 | -35 | -4 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 22 | 11 | 8 | -14 | -64 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 1152 | 1166 | 1146 | -6 | -1 |
| <i>ONISEP</i> | <i>emplois sous plafond</i> | 462 | 459 | 448 | -14 | -3 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 11 | 11 | 12 | 1 | 9 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 14 | 16 | 11 | -3 | -21 |
| <i>Réseau Canopé</i> | <i>emplois sous plafond</i> | 1414 | 1411 | 1385 | -29 | -2 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 33 | 29 | 19 | -14 | -42 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 134 | 122 | 102 | -32 | -24 |
| TOTAL | <i>emplois sous plafond</i> | 3177 | 3147 | 3092 | -85 | -3 |
| | <i>emplois hors plafond</i> | 72 | 53 | 45 | -27 | -38 |
| | <i>emplois rémunérés par l'état</i> | 1308 | 1309 | 1263 | -45 | -3 |

Source : MENJ. Données exprimées en ETPT

Annexe n° 9 : Présentations stratégiques des PAP 2019 et 2018

Tableau n° 36 : Objectifs et indicateurs représentatifs de la mission dans le PAP 2019

| Objectif | Indicateurs dits « représentatifs » de la mission | Référence (PAP 2019) | Réalisation 2017 | Cible 2020 (PAP 2019) |
|--|--|-----------------------------------|---|---|
| Objectif MEC.1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun jusqu'en fin de 3ème | Proportion d'élèves maîtrisant, à chaque fin de cycle d'enseignement, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun (champ enseignement public) | MEC.1.1 Indicateur de mission | Langue française CE2 : 79,1 Langue française 6e : NR* Langue française 3e : NR Langages mathématiques...CE2 : 77,3 Langages mathématiques...6e : NR Langages mathématiques...3e : NR | Langue française CE2 : 89 Langue française 6e : NR* Langue française 3e : NR Langages mathématiques...CE2 : 89 Langages mathématiques...6e : NR Langages mathématiques...3e : NR |
| | Proportion d'élèves maîtrisant, à chaque fin de cycle d'enseignement, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun (champ enseignement privé) | MEC.1.2 Indicateur de mission | Langue française CE2 : 87,2(+2,4) Langue française 6e : NR* Langue française 3e : NR Langages mathématiques...CE2 : 84,5(+2,6) Langages mathématiques...6e : NR Langages mathématiques...3e : NR | Langue française CE2 : 97 Langue française 6e : NR* Langue française 3e : 92 Langages mathématiques...CE2 : 95 Langages mathématiques...6e : NR Langages mathématiques...3e : 95 |
| Objectif MEC.2 Conduire le maximum de jeunes aux compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants | Taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB) | MEC.2.1 Indicateur de mission. | 86,2 | 89 |
| | Taux d'accès au baccalauréat | MEC.2.2 Indicateur de mission | 79,1 | 82 |
| | 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 (public et privé) | MEC.2.3 Indicateur de mission | 8,9 | 6 |
| Objectif MEC.3 Favoriser la poursuite d'études de jeunes à l'issue de la scolarité secondaire | Poursuite des nouveaux bacheliers issus de l'enseignement public et privé | MEC.3.1 Indicateur de mission. | 80 | 86 |

* : Non renseigné

Source : PAP 2019 publié en 2018.

Tableau n° 37 : Objectifs et indicateurs représentatifs de la mission dans le PAP 2018

| Objectif | Indicateurs dits « représentatifs » de la mission | Référence (PAP 2018) | Réalisation 2016 | Cible 2020 (PAP 2018) |
|--|--|-----------------------------------|------------------|-----------------------|
| Objectif MEC.1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire | Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun – enseignement privé | P139.1.2 | non renseigné | non renseigné |
| | Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 "les langages pour penser et communiquer" du socle commun dans l'enseignement public | P141.1.1 | non renseigné | non renseigné |
| Objectif MEC.2 Conduire le maximum de jeunes aux compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants | Taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB) | MEC.2.1 Indicateur de mission. | 84,5 | 89 |
| | Taux d'accès au baccalauréat | MEC.2.2 Indicateur de mission | 78,8 | 82 |
| | Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études ni formation | MEC.2.3 Indicateur de mission | 8,9 | 6 |
| Objectif MEC.3 Favoriser la poursuite d'études des jeunes à l'issue de la scolarité secondaire | Poursuite des nouveaux bacheliers issus de l'enseignement public et privé | MEC.3.1 Indicateur de mission. | 79,5 | 86 |

Source : PAP 2018