

Cour des comptes



Mission interministérielle Enseignement scolaire

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

Mission interministérielle enseignement scolaire

Programme 140 – Enseignement scolaire public du premier degré

Programme 141 – Enseignement scolaire public du second degré

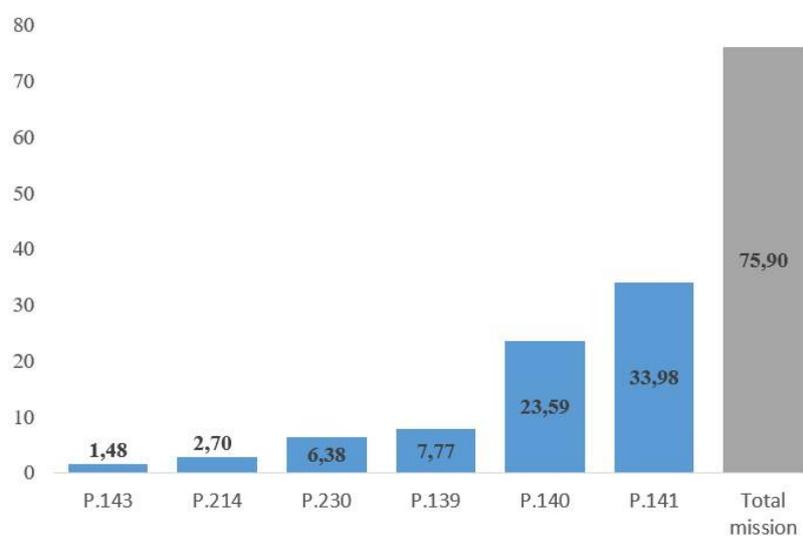
Programme 230 – Vie de l'élève

Programme 139 – Enseignement privé du premier et du second degrés

Programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation

Programme 143 – Enseignement technique agricole

**Graphique n° 1 : Mission Enseignement scolaire - exécution 2021
(CP, en Md€)**



Source : Chorus

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 et des sports (MENJS) et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Ces crédits constituent la quasi-totalité des moyens consacrés à l'enseignement scolaire par l'État, dont ils représentent le premier poste de dépenses. Les crédits affectés aux établissements d'enseignement scolaire relevant de la tutelle des autres ministères sont inscrits hors MIES.

La mission se caractérise par le poids prépondérant des dépenses de masse salariale (le titre 2 représente 92,4 % des crédits). Une large part des autres dépenses correspond soit indirectement à des charges de personnel (subventions pour charges de service public des opérateurs du ministère, ou aux établissements publics locaux d'enseignement pour l'assistance éducative) soit à des dépenses de guichet tout aussi contraintes (bourses d'enseignement à destination des élèves du second degré par exemple). Les marges de manœuvre sont donc réduites en pourcentage du volume total des crédits de la MIES.

Le fait le plus marquant de l'année 2021 concerne le respect de l'autorisation budgétaire : le montant des crédits consommés sur le périmètre de la MIES a été inférieur d'environ 197M€ au montant des crédits de titre 2 prévus en loi de finances initiale. Un tel résultat est inédit dans le passé récent, et il mérite bien sûr d'être à nouveau atteint dans les prochaines années.

Comme pour l'exercice précédent, les documents prévisionnels initiaux de gestion ont inclus un dégel de l'intégralité de la réserve de précaution sur le titre 2 (351 M€). La dépense prévisionnelle de masse salariale excédait en effet de 154 M€ les crédits de la LFI. Toutefois, si en fin de gestion l'intégralité des crédits de masse salariale mis en réserve a été dégelée, aucun abondement de crédits n'est intervenu sur le titre 2 en lois de finances rectificatives, contrairement aux exercices précédents.

Le pilotage des dépenses de personnel demeure l'enjeu majeur de la mission. Les crédits de masse salariale consommés en 2021 se sont élevés à 49,04 milliards d'euros hors CAS, contre 47,86 milliards d'euros

en 2020 (hors CAS), soit une augmentation de 1,18 milliard d'euros et de 2,5 %.

Les mesures de revalorisation salariale prises en 2021 sont de nature catégorielle. Leur impact total en année pleine est cependant non négligeable : la loi de finances pour 2022 prévoit que leur coût s'élèvera à plus de 500 millions d'euros (hors CAS). Comme la Cour l'a recommandé à plusieurs reprises, l'augmentation de ces dépenses aurait pu s'articuler sur des dispositions pour améliorer la gestion du système éducatif et l'organisation du travail des enseignants, ce qui n'a pas été le cas. Ces dépenses devront à l'avenir s'inscrire dans un cadre cohérent avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

En 2021, la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et le rapprochement entre l'Éducation, la Jeunesse et les Sports (+ 2 477 ETPT) sont à l'origine d'un assouplissement du plafond d'emploi, interrompant de fait sa diminution engagée depuis 2018 et particulièrement exigeante en 2020 (schéma d'emplois de - 5 003 ETPT).

À l'exception du programme 143, l'exercice 2021 est caractérisé par une hausse du niveau des emplois réellement consommés (+ 2 436 ETPT) après une année de baisse (- 3 836 ETPT en 2020¹), ce qui illustre les difficultés du ministère de l'éducation nationale en matière de pilotage de l'exécution du plafond d'emplois.

Un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la MIES continue à ne pas apparaître dans les plafonds d'emplois ministériels. Il s'agit principalement des assistants d'éducation (AED) et d'une partie des emplois d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) rémunérés par les établissements scolaires via les crédits d'intervention qui leur sont transférés. Les effectifs des AED (52 529 ETPT) et des AESH hors titre 2 (38 439 ETPT) du MENJS ont progressé en une année de 9 623 ETPT en 2021 (+ 11,8 %). En dépense, l'augmentation est de 267 M€ entre 2020 et 2021.

Les crédits consacrés à l'insertion des élèves en situation de handicap (action 3 du programme 230) augmentent de 205 M€ pour atteindre 2,05 Md€ (+ 11,1 %). Il s'agit pour une large part de la rémunération des AESH (73 705 ETPT dont 35 266 ETPT pris en charge sur le titre 2). En cinq ans (2017-2021), les moyens dédiés à l'école inclusive sont passés de 0,95 Md€ à 2,05 Md€, soit une hausse de 1,1 Md€. Les crédits de l'enseignement agricole consacrés à l'inclusion des élèves en situation de handicap ont également fortement augmenté sur la même période passant de 7 M€ à 23 M€.

¹ + 8 062 en 2019, + 13 736 ETPT en 2018, + 16 320 ETPT en 2017.

**

Les conséquences budgétaires de la crise sanitaire sur la mission enseignement scolaire apparaissent relativement limitées. Leur volume n'est pas significatif au regard du poids de la mission.

Au total, le ministère a dû engager 450,18 M€ de dépenses supplémentaires, qu'il est parvenu à financer grâce notamment à une participation de Santé Publique France (200 M€) et à des économies (81,88 M€). Hors engagement de Santé Publique France, sa contribution s'élève à 250,18 M€. Les moindres dépenses ont concerné un nombre limité de postes parmi lesquels les heures supplémentaires (27,5 M€), les modalités exceptionnelles de validation des examens et concours (21 M€) et des décalages de paiement sur 2022 de moyens supplémentaires pour l'accompagnement spécialisé (18,3 M€). Elles ont également concerné la formation continue des personnels en raison de l'annulation de certaines formations ou de leur organisation à distance (13,08 M€).

Au sein des 100 Md€ de crédits du plan de relance présenté en septembre 2020, 316 M€ sont destinés à l'enseignement scolaire, finançant cinq mesures. Ces dernières prolongent des actions engagées depuis plusieurs années.

**

S'agissant du volet performance de la mission, une rationalisation des objectifs et des indicateurs a été engagée ces dernières années.

Cependant, l'articulation entre l'architecture de la mission et les grands objectifs de la politique éducative assignés au MENJS pourrait être améliorée. Des insuffisances, tenant à un dispositif d'évaluation des niveaux des élèves toujours trop partiellement pris en compte dans les indicateurs de la LOLF, et à des coûts par élève mal connus, font obstacle à un pilotage effectif du système éducatif par la performance.

Pour apprécier la dépense budgétaire totale consacrée à l'enseignement scolaire, la plupart des crédits figurent dans la mission, mais l'accroissement des crédits extrabudgétaires est à souligner, notamment les crédits des programmes investissement d'avenir (PIA) 3 et 4.

Recommandations

1. Ne jamais anticiper de dégel de la réserve de précaution au stade des documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM, (*MENJS, MAA*), (recommandation reconduite).
2. Compte tenu des importants besoins, notamment mis en lumière par la crise sanitaire en matière de numérique, veiller à ce que les crédits ouverts pour la formation continue des enseignants soient pleinement utilisés, (*MENJS*), (recommandation reconduite).
3. Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois, (*MENJS et MAA*), (recommandation reconduite).
4. Supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires, (*MENJS*), (nouvelle recommandation).
5. Transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève, (*MENJS*), (recommandation reconduite).
6. Modifier l'indicateur 2.1 du programme 230 pour rendre compte de la réalisation des bilans de santé obligatoires pour tous les élèves, (*MENJS*), (recommandation reconduite).
7. Renseigner annuellement les indicateurs LOLF et inclure des indicateurs de coût par élève par programme ; décliner les indicateurs des PAP à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion, (*MENJS et MAA*), (recommandation reformulée).

Sommaire

Introduction	9
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	11
I - La programmation initiale	11
II - La gestion des crédits et sa régularité	15
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes.....	25
IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire	52
V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement	53
Chapitre II Une asymétrie persistante dans la répartition des moyens en faveur du second degré	54
I -Une amélioration de l'encadrement dans le premier degré à consolider.....	54
I - Un effort financier en faveur du second degré à rééquilibrer au sein du système éducatif	56
Chapitre III L'impact de la crise sanitaire	61
I -Les conséquences sur les dépenses de personnel	62
I - Les moindres dépenses	62
II - L'augmentation des autres dépenses	63
III - Le plan de relance	64
Chapitre IV Moyens consacrés par l'état à la politique de l'enseignement scolaire	67
I -Les dépenses fiscales	67
I - Les opérateurs et les taxes affectées	71
II - Les fonds de concours	76
III - Les fonds sans personnalité juridique	77
IV - Les programmes d'investissements d'avenir.....	79
V - L'analyse de la performance.....	84
VI - La dépense totale	94
Annexes	96

Introduction

La mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) est composée de six programmes, dont cinq relèvent du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) 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 66 989 M€ de crédits, mobilisent 88 % des moyens alloués à la mission. Deux programmes regroupent les crédits alloués à l'enseignement non agricole : deux programmes (140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*) sont consacrés à l'enseignement public et un (139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés*) à l'enseignement privé. Enfin, le programme 143 est dédié à l'enseignement technique agricole public et privé.

- deux programmes à vocation transverse pour 8 915 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 en M€ et d'emplois adoptés en LFI

	AE	CP	Dont titre 2	T2/Total	Effectifs (en ETPT)	% du total
P 140	23 654,49	23 654,49	23 614,57	99,8%	343 278	33,1%
P 141	34 086,64	34 086,64	33 981,45	99,7%	453 795	43,7%
P 230	6 422,56	6 422,56	2 826,54	44,0%	62 883	6,1%
P 139	7 764,82	7 764,82	6 952,16	89,5%	133 787	12,9%
P 214	2 624,59	2 492,81	1 781,92	71,5%	28 753	2,8%
s/ total MENJS	74 553,10	74 421,32	69 156,65	92,9%	1 022 496	98,5%
P 143	1 483,61	1 483,61	973,99	65,6%	15 266	1,5%
Total mission	76 036,71	75 904,93	70 130,63	92,4%	1 037 762	100%

Source : LFI 2021

Avec 75,9 Md€ de crédits de paiement, la mission interministérielle enseignement scolaire est le premier poste de dépenses pour l'État² en LFI 2021. Elle représente 21,3 % des crédits de paiement du budget général¹.

Les six programmes de la mission, dont la maquette est demeurée stable, financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel puisque les dépenses de titre 2 représentent 92,4 % des crédits de la mission, inscrits en LFI (respectivement 99,8 % et 99,7 % pour les programmes d'enseignement 140 et 141). Par ailleurs, les 1 037 762 ETPT de la mission représentent 53,4 % 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, tant la diversification des métiers liés à l'enseignement, le développement des évaluations et des comparaisons internationales en ont accru l'acuité.

² Hors missions Remboursements et dégrèvements, plan de relance et plan d'urgence.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - La loi de finances initiale

Le budget de la mission Enseignement scolaire ouvert en LFI 2021 est en augmentation de 1,9 Mds par rapport au budget ouvert en LFI 2020, soit une augmentation de 2,5 %.

L'augmentation des crédits de la mission s'explique en partie par une mesure de périmètre intervenue dans le cadre de la réforme territoriale de l'État, à savoir le rapprochement des services déconcentrés de l'éducation, de la jeunesse et les sports³.

La mise en œuvre de la réforme territoriale de l'État se traduit par la création d'une nouvelle action n° 11 intitulée « Pilotage et mise en œuvre des politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative » dotée de 193 millions d'euros en AE et en CP et 2 477 ETPT au sein du programme 214.

D'autres transferts, liés notamment au renforcement du rôle des recteurs de région académique dans le domaine de l'enseignement supérieur ou à la dissolution des chancelleries, ont affecté les crédits de la mission inscrits en loi de finances initiales. À périmètre constant, l'augmentation des crédits s'élève à 2,3 %.

³ La mise en place des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, qui avait été reportée en raison de la crise sanitaire, est effective depuis le 1^{er} janvier 2021.

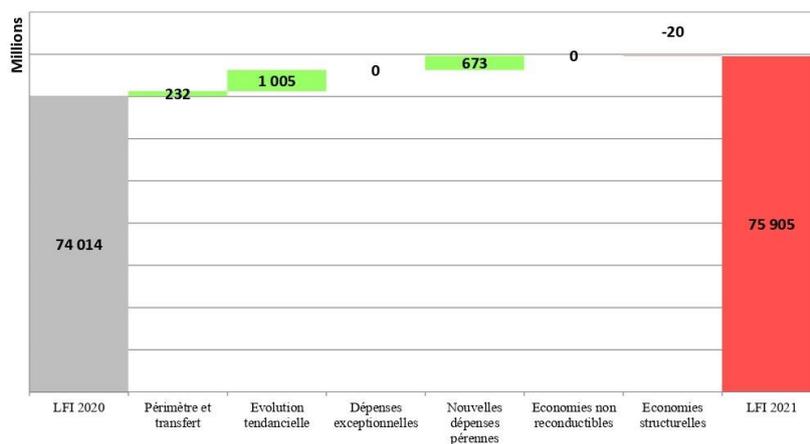
Tableau n° 2 : Évolution des crédits de la mission à périmètre constant, en Md€

	LFI 2020	Mesures de périmètre	LFI 2020 à périmètre 2021	LFI 2021	évolution à périmètre courant	évolution à périmètre constant
AE	74,15	0,20	74,36	76,04	2,54%	2,26%
CP	74,01	0,21	74,22	75,90	2,55%	2,26%
dont T2	68,75	0,18	68,93	70,13	2,01%	1,74%

Source : Cour des comptes

L'instruction obligatoire dès l'âge de trois ans s'est traduite par une ouverture de crédits de 100 M€ sur une nouvelle action du programme 230 (action 07). Ces crédits ont été largement sous-exécutés (cf. infra).

Graphique n° 2 : Construction de la LFI de la MIES, CP en M€



Source : MENJS

B - La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM

1 - Les programmes relevant du MENJS

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois a été visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) le 8 janvier 2021 qui a noté le respect global de la procédure (respect des crédits et des emplois votés en LFI, calcul de la réserve de précaution conforme aux instructions budgétaires et le cas échéant, aux arbitrages interministériels).

La programmation des crédits de titre 2 affichait pour quatre programmes (programmes 139, 140, 141 et 230) un dépassement cumulé des crédits disponibles de 532 M€ – en hausse de 52 M€ par rapport à la prévision 2020 – nécessitant un dégel total de la réserve de précaution et une ouverture nette de crédits de 186 M€. Seul le programme 214 présentait une moindre dépense sur le titre 2 de 19,5 M€. Le CBCM a émis un avis favorable en enjoignant au ministère de prendre les mesures d'économie pour limiter la dépense aux crédits disponibles.

Le CBCM a visé le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) le 15 mars 2021. La prévision de dépense du ministère faisait apparaître un dépassement des crédits disponibles de 518,9 M€ sur le titre 2 CAS pension compris (449 M€ hors CAS pension). Le dégel total de la réserve de précaution (345,8 M€) aurait permis de limiter le déficit prévisionnel du titre 2 à 173,1 M€ (207,2 M€ hors CAS pension). Anticipant les crédits attendus pour le financement de certaines mesures interministérielles, le ministère estimait quant à lui le dépassement prévisionnel à 84 M€ hors CAS pension. Le CBCM a validé le DPGECP en invitant le ministère à prendre toutes les mesures pour éviter une ouverture nette de crédits en fin d'exercice.

Le CBCM a rendu le 15 mars 2021 un avis favorable sur les documents prévisionnels de gestion des crédits hors titre 2 en invitant le ministère « à prendre toute mesure d'économie pour limiter l'exécution de la dépense aux seuls crédits disponibles » pour trois programmes (programmes 139, 214 et 230) pour lesquels la programmation affichait un dépassement des crédits disponibles. Le déficit prévisionnel du programme 230 fortement dégradé (110,4 M€ en AE et CP) – très supérieur à celui de l'exercice précédent estimé à 49,5 M€ – aurait nécessité le dégel total de la réserve de précaution (56,6 M€) et une ouverture nette de crédits de 53,8 M€.

Selon le ministère, les effets de la crise ont rendu le pilotage complexe. Le CBCM observe que « bien que dégradée, la situation d'ensemble n'est pas pire que certains exercices précédents » et note une meilleure budgétisation des dépenses, ainsi qu'une implication forte de la direction des affaires financières dans le pilotage des crédits.

2 - Le programme 143 – Enseignement technique agricole

Après plusieurs années de sous-consommation, la programmation du titre 2 du programme 143 faisait apparaître un dépassement de 11,9 M€ au regard des crédits disponibles et certains du titre 2 hors CAS (7,5 M€ sur l'ensemble du titre 2). Cette situation s'expliquait notamment par l'application aux personnels de l'enseignement agricole des mesures du

Grenelle de l'éducation (prime d'équipement informatique et prime d'activité) qui devait être financées par un transfert de 5,3 M€ en provenance du MENJS. Ce mouvement de crédits attendu, associé à un dégel total de la réserve de précaution de 3,7 M€, permettait de réduire l'impasse à 2,9 M€ sur le T2 hors CAS. En dépit de cette prévision dégradée, le CBCM du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a rendu un avis favorable sur le DPGECP en rappelant la nécessité pour le MAA de « *veiller à mettre en place ses mesures nouvelles dans le strict respect de ses crédits disponibles, sans intégrer le dégel de la réserve de précaution* »⁴.

La prévision actualisée en CRG 2 affichait encore un déficit prévisionnel de 5,2 M€ (soit 12,9 M€ hors CAS). Le schéma de bouclage du titre 2 reposait sur des virements en provenance des autres programmes excédentaires du MAA et des rétablissements de crédits d'un montant de 3 M€.

En revanche, le CBCM a rendu un avis négatif sur le caractère soutenable de la programmation des autres titres qui affichait un excédent de dépenses de 5,3 M€. Une part importante de cette impasse était due selon le ministère aux dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire.

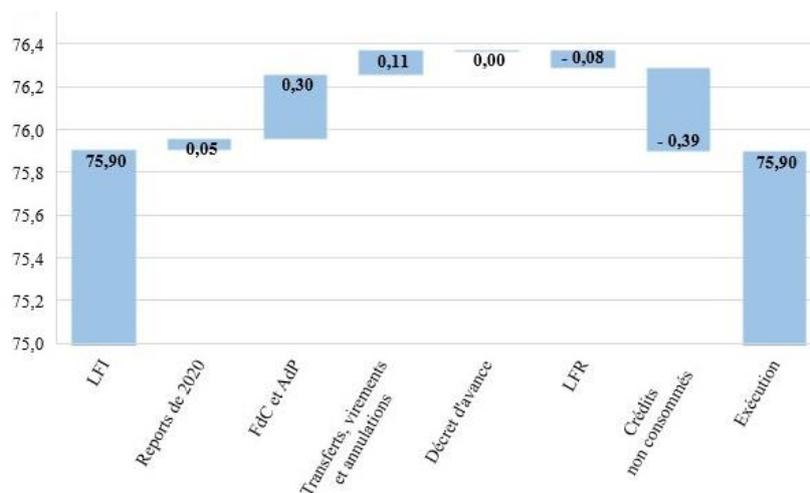
Le surcroît de dépenses prévisionnelles aurait pu être couvert par le dégel de la réserve de précaution (5,7 M€). Toutefois, le CBCM estimait que « *l'impasse pourrait néanmoins être bien plus élevée en cas de mise en place d'un nouveau plan d'aides exceptionnelles aux établissements publics et privés* ». En effet, en complément des aides versées aux établissements agricoles publics et privés en 2020 (respectivement de 6,9 M€ et 3,3 M€), le ministère considérait qu'une aide supplémentaire de 19,7 M€ serait probablement nécessaire en 2021.

Le montant de l'impasse a été légèrement revu à la baisse lors du CRG 2 (18,9 M€). Si certaines dépenses liées à la crise sanitaire se sont révélées moins élevées que prévu, les dépenses d'insertion des élèves en situation de handicap ont augmenté de 6,9 M€ en prévision d'exécution. Au regard des informations transmises par le ministère, le dépassement des crédits disponibles s'élevait à 18,9 M€. Le CBCM rappelait au ministère que celui-ci ne pourrait être financé par le seul dégel de la réserve de précaution.

⁴ Avis du 12 mars 2021. Le DPGECP porte sur l'ensemble des programmes du MAA.

II - La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : Chorus

A - La réserve de précaution

Tableau n° 3 : Mise en réserve de crédits pour 2021, en M€⁵

	Titre 2	Hors titre 2		Total	
	AE = CP	AE	CP	AE	CP
Crédits LFI	70 130,63	5 906,08	5 774,30	76 036,71	75 904,93
Réserve initiale	350,65	106,46	101,19	457,11	451,84
Surgels	0,00	103,76	103,76	103,76	103,76
Dégels	350,65	118,94	113,66	469,59	464,32
Annulations de crédits gelés	0,00	91,28	91,28	91,28	91,28
Réserve en fin de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : ministères

⁵ La présentation détaillée des crédits mis en réserve figure en annexe n° 3.

1 - La réserve de précaution sur les programmes relevant du MENJS

Au titre de l'année 2021, la mise en réserve initiale des crédits (446,6 M€ en AE et 441,3 M€ en CP) a été effectuée conformément aux dispositions de la circulaire DF-1BE-20-3927 du 10 novembre 2020 de la direction du budget :

- Un taux de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 ;
- Un taux de 4 % a été appliqué aux crédits hors titre 2. Cependant, comme les années précédentes, le taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué aux dotations assimilables à des dépenses de personnel⁶.

Le taux réduit de mise en réserve a également été appliqué aux subventions pour charges de service public des opérateurs du programme 214.

À la différence de la gestion 2020, les crédits ouverts au titre du Grand Plan d'Investissement (GPI) du programme 214 n'ont pas été exonérés de la mise en réserve.

Au final, le taux de la mise en réserve appliqué aux crédits hors titre 2 a été de 4 % pour les programmes 140 et 141 ; 1,1 % sur le programme 139 ; 1,6 % sur le programme 230 et 3,5 % sur le programme 214.

Aucun surgel sur le titre 2 n'a été effectué cette année contrairement à la gestion 2020 au cours de laquelle le montant des crédits gelés s'élevait à 543,9 M€⁷.

En ce qui concerne les crédits hors titre 2, la réserve de précaution initiale (100,8 M€ en AE et 95,5 M€ en CP) a été complétée par un surgel total de 103,8 M€ en AE et en CP dont 86 M€ sur le programme 230 justifié par une sous-consommation massive anticipée sur la dotation attribuée aux communes au titre de la scolarisation à 3 ans⁸. Le reste du surgel a concerné les programmes 140 (2,3 M€) et 141 (15,5 M€).

⁶ Ces dépenses sont constituées, pour le programme 139 : de la part « personnel » du forfait d'externat ; pour le programme 230 : de la rémunération des personnels d'assistance éducative (AED), des AESH, des contrats aidés, des MI-SE de la Polynésie française, des personnels techniques territoriaux de Mayotte ; pour le programme 214 : de la part des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État consacrée à la rémunération des personnels.

⁷ 403,6 M€ avaient été dégelés sur cette somme.

⁸ La dépense réalisée s'élève à 14,5 M€ alors que 100 M€ avaient été budgétés.

2 - La réserve de précaution sur le programme 143 Enseignement technique agricole

La réserve de précaution a été calculée conformément à la circulaire de la direction du budget précitée. Comme les exercices précédents, un taux de 4 % a été appliqué aux crédits hors titre 2 à l'exception des crédits assimilés à des dépenses de personnel qui bénéficient du taux réduit de 0,5 % appliqués aux crédits du titre 2. Cela concerne la rémunération des assistants d'éducation, celle des accompagnants d'élèves en situation de handicap, les pensions des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA). De même, un taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué à l'ensemble des crédits alloués aux établissements du rythme approprié et à 38 % des crédits alloués aux établissements du temps plein, ces crédits étant destinés à financer des dépenses de rémunération⁹. Les subventions allouées aux établissements privés du « temps plein » et du « rythme approprié » n'ont fait l'objet d'aucune réserve de précaution en raison du caractère contraint de la dépense encadrée par des protocoles d'accord pluriannuels. Au final, compte tenu de la décision du ministère de mutualiser la mise en réserve entre programmes du MAA, la réserve de précaution appliquée au programme 143 s'est élevée à 4,9 M€ sur les crédits du titre 2 et à 5,6 M€ en AE et CP sur les crédits du hors titre 2 (1,09 % des crédits ouverts en LFI), soit un montant total de 10,5 M€ en AE et CP¹⁰.

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

La réserve de précaution du titre 2 (345,8 M€) a été entièrement levée en novembre 2021 pour tous les programmes de la mission.

Hors titre 2, trois programmes (139, 214 et 230) ont bénéficié d'un dégel de crédits pour un montant total de 115,5 M€ en AE et 110,2 M€ en CP. Les crédits du programme 230 ont ainsi été abondés de 96,3 M€. Le reste du dégel s'est porté sur les programmes 139 (4,5 M€) et 214 (14,7 M€ en AE et 9,5 M€ en CP).

Sur les 5,6 M€ des crédits mis en réserve sur le hors titre 2 du programme 143, une partie (2,3 M€) a été annulée en loi de finances rectificatives (LFR) 1, tandis que le reliquat (3,4 M€) a été restitué.

In fine, 91,3 M€ de crédits gelés ont été annulés en LFR¹¹.

⁹ Le taux pondéré appliqué aux établissements du temps plein s'établit ainsi à 2,67 %.

¹⁰ Le taux moyen de réserve sur les crédits HT2 du P143 s'élève à 1,11 %.

¹¹ Cf. *infra*.

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

Cinq programmes (139, 140, 141 et 230) affichaient en programmation sur le titre 2 un dépassement total de 518,9 M€ au regard des crédits de la LFI minorés de la réserve de précaution. Sur le hors titre 2, le dépassement prévisionnel en CP était, après déduction de la réserve, de 331,9 M€ pour l'ensemble de la MIES (154,7 M€ en tenant compte des mouvements de crédits attendus).

Recommandation n° 1 (MENJS, MAA) : Ne jamais anticiper de dégel de la réserve de précaution au stade des documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM (recommandation reconduite).

Graphique n° 4 : Utilisation de la réserve de la MIES



Source : ministères

B - Les mouvements effectués par voie règlementaire

Le montant total des reports de crédits s'est élevé à 254,11 M€ en AE (dont 33,65 M€ de reports sur fonds de concours) et 52,37 M€ en CP (dont 41,5 M€ de reports sur fonds de concours). Si le montant des AE reportées est plus élevé qu'en 2020, celui des CP est en recul par rapport à 2019¹².

Tableau n° 4 : Les reports de crédits effectués en 2021, en M€

	AE	CP
AENE	212,50	
Fonds de concours	33,65	41,50
<i>dont T2</i>	<i>1,36</i>	<i>1,36</i>
Crédits généraux	7,96	10,87
Total reports	254,11	52,37

Source : MENJS et MAA

1 - Les reports d'AE

Au 31 décembre 2020, les AE affectées et non engagées (AENE) s'élevaient à 212,54 M€. La quasi-totalité de ce montant a fait l'objet d'un report sur 2021, seulement 0,04 M€ d'AE n'ont pas été reportées dont 0,02 M€ concernant les services déconcentrés et les constructions scolaires outre-mer.

Les AENE reportées concernent uniquement les opérations suivantes du programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Il s'agit essentiellement des dépenses de constructions scolaires hors métropole et d'investissement relatifs aux bâtiments des services déconcentrés du MENJS (211,95 M€).

Le montant total des AENE au 31 décembre 2021 s'élève à 258,20 M€, dont 246,39 M€ (+ 34,4 M€ par rapport à 2020) au titre des services déconcentrés hors fonctionnement courant, 10,10 M€ au titre de leur fonctionnement courant et 0,25 M€ au titre des services centraux.

Les AENE des services déconcentrés se répartissent comme suit :

- Immobilier des services administratifs des services déconcentrés (brique « dépenses du propriétaire ») : 105,70 M€,
- Immobilier des constructions scolaires outre-mer : 140,15 M€,

¹² En 2019, le montant total des reports s'élevait à 192,7 M€ en AE (dont 52,6 M€ de reports sur fonds de concours) et 80,7 M€ en CP (dont 69,36 M€ de reports sur fonds de concours).

- Immobilier des établissements à la charge de l'Etat : 0,54 M€.

1 - Les autres reports de crédits

Outre les AENE, les reports concernent principalement des crédits de fonds de concours non consommés en 2020 pour un total de 33,6 M€ en AE et 41,5 M€ en CP. Les principaux reports concernent le programme 141 (7,6 M€ au titre de l'action « *Innovation numérique pour l'excellence éducative* » du plan d'investissement d'avenir) et le programme 214 (19,5 M€ en AE et 26,3 M€ en CP au titre du financement des équipements et ressources numériques pour les établissements scolaires).

Hors fonds de concours, les reports de crédits généraux s'élèvent à 8 M€ en AE et 10,9 M€ en CP.

2 - Les transferts et virements de crédits

Trois décrets de transfert ont été pris en cours de gestion pour un solde positif de 35,8 M€ pour les crédits de titre 2 et 30 M€ pour les crédits hors titre ¹³. Le montant des crédits transférés est nettement plus élevé en 2021 que lors des trois précédents exercices (en 2020, il était de 2,9 M€ pour le titre 2 et 9,6 M€ pour le hors titre 2). Les transferts les plus élevés concernent :

- Le financement de la mesure sur les néo-bacheliers et les cordées de la réussite : 4,7 M€ en titre 2 pour le programme 139 et 28,7 M€ en titre 2 pour le programme 141 en provenance du programme 364 – *Cohésion* de la mission « Plan de relance » ;
- Le financement de masques et tests anti-Covid : 16,5 M€ pour le programme 214 en provenance du programme 366 – *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19* de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » ;
- Le financement des petits déjeuners à l'école dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : 12 M€ (contre 5 M€ en 2020) pour le programme 230 en provenance du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;
- Le financement de la prime d'activité et de la prime d'équipement informatique : 5,2 M€ pour le titre 2 du programme 143 en provenance du programme 141.

¹³ Décrets portant transfert de crédits n° 2021-831 du 28 juin 2021, n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 et n° 2021-1598 du 8 décembre 2021.

Tableau n° 5 : Montant des transferts et virements intervenus en gestion, en M€

Programmes	T2	HT2	T2+HT2
140	0,56	0,00	0,56
141	11,62	-0,14	11,48
230	13,09	10,35	23,44
139	16,67	0,00	16,67
214	-11,49	18,08	6,59
143	5,27	1,70	6,97
Total	35,72	29,99	65,71

Source : MENJS et MAA

Trois décrets de virement ont permis de redéployer des crédits entre les programmes du MENJS d'une part et ceux du MAA d'autre part. Les montants les plus significatifs concernent le redéploiement de crédits de titre 2 afin d'assurer la bonne exécution de la paie de décembre : 25 M€ en provenance des programmes 141 (- 13 M€) et 214 (- 12 M€) destinés à abonder les crédits des programmes 139 (+ 12 M€) et 230 (+ 13 M€). D'autres virements d'un montant de 0,07 M€ en AE et 0,03 M€ en CP ont également été opérés.

Le détail des décrets de transfert et de virement figure en annexe 4.

3 - Les fonds de concours et attributions de produits

Les crédits de fonds de concours ouverts par arrêtés se sont élevés à 300,1 M€ en AE et 298 M€ en CP, dont 19,2 M€ en titre 2. Le montant des crédits de fonds de concours ouverts en gestion 2021 est nettement plus élevés qu'en 2020 (7,1 M€ en AE et CP) en raison du versement d'un fonds de concours de 264 M€ en provenance de Santé Publique France dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 : 245 M€ sur le HT2 pour l'achat d'autotests pour les élèves des lycées (secteur public et secteur privé) et 19 M€ sur le T2. Le programme 214 – principal bénéficiaire des crédits de fonds de concours – a également été abondé de 25,1 M€ au titre du PIA - *Innovation numérique pour l'excellence éducative*.

Enfin, de nombreux arrêtés portant ouverture de crédits d'attributions de produits sont venus abonder les programmes de la mission pour un montant total de 2,6 M€ en AE et CP.

4 - Autres mouvements de crédits

L'arrêté du 3 novembre 2021 a réparti 45,9 M€ de crédits de la dotation pour mesures générales¹⁴ sur les cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale. Ce montant est nettement plus élevé que celui opéré en 2020 (5,1 M€) et 2019 (0,7 M€). Il s'agit notamment des crédits relatifs à la prime de mobilité et la prime de fidélisation en Seine Saint-Denis, ainsi que de la convergence indemnitaire des personnels administratifs exerçant en Ile-de-France.

C - Les lois de finances rectificatives

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ont été modifiés par les deux lois de finances rectificative (LFR) pour 2021¹⁵. Contrairement aux années passées, les modifications opérées en LFR n'ont porté que sur les crédits du hors titre 2.

La LFR 1 a procédé à une annulation de crédits de 16,3 M€ en AE et CP. Cette annulation porte sur des crédits hors titre 2 mis en réserve et s'explique par des moindres dépenses. Elle porte sur tous les programmes de la mission à l'exception du programme 214.

La LFR 2 a procédé à une ouverture de crédits hors titre 2 de 8,1 M€ sur le programme 143. Cet abondement est motivé par le soutien aux établissements d'enseignement technique confrontés à des difficultés financières consécutives à la crise sanitaire, le renfort en personnel de surveillance (notamment pour la vaccination contre la Covid-19 des élèves de 12 ans et plus et l'accompagnement des élèves en situation de handicap plus nombreux que prévu).

La LFR 2 procède à l'annulation de 75 M€ de crédits hors titre 2 portant sur tous les programmes du ministère de l'éducation nationale. Elle concerne en partie des crédits mis en réserve, ainsi que des crédits non consommés en raison de la crise sanitaire.

Au final, les deux lois de finances rectificatives ont procédé à une annulation nette de 83,2 M€ en AE et CP sur les crédits hors titre 2. Pour la première fois depuis l'exercice 2017, les crédits du titre 2 n'ont pas été abondés en loi de finances rectificative. Toutefois, un important virement de crédits sur le titre 2 est intervenu au titre de l'article 11 de la LOLF (*cf. supra*).

¹⁴ Article 11 de la LOLF.

¹⁵ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 et loi n° 2020-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

D - Globalisation et fongibilité asymétrique

Le montant des mouvements de fongibilité s'élève à 50,2 M€ pour l'ensemble de la mission, dont 28,7 M€ sur le périmètre MENJS et 21,5 M€ pour le programme 143.

En ce qui concerne les programmes du MENJS, certains de ces mouvements sont récurrents comme celui de 2,2 M€ sur le programme 140 destiné à compenser la dépense engagée par les collectivités territoriales pour l'accueil des élèves mis en place les jours de grève¹⁶. De même, le mouvement de 1,9 M€ sur le programme 214 est réalisé chaque année afin d'assurer le paiement des frais inhérents au transfert à Pôle emploi de la gestion de l'indemnisation du chômage des agents relevant du MENJS. Comme en 2020, le CBCM a rendu un avis négatif sur cette demande en raison de l'insuffisance des crédits eu égard aux dépenses prévisionnelles.

À ces mouvements récurrents, d'autres transferts de crédits T2 ont été réalisés en gestion. Le plus élevé d'un montant de 15,4 M€ est relatif à la contribution versée par le ministère au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) au titre de la campagne 2021 (programme 214). En effet, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a modifié les dispositions spécifiques dont bénéficiait l'éducation nationale et mis fin au 1^{er} janvier 2021 au plafonnement des déductions qui étaient accordées au ministère. Le paiement de cette dépense qui n'avait pas été budgétée a été assurée par un mouvement de fongibilité asymétrique réalisé sur les crédits disponibles de titre 2 après pré-liquidation des paies de décembre. Cette demande a été acceptée par le CBCM en raison des arbitrages rendus en de fin de gestion.

À l'inverse, le CBCM a émis un avis défavorable à trois autres demandes formulées au dernier trimestre par le ministère en raison de l'insuffisance des crédits en fin de gestion.

Un mouvement de 5,5 M€ sur le programme 230 a permis de financer sur le titre 6 la revalorisation des AESH annoncée dans le cadre du Grenelle de l'éducation¹⁷.

¹⁶ Ce remboursement est financé à partir des crédits correspondant aux retenues opérées au titre du service non fait sur le salaire des enseignants grévistes. Cette dépense – supérieure au mouvement de fongibilité asymétrique – est en nette diminution puisqu'elle s'élève en 2021 à 2,9 M€ contre 15,3 M€ en 2020 et 9,6 M€ en 2019.

¹⁷ Une nouvelle grille indiciaire des AESH a été publiée par décret n° 2021-1106 du 23 août 2021.

Sur le programme 214, 2 M€ positionnés initialement sur le titre 2 ont été versés sous forme de subventions aux CREPS afin de couvrir les emplois de professeurs de sport transférés en cours de gestion dans le cadre de la réforme du sport de haut niveau. De même, un transfert de crédits de 0,9 M€ a permis le versement d'une subvention à l'association d'entraide du ministère au titre de l'action sociale.

Enfin, un troisième mouvement à hauteur de 361 962 € a été effectué en fin de gestion au titre des emplois gagés¹⁸.

Tableau n° 1 : Mouvements de fongibilité asymétrique

Programmes	Montant en €	Motif
P140 - Enseignement scolaire du 1er degré public	2 131 670	Droit d'accueil des élèves instauré par la loi n°2008-790 du 20 août 2008.
	81 585	Convention entre l'académie d'Orléans-Tours et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)
P141 - Enseignement scolaire du 2nd degré public	333 061	Dépenses de masse salariale de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au titre des actions menées dans le cadre du PIA
P230 - Vie de l'élève	5 543 353	Revalorisation des AESH dans le cadre du Grenelle de l'éducation
	206 815	Financement de la rémunération des personnels mis à disposition par les académies auprès de certaines MDPH.
P214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 890 000	Frais de gestion de l'indemnisation du chômage des agents relevant du MENJS dans le cadre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).
	900 000	Mise à disposition de personnels de l'administration centrale auprès de l'association d'entraide
	201 670	Convergence indemnitaire au bénéfice des personnels des opérateurs affectés en Ile-de-France (rendez-vous salarial du 6 juillet 2021)
	2 000 000	Rémunération des professeurs de sport initialement affectés en services Jeunesse et sports et dont les missions ont été transférés aux CREPS dans le cadre de la réforme du sport de haut niveau.
	15 388 288	Pénalité versée au FIPHFP par le MENJS au titre de la campagne 2021.
s/total MENJS	28 676 442	
P143 - Enseignement technique agricole	20 889 575	Aide financière forfaitaire versée aux associations ou organismes fonctionnant selon le temps plein ("subvention article 44").
	361 962	Financement des emplois gagés.
	283 036	Baisse du nombre d'AESH ayant finalement pu bénéficier d'un CDI.
s/total MAA	21 534 573	
Total mission	50 211 015	

Source : MENJS et MAA

¹⁸ Environ 1 200 emplois de contractuels dans les CFA et CFPPA relevant des établissements d'enseignement technique agricole ont été créés en 1998. En dépit de leur titularisation qui aurait dû avoir pour conséquence leur prise en charge par l'État, ces personnels sont restés à la charge des établissements concernés.

En ce qui concerne l'enseignement agricole, le mouvement de fongibilité asymétrique qui affecte chaque année les crédits du programme 143 pour le financement des établissements privés du temps plein s'est élevé 20,9 M€¹⁹.

Une seconde opération de fongibilité asymétrique de 283 036 € est intervenue en gestion en raison de la baisse du nombre d'AESH ayant finalement pu bénéficier d'un CDI (10,4 agents contre 25 prévus en LFI 2021). Enfin, un troisième mouvement de fongibilité asymétrique a été opéré au titre des emplois gagés pour un montant de 361 926 €.

Au total, la fongibilité asymétrique opérée sur le programme 143 s'élève à 21,5 M€.

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

A - La dépense totale

Tableau n° 2 : Exécution budgétaire en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
n°140	1 ^{er} degré public	23 654,49	23 657,21	23 587,83
n°141	2 nd degré public	34 086,64	34 107,21	33 976,76
n°230	Vie de l'élève	6 422,56	6 411,26	6 384,40
n°139	Enseignement privé	7 764,82	7 779,46	7 767,33
n°214	Soutien	2 624,59	3 168,69	2 800,88
Sous-total MENJS		74 553,10	75 123,84	74 517,21
n°143	Enseignement agricole	1 483,61	1 497,98	1 488,29
Mission Enseignement scolaire		76 036,71	76 621,82	76 005,50

¹⁹ Ce mouvement récurrent est opéré au profit des établissements privés du temps plein pour leur permettre de recruter des personnels enseignants et documentalistes à temps incomplet et remplacer des enseignants contractuels absents.

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		LFI	Crédits disponibles (a)	Crédits consommés (b)
n°140	1er degré public	23 654,49	23 657,80	23 587,64
n°141	2nd degré public	34 086,64	34 107,49	33 976,28
n°230	Vie de l'élève	6 422,56	6 412,70	6 384,09
n°139	Enseignement privé	7 764,82	7 779,51	7 767,18
n°214	Soutien	2 492,81	2 829,27	2 701,16
Sous-total MENJS		74 421,32	74 786,76	74 416,35
n°143	Enseignement agricole	1 483,61	1 499,47	1 481,45
Mission Enseignement scolaire		75 904,93	76 286,22	75 897,80

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

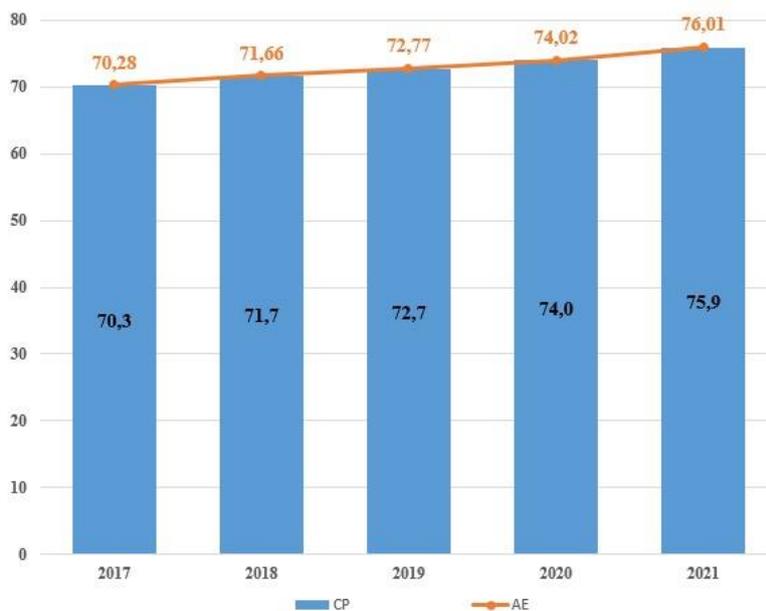
(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements

Source : LFI 2021 et Chorus

Au cours de la gestion 2021, les AE ont été abondées de 585,1 M€ (soit 0,8 % des crédits ouverts en LFI) et les CP de 381,3 M€ (soit 0,5 % des crédits ouverts en LFI)²⁰. La consommation des crédits ouverts est en léger recul par rapport à l'exercice précédent : 99,2 % des AE et 99,5 % des CP (contre respectivement 99,4 % et 99,7 % en 2019) avec une nette disparité entre les crédits titre 2 et hors titre 2. Alors que le taux de consommation du T2 est de 99,6 %, celui du HT2 est de 94,4 % en AE et 97,8 % en CP. Au final, le volume des crédits ouverts non consommés s'élève à 616 M€ en AE et 388 M€ en CP.

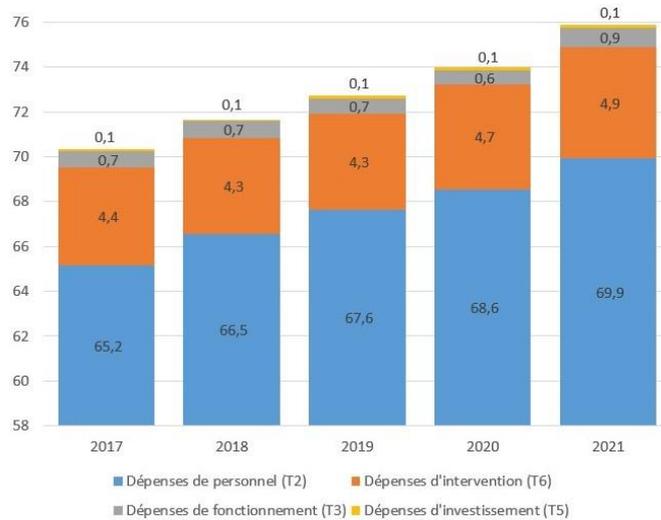
²⁰ L'ouverture de crédits en cours de gestion est sensiblement plus élevée qu'au cours de l'exercice 2020 : respectivement 0,4 % en AE et 0,2 % en CP.

Graphique n° 5 : Exécution 2017-2021, en Md€

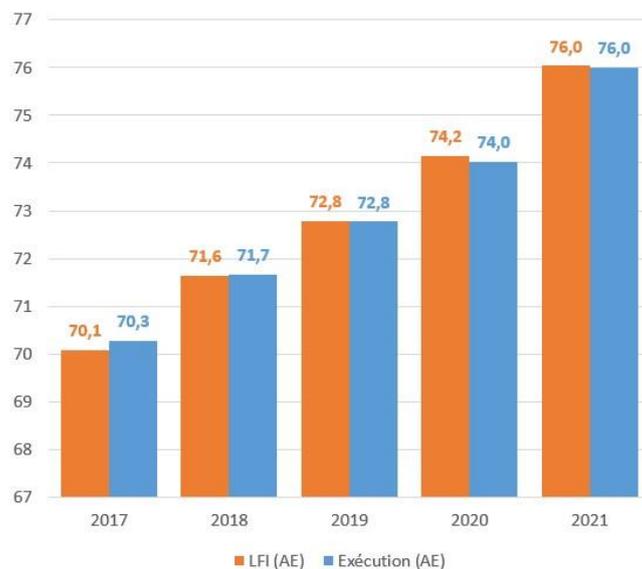


Source : Chorus

Graphique n° 6 : Les dépenses 2017-2021 de la mission par titre (CP), en Md€



Source : Chorus

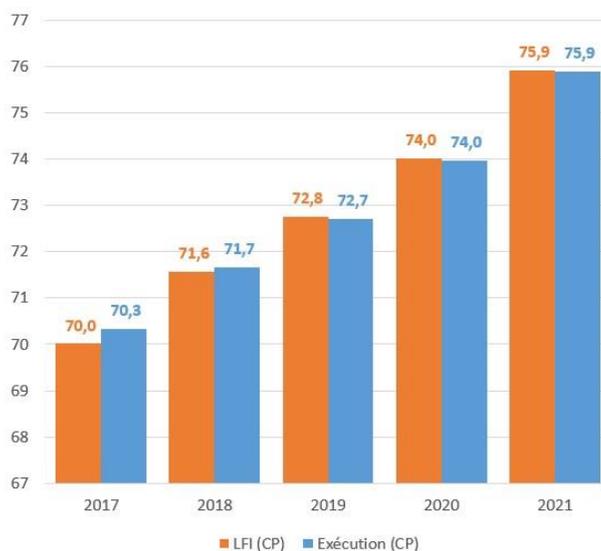
Graphique n° 7 : LFI et exécution 2017-2021 (AE), en Md€

Source : Chorus

Tableau n° 3 : Évolution des dépenses entre 2020 et 2021

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€					
		Crédits disponibles		Évol. 2021/2020	Exécution		Évol. 2021/2020
		2020	2021		2020	2021	
140	1er degré public	23 126,99	23 657,21	2,3%	23 101,84	23 587,83	2,1%
141	2nd degré public	33 567,02	34 107,21	1,6%	33 451,61	33 976,76	1,6%
230	Vie de l'élève	6 073,07	6 411,26	5,6%	6 042,33	6 384,40	5,7%
139	Ens. privé	7 732,46	7 779,46	0,6%	7 721,64	7 767,33	0,6%
214	Soutien	2 484,40	3 168,69	27,5%	2 238,06	2 800,88	25,1%
s/total MENJS		72 983,94	75 123,84	2,9%	72 555,48	74 517,21	2,7%
143	Ens. agricole	1 470,74	1 497,98	1,9%	1 464,99	1 488,29	1,6%
Total mission		74 454,68	76 621,82	2,9%	74 020,44	76 005,50	2,7%

Source : LFI, RAP 2020 et Chorus

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2017-2021 (CP), en Md€

Source : Chorus

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses entre 2020 et 2021

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€					
		Crédits disponibles		Évol. 2021/2020	Exécution		Évol. 2021/2020
		2020	2021		2020	2021	
140	1 ^{er} degré public	23 126,99	23 657,80	2,3%	23 101,34	23 587,64	2,1%
141	2 nd degré public	33 567,02	34 107,49	1,6%	33 452,16	33 976,28	1,6%
230	Vie de l'élève	6 073,07	6 412,70	5,6%	6 041,22	6 384,09	5,7%
139	Ens. privé	7 732,46	7 779,51	0,6%	7 721,62	7 767,18	0,6%
214	Soutien	2 222,79	2 829,27	27,3%	2 188,05	2 701,16	23,5%
s/total MENJS		72 722,33	74 786,76	2,8%	72 504,39	74 416,35	2,6%
143	Ens. agricole	1 471,49	1 499,47	1,9%	1 464,23	1 481,45	1,2%
Total mission		74 193,83	76 286,22	2,8%	73 968,62	75 897,80	2,6%

Source : LFI, RAP 2020 et Chorus

Les crédits exécutés en 2021 s'élèvent à 76 005,5 M€ en AE et 75 897,8 M€ en CP. La dépense est en hausse de 1,9 Md€ à champ courant par rapport à 2020, soit une hausse de 2,6 % en AE et 2,5 % en CP. Le

rapprochement des services de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports s'est traduit par une dépense de 138 M€ sur le programme 214.

La hausse est plus marquée sur les crédits hors T2 : 9,9 % en AE et 9,2 % en CP contre 2 % pour les crédits T2.

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance très marquée des dépenses de personnel (92 % des CP consommés en 2021).

Les dépenses de la mission ont augmenté de 5,6 Md€ entre 2017 et 2021 (+ 7,9 %), dont 4,8 Md€ pour le T2 (+ 7,3 %) et 0,8 Md€ pour le HT2 (+ 15,6 %).

B - Les emplois et les dépenses de personnel

1 - Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission Enseignement scolaire pour 2021 adopté en loi de finances initiale est de 1 037 762 ETPT, en hausse de 0,3 % (+ 3 343 ETPT) par rapport au plafond voté en 2020²¹. Alors que la mission faisait encore, en 2020, l'objet d'un schéma d'emplois particulièrement exigeant (- 5 003 ETPT), la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et le rapprochement entre l'Éducation, la Jeunesse et les Sports (+ 2 477 ETPT) sont à l'origine d'un assouplissement, interrompant de fait la contraction du plafond d'emplois engagée depuis 2018.

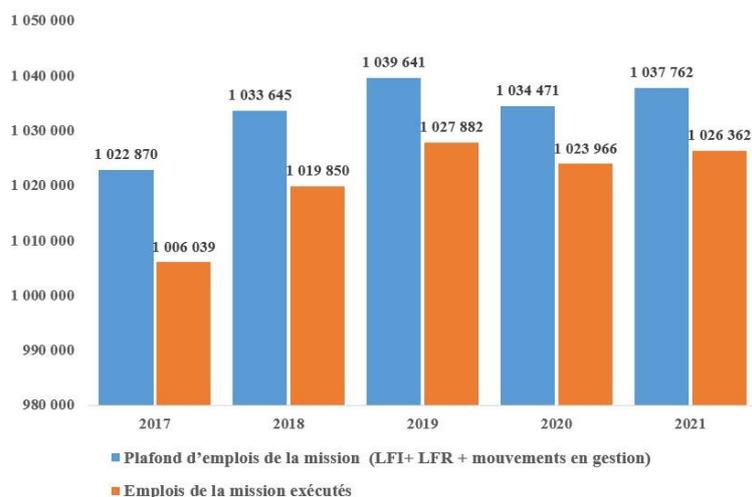
Tableau n° 5 : Plafond d'emplois 2021 par programme, en ETPT

	140 - 1 ^{er} degré public	141 - 2 nd degré public	230 - Vie de l'élève	139 - Ens privé 1 ^{er} & 2 nd degrés	214 - Soutien	S/total MEN	143 - Ens.tech. agricole	Total mission
Plafond d'emploi LFI 2020	342 308	454 692	61 970	133 867	26 248	1 019 085	15 334	1 034 419
Transfert			910		2 501	3 411		3 411
Schéma d'emploi 2021	680	-600		-80		-	-48	-48
Extension en 2021 des mesures 2020	293	-293				-	-20	-20
Correction technique	-3	-4	3		4	-		0
Correction technique art. 11 LPFP						-		0
Plafond d'emploi LFI 2021	343 278	453 795	62 883	133 787	28 753	1 022 496	15 266	1 037 762
Ecart plafond LFI 2020 / LFI 2021	970	-897	913	-80	2 505	3 411	-68	3 343
Evol. plafond LFI 2020 / LFI 2021	0,28%	-0,20%	1,47%	-0,06%	9,54%	0,33%	-0,44%	0,32%
Ecart hors corrections techniques	973	-893	910	-80	2 501	3 411	-68	3 343
Evol. plafond LFI 2020 /LFI 2021 hors corrections techniques	0,28%	-0,20%	1,47%	-0,06%	9,53%	0,33%	-0,44%	0,32%

²¹ Le plafond de la LFI 2020 était en recul de 0,5 % par rapport à 2019.

Source : ministères

Graphique n° 9 : Plafond d'emplois et exécution de la mission, en ETPT



En 2021, l'exécution est de nouveau marquée par une sous-réalisation du plafond d'emplois adopté en LFI, à hauteur de 11 400 ETPT, en augmentation par rapport à 2020 (10 512)²². Celui-ci a été consommé à hauteur de 98,9 % de la prévision en LFI. Cette sous-consommation résulte notamment de l'extension en année pleine du schéma d'emplois de 2020.

Tableau n° 6 : Consommation du plafond d'emplois

Programmes	2020		2021						Évolution 2021-2020	
	LFI + mouvements en gestion	Réalisation	LFI	Mouvements en gestion	Total	Réalisation	Ecart à la LFI	Taux de consommation	Prévisions	Réalisation
P 140	342 318	340 755	343 278	10	343 288	341 791	-1 487	99,6%	0,3%	0,3%
P 141	454 717	450 251	453 795	21	453 816	449 322	-4 473	99,0%	-0,2%	-0,2%
P 230	61 973	61 823	62 883	2	62 885	61 439	-1 444	97,7%	1,5%	-0,6%
P 139	133 867	132 248	133 787		133 787	132 482	-1 305	99,0%	-0,1%	0,2%
P 214	26 262	23 586	28 753	33	28 786	26 065	-2 688	90,5%	9,6%	10,5%
S/total MENJS	1 019 137	1 008 663	1 022 496	66	1 022 562	1 011 099	-11 397	98,9%	0,3%	0,2%
P 143	15 334	15 303	15 266	0	15 266	15 263	-3	100,0%	-0,4%	-0,3%
Total MIES	1 034 471	1 023 966	1 037 762	66	1 037 828	1 026 362	-11 400	98,9%	0,3%	0,2%

Source : ministères

²² 11 589 en 2019, 13 867 en 2018 et 16 814 en 2017.

Concernant le programme 143, la situation est particulière. 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. La sous-réalisation du plafond d'emploi est très réduite (3 ETPT).

Concernant les autres programmes de la mission, l'exercice 2021 est caractérisé par une hausse du niveau des emplois réellement consommés (+ 2 436 ETPT) après une année de baisse (- 3 836 ETPT en 2020²³), ce qui illustre les difficultés du ministère de l'éducation nationale en matière de pilotage de l'exécution du plafond d'emplois.

2 - Le schéma d'emplois

Pour le pilotage du schéma d'emplois, qui vise à calibrer les flux entrant et sortant de personnels, le ministère de l'éducation nationale a adopté un rythme calé essentiellement sur l'année scolaire, les départs et les arrivées intervenant majoritairement au mois de septembre. De ce fait, l'évolution de la consommation du plafond d'emplois d'une année donnée N résulte aux deux-tiers de la réalisation du schéma d'emplois N-1 et pour le tiers restant de la réalisation du schéma d'emplois à la rentrée de septembre de l'année en cours.

Si, pour l'année 2021, le schéma d'emplois prévisionnel envisageait une baisse de 80 ETP sur le programme 143, il ne prévoyait en revanche aucune suppression d'ETP sur le périmètre MENJS, la création de 2 039 postes d'enseignants dans le premier degré étant intégralement compensée par la suppression de 1 800 postes d'enseignants dans le second degré et de 239 postes dans l'enseignement privé, aucune création de poste n'étant prévue dans le programme 230, *Vie de l'élève* et le programme 214, *Soutien de la politique*²⁴.

L'exécution se caractérise par un net infléchissement avec un solde des entrées et des sorties qui entraîne une diminution des équivalents temps plein au MENJS.

²³ + 8 062 en 2019, + 13 736 ETPT en 2018, + 16 320 ETPT en 2017.

²⁴ En gestion, seul un tiers de ces mouvements sont réalisés sur l'exercice 2021, soit + 680 ETP sur le P140 ; - 600 sur le P141 et - 80 ETP sur le P139 à la rentrée scolaire 2021.

**Tableau n° 7 : Évolution du schéma d'emplois de la MIES,
en ETP**

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
Sorties	55 600	50 352	54 561	56 942
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>18 446</i>	<i>19 822</i>	<i>21 437</i>	<i>21 009</i>
Entrées	51 733	53 341	54 481	52 883
Variation des ETP (entrées moins sorties)	- 3 866	2 988	- 80	- 4 059

Source : ministères

Le schéma d'emplois réalisé s'établit à - 4 059 ETP, dont - 3 987 pour les programmes du ministère de l'éducation nationale et - 72 pour le programme du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Tableau n° 8 : Exécution du schéma d'emplois de la MIES en 2021, en ETP

LFI	<i>TOTAL</i>				<i>ENSEIGNANTS</i>				<i>ENSEIGNANTS STAGIAIRES</i>			<i>NON ENSEIGNANTS</i>		
	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
P 140	22 088	20 049	6 467	2 039	11 871	8 932	6 224	2 939	9 900	10 800	-900	317	317	0
P 141	23 383	25 183	9 541	-1 800	10 394	12 194	7 491	-1 800	10 255	10 255	0	2 734	2 734	0
P 230	1 145	1 145	567	0	0	0	0	0	0	0	0	1 145	1 145	0
P 139	6 410	6 649	4 050	-239	4 050	4 189		-139	2 360	2 460	-100	0	0	0
P 214	732	732	614	0	0	0	0	0	0	0	0	732	732	0
S/total MENJS	53 758	53 758	21 239	0	26 315	25 315	13 715	1 000	22 515	23 515	-1 000	4 928	4 928	0
P 143	723	803	198	-80	592	650	146	-58	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total MIES	54 481	54 561	21 437	-80	26 907	25 965	13 861	942	22 515	23 515	-1 000	4 928	4 928	0
Exécution	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois exécuté	Entrées	Sorties	dont départs en retraite	Schéma d'emplois réalisé	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois réalisé	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois réalisé
P 140	22 996	23 758	7 363	-762	12 728	12 273	7 219	455	10 030	11 173	-1 143	238	312	-74
P 141	19 373	22 497	9 461	-3 124	8 638	11 606	7 232	-2 968	8 310	8 064	246	2 425	2 827	-402
P 230	1 197	1 447	734	- 250	0	0	0	0	0	0	0	1 197	1 447	-250
P 139	6 419	7 180	2 636	- 762	4 242	4 779	2 636	-538	2 177	2 401	-224	0	0	0
P 214	1 727	816	602	911	0	0	0	0	0	0	0	1 727	816	911
S/total MENJS	51 712	55 699	20 796	-3 987	25 608	28 658	17 087	-3 050	20 517	21 638	-1 120	5 587	5 403	184
P 143	1 171	1 243	213	-72	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total MIES	52 883	56 942	21 009	-4 059	25 608	28 658	17 087	-3 050	20 517	21 638	-1 120	5 587	5 403	184
Ecart au schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	dont départs en retraite	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Ecart Schéma d'emplois	Entrées	Sorties	Ecart Schéma d'emplois
P 140	-908	-3 709	-896	2 801	-857	-3 341	-995	2 484	-130	-373	243	79	5	74
P 141	4 010	2 686	80	1 324	1 756	588	259	1 168	1 945	2 191	-246	309	-93	402
P 230												-52	-302	250
P 139	-9	-531	1 414	523	-192	-590	-2 636	399	183	59	124			
P 214												-995	-84	-911
S/total MENJS	2 046	-1 941	443	3 987	707	-3 343	-3 372	4 050	1 998	1 877	120	-659	-475	-184
P 143	-448	-440	-15	-8	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total MIES	1 598	-2 381	428	3 979	707	-3 343	-3 372	4 050	1 998	1 877	120	-659	-475	-184

Source : ministères

Ce sont pour l'essentiel les programmes 139, 140 et 141 qui expliquent ce niveau de sous réalisation : par rapport à la prévision, le nombre d'emplois créés effectivement pourvus est inférieur de 762 pour les programmes 139 et 140, et de 3124 pour le programme 141, avec des entrées en recul (écart de 1299) mais surtout des sorties (départs à la retraite inclus) en plus grand nombre (écart de 2 693).

Cette sous-exécution est principalement due aux difficultés de recrutement de l'Éducation nationale²⁵, à l'augmentation sensible des cessations de fonctions d'enseignants²⁶ et à des départs à la retraite plus nombreux que prévu (écart de 3 226). Cette situation a rendu d'autant plus complexe les recrutements en cours d'année pour tenir compte de la non fermeture de classes dans le 1^{er} degré en milieu rural et du besoin de personnels contractuels pour remplacer à titre temporaire les enseignants absents en raison de la crise sanitaire.

Concernant le programme 214, la sur-exécution de 911 ETP est principalement due aux évolutions liées aux modalités d'accueil des services de la jeunesse et des sports dans les services centraux et académiques au 1^{er} janvier 2021 et aux mesures d'ajustement qui les ont accompagnées.

Si une trajectoire de maîtrise des effectifs est engagée depuis 2019 (le schéma d'emplois a été négatif à cette date avant d'être à nouveau positif en 2020), elle demeure fragile. Le plafond d'emplois a de nouveau progressé en 2021 alors que les conséquences de la gestion à l'œuvre jusqu'en 2017 continuent à produire leurs effets. En dépit des baisses d'effectifs d'élèves, le nombre d'agents en équivalent temps plein a augmenté depuis le début de l'actuelle mandature.

Malgré la hausse du taux de scolarisation à 3 ans, la baisse des effectifs va se poursuivre dans les années à venir à la fois dans les niveaux préélémentaire et élémentaire, mais aussi dans le second degré, désormais atteint par ce phénomène. Ceci résulte essentiellement des évolutions démographiques, avec des générations de moins en moins nombreuses²⁷.

En conséquence, confronté à de nombreux défis (réduction des effectifs d'élèves, numérisation, évolution des carrières, difficultés de recrutement, départs plus nombreux, poids croissant des contractuels, etc.), le ministère de l'éducation nationale doit conforter sa vision de long terme de la gestion de ses effectifs et inscrire davantage sa gestion des ressources humaines dans une logique pluriannuelle.

²⁵ 41 300 candidats présents pour 10 600 postes ouverts en 2021, contre 42 040 postulants pour 10 180 places en 2019. En 2003, 81 661 candidats présents postulaient pour 17 140 postes proposés.

²⁶ 1 652 démissions de titulaires en 2020-2021 pour 1 648 en 2018-2019 auxquelles s'ajoutent 814 ruptures conventionnelles en 2020-2021, dispositif introduit par la loi de transformation de la fonction publique de 2019.

²⁷ DEPP, *Note d'Information* n° 21.15, mars 2021.

3 - La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

En 2021, le montant des crédits de titre 2 consommés, sur le périmètre de la mission « enseignement scolaire » a été de 69,934 milliards d'euros, inférieur au montant des crédits de ce titre (70,130 Md€) prévus en loi de finances initiale. Un tel résultat inédit s'inscrit dans un processus de meilleur suivi de la dépense salariale et de réduction régulière de l'abondement inscrit en loi de finances rectificative²⁸.

Tableau n° 9 : Prévision et consommation des crédits T2, en M€

	P 140	P 141	P 230	P 139	P 214	S / total MENJS	P 143	Total mission
Crédit T2 LFI	23 614,57	33 981,45	2 826,54	6 952,16	1 781,92	69 156,65	973,99	70 130,63
CAS pension LFI	8 480,91	11 223,68	560,96	43,78	497,41	20 806,74	235,49	21 042,23
Crédits T2 LFI hors CAS	15 133,66	22 757,77	2 265,59	6 908,38	1 284,52	48 349,91	738,49	49 088,40
Crédits T2 ouverts	23 618,47	34 012,25	2 839,07	6 970,01	1 785,02	69 224,81	979,26	70 204,07
CAS pension crédits ouverts	8 480,91	11 223,68	560,96	43,78	497,41	20 806,74	235,49	21 042,23
Crédits T2 ouverts hors CAS	15 137,56	22 788,57	2 278,11	6 926,23	1 287,61	48 418,08	743,77	49 161,84
Crédits T2 exécutés	23 549,91	33 890,37	2 825,78	6 960,84	1 755,23	68 982,14	951,86	69 934,00
CAS pension crédits exécutés	8 436,76	11 152,22	553,28	44,83	476,69	20 663,77	226,96	20 890,73
Crédits T2 exécutés hors CAS	15 113,15	22 738,16	2 272,50	6 916,01	1 278,54	48 318,37	724,89	49 043,26
Taux d'exécution T2	99,7%	99,6%	99,5%	99,9%	98,3%	99,6%	97,2%	99,6%
Taux d'exécution CA S	99,5%	99,4%	98,6%	102,4%	95,8%	99,3%	96,4%	99,3%
Taux d'exécution T2 hors CAS	99,8%	99,8%	99,8%	99,9%	99,3%	99,8%	97,5%	99,8%

Source : ministères

Le niveau d'exécution des crédits de T2 au regard des crédits disponibles s'établit à 99,6 %. Ce taux est légèrement inférieur à celui constaté en 2020 (99,75 %). Au regard de la LFI 2021, le montant des crédits non consommés de la mission est de 196,6 M€ dont 174,5 M€ sur le seul périmètre du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Tableau n° 10 : Évolution des crédits T2 de la mission, en Md€

	exécution 2019	exécution 2020	Evol. 19/20	Evol. en %	exécution 2021	Evol. 21/20	Evol. en %
T2	67,64	68,55	0,91	1,3%	69,93	1,38	2,0%
T2 hors CAS pensions	47,28	47,86	0,58	1,2%	49,04	1,18	2,5%
CAS pensions	20,36	20,69	0,33	1,6%	20,89	0,20	1,0%

Source : ministères

²⁸ 12,03 M€ en 2020, 128,34 M€ en 2019 et 203,32 M€ en 2018.

En 2021, la masse salariale exécutée a augmenté de 1,38 Md€, soit + 2 % contre 0,91 Md€ en 2020 (+ 1,35 %)²⁹. À périmètre constant, l'évolution aurait été de 1,74 %.

Tableau n° 11 : Évolution des emplois et de la masse salariale

	Emplois en ETPT				Masse salariale (crédits T2 hors CAS pensions)			
	2020	2021	Evol. en ETPT	Evol. En %	2020	2021	Evol. en M€	Evol. En %
P 140	340 755	341 791	1 036	0,3%	14 718,63	15 113,15	394,52	2,7%
P 141	450 251	449 322	-929	-0,2%	22 258,41	22 738,16	479,75	2,2%
P 230	61 823	61 439	-384	-0,6%	2 208,93	2 272,50	63,58	2,9%
P 139	132 248	132 482	234	0,2%	6 874,51	6 916,01	41,50	0,6%
P 214	23 586	26 065	2 479	10,5%	1 088,69	1 278,54	189,85	17,4%
S/total MENJS	1 008 663	1 011 099	0	0,0%	47 149,17	48 318,37	1 169,20	2,5%
P 143	15 303	15 263	-40	-0,3%	710,41	724,89	14,49	2,0%
Total MIES	1 023 966	1 026 362	-40	0,0%	47 859,58	49 043,26	1 183,69	2,5%

Source : ministères

L'évolution de la masse salariale est supérieure à celle des emplois consommés, qui sont demeurés stables. Ce différentiel illustre une augmentation du niveau de rémunération de l'emploi moyen.

L'augmentation de la masse salariale peut être décomposée en deux facteurs : les mesures catégorielles pérennes d'une part, en particulier de revalorisation des traitements des enseignants, et l'impact des mouvements structurels, en particulier le glissement vieillesse technicité (GVT), d'autre part. En 2021, contrairement aux années précédentes, les mouvements structurels ont eu un impact inférieur aux diverses mesures catégorielles.

Tableau n° 12 : Les différentes composantes de l'évolution de la masse salariale au MENJS (en M€)

Socle exécution 2020 (périmètre 2021)	47 149,17
GVT négatif (effet noria)	- 329,56
Schéma d'emploi	- 41,16
Mesures générales	25,64
Mesures catégorielles (yc PPCR)	421,90
GVT positif (mesures individuelles)	644,39
Mesures diverses	447,98
Exécution 2021	48 318,4

Source : MENJS

²⁹ La progression avait été de 1,11 Md€ en 2019 (+ 1,66 %), de 1,36 Md€ (+ 2,1 %) en 2018 et de 2,67 Md€ (+ 4,3 % en 2017).

Des départs plus nombreux à l'origine d'un GVT moins important que prévu

Le glissement vieillesse technicité 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 2021, le GVT solde hors CAS³⁰ s'établit à 314,8 M€, inférieur de 17,7 M€ à la LFI. Ce GVT réalisé a été calculé en neutralisant l'effet des retards en gestion constatés fin 2020 pour les campagnes d'avancement d'échelon et de grade, en raison de la crise sanitaire³¹.

Selon le ministère, l'écart à la budgétisation initiale peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la pyramide des âges du ministère avec des populations nombreuses en milieu de carrière, la difficulté à anticiper la dynamique induite par les grilles renouvelées et notamment le passage à la classe exceptionnelle ou encore un nombre supérieur, en 2021, de départs générant un GVT négatif plus important³².

Le GVT explique ainsi pour 26,9 % la hausse des dépenses de personnel.

Des mesures pour contrecarrer le manque d'attractivité

Dans l'enveloppe de 395,5 M€ consacrée en 2021 au déploiement des mesures issues du Grenelle de l'éducation, plus de 40 % l'ont été au profit d'une revalorisation du traitement des enseignants en début de carrière pour faire face au problème d'attractivité du métier. Les rémunérations des enseignants français se situent en deçà du niveau européen moyen pour des situations comparables³³ et se placent également en dessous du revenu du travail des actifs ayant au moins le niveau licence, alors que les ministères de l'éducation successifs ont tenu à maîtriser l'accès à la fonction d'enseignant³⁴. Par ailleurs, les salaires des enseignants se caractérisent par un niveau de départ bas et une évolution forte en milieu et fin de carrière.

³⁰ Hors programme 143.

³¹ Celle-ci avait conduit à un allongement des délais de traitement et à des retards dans l'organisation des campagnes de promotion induisant un report de 29,3 M€.

³² Il a été constaté une augmentation des départs en retraite, des départs suite à une rupture conventionnelle ainsi qu'un rebond compensant les départs plus faibles en disponibilité et congés parentaux de 2020.

³³ Rapport annuel « Regards sur l'éducation » 2020 publié par l'OCDE en septembre 2021.

³⁴ Les salaires des professeurs sont inférieurs à ceux des actifs du privé de 21 % dans le préélémentaire, 23 % dans l'élémentaire et 12 % au collège. Une certaine similitude peut être notée dans les lycées et les classes préparatoires. Cette comparaison, pour être

La première tranche de la prime d'attractivité versée en début de carrière a représenté en 2021 un coût de 162 millions d'euros.

La prime d'attractivité

La prime d'attractivité³⁵ a été versée à compter du mois de mai 2021 aux enseignants en début de carrière et qui ont jusqu'à quinze ans d'ancienneté (portés à vingt-deux ans en 2022), pour un montant compris entre 41 et 116 euros par mois selon les échelons³⁶. Les conseillers principaux d'éducation, les psychologues de l'éducation nationale et les contractuels sont également concernés. L'ambition selon laquelle « *aucun professeur ne gagne moins de 2 000 euros par mois* » ne pourra être atteinte avant plusieurs années.

Prime d'attractivité en fonction de l'échelon pour les fonctionnaires

Échelon	Montant annuel brut
7 ^{ème} échelon	500 €
6 ^{ème} échelon	500 €
5 ^{ème} échelon	700 €
4 ^{ème} échelon	900 €
3 ^{ème} échelon	1 250 €
2 ^{ème} échelon	1 400 €

Source : ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports

En 2021, la prime a concerné 31 % des enseignants titulaires et 96 % des contractuels, bénéficiant d'une hausse comprise entre 1 400 euros et 500 euros bruts annuels pour les titulaires et entre 400 et 800 euros pour les contractuels. Un professeur débutant gagne ainsi 100 euros nets de plus chaque mois. Un contractuel en début de carrière gagne 54 euros nets de plus chaque mois.

Des heures supplémentaires pour adapter le service aux évolutions démographiques et au développement de certains dispositifs

rigoureuse, doit cependant tenir compte des autres caractéristiques d'exercice des différents emplois.

³⁵ Décret n° 2021-276 du 12 mars 2021 instituant une prime d'attractivité pour certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale ainsi que pour certains psychologues de l'éducation nationale.

³⁶ Coût global de 267 M€ en année pleine.

Le recours aux heures supplémentaires dans le second degré permet au ministère de s'adapter à la diminution du nombre d'élèves à venir³⁷ et de développer certains dispositifs³⁸.

Les heures supplémentaires années (HSA) se distinguent des heures supplémentaires effectives (HSE), qui sont des heures ponctuelles, notamment pour du remplacement en ce qu'elles sont intégrées dans l'emploi du temps des enseignants tout au long des 36 semaines de l'année scolaire. Le nombre d'HSA que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, en sus de leur service hebdomadaire, a été porté à deux en 2019³⁹.

Le coût total des heures supplémentaires en 2021 était de 1,173 milliard d'euros. Sur l'année 2021, dans l'enseignement public du second degré, 581 560 HSA ont été effectuées. Entre 2017 et 2021, le volume a augmenté de 56 091 HSA, ce qui correspond à 3 116 ETP de professeurs certifiés pour le seul enseignement public du second degré.

Tableau n° 13 : Les heures supplémentaires dans l'enseignement public du second degré

Heures	2017		2018		2019		2020		2021		21/17
	Dépenses en M€ (hors charges)	Évaluation des contingents	Dépenses en M€ (hors charges)	Évaluation des contingents	Dépenses en M€ (hors charges)	Évaluation des contingents	Dépenses en M€ (hors charges)	Évaluation des contingents	Dépenses en M€ (hors charges)	Évaluation des contingents	
HSA	737,37	525 669	763,90	526 688	792,39	544 434	824,96	568 862	845,12	581 760	10,7 %
HSE	235,17	5 897 015	255,17	6 123 286	263,43	6 256 124	219,46	5 101 782	245,96	5 735 142	- 2,7 %
HI	72,59	1 249 767	77,20	1 279 089	76,83	1 269 598	57,53	926 259	74,70	1 204 032	- 3,7 %
Autres	18,30	725 755	8,63	327 915	8,50	320 689	6,57	248 746	8,20	308 056	- 57,6 %
Total	1 063,42	NS	1 104,91	NS	1 141,15	NS	1 108,52	NS	1 173,99	NS	

Source : MENJS.

Par rapport à 2017, seules les HSA présentent une hausse de leur consommation (+ 10,7 %), tandis que les HSE, les heures d'interrogation (HI) et les autres heures supplémentaires restent en baisse (respectivement - 2,7 %, - 3,7 % et - 57,5 %).

³⁷ Un ETP correspond à 648 heures supplémentaires par an réparties sur 36 semaines.

³⁸ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017.

³⁹ Depuis le 1^{er} septembre 1999, le montant de la 1^{ère} HSA accomplie par les enseignants au-delà de leur volume d'heure obligatoire est majoré de 20 %. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les HSE sont rétribuées à raison de 1/36 e d'HSA, majoré de 25 %. À titre d'exemple, le montant de l'HSE d'un professeur certifié de classe normale s'élève à 43,6 euros en 2021.

Pour les HSA, leur progression au sein du programme 141⁴⁰ est liée à la mise en œuvre de la mesure de seconde HSA non refusable.

Concernant les HSE et les HI, leur consommation avait fortement diminué en 2020 en raison de la crise sanitaire et du premier confinement strict du 17 mars au 11 mai 2020. La dépense des HSE et des HI augmente entre 2020 et 2021 (respectivement +11 % et +29,9 %). Elle reste toutefois un peu en deçà du niveau antérieur à la pandémie, malgré un renforcement des dispositifs de remise à niveau des élèves, notamment les stages de vacances scolaires.

Sur l'ensemble des programmes de la MIES, les dépenses en heures supplémentaires hors charges se sont élevées en 2021 à 1 423 M€ (contre 1 350 M€ en 2020 et 1 384 M€ en 2019). Le constat 2021, relatif aux heures supplémentaires, fait ainsi apparaître une augmentation en dépenses courantes par rapport à 2020 de + 5,4 %, mais de + 14,6 % par rapport à 2017.

Le volume global en contingents d'heures est estimé en 2021 à :

- 737 381 heures supplémentaires annualisées (à raison d'une heure par semaine, pour 36 semaines d'enseignement), soit + 2,1 % par rapport à 2020 et + 8,7 % par rapport à 2017 ;
- 6 367 310 heures supplémentaires effectives, soit + 11,2 % par rapport à 2020 et - 3,3 % par rapport à 2017 ;
- 1 443 706 heures d'interrogation, soit + 30,0 % par rapport à 2020 et - 3,9 % par rapport à 2017 ;
- et 320 465 autres heures supplémentaires, soit + 23,5 % par rapport à 2020 et - 58 % par rapport à 2017.

En 2021, le nombre total d'élèves dans le second degré public comme le nombre d'enseignants ont diminué de 0,2 % alors que le nombre de HSA a augmenté de 2,3% entraînant *de facto* une augmentation de l'offre scolaire du secondaire concomitante à la dernière année de mise en œuvre de la réforme du lycée.

⁴⁰ C'est également le cas pour le programme 139.

**Tableau n° 14 : Les moyens d'enseignement du second degré
entre 2017 et 2021**

Programme 141		2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2017
HSA	évaluation des contingents	525 669	526 688	544 434	568 862	581 760	+ 10,7 %
	dépenses en euros (en milliers, hors charges)	737 371,2	763 903,9	792 386	824 964,9	845 119	+ 14,6 %
Effectifs 2 nd degré public (en milliers)		4 437	4 446,5	4 468,5	4 473,6	4 463,4	+ 0,6 %
Emplois en ETPT		451 893	453 966	453 822	450 251	449 322	- 0,6 %

Source : MENJS

Ces dernières années, la croissance des heures supplémentaires est également liée au déploiement de dispositifs mobilisant de nombreuses heures supplémentaires. C'est notamment le cas des « vacances apprenantes », mais également des stages de réussite et de « devoirs faits », dont le financement est imputé sur les programmes 230 et 139. En 2020, le coût de ce seul dispositif sur le titre 2 s'élevait à 58,5 M€, dont 52,8 M€ en HSE et 5,7 M€ en vacation.

Le PPCR : une dépense d'un milliard d'euros sans impact sur l'organisation du travail des enseignants

La mise en œuvre des mesures issues du parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) a été poursuivie pour un coût total de 26,4 M€⁴¹ hors CAS inscrits au PLF 2021.

En 2021, la mise en œuvre des mesures issues du PPCR au sein du MENJS a concerné les enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale ainsi que d'autres personnels. Cela s'est traduit par la revalorisation des grilles indiciaires, en particulier la création du nouvel échelon sommital du grade de la hors classe des corps enseignants et assimilés : 8,9 M€ ; l'accès des personnels enseignants à la classe exceptionnelle : 17,1 M€ ; l'augmentation des indemnités rattachées au traitement : 0,4 M€.

Si le PPCR a bien eu pour effet de mieux rémunérer les enseignants, ses modalités de déploiement ont contribué à conforter la structure des rémunérations, et ainsi favoriser l'ancienneté, tandis qu'*a contrario*, le manque d'attractivité pour les jeunes enseignants des secteurs les plus difficiles était amplifié.

⁴¹ P 139 : 3,9 M€, P 140 : 11,7 M€, P 141 : 10,3 M€, P 214 : 0,2 M€, P 230 : 0,4 M€.

Quatre ans après son introduction, le coût de ce dispositif aura dépassé le milliard d'euros sans avoir fait évoluer l'organisation du travail des enseignants.

Pour la Cour, la nécessité de contrepartie peut et doit être mieux prise en compte dans la politique salariale du MENJS. À ce titre, les mesures sur le métier d'enseignant projetées à la suite du Grenelle de l'éducation constituent une occasion que le ministère doit saisir².

Tableau n° 15 : Part du dispositif PPCR au sein des mesures catégorielles

	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
PPCR	475,5	83,6	145,0	304,6	26,4	1 035,1
Autres mesures catégorielles	254,9	40,4	81,3	88,9		
Total	730,4	124,0	226,3	393,5		
PPCR/Total	65,1 %	67,4 %	64,1 %	77,4 %		xx %

Source : MENJS

C - Les dépenses hors titre 2

1 - Les dépenses de fonctionnement

Les crédits de titre 3 ouverts en LFI 2021 se sont élevés à 820 M€ en AE et 744 M€ en CP en recul de 103 M€ en AE et 50 M€ en CP par rapport à la LFI 2020.

Tableau n° 16 : Les dépenses de fonctionnement, CP en M€

	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021
P140	29,98	21,47	32,48	22,14
P141	47,29	38,44	49,57	35,34
P230	46,77	48,09	52,34	49,81
P139	2,84	1,29	2,63	2,81
P214	553,69	530,99	599,74	774,73
S/total MENJS	680,57	640,27	736,76	884,82
P143	13,53	4,99	7,28	8,63
Total mission	694,10	645,26	744,04	893,45

Source : NEB 2020 et Chorus pour 2021

En 2020, la crise sanitaire avait conduit à une sous-consommation de certaines dépenses de fonctionnement. En 2021, celles-ci sont en hausse puisque les crédits de paiement consommés s'élevaient à 893,5 M€ contre 645,26 M€ en 2020, soit une augmentation de 38,5 %.

Cette hausse s'explique par les dépenses liées à la crise sanitaire. Le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* qui concentre près de 87 % des dépenses de fonctionnement en 2021 – a été abondé par les fonds de concours en provenance de Santé Publique France (*cf. supra*). Sur les 245 M€ versés pour le financement de masques et de tests, 207,4 M€ en AE et 185,2 M€ en CP ont été consommés. Si l'on neutralise ces dépenses exceptionnelles, la hausse des dépenses de fonctionnement est de 63 M€ en CP par rapport à 2020 (+ 9,8 %). Sur la période 2017-2021, les dépenses de fonctionnement ont été stabilisées avec une légère diminution de 0,2 % (hors dépenses conjoncturelles). Cette maîtrise de la dépense est due notamment à la politique de regroupement des implantations administratives, aux achats mutualisés et au renforcement du pilotage budgétaire.

Plus de la moitié des dépenses de fonctionnement (484,2 M€ sur un total de 893,5 M€) concernent l'action 8 du programme 214 qui regroupe les dépenses relatives aux systèmes d'information, à l'immobilier et au fonctionnement général des services.

Les dépenses de fonctionnement intègrent pour la première fois la gratification versée à compter du 1^{er} septembre 2021 aux étudiants en master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation – MEEF » effectuant, au cours de l'année universitaire un stage d'observation et de pratique accompagnée en milieu scolaire de 12 semaines. Cette disposition concerne les programmes 139, 140 et 141.

Les crédits de fonctionnement relatifs à la formation continue des enseignants ont été sous-consommés en raison de la crise sanitaire et sont en recul par rapport à l'exercice 2020 qui présentait déjà un taux d'exécution assez faible.

Recommandation n° 2 (MENJS) : Compte tenu des importants besoins, notamment mis en lumière par la crise sanitaire en matière de numérique, veiller à ce que les crédits ouverts pour la formation continue des enseignants soient pleinement utilisés (recommandation reconduite).

Les autres dépenses de fonctionnement se concentrent sur le programme 230 – *Vie de l'élève* (49,8 M€ en 2021). Les matériels pédagogiques et l'accompagnement adaptés (hors accompagnants d'élèves en situation de handicap - AESH) pour les élèves en situation de handicap

en représentent près de la moitié et sont en augmentation de 11,7 % (20,1 M€ en 2021 contre 18 M€ en 2020).

Les dépenses de fonctionnement du programme 143 se sont élevées à 8,6 M€ en 2021. Elles correspondent principalement à l'organisation et la gestion des examens (3,8 M€), les actions d'appui à l'enseignement agricole (2,8 M€) comprenant la rénovation des systèmes d'information de l'enseignement agricole et à la promotion de l'enseignement agricole et les frais de gestion des bourses (1,1 M€).

2 - Les dépenses d'intervention

En 2021, les dépenses d'intervention se sont élevées à 4 931,87 M€, dont 4 415,98 M€ pour les dépenses relevant du MENJS et 515,89 M€ pour celles relevant du MAA. Elles sont en hausse de 6 % sur l'ensemble de la mission. Celles de l'enseignement agricole baissent de 0,6 %, celles de l'éducation nationale augmentent de 6,8 % en 2021 et de 14,2 % sur la période 2017-2021. Les dépenses d'intervention sont concentrées sur le programme 230 – *Vie de l'élève* (3 508,5 M€, en hausse de 8,7 % par rapport à 2020 et de 22 % par rapport à 2017).

Elles se répartissent entre dépenses dites « de guichet » et dépenses discrétionnaires.

Tableau n° 17 : Les dépenses d'intervention par catégories, en M€

	MENJS	P143	Total
dépenses de guichet	1 557,06	503,49	2 060,54
dépenses discrétionnaires	2 858,92	12,41	2 871,33
Total	4 415,97	515,89	4 931,87

Source : ministères

a) Les dépenses de guichet

Les dépenses dites « de guichet » sont les aides et prestations versées automatiquement dès lors que les bénéficiaires répondent aux conditions d'éligibilité définies par la réglementation (bourses, redevances au titre des droits d'auteur et de reprographie, forfait d'externat...). Elles se sont élevées pour le MENJS à 1 557 M€, en deçà de l'autorisation donnée en LFI qui prévoyait 1 655 M€, soit une sous exécution de 98 M€. Par rapport à l'exécution 2020, elles sont en en légère hausse de 0,3 %. Quelques postes de dépense ont diminué. Ainsi, celle du service minimum d'accueil (programme 140) est passée de 15,3 M€ en 2020 à 3 M€ en 2021.

Le forfait externat versé aux établissements privés sous contrat (programme 139) a également légèrement diminué de 0,1 % et s'élève à 677 M€.

En revanche, les crédits pour les bourses sur critères sociaux ont augmenté de 2,1 M€ (+ 0,3 %) pour atteindre 797,50 M€ (78,5 M€ sur le programme 139 et 719 M€ sur le programme 230). Sur la période 2017-2021, ils ont connu une hausse de 20,4 %. Cette augmentation s'explique notamment par la hausse du nombre de bénéficiaires de bourses au mérite en lycée conditionnée à l'obtention d'une mention « Bien » ou « Très bien » au diplôme national du brevet (DNB) et par l'extension des deux dispositifs de bourses aux élèves de CAP.

De même, les crédits du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) ont augmenté de 1,5 % en 2021 (55,8 M€) *cf. infra*.

Le dispositif « Petits déjeuners », financé par un transfert de crédits en provenance du ministère des solidarités et de la santé, s'est généralisé en 2021 après un déploiement entravé par la crise sanitaire en 2020. Le coût du dispositif est de 5,4 M€.

Les dépenses de guichet relevant du MAA se sont élevées à 503,5 M€, soit une hausse de 2,7 % par rapport à 2020, en dépassement de 18,8 M€ par rapport aux crédits prévus en LFI. Il s'agit principalement des subventions accordées aux établissements privés du « rythme approprié » (216,7 M€) et ceux du « temps plein » (131,6 M€) qui représentent 69 % des dépenses.

La subvention « article 44 » s'élève à 20,9 M€. Son montant a augmenté de 1,9 M€ sur les trois derniers exercices en raison notamment de la revalorisation du coût horaire par enseignant prévue par le protocole du temps plein⁴².

Les bourses sur critères sociaux constituent l'autre poste de dépenses important. La dépense est inférieure de 6,4 M€ à la prévision en raison d'un nombre de bénéficiaires moindre. La dépense s'élève en 2021 à 67,6 M€ (hors frais de gestion) et recule de 0,7 %, l'aide forfaitaire de 150 € versée en 2020 aux étudiants de l'enseignement supérieur court n'ayant pas été reconduite en 2021.

L'aide exceptionnelle versée en 2020 aux établissements d'enseignement agricole confrontés à des difficultés financières aggravées par la crise sanitaire a été en partie reconduite en 2021. L'aide de 6,6 M€

⁴² Cette subvention a pour objet le paiement d'heures de suppléance, d'heures supplémentaires et d'heures d'enseignement ou de documentation dispensées par les personnels enseignants mentionnés à l'article R. 813-17 du Code rural et de la pêche maritime.

(contre 10,2 M€ en 2020) a été répartie entre 57 établissements d'enseignement technique agricole dont 31 établissements publics, pour 5,1 M€ et 26 établissements privés temps-plein (23 relevant du CNEAP et 3 de l'UNREP), pour 1,5 M€. Cette aide exceptionnelle a nécessité un abondement de crédits en LFR 2 (*cf. supra*)⁴³.

Alors que la crise sanitaire n'a pas, contrairement à l'année précédente, provoqué en 2021 de fermeture généralisée des établissements scolaires, à l'origine de surcoûts, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation n'a pas apporté de réponse relative à la base juridique de cette aide exceptionnelle.

b) Les dépenses discrétionnaires

Les dépenses discrétionnaires du MENJS sont en forte croissance de 10,7 % sur un an et de 49,5 % sur la période 2017-2021. Elles s'élèvent à 2 858,9 M€ en 2021, pour une inscription de 2 769,3 M€ en LFI 2020, soit une surconsommation de 89 M€.

Les transferts directs aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) augmentent fortement (+ 29,5 M€). Cette augmentation comprend la dotation exceptionnelle de 2,5 M€ déléguée à l'académie d'Aix-Marseille pour le financement de projets pédagogiques innovants ou expérimentaux dans les 50 écoles retenues au titre du plan « Marseille en grand » (programme 140) et de 1 M€ pour les établissements du second degré (programme 141)⁴⁴.

Les crédits pédagogiques du programme 141 versés en 2021 ont baissé de 10 % en raison des reliquats de crédits dont disposaient les EPL à la fin de l'année 2020. En revanche, les fonds sociaux qui constituent une aide exceptionnelle aux familles défavorisées ont augmenté de 18,6 % pour atteindre 38,6 M€.

⁴³ En 2020, l'aide exceptionnelle apportée aux établissements avait été rendue possible par un dégel de la réserve de précaution.

⁴⁴ En accord avec le contrôleur budgétaire régional, l'académie a versé les crédits à un EPL mutualisateur travaillant avec ces établissements.

Les conséquences budgétaires de l'instruction obligatoire dès trois ans

L'instruction obligatoire dès trois ans se traduit par une nouvelle dépense d'intervention de 14,7 M€, très inférieure à la prévision de 100 M€. Instauré par la loi « *Pour une école de la confiance* », cet abaissement de l'âge d'instruction obligatoire⁴⁵ a pu se traduire pour certaines communes par une augmentation de leurs dépenses. À ce titre, elles peuvent demander à bénéficier de moyens supplémentaires en application du décret n° 2019-1555 du 30 décembre 2019. En 2021, seules 210 communes ont bénéficié de ce dispositif.

Le principal poste de dépense demeure la rémunération des assistants d'éducation (AED) et des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Il s'agit d'une dépense contrainte de « quasi-T2 » dont le montant s'élève à 2 529,6 M€ en 2021, ce qui représente 57,3 % du total des dépenses d'intervention du ministère. La dépense est en hausse de 11,8 % par rapport à 2020 et de 70,7 % sur les cinq dernières années, soit + 1,05 Md€.

Les crédits versés aux EPLE permettent de rémunérer les AED et les AESH employés en CDD par les établissements, ainsi que les contrats aidés en outre-mer et les volontaires en service civique.

Tableau n° 18 : Répartition des personnels du MENJS rémunérés hors titre 2

	2020		2021	
	Effectifs	Crédits, en M€	Effectifs	Crédits, en M€
AED (en ETPT)	49 004	1 398,7	52 529	1 472,1
AESH (en ETPT)	32 341	863,6	38 439	1 057,5
Total	81 345	863,6	90 968	2 529,6
Contrats aidés ⁴⁶	1 596	12,5	793	12,0
Volontaires en service civique	15 538	10,9	16 920	13,4

Source : ministères

Après avoir connu une baisse en 2020, le nombre d'AED a augmenté de 3 525 ETPT en 2021 et atteint son niveau le plus élevé depuis 2017 (+ 4 542 ETPT en 5 ans). Cette croissance s'explique par la possibilité offerte aux établissements d'enseignement par la loi *Pour une École de la confiance* de recruter des assistants d'éducation pour exercer au sein des établissements ou écoles des fonctions d'enseignement ou

⁴⁵ Le taux de scolarisation à trois ans était déjà très élevé avant l'entrée en vigueur de la loi (96,9 % à la rentrée 2018, source Depp).

⁴⁶ Les contrats aidés assurant des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire ont été transformés en AESH ; seuls subsistent depuis la rentrée 2020 les contrats aidés correspondant aux emplois de vie scolaire en outre-mer.

d'éducation intégrées à leurs parcours de préprofessionnalisation. Ce parcours de préprofessionnalisation de trois ans a pris effet à la rentrée scolaire 2019, avec 1 181 étudiants recrutés en L2. Le dispositif est monté en puissance avec 1 884 nouveaux recrutements à la rentrée 2020 et 3 000 autres à la rentrée 2021. L'objectif du ministère est d'atteindre 7 884 AED en préprofessionnalisation à la rentrée scolaire 2022, soit 4 273 ETPT. Enfin, la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 permet désormais aux AED de bénéficier d'un CDI après six ans de fonctions⁴⁷. En pareille hypothèse, le ministère a fait le choix de transférer leur rémunération sur le titre 2.

Le nombre d'AESH rémunérés en hors titre 2 par les EPLE a augmenté de 6 098 ETPT passant de 32 341 ETPT en 2020 à 38 439 ETPT en 2021. Les crédits consacrés à leur rémunération s'élèvent à 1 057,5 M€ en 2021 (+ 22,5 %). Les crédits d'intervention dédiés à l'inclusion scolaire ont bondi de 0,9 Md€ depuis 2017. Cette croissance s'explique par la hausse des prescriptions d'aides humaines mutualisées⁴⁸, par la transformation des contrats aidés en emplois d'AESH à compter de la rentrée 2019 et, en 2021, par la revalorisation du SMIC et la modification de la grille indiciaire destinée à rendre le métier plus attractif.

Les règles de rémunération des AESH

Les AESH recrutés par les établissements relevant du MENJS sont depuis 2019 rémunérés sur des crédits hors titre 2 et cela quelles que soient les fonctions remplies (aide individuelle, aide mutualisée ou appui à des dispositifs collectifs de scolarisation ou référent)⁴⁹. En revanche, lorsqu'ils obtiennent un CDI, la gestion des AESH est assurée par les rectorats et leur rémunération bascule sur les crédits du titre 2. Le plafond d'emplois des AESH rémunérés en titre 2 est fixé en loi de finances (36 319 ETPT pour 2021) sans distinction selon la nature de leur contrat⁵⁰. Le nombre total d'AESH rémunérés sur le titre 2 s'élève en 2021 à 35 266 ETPT dont 13 222 ETPT en CDI (+ 743 ETPT) et 22 044 ETPT en CDD (- 1 124 ETPT) pour une masse salariale de 976,83 M€. La très grande majorité AESH relevant du MAA sont rémunérés sur le titre 6, seuls 9,3 ETP en CDI sont rémunérés en titre 2 (sur un total de 981).

⁴⁷ Un décret doit prochainement en déterminer les conditions.

⁴⁸ 406 000 élèves en situation de handicap étaient scolarisés en milieu ordinaire à la rentrée 2021 (209 000 dans le 1er degré et 197 000 dans le 2nd degré), soit une augmentation de 22 000 élèves.

⁴⁹ Par exception, les AESH recrutés via des contrats à durée déterminée signés avec le rectorat avant le 1^{er} mai 2019 et rémunérés sur le titre 2 sont prolongés sur la même nature de contrat, à l'issue de la période initiale de trois ans.

⁵⁰ Les AESH employés par l'État en CDD et gérés par les rectorats sont historiquement rémunérés sur le titre 2. De plus, le rythme de passage en CDI des AESH est difficile à prévoir selon le ministère.

Tableau n° 19 : Répartition des AESH du MENJS selon leur contrat, en ETPT

	2020	2021	Évolution
AESH T2	35 647	35 266	- 381
<i>dont CDD</i>	23 168	22 044	- 1124
<i>dont CDI</i>	12 479	13 222	+ 743
AESH HT2 (CDD)	32 341	38 439	+ 6 098
Total	67 988	73 705	5 717

Source : ministère

Pour l'assistance éducative, les établissements d'enseignement agricole ont disposé d'un nombre d'AED équivalent à 1 311 ETPT (+ 63 ETPT par rapport à 2020) pour un montant de 35,4 M€, en hausse de 1,5 % par rapport à 2020 (+ 0,5 M€). La hausse des crédits est de 18,9 % entre 2017 et 2021. Le nombre d'AED prévu initialement a été revu à la hausse en fin d'exercice afin de compenser les besoins supplémentaires en personnel de surveillance engendrés par la crise sanitaire, notamment en termes de suivi des opérations de vaccination. Cette dépense supplémentaire représente 60 ETPT.

Les crédits dédiés à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire s'élèvent quant à eux à 23 M€. L'augmentation est de 7 M€ sur l'année 2021 (+ 44 %) et de 16 M€ sur 5 ans. En 2021, les crédits dédiés à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ont été sur-exécutés de 35 % (+ 6 M€ en CP) du fait de l'augmentation du nombre d'élèves nécessitant un accompagnement. Le nombre d'AESH exerçant dans les établissements d'enseignement agricole était de 972 ETP au 1^{er} septembre 2021 (dont 20 contrats aidés), contre 587 au 1^{er} janvier 2019.

L'exclusion des assistants d'éducation et d'une partie des assistants d'élèves en situation de handicap des plafonds d'emplois contribue à rendre encore plus complexe une maquette budgétaire déjà dense et à masquer l'importance des effectifs réels alloués à la mission alors que près de 91 000 ETPT relèvent de ces catégories.

Une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche a été diligentée afin notamment d'étudier les voies et les moyens d'unifier les modalités de gestion administrative des AESH, en rattachant l'ensemble de ces personnels à la masse salariale du ministère et l'intégration de ces agents au plafond d'emploi ministériel. Ses conclusions sont attendues au cours du premier semestre 2022.

Recommandation n° 3 (MENJS, MAA) : Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MEN et du MAA sous plafond d'emplois (recommandation reconduite).

3 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement relèvent presque exclusivement du programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale⁵¹. La LFI 2021 a inscrit des crédits de titre 5 à hauteur de 158,7 M€ en AE et de 102,8 M€ en CP. En LFI, les inscriptions en AE ont diminué de 19 M€ par rapport à 2020 alors que les CP ont augmenté de 40 M€.

Les dépenses d'investissement sont en hausse de 16,6 % par rapport à 2020. Les crédits consommés en 2021 s'élèvent sur l'ensemble de la mission à 153 M€ en AE et 131,7 M€ en CP, contre 113 M€ en AE et CP en 2020. On constate, comme lors des exercices précédents, une consommation de CP supérieure aux crédits prévus en LFI. Cet écart résulte de la budgétisation en titre 3 (fonctionnement) des dépenses informatiques, incluant les grands projets informatiques, et de leur exécution en partie sur le titre 5 (investissement)⁵². Cette pratique récurrente rend difficile le suivi de l'exécution des crédits ouverts en LFI. Il serait nécessaire de procéder à une répartition budgétaire plus cohérente.

Tableau n° 20 : Les dépenses d'investissement, en M€

	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021
AE	177,49	112,52	158,66	153,00
CP	62,86	113,02	102,83	131,70

Source : MENJS

L'immobilier représente le premier poste de dépense (60 % des CP consommés) : 44,4 M€ pour les constructions scolaires outre-mer ; 4,8 M€ pour les établissements scolaires à la charge de l'État et 29,5 M€ pour les dépenses du propriétaire. Bien qu'en progression par rapport à 2020, le taux d'exécution en AE reste assez faible sur le périmètre des constructions scolaires (63,7 %). Cet écart correspond à la part de crédits affectés et non consommés à l'issue de l'exercice pour les opérations constructions scolaires du second degré à Mayotte financées dans le cadre du contrat de

⁵¹ Les dépenses de titre 5 sur les autres programmes sont marginales : 30 240 € en AE et CP sur le programme 140 ; 0,12 M€ en AE et 0,24 M€ sur le programme 143.

⁵² Sur 51,7 M€ inscrits en titre 3 au titre des grands projets informatiques, 50 M€ ont été exécutés en titre 5.

convergence pour la période 2019-2022. La consommation d'AE en 2021 s'élève à 82,23 M€ (hors établissements à la charge de l'État).

Les autres opérations immobilières concernent les travaux de restructuration ou de relogement de plusieurs services académiques (Corse, Créteil, Martinique, Mayotte, Nancy-Metz, la Réunion et Versailles). Les AE engagées au titre des dépenses immobilières du propriétaire s'élèvent à 40,67 M€.

La dépense consacrée aux grands projets informatiques se monte à 32 M€ en AE et 32,7 M€ en CP⁵³.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

La situation potentiellement tendue que présente, de façon régulière, la mission enseignement scolaire illustre les difficultés de pilotage d'une mission essentiellement portée par des dépenses de personnels.

Si, en volume, les dépenses hors titre 2 augmentent beaucoup plus rapidement que les dépenses de personnel, ces dernières n'en représentent pas moins l'essentiel du budget de la mission. Le montant des crédits de masse salariale consommés en 2021 s'élève, en effet, à 49,04 milliards d'euros hors CAS, contre 47,86 milliards d'euros en 2020 (hors CAS), soit une augmentation de 1,18 milliard d'euros et de 2,5 %.

Si jusqu'à présent cette hausse était essentiellement déterminée par des facteurs structurels, et notamment l'impact du glissement vieillesse technicité, tel n'est désormais plus le cas. Les mesures de revalorisation mises en place en 2021 et prolongées à la suite du Grenelle de l'éducation en mai 2021 contribuent à une dynamique telle que la loi de finances pour 2022 prévoit que ces mesures catégorielles s'élèveront à plus de 500 millions d'euros (hors CAS).

Le financement de telles dépenses devrait être mieux documenté et s'inscrire dans une prévision de croissance des dépenses cohérente avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques. Des mesures d'ajustement doivent être rapidement adoptées pour atteindre cet objectif.

⁵³ SIRH (ex-SIRHEN), OCEAN-CYCLADES (gestion des examens et concours), OP@LE (refonte du logiciel comptable des EPLE) et OPER@ (remplacement de l'application GOSPEL et autres applications de paie utilisées par les EPLE).

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Au sein de budget de l'État, la mission « enseignement scolaire » ne fait pas l'objet, à l'instar de 16 autres missions d'une « fiche mission » dédiée dans la mesure où l'impact environnemental des dépenses qui y sont rattachées est totalement neutre, en application de la méthodologie retenue.

Cependant certaines dépenses qu'elle supporte comme la prise en charge partielle des abonnements de transports en commun des agents qui lui sont rattachés⁵⁴ pourraient être cotées comme favorables sur les axes « Atténuation climat » et « Pollutions ». Cette participation de l'employeur incite en effet à utiliser les transports en commun dont l'impact environnemental est plus faible que le transport individuel.

De même, certaines actions de rénovation thermique contenues dans des programmes plus vastes de rénovation de bâtiments appartenant au MENJS, administration centrale comme services déconcentrés (Cf. *supra*), pourraient faire l'objet d'une éventuelle cotation selon la méthodologie du budget vert, alors qu'elles demeurent non cotées à ce stade.

Une partie des crédits provenant d'autres missions, et correspondant principalement à des subventions à destination des collectivités locales, par ailleurs propriétaires de locaux scolaires, peut contribuer au financement d'investissements verts, par exemple pour la rénovation énergétique du patrimoine scolaire et son amélioration (végétalisation des cours de récréation par exemple).

⁵⁴ Décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

Chapitre II

Une asymétrie persistante dans la répartition des moyens en faveur du second degré

Si le niveau global de dépenses par élève dans le premier et second degré en 2018 (11 20 dollars USD) est supérieur à la moyenne de l'OCDE (10 454 dollars USD)⁵⁵, ce montant se décline en dépenses significativement plus importantes par élève dans le secondaire, mais moindres dans le premier degré.

En 2018, la dépense par élève consacrée à l'enseignement primaire est inférieure de 9 % à la moyenne de l'OCDE (8 724 USD contre 9 550 USD), celle destinée à l'enseignement secondaire lui était supérieure de 30 % (15 107 USD contre 11 590 USD).

Les dernières données disponibles nationalement montrent que le taux d'encadrement dans le premier degré a sensiblement progressé, mais aussi que l'effort financier reste principalement centré sur le second degré. La réforme du lycée comme celle du baccalauréat n'ont pas freiné cette tendance compte tenu notamment de l'étendue de l'offre de formation qu'elles comportent ou entraînent.

I - Une amélioration de l'encadrement dans le premier degré à consolider

Malgré le dédoublement des CP, CE1 et grande section de maternelle engagé en éducation prioritaire depuis 2017 et la limitation à

⁵⁵ Derniers chiffres connus.

24 élèves de ces mêmes classes hors éducation prioritaire, la France demeure le pays d'Europe où en 2020 le nombre d'élèves par enseignant dans le préélémentaire et le primaire est le plus élevé⁵⁶.

Pourtant, dans le premier degré, le nombre d'ETP a progressé alors que le nombre d'élèves reculait.

Si le dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP + est désormais réalisé, celui des classes de grande section doit encore se poursuivre en 2022.

En ce qui concerne ces niveaux hors éducation prioritaire, le plafonnement à 24 élèves se poursuit avec 86 % des classes plafonnées en 2021 (avec un objectif de 100 % en 2022).

L'impact de la réduction de la taille des classes selon la DEPP

L'étude de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) publiée en septembre 2021 montre que le dédoublement des classes produit un impact globalement positif mais plutôt modeste sur les performances des élèves. Son apport apparaît contrasté suivant les disciplines. « *L'effet paraît un peu faible en français mais conforme aux attentes en mathématiques* », relève l'étude de la DEPP⁵⁷.

Dans un contexte d'effectifs stables, la forte baisse démographique des élèves dans le premier degré comme la diminution des effectifs d'enseignants à temps partiel à la suite de la publication du décret du 27 juin 2017⁵⁸ ont permis d'affecter les moyens nécessaires en personnel pour améliorer l'encadrement dans le premier degré.

En moins de dix ans, les effectifs d'élèves ont diminué de 6 % dans le premier degré, malgré l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à trois ans. Pour autant, certaines régions continuent de voir leurs effectifs d'élèves augmenter, tandis que pour d'autres ils diminuent davantage que la moyenne nationale. Dès lors, l'adaptation de la répartition des effectifs

⁵⁶ 23,2 élèves par classe préélémentaire et 21,9 élèves par classe élémentaire en moyenne contre 21,1 pour la moyenne OCDE au primaire et 19,8 pour l'Union européenne selon les chiffres du premier degré à la rentrée 2020, Note d'information n°20.36, MENJ-DEPP.

⁵⁷ En français, à la fin du CE1, les élèves de REP+ obtiennent un taux de réussite aux tests quasi similaire à celui de l'autre groupe étudié (41,6 % contre 42,1 %). L'écart, qui était de 1,4 point au début du CP, s'est ainsi resserré à 0,5 point. Le bénéfice est plus prononcé en mathématiques. Les deux groupes affichent en début de CP le même taux de réussite (28,8 %). Une nette progression est observée à la fin du CE1, en particulier dans les classes dédoublées de REP+ (45,7 % contre 43,9 %).

⁵⁸ Autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire en offrant la possibilité d'un retour à quatre jours de classe.

en fonction des réalités démographiques⁵⁹ rend complexe la gestion des personnels par les services centraux et déconcentrés du ministère.

De même, les moindres recours aux temps partiels entre le 31 août 2017 et le 1^{er} septembre 2019 ont représenté une augmentation de 971 ETP sur ces trois années quand, dans le même temps, le nombre d'enseignants du premier degré progressait de 2 211, soit une augmentation réelle des moyens d'enseignement de 3 182 ETP au cours de la période.

Si l'évolution en cours permet de disposer au total de moyens d'enseignement supplémentaires, ceux-ci gagneraient à être redéployés plus vigoureusement au profit des trois premières années de scolarisation.

I - Un effort financier en faveur du second degré à rééquilibrer au sein du système éducatif

Plusieurs facteurs influencent le coût élevé de l'enseignement secondaire en France par rapport à la moyenne de l'OCDE.

Tableau n° 21 : La dépense intérieure d'éducation, en euros

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020p
Premier degré	6 330	6 540	6 580	6 590	6 620	6 940	7 050	7 200	6 980
dont Préélémentaire	6 220	6 660	6 720	6 770	6 870	7 180	7 220	7 270	7 080
dont Élémentaire	6 390	6 470	6 490	6 490	6 480	6 800	6 950	7 160	6 920
Second degré	10 220	10 200	10 250	10 190	10 200	10 300	10 260	10 250	9 850
dont Premier cycle	8 960	8 910	8 990	8 940	8 970	9 130	9 070	9 050	8 730
dont Second cycle général et technologique	11 970	11 910	11 860	11 640	11 560	11 500	11 560	11 660	11 140
dont Second cycle professionnel	12 980	13 010	12 980	13 000	12 970	13 140	13 070	13 110	12 680
dont Apprentissage	6 780	7 330	7 490	7 780	7 840	7 840	7 730	7 500	7 070

Source : DEPP-MENJS-MESRI, Compte de l'éducation.

⁵⁹ À quoi s'ajoute depuis septembre 2019, l'entrée en vigueur de l'engagement de ne fermer aucune école en milieu rural sans l'accord du maire.

A - Un volume d'heures supplémentaires en progression

L'une des raisons tient au coût salarial des professeurs qui sont mieux payés que les enseignants du primaire non seulement parce que la grille indiciaire des agrégés, contrairement à celle des certifiés, se distingue de celles des professeurs des écoles mais aussi parce que les enseignants du secondaire peuvent prétendre à l'attribution d'heures supplémentaires dans le cadre de la définition hebdomadaire de leur temps d'enseignement. De cette façon, le recours aux heures supplémentaires permet de relever leur nombre moyen d'heures d'enseignement, lequel a augmenté de 13 % au cours des trente dernières années en lycée et de 7 % au collège sans qu'il en ait été tiré de conséquences sur le volume des heures d'intervention pédagogique devant élèves telles qu'elles résultent de la mise en œuvre des horaires d'enseignement définis pour chaque cycle.

Dans sa note d'information n° 21-20 de mai 2021, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) a ramené le nombre total des HSE réalisées sur l'année entière à un nombre par semaine, en considérant qu'une année scolaire normale compte 36 semaines de cours.

Tableau n° 22 : Les HSA et les HSE des enseignants sur l'année scolaire 2019-2020

	Font des heures supplémentaires	Cumulé HSA et HSE	Nombre moyen d'HSA par semaine de cours	Nombre moyen d'HS par semaine de cours	Part des HSE dans les HS
Professeurs de chaire supérieure	100,0%	89,8%	4,16	6,49	35,9%
Agrégés	90,4%	50,9%	2,16	2,69	19,7%
Certifiés	84,7%	42,0%	1,51	1,78	15,2%
Professeurs de lycée professionnel	82,9%	38,6%	1,78	2,04	12,7%
Professeurs d'EPS	81,8%	37,4%	1,26	1,53	17,6%
Autres titulaires	66,1%	20,5%	0,63	0,91	30,8%
Enseignants non-titulaires	73,6%	24,6%	1,22	1,45	15,9%
Total	83,5%	40,4%	1,57	1,88	16,5%

Lecture : Sur l'année scolaire 2019-2020, 83,5 % des enseignants ont fait au moins une heure supplémentaire et 40,4 % des enseignants ont cumulé HSA et HSE. En moyenne, ils ont réalisé 1,88 HS (dont 1,57 HSA). Les HSE représentent 16,5 % du total des HS

Champ : France métropolitaine + DOM - Public et privé sous contrat.

Source : DEPP-MENJS : Bases Relais / Note d'information, n°21.20 © DEPP

En ajoutant ce nombre à celui de HSA réalisées par semaine, la DEPP constate qu'un enseignant a réalisé 1,9 heure supplémentaire par semaine (soit 1 heure et 53 minutes dont 1 heure et 34 minutes d'HSA). Ainsi, les professeurs agrégés ont fait en moyenne 2 heures et 7 minutes de plus que leurs 15 heures réglementaires (dont 2 heures et 16 minutes d'HSA) tandis que les professeurs certifiés ont réalisé 1,8 heure de plus que leurs 18 heures d'ORS.

Le montant des heures supplémentaires étant assis sur le traitement indiciaire brut des intéressés, plus celui-ci est élevé, plus les heures supplémentaires perçues sont importantes, d'autre part, les maximums de service des enseignants agrégés étant inférieurs à ceux des certifiés (15 heures contre 18 heures), le seuil de déclenchement des heures supplémentaires est logiquement plus élevé pour ces derniers.

Tableau n° 23 : Montant moyen des HSA par regroupement de grades et par sexe à la rentrée 2020, en euros

Grades	Montant moyen annuel d'une HSA	Montant moyen pour une femme bénéficiant de HSA	Montant moyen pour un homme bénéficiant de HSA
Professeurs de chaire supérieure	3 657	13 414	18 169
Agrégés	2 022	4 766	6 082
Certifiés et professeurs de lycée professionnel ⁽¹⁾	1 285	2 672	3 101
Professeurs d'EPS ⁽²⁾	1 167	2 126	2 395
Autres titulaires ⁽³⁾	1 103	1 788	1 921
Enseignants non-titulaires	1 083	2 293	2 644
Total	1 410	2 915	3 578

Lecture : À la rentrée 2020, la rémunération annuelle moyenne pour les HSA effectuées pour les professeurs agrégés hommes en bénéficiant est de 6 082 € contre 4 766 € pour les femmes en bénéficiant soit 28 % en plus pour les hommes contre 29 % en plus en 2019 et 32 % en plus en 2018.

1. Y compris certifiés et professeurs de lycée professionnel bi-admissibles
2. Y compris professeurs d'EPS bi-admissibles
3. Quasi-exclusivement des enseignants des corps du premier degré

Champ : France métropolitaine + DOM - Public et privé sous contrat.

Source : DEPP-MENJS : Bases Relais / Réf. : *Note d'information*, n°21.20 © DEPP

Enfin, le décret n° 2021-1326 du 12 octobre 2021 relatif aux heures supplémentaires effectuées par les personnels enseignants titulaires du second degré autorisés à travailler à temps partiel élargit le périmètre des enseignants éligibles aux HSA en rendant compatible, à compter du

15 octobre 2021, l'exercice des fonctions à temps partiel avec la réalisation d'heures supplémentaires années (HSA)⁶⁰.

B - Une offre de formation à redimensionner

Cela tient également au fait que l'offre de formation est tellement dispersée que le nombre d'élèves par enseignant est parfois particulièrement faible. Dans ces conditions, le nombre d'heures d'enseignement reçu par chaque élève, en particulier dans des groupes d'élèves à faible effectif est un facteur déterminant de la dépense⁶¹ laquelle est appelée à croître, l'augmentation des effectifs lycéens constatée ces dernières années étant appelée à se résorber à moyen terme.

La session 2021 du baccalauréat a marqué l'aboutissement de la réforme des lycées, débutée en 2019. Si elle permet aux élèves de s'émanciper des séries proposées avant la réforme, elle conduit par là même à une dispersion de l'offre scolaire, à la fois en termes de disciplines et d'accès géographique.

Au-delà des épreuves, la réforme du lycée génère une nouvelle organisation des enseignements. Pour la voie générale, celle-ci passe par une spécialisation progressive entre la classe de première et de terminale au travers d'enseignements de spécialité, les séries (S-L-ES) étant supprimées. Ainsi, les enseignements en classe de première et terminale sont constitués d'enseignements communs pour tous les élèves et d'enseignements de spécialité⁶². Trois enseignements de spécialité sont suivis par les élèves en classe de première et deux en terminale, choisis parmi les trois précédents.

À l'usage, la combinaison des choix de spécialités s'est révélée particulièrement complexe (cf. annexe n° 6). À l'échelon national, 458 combinaisons des trois enseignements de spécialité ont été recensées en première, mais les deux tiers d'entre elles - 316 - n'ont été choisies que par 100 élèves sur l'ensemble du territoire, quand 71 ne l'ont été que par un

⁶⁰ Dans ce cas, l'attribution d'HSA pourra se faire à la demande du professeur.

⁶¹ Cour des comptes, rapport public thématique Le coût du lycée, septembre 2015.

⁶² Le 22 juillet 2021, la Mission flash de l'Assemblée nationale sur les spécialités en terminale dans le cadre de la réforme du baccalauréat rendait ses conclusions. Elle soulignait notamment que « *la diversité des parcours offerts en quasi « sur-mesure » engendre des difficultés d'organisation pour les chefs d'établissements : la construction des emplois du temps des élèves et des services des enseignants est complexifiée* ». Elle invitait à développer le partenariat entre lycées dans des zones géographiques proches, à mieux faire connaître l'offre du CNED et regrettait que les mathématiques ne soient plus présentes en tronc commun qu'au travers de l'enseignement scientifique général.

seul élève. Par ailleurs, tous les lycées ne sont pas censés proposer l'intégralité des spécialités quand toutes les académies ne proposent pas le même nombre de combinaisons de spécialités.

Dressé en 2010⁶³, le constat du coût de l'éparpillement de l'offre de formation au lycée reste d'actualité alors même qu'une réforme du lycée, issue des décrets et arrêtés signés le 16 juillet 2018, a été engagée à compter de la rentrée 2019.

La Cour soulignait alors qu'un volume sensible des heures d'enseignement n'était pas effectué en classes complètes mais en petits groupes et notait que cet éparpillement était dû au grand nombre de filières dans l'enseignement professionnel mais aussi à la multiplication des matières et des options dans les lycées généraux et technologiques. À ce jour, la diversité de l'offre issue de la réforme du baccalauréat général demeure élevée.

Le coût de la réforme reste à évaluer alors que l'exercice budgétaire 2021 révèle une augmentation des moyens d'enseignement du second degré et un risque d'accroissement de la segmentation de l'offre de formation. Les documents budgétaires précisent qu'il est à ce stade impossible d'indiquer le coût par élève des différentes options et spécialités. Si les systèmes d'information fournissent bien le nombre d'élèves suivant les enseignements, ils ne permettent pas de savoir dans quelle mesure une heure d'un enseignement est dispensée au titre d'un enseignement général, d'un enseignement optionnel, ou d'un enseignement de spécialité.

⁶³ *Cour des comptes, L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves, mai 2010.*

Chapitre III

L'impact de la crise sanitaire

Si la crise sanitaire de 2020, qui s'est prolongée en 2021, a exercé un impact considérable sur les dépenses publiques et notamment les dépenses de l'État, ses conséquences budgétaires sur la mission enseignement scolaire apparaissent cependant relativement limitées. La gestion de la crise s'est réalisée à personnel quasi constant et si les dépenses de fonctionnement et d'intervention sont en hausse en 2021, leur volume n'est pas significatif au vu du poids de la mission.

Eu égard aux contraintes pesant sur les marges de manœuvre, toutes les dépenses supplémentaires occasionnées par cette crise n'ont pas été absorbées dans le cadre de l'autorisation budgétaire 2021 et des crédits supplémentaires ont été votés en cours d'exercice.

Au final, le ministère a dû engager 450,18 M€ de dépenses supplémentaires qu'il est parvenu à couvrir grâce notamment à une participation de Santé Publique France (200 M€) et de moindres dépenses de crédits (81,88 M€)⁶⁴. Hors participation de Santé Publique France, sa participation s'élève à 250,18 M€.

L'impact de la crise sur les opérateurs est traité au point 4.2.5.

Enfin, le plan de relance annoncé en 2020, dont l'objectif est de lutter contre l'impact négatif de la crise sanitaire sur l'économie, a lui aussi touché l'enseignement scolaire de façon marginale, pour un montant de 316 M€.

⁶⁴ Le détail de la ventilation figure en annexe n° 7.

I - Les conséquences sur les dépenses de personnel

Près de 190 M€ de dépenses supplémentaires de masse salariale (contre 130 l'an passé) sont directement imputables à la crise sanitaire et financent notamment :

- la prime exceptionnelle COVID pour un coût de 5,2 M€ ;
- le recrutement d'AED COVID pour un coût de 42,6 M€ ;
- le recrutement d'AED vaccination pour un coût de 1,3 M€ (contingent implanté de septembre à décembre 2021) pour gérer les à-côtés de la vaccination, l'installation de centres éphémères de vaccination dans les établissements ayant nécessité du personnel pour recueillir les autorisations des parents, gérer les flux d'élèves ;
- les moindres retenues pour jour de carence pour un coût de 12,7 M€ ;
- la rémunération des remplaçants d'enseignants vulnérables (1^{er} degré) pour un coût de 32,9 M€ ;
- la rémunération des médiateurs de lutte anti-Covid depuis mars 2021 pour un montant de 14,8 M€ ;
- le surcoût de la monétisation des CET pour un coût de 1,6 M€ ;
- les reports de paiements 2020 sur 2021 T2 pour un montant de 48,5 M€ ;
- un supplément pour le recrutement de contractuels enseignants COVID dans le premier degré ;
- un supplément pour la rémunération des enseignants intervenant dans les émissions LUMNI de France Télévisions pour un montant de 0,03 M€ ;
- un supplément pour la non fermeture de classes en milieu rural pour le premier degré pour un coût de 30,4 M€.

Ces dépenses supplémentaires ont été atténuées par 81,88 M€ de moindres dépenses (contre 60 M€ l'an passé).

I - Les moindres dépenses

Ces moindres dépenses ont concerné un nombre limité de postes parmi lesquels les heures supplémentaires (27,5 M€), les frais de déplacement (2 M€), les modalités exceptionnelles de validation des examens et concours en 2021 (21 M€) et des décalages de paiement sur

2021 de moyens supplémentaires « je réussis au lycée » pour l'accompagnement spécialisé (18,3 M€).

L'incidence de la crise sanitaire a également concerné la formation continue des personnels en raison de l'annulation de certaines formations ou de leur organisation à distance (13,08 M€).

II - L'augmentation des autres dépenses

La crise sanitaire a conduit à engager des dépenses supplémentaires, particulièrement sur les programmes budgétaires finançant les fonctions support (programme 214) et la vie scolaire (programme 230).

Plusieurs mesures liées aux impacts de la crise sanitaire COVID-19 ont été engagées sur le programme 214 afin d'assurer la continuité d'activité de l'ensemble des services du ministère dans un cadre sécurisé.

Ces mesures sont estimées à 260,18 M€ en CP et se répartissent comme suit :

Les dépenses de fonctionnement courant

Les achats de matériel sanitaire, totalisant + 212,8 M€, regroupent les achats directement liés à l'aspect sanitaire de la crise (commandes et livraisons d'autotests financées par le fonds de concours de Santé Publique France [185,2 M€], commandes et livraison de gants vinyles, tests antigéniques, masques chirurgicaux, FFP2 et inclusifs, produits d'hygiène financées hors fonds de concours [27,6 M€]).

Ils ont été complétés par l'achat de masques inclusifs pour un montant de 4,8 M€ et des dépenses de restauration pour un coût de 0,5 M€ liées aux dispositifs de prévention.

Les surcoûts sur la commission de titularisation des lauréats des concours

L'augmentation des dépenses correspond à 4 M€ en CP (1,1 M€ en T2 et 2,9 M€ sur le HT2) à la suite de la reprise d'examens et concours en présentiel.

Les dépenses informatiques

Le surcoût des dépenses informatiques (2,5 M€ en CP) a couvert des besoins pour permettre de participer à l'organisation d'un télétravail généralisé : PC portables, souris, location de serveur, forfait de téléphone mobile, box, bundle pour l'administration centrale et déconcentrée.

Le fonds de soutien pour l'acquisition de capteurs d'air

Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) a recommandé, dans une fiche « Repères » mise en ligne suite à l'avis rendu le 28 avril par le Haut conseil de la santé publique, l'utilisation de capteurs de CO₂ pour déterminer la fréquence et la durée d'aération nécessaire dans chaque local ou contrôler le bon fonctionnement de la ventilation mécanique. En octobre 2021, un fonds de soutien financier exceptionnel de 20 M€ à destination des collectivités territoriales ayant acheté des capteurs CO₂ a été mis en place par le MENJS afin d'encourager le déploiement de ces campagnes dans les écoles publiques et établissements publics locaux d'enseignement.

Faute de sollicitations suffisantes au 31 décembre 2021⁶⁵ en raison d'une information parvenue tardivement aux intéressés, le délai de dépôt des demandes de participation financière a été étendu jusqu'au 30 avril 2022 et les modalités de soutien simplifiées.

Les dépenses d'entretien courant

Les dépenses d'entretien courant ont financé pour 0,5 M€ des achats de prestations supplémentaires relatives aux divers processus de désinfection et de prévention liés aux protocoles de lutte anti COVID, sur l'ensemble de l'administration centrale et déconcentrée en métropole (13 régions académiques) et Outre-mer (5 départements d'Outre-mer et 4 collectivités d'Outre-mer).

Ces dépenses sont complétées, d'une part, par le soutien renforcé de 2,4 M€ au CNED au titre de la mise en œuvre du dispositif « Ma classe à la maison » et, d'autre part, par une avance de trésorerie au GRETA Poitou-Charentes (1,2 M€).

Enfin, des augmentations de la dépense tiennent également aux modifications d'organisation de certaines actions de formation sur le programme 214 (0,1 M€) mais aussi à des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire pour 31,3 M€ à savoir : « Vacances apprenantes » et le renforcement des stages de réussite.

III - Le plan de relance

Le plan de relance présenté en septembre 2020 consacre au total 100 Md€ à cet objectif sur deux ans, jusqu'à fin 2022. Pour sa gestion budgétaire, une mission spécifique a été créée en 2021, comportant trois

⁶⁵ À fin décembre 2021, les dossiers déposés représentaient un vingtième de l'enveloppe.

programmes, un pour chacune des priorités, l'écologie, la compétitivité, et la cohésion.

Dans ce cadre, les crédits destinés à l'enseignement scolaire sont limités à un montant de 316 M€. Ils concernent 5 mesures, prolongeant essentiellement des mesures déjà existantes, dont certaines ont également été intégrées au plan « un jeune - une solution » présenté en juillet 2020. Une partie d'entre elles est financée par le plan national de relance et de résilience (PNRR) déployé par l'Union européenne.

D'autres crédits du plan de relance affectent l'enseignement mais ne sont pas gérés par le MENJS. C'est le cas par exemple de la mesure « Transition énergétique du bâti scolaire » du volet écologie, dans le cadre de la mesure « Rénovation énergétique des bâtiments publics ». La direction générale des collectivités locales, au sein du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, est responsable au niveau national de ces mesures. Au total, 950 millions d'euros étaient prévus en 2021 pour le soutien des collectivités territoriales, par ailleurs propriétaires de locaux scolaires, qui souhaitaient rénover leurs bâtiments.

Les mesures gérées par le MENJS ciblent l'accompagnement des jeunes par l'ouverture de formations pour les nouveaux bacheliers (92 M€) en raison du meilleur taux de réussite au baccalauréat 2020. Toutefois, même en l'absence de plan de relance, le ministère aurait été conduit à ouvrir des places supplémentaires pour les lauréats. Ces crédits ont aussi été utilisés pour créer des « classes passerelles » pour garder les jeunes en attente d'affectation en BTS ou pour allonger la durée du CAP de deux à trois ans pour certains élèves de voie professionnelle, plus fréquemment issus de milieux sociaux défavorisés, qui ont ainsi vu leur scolarité s'allonger à l'opposé des bacheliers ayant mieux réussi l'examen cette année. Un objectif global de 30 000 places de formation post bac ou en CAP 3 ans a été annoncé, pour lequel la création de 475 emplois supplémentaires d'enseignants en BTS et le financement d'heures supplémentaires ont été prévus.

En complément, le développement des « cordées de la réussite » met en relation des jeunes de collège et de lycée avec des étudiants (8 M€). Cette mesure existait déjà mais, pour la première fois, des crédits de titre 2 ont été dépensés dans ce cadre pour rémunérer les professeurs accompagnant les élèves, ce qui posera ultérieurement des problèmes de pérennisation de ces crédits, les nouvelles modalités permettant un meilleur développement des cordées.

Plusieurs mesures prolongent par ailleurs des actions initiées dans le cadre des PIA successifs : le développement du numérique dans l'éducation (175 M€) inclut l'achat de matériel informatique pour les services administratifs mais aussi l'extension des actions pour le numérique éducatif des PIA. La construction de 1 500 places d'internat

(50 M€) pour des collégiens ou des lycéens, prolonge de même les financements d'internats des PIA 1 et 2. Sa mise en œuvre, comme pour l'ensemble des mesures du plan de relance relatives au bâtiment, rencontre des difficultés dues à une moindre disponibilité des entreprises de ce secteur et à une pénurie de certaines matières premières.

Tableau n° 24 : Consommation des crédits du plan de relance en 2021⁶⁶ (pour le MENJS)

Intitulé de la mesure	Echéance PNR	Modalités de Déploiement	Circuit budgétaire	Consommation des crédits							
				Montant Total	Total ouvert 2021		Total consommés 2021		Taux de consommation des crédits 2021		
					AE et CP	AE	CP	AE	CP	% AE	% CP
Revitalisation des internats d'excellence	2022	AAP	Délégation	50	50	20	36,6	2,9	73,1%	14,6%	
Cordées de la réussite	2021	Masse salariale	Transfert P.141 et P.1	8	4,2	4,2	4	4	95,3%	95,4%	
Poursuite d'études pour les néo-bacheliers	2021	Masse salariale	Transfert 139 et P.141	92	92	39	28,9	29	31,4%	74,1%	
Transformation Numérique de l'Etat et des territoires : Continuité pédagogique - établissements, enseignants et élèves	2022	AAP	Délégation	131	141	111	97,6	11	69,3%	10,2%	
Transformation Numérique de l'Etat et des territoires : Continuité administrative - nouveaux services applicatifs	2026	Commande publique	Délégation	35	28,6	11,1	23,9	15	83,6%	136,9%	

Source : MENJS. Pour la mesure « Transformation Numérique de l'État et des territoires : Continuité pédagogique - établissements, enseignants et élèves », transfert de 9,7 M€ en faveur de l'AAP SNEE. Pour la mesure « Transformation Numérique de l'État et des territoires : Continuité administrative - nouveaux services applicatifs », transfert sortant de 6,4 M€ pour constituer le stock stratégique DINUM.

⁶⁶ Certaines dépenses, comme par exemple la poursuite d'étude des néo bacheliers, ont débuté en 2020.

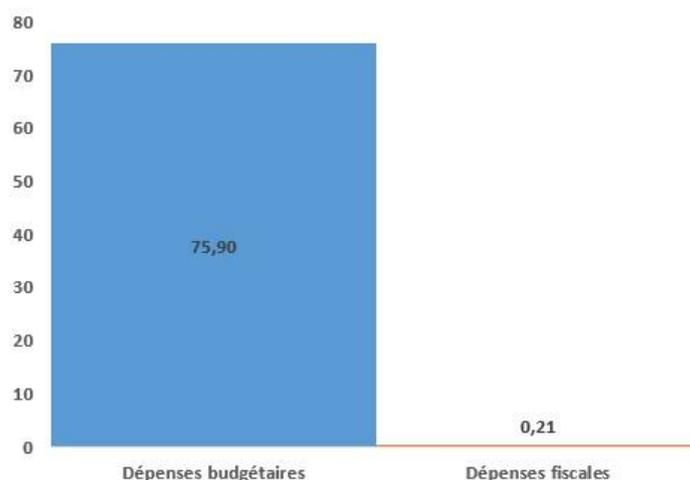
Chapitre IV

Moyens consacrés par l'état à la politique de l'enseignement scolaire

I - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales contribuant aux programmes de la MIES sont estimées pour 2021, à titre principal et subsidiaire, respectivement à 210 M€ et 1 315 M€. Elles ne représentent que 0,28 % des crédits de la mission à titre principal et 2,01 % en incluant les dépenses subsidiaires.

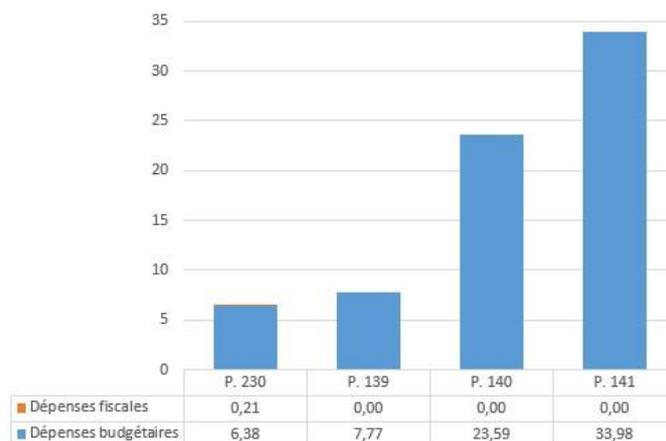
Graphique n° 10 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission en 2021, en Md€



Source : Chorus

Seule la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (210 M€) relève des dépenses fiscales contribuant au programme MIES de manière principale. Les dépenses contribuant au programme de manière subsidiaire sont relatives, d'une part, aux exonérations de salaires pour les apprentis (540 M€) ou étudiants⁶⁷ (350 M€), et d'autre part, au taux de TVA réduit pour la fourniture des repas scolaires et universitaires (425 M€). Ces dépenses visent à soutenir la poursuite d'études des jeunes et le développement de l'apprentissage, d'une part, et le secteur de la restauration collective, d'autre part.

Graphique n° 11 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme en 2021, en Md€



Source : Chorus

Elles sont globalement en légère baisse sur dix ans, passant de 1 580 M€ en 2011 à 1 525 M€ en 2021 (prévision)⁶⁸. Les dépenses rattachées au programme 141 augmentent sur la période, passant de 520 M€ à 890 M€, alors que celles relatives au programme 230 sont divisées par près de deux, passant de 1 060 M€ à 635 M€.

Plus précisément, les dépenses fiscales ont globalement augmenté de 19 % entre 2011 et 2018, passant de 1 580 M€ à 1 879 M€. La diminution constatée à partir de 2019 s'explique notamment par un changement de

⁶⁷ Exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieure ou leurs congés scolaires ou universitaires.

⁶⁸ Données en annexe n° 8.

périmètre. En effet, la loi de finances pour 2020⁶⁹ a introduit un taux de TVA de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et un taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et second degrés ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires. Entre 2011 et 2020, cette dépense fiscale a diminué de 54 %.

Malgré cette diminution, certaines autres dépenses sont en augmentation. C'est ainsi que le dispositif d'exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires, qui contribue de manière subsidiaire au programme 141, a connu la plus forte augmentation parmi toutes les autres dépenses fiscales. Entre 2011 et 2020, cette dépense fiscale a augmenté de 96 %, passant de 275 M€ en 2010 à 540 M€ en 2019. Cette forte augmentation s'explique d'une part, par le développement de l'apprentissage soutenu par les pouvoirs publics et, d'autre part, par l'élargissement en 2015 de cette mesure aux gratifications versées aux stagiaires.

Sur une période plus resserrée (2019-2021), la tendance est contrastée, avec cependant une hausse des dépenses liées à la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire.

⁶⁹ Article 38 de la loi n°2019-1479 de finances pour 2020.

Tableau n° 25 : Dépenses fiscales depuis 2019, en M€

	Dépenses fiscales contribuant au programme					
	de manière principale			de manière subsidiaire		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Programme 141						
120109 - Exonération du salaire des apprentis				540	540	540
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				350	340	350
Programme 230						
110215 - Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire *	170	204	210			
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 1 ^{er} et 2 nd degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires				423	385	425
Total	170	204	210	1 313	1 265	1 315

Source : réponses du MENJS. Exécutions 2019, 2020 et prévision 2021 figurant dans le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » aux PLF 2020 et 2021. Les données d'exécution 2021 ne peuvent être fournies à ce stade. * La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire est également rattachée au programme 143 à titre subsidiaire, Le montant rattaché à chaque programme n'est pas connu.

Ces dépenses restent cependant peu ciblées envers les familles en difficulté financière et sont insuffisamment évaluées. Par exemple, l'exonération des salaires des apprentis ne concerne que ceux dont le foyer fiscal est imposable. Il en est de même pour la réduction d'impôts pour frais de scolarité dans le secondaire. Pour l'exonération concernant les salaires des étudiants, si le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales l'a jugé pertinente au regard de l'objectif poursuivi, il a jugé que l'absence de données sur les bénéficiaires ne permet pas d'en apprécier l'impact. De même, l'évaluation de l'impact du taux réduit de TVA sur la restauration collective est délicate.

Enfin, les crédits d'impôts relatifs aux cours à domicile⁷⁰ ne sont pas évalués. Si aucune évolution des formulaires déclaratifs n'est prévue, la DGFIP, l'Acoss et la direction de la Sécurité sociale (DSS) ont travaillé sur la contemporanéité des aides relatives au service à la personne. La généralisation de l'expérimentation intervenue en 2020, prévue par la loi

⁷⁰ 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 ».

de financement de la sécurité sociale pour 2022 devrait permettre de mieux connaître les différentes dépenses de service à la personne réalisées par des usagers, dont relèvent les cours à domicile.

I - Les opérateurs et les taxes affectées

A - La gestion et le suivi des opérateurs

Conformément à la lettre de cadrage relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2021, les cinq opérateurs relevant de l'enseignement scolaire sont associés à la maîtrise des dépenses publiques.

Depuis l'exercice 2016, ils présentent un budget et un compte financier au format GBCP. S'ils ne perçoivent pas de taxes affectées, ils sont habilités à recevoir la taxe d'apprentissage.

Leurs contrats d'objectifs et de performance (COP) sont instruits et validés par un comité de tutelle associant la direction des affaires financières et les directions assurant la tutelle métier des opérateurs.

Les COP de France éducation international (Fei, ex CIEP, du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et du Centre national d'enseignement à distance (CNED) portent sur la période 2019-2022. Le COP de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) (2021-2023) a été signé le 24 février 2021 et celui de Réseau Canopé (2021-2024) le 8 novembre 2021.

Chaque COP est adossé à une trajectoire financière pluriannuelle, sans pour autant en faire des contrats d'objectifs et de moyens (COM). Celle-ci est actualisée de façon infra-annuelle dans le cadre des échanges entre tutelles et opérateurs et son exécution est examinée annuellement par les comités de tutelle dédiés.

B - Les crédits aux opérateurs

Les ressources allouées aux opérateurs atteindraient 156,09 M€ en 2021, soit environ 0,2 % des dépenses de la mission. Ces crédits sont en hausse par rapport à la prévision pour 2021 (150,46 M€).

Tableau n° 26 : Mission enseignement scolaire - subventions pour charges de service public et dotations en fonds propres

	LFI 2020	Exécution 2020	LFI 2020 format 2021	Exécution 2020 format 2021	LFI 2021	Prévision d'exécution 2021
CEREQ	6,93	6,85	6,93	6,85	6,93	6,84
FEI	-	0,29	-	0,29	3,5	3,53
CNED	28,57	31,64	28,57	31,64	29,59	35,28
ONISEP	27,55	27,61	27,55	27,61	24,55	24,66
Réseau Canopé	87,08	87,84	87,08	87,84	85,88	85,78
Total crédits budgétaires	150,13	154,23	150,13	154,23	150,46	156,09

Source : réponses du MENJS

C'est principalement l'abondement de la subvention pour charges de service public (SCSP) (6,1 M€) du CNED qui explique cette hausse, dont 4,4 M€ pour le dispositif de continuité pédagogique « Ma classe à la maison » durant la crise sanitaire, ainsi que pour l'offre Program'cours destinée à assurer la continuité pédagogique des enseignements lors d'absence de courte durée des enseignants et 1,1 M€ pour mettre en place divers dispositifs⁷¹.

En revanche, la comparaison en exécution entre les exercices 2020 et 2021 fait apparaître les efforts des opérateurs, avec en particulier l'absence de financement de l'évolution tendancielle de leur masse salariale (y compris du GVT) à hauteur de 1,3 M€, par une réduction de 1,2 M€ de la SCSP de Réseau Canopé au titre de l'extension en année pleine de son schéma d'emploi négatif en 2020, et par un abattement supplémentaire de 3 M€ de la SCSP de l'ONISEP principalement lié à son schéma d'emploi, soit une réduction de 5,5 M€ au total.

La SCSP de Fei a également été révisée à la hausse (+3,5 M€) avant mise en réserve, après une année 2020 sans versement.

⁷¹ Enseignement de certaines langues régionales à destination des élèves scolarisés en établissements, maintien du dispositif « devoirs faits » et financement des enseignements de spécialité.

C - Les emplois des opérateurs

Le nombre d'emplois sous plafond des opérateurs inscrits au programme 214 atteindrait 2 765 ETPT en 2021, selon l'enquête réalisée par le MENJS auprès de ces derniers en fin d'année.

Il serait en diminution par rapport à la prévision en LFI 2021 de 283 ETPT, en raison de vacances de postes non pourvus et de gels d'emplois.

Tableau n° 27 : Emplois sous plafond législatif, opérateurs de l'enseignement scolaire, en ETPT

	LFI 2020	Exécution 2020	LFI 2020 format 2021	Exécution 2020 format 2021	LFI 2021	Prévision d'exécution 2021
CEREQ	110	91	110	91	110	91
CNED	1 021	902	1 021	902	981	888
FEI	240	239	240	239	245	244
ONISEP	434	401	434	401	379	337
Réseau Canopé	1 378	1 255	1 378	1 255	1 333	1 205
Total emplois sous plafond	3 183	2 888	3 183	2 888	3 048	2 765

Source : MENJS

La plupart des opérateurs ont contribué à cet effort : l'ONISEP (55 ETPT)⁷², Réseau Canopé (45 ETPT)⁷³ et le CNED (40 ETPT)⁷⁴. Seul Fei a vu ses ETPT augmenter (+ 5), afin de venir en appui du développement de l'activité du département évaluation et certification (notamment, la préparation du test d'anglais pour les collégiens).

La comparaison est rendue plus difficile, en intégrant les emplois hors plafonds ou rémunérés par l'État. En effet, depuis 2020, du fait d'un changement de méthode, les emplois précédemment inscrits au titre des autres emplois rémunérés par l'État par d'autres programmes ne figurent pas dans le volet opérateurs du PAP. Ces emplois, délégués par les rectorats, sont inclus dans les emplois des services régionaux, dans la répartition du plafond d'emplois par services de la JPE des programmes

⁷² Du fait d'un schéma d'emploi négatif, conséquence du transfert de certaines missions de l'opérateur vers les régions.

⁷³ Dans le cadre du recentrage de ses missions et en cohérence avec son repositionnement comme opérateur de référence de la formation continue des enseignants.

⁷⁴ Correspondant à un abattement technique sur la vacance d'emplois constatée.

concernés. Il s'agissait principalement des emplois d'enseignants au sein du CNED et de Réseau Canopé (cf. annexe n° 10).

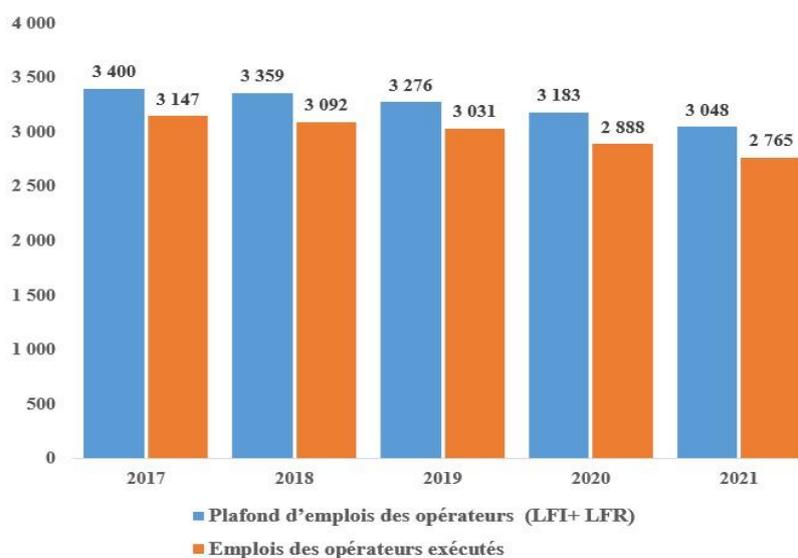
Tableau n° 28 : Emplois des opérateurs, en ETPT

	2019	2020	2021	variation 2021-2019	variation %
Emplois sous plafond	3 031	2 888	2 765	-266	-9%
Emplois hors plafond	42	43	56	14	33%
Emplois rémunérés par l'État	1 186	1 186	*		

Source : RAP et réponse du ministère

Pour autant, depuis 2016, le schéma d'emplois des opérateurs apparaît de plus en plus contraint.

Graphique n° 12 : Plafond d'emplois des opérateurs et exécution depuis 2016 (en ETPT)



Source : RAP et réponse du ministère

D - La trésorerie des opérateurs

Les opérateurs assumant la gestion financière de leurs emplois, le niveau de leur trésorerie fait l'objet d'une attention particulière des

tutelles, que ce soit à l'occasion des actes budgétaires⁷⁵ ou de la mise à jour mensuelle du plan de trésorerie.

Dans cet ensemble, le CNED présente un besoin en fonds de roulement structurellement élevé du fait de la mise à disposition à ses clients de facilités de paiement, spécifiques aux prestations d'enseignement à distance.

Les plans de trésorerie prévisionnels des opérateurs sont pris en compte pour arrêter le calendrier de versement de la SCSP en début d'exercice, en concertation avec le contrôleur financier des établissements. Ce calendrier est révisé en cours d'année en tant que de besoin au regard des actualisations mensuelles des plans prévisionnels de trésorerie.

E - L'impact de la crise sur les opérateurs

Les effets de la crise sanitaire sur la situation financière des opérateurs se sont traduits principalement par des reports et/ou des annulations de recettes et de dépenses mais également parfois par des surcoûts ou des recettes supplémentaires, impactant ainsi leur solde budgétaire.

La situation est contrastée selon les établissements.

Le CEREQ a modifié son calendrier de réalisation des enquêtes, certains sondages, enquêtes étant reportés sur 2022. Il en a découlé une diminution des dépenses⁷⁶, associée à des recettes attendues toutefois conformes aux prévisions initiales. Le déficit budgétaire attendu à la fin de l'année sera donc légèrement moins important que celui prévu au budget 2021.

Le CNED, comme en 2020, a dû faire face à des coûts supplémentaires, compensés par les subventions du ministère, pour assurer la continuité pédagogique via le dispositif « ma classe à la maison »⁷⁷. Les dépenses de personnel sont inférieures aux prévisions initiales, ce qui s'explique par des difficultés de recrutement. La progression des recettes commerciales constatée en 2020 pour l'ensemble des formations proposées tant sur le secteur réglementé que sur le secteur concurrentiel s'est poursuivie en 2021. Néanmoins, il reste difficile de distinguer avec certitude les effets de la campagne d'inscriptions et ceux

⁷⁵ Budgets initiaux et rectificatifs et prévision actualisée de fin d'exercice.

⁷⁶ Frais de déplacements, colloques, frais de réception principalement.

⁷⁷ À noter que depuis la rentrée de septembre, ce dispositif repose uniquement sur les classes virtuelles.

de la crise sanitaire. Compte tenu de ces effets conjugués, le solde budgétaire sera à nouveau excédentaire cette année.

Pour le Fei, la crise sanitaire a continué d'impacter l'opérateur, avec de moindres dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, l'annulation de séminaires, de missions et de stages linguistiques, l'arrêt du service de restauration pour le personnel jusqu'au mois d'octobre ainsi que le report du test Ev@lang au collège ont contribué à la diminution des dépenses. Une importante opération immobilière a également été reportée.

Malgré la crise sanitaire, l'activité de l'opérateur s'est avérée globalement plus importante que prévu sur certaines activités (certifications et coopération en éducation notamment), lui permettant ainsi de tabler sur un déficit budgétaire en fin d'année inférieur de près de 2 M€ aux prévisions initiales.

S'agissant de l'ONISEP, les effets de la crise sanitaire se sont traduits par une diminution des dépenses, due principalement à la tenue en visioconférence du salon post-bac, à la diminution des frais de missions et aux moindres coûts des formations. Ces effets s'ajoutant à une amélioration des ventes (probablement due au confinement), le solde budgétaire s'est amélioré par rapport à la prévision et passe de légèrement déficitaire à légèrement excédentaire.

Enfin, Réseau Canopé, comme en 2020, a connu une forte réduction des dépenses de personnel (recrutements tardifs) et de fonctionnement (frais de déplacements en forte baisse notamment), et dans une moindre mesure, une diminution des recettes propres. Ces effets ont contribué à une amélioration du solde budgétaire de l'établissement devenu excédentaire (+2,5 M€) alors qu'il avait été initialement prévu déficitaire (-2,3 M€). À noter toutefois que cette amélioration risque de n'être que temporaire puisqu'elle est due en partie à des reports de dépenses sur 2022.

II - Les fonds de concours

En 2021, hors reports, 300,1 M€ d'AE et 298 M€ de CP (dont 19,16 M€ d'AE=CP en titre 2) ont été rattachés au titre des fonds de concours sur les programmes 140, 141, 214 et 230 de la MIES. Les différents fonds concernés et leurs montants figurent en annexe n° 10. Ils sont en hausse par rapport à 2020, où ils atteignaient 61,72 M€ en AE et 78,46 M€ en CP.

En 2021, quatre fonds de concours ont été créés, dont deux relèvent des conséquences de la crise sanitaire :

- Participation de la Commission européenne aux dépenses hors titre 2 des écoles européennes ;
- Participation de la Commission européenne aux dépenses de personnel (T2) des écoles européennes ;
- Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la Covid-19 menée par le MENJS (HT2) ;
- Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la Covid-19 menée par le MENJS (T2).

Aucun fonds de concours n'a été supprimé.

Le montant des reports de fonds de concours de 2020 sur 2021, sur les cinq programmes de la MIES, s'élève à 33,7 M€ en AE et 41,5 M€ en CP (dont 1,36 M€ en AE=CP de titre 2).

Les principales opérations réalisées en 2021 avec des fonds des concours concernent :

- La lutte contre la crise sanitaire de Covid-19 (achat des masques, gel hydro-alcoolique, tests de dépistage, recrutement de personnels dédiés au sein des établissements...) : 222,2 M€ en AE et 200 M€ en CP, financés par les fonds de concours précités ;
- Le financement de l'innovation numérique pour l'excellence éducative : 20,1 M€ en AE et 19 M€ en CP, via le fonds de concours n°1-2-00442 rattaché au programme 214, afin de contribuer à l'équipement d'établissements en produits numériques (matériels et prestations intellectuelles) ;
- L'aménagement de postes de travail pour les personnels en situation de handicap : 4 M€ en AE et 4,5 M€ en CP via le fonds n°1-2-00038, rattaché également au programme 214, relatif à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

III - Les fonds sans personnalité juridique

L'enjeu de la remise en ordre des fonds sans personnalité juridique (FSPJ)⁷⁸ est substantiel car ils représentent un risque important pour la

⁷⁸ Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Ils fonctionnent comme une « caisse », avec un compte bancaire qui reçoit les recettes (taxes affectées ou subventions de l'État), et d'où sont payées par le gestionnaire des

transparence de la gestion publique et la capacité du Parlement à remplir sa mission⁷⁹. Si plusieurs fonds s'inscrivent dans le périmètre de la MIES, soit parce qu'ils reçoivent ou ont reçu des fonds grâce aux crédits de la mission, soit parce que leurs buts ou leur activité sont d'une nature similaire à celle de la mission (liste et détails annexe n° 12),

Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)⁸⁰ organisées par les communes dans le cadre d'une semaine de quatre jours et demi concentre aujourd'hui l'essentiel des dépenses. Depuis la possibilité offerte d'organiser la semaine scolaire sur quatre jours⁸¹, ces aides ont diminué, passant de 350 M€ en 2016 à 41,1 M€ en 2019. Elles ont cependant crû depuis (54,98 M€ en 2020 et 55,8 M€ en 2021).

Le fonds recouvre deux niveaux d'aides financières : un montant forfaitaire de 50 € par élève, majoré de 40 € pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes éligibles ou anciennement éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale « cible » ou à la dotation de solidarité rurale « cible ».

Sur la campagne 2020-2021, 1 805 communes en ont bénéficié pour un montant total de 48,1 M€ pour les écoles publiques, au profit de 807 950 élèves. 118 écoles privées sous contrat ont bénéficié de 1,2 M€, pour un total de 20 412 élèves bénéficiaires.

Au vu du nombre de bénéficiaires et de la souplesse accordée aux communes pour organiser les rythmes scolaires, le maintien de ce fonds peut être interrogé. À défaut, sa gestion dans le droit commun budgétaire devrait être envisagée.

Recommandation n° 4 (MENJS) : Supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (nouvelle recommandation).

L'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » (INEE) vise à donner accès à des ressources pédagogiques et culturelles innovantes de qualité en format numérique à tous les élèves et enseignants. La mise en œuvre du plan numérique est financée par des crédits budgétaires et des crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA), ces derniers obéissant à des règles de gestion spécifiques (*cf. infra : PIA*).

dépenses décidées par l'État. Cela conduit souvent à exécuter en dehors du budget de l'État des dépenses qui devraient en relever.

⁷⁹ Cour des comptes : *Rapport sur le budget de l'état en 2017*, disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁰ Fonds 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.

⁸¹ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017.

IV - Les programmes d'investissements d'avenir

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

Le MENJS est également partie prenante dans les opérations relatives aux PIA 3 et 4, dans des conditions précisées *infra*.

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

L'action du PIA 1 « Internats d'excellence et égalité des chances » a été dotée de 400 M€.

Une première tranche (48 M€) a été engagée pour la création d'internats devant ouvrir dès la rentrée 2010. Le solde (352 M€) a été versé à l'ANRU, opérateur chargé de la gestion de cette action. Il a été abondé de 9 M€, dans le cadre de la fin de gestion 2017, au titre du plan d'urgence pour la Guyane. Sur les 409 M€ de dotation totale, 295,9 M€ ont été décaissés au 1^{er} juin 2021.

L'action du PIA 2 « Internats de la réussite » est aujourd'hui dotée de 14 M€, 124 M€ sur les 138 M€ de l'enveloppe initiale ayant déjà été redéployés pour financer le plan numérique. Sur cette enveloppe, 13 M€ ont été engagés et 6,2 M€ ont été décaissés au 1^{er} juin 2021.

Selon les données du ministère, la première action concerne 94 projets, faisant l'objet d'une convention, dont une trentaine ainsi financés. Plus de 8 200 places sont ouvertes, pour 12 366 places prévues dans les projets conventionnés, avec une priorité pour les lycéens et 17 régions sont bénéficiaires.

La seconde action porte sur 13 projets, avec 927 places programmées d'internat, dont 827 ouvertes.

La Cour réitère ses observations précédentes. Ainsi, leurs objectifs s'avèrent éloignés des objectifs initiaux du PIA 1, 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 avenant le 12 décembre 2014 et une convention financière 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 accueillis.

En dehors d'un contexte renouvelé d'expérimentation, l'intervention de l'État dans un domaine qui relève des collectivités territoriales⁸² est contestable. Comme la Cour l'a écrit en 2014, « *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* »⁸³.

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

L'action INEE compte aujourd'hui sept volets⁸⁴ et une action transversale d'évaluation. En intégrant les redéploiements de crédits intervenus depuis 2016, l'action a été dotée de 287,3 M€. Sur cette enveloppe, 286,1 M€ ont fait l'objet d'une décision par le COPIL et 275,7 M€ ont été décaissés au 30 juin 2021.

⁸² 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.

⁸³ 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

⁸⁴ Initialement, 5 volets étaient inscrits dans l'action INEE.

Tableau n° 29 : Volets de l'action INEE, en M€

	Objectif initial	Objectif post-redéploiements	Engagements
Commande publique des ressources	26	51	51
Développement de l'environnement d'accès aux ressources	3	12	12
Soutien à la production des ressources et à la filière des éditeurs	10	10	10
Appels à projets : équipement numérique et ressources associées	98	176	176
e-Fran	30	21	21
Profan	0	15	14
Institut Carnot de l'éducation	0	1	1
Évaluation du projet	1	2	2
Total	168	287	286

(*) Hors frais de gestion. Source : MENJS

Les chiffres d'exécution 2021 (22 M€ en AE et 18,7 M€ en CP) figurent dans le tableau ci-après.

Tableau n° 30 : Crédits versés en 2021 au titre des actions INEE, en euros (consommation au 17 décembre 2021), en euros

Programme	Référentiel de programmation	AE 2021	CP 2021
141	Ressources pédagogiques numériques	107 840	107 840
214	Équipements	4 641 133	4 096 825
	Développement de l'environnement d'accès aux ressources	1 043 265	951 974
	Ressources pédagogiques numériques et service innovant	4 897 020	6 019 054
	Écoles numériques innovantes et ruralité (ENIR)	10 830 796	7 186 685
	Bring Your Own Device (BYOD)	279 105	198 925
	Studios médias	184 595	102 330
TOTAL		21 983 754	18 663 633

Source : MENJS

La mise en œuvre des projets financés par le PIA 2 est présentée en annexe n° 11.

Les projets les plus récents concernent, d'une part, l'AAP « Label écoles numériques 2020 ». Il élargit les critères d'éligibilité, au profit notamment des écoles les moins équipées du précédent AAP « écoles

numériques innovantes et ruralité ». Il a permis de sélectionner 3 433 écoles, pour une subvention de 15 M€ en mars 2021.

D'autre part, l'appel à projet « Studios-médias pour valoriser les éco-délégués », lancé en 2020, met en place une large expérimentation pour le développement de "studio médias" dans les collèges (une Web TV dans les établissements volontaires)⁸⁵, pour un montant provisionné de 2,5 M€.

Il n'y a pas eu, à la rédaction de ce rapport, de redéploiements entre actions sur l'exercice 2021.

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

Le ministère rappelle à cet effet que la convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) relative à l'action INEE prévoit le principe de l'AAP dont le cahier des charges est approuvé par arrêté du Premier ministre et la tenue d'une comitologie régulière. Par suite, la CDC reverse au ministère des crédits par voie de fonds de concours, ensuite délégués vers les académies.

La Cour, dans le cadre de son rapport public thématique dédié au service public numérique pour l'éducation⁸⁶ de 2019 puis du chapitre du rapport public annuel 2021 consacré à la contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire⁸⁷ critiquait la méthode retenue.

Elle rappelait notamment que de tels mécanismes reviennent à faire financer par l'État le socle d'équipement numérique de base, qui relève de chaque niveau de collectivités territoriales. En outre, son déploiement effectif par appel à projet suppose que soit prise en compte l'inégale capacité des collectivités, notamment des communes, à assumer la charge du cofinancement qui leur incombe. À défaut, il renforce les inégalités territoriales.

⁸⁵ Ces studios sont cofinancés par les collectivités, et portés par la création d'un réseau d'ambassadeurs de l'éducation aux médias et à l'information (EMI) en lien avec les projets des éco-délégués pour l'éducation au développement durable.

⁸⁶ Rapport public thématique 2019, « *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé* » disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁷ Rapport public annuel 2021, Tome I, « *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire* » disponible sur www.ccomptes.fr

C - Les actions prévues au PIA 3

Au titre du PIA 3, l'action « Territoires d'innovation pédagogique » est dotée de 277 M€. Elle vise à financer des innovations dans le domaine éducatif, principalement pour l'enseignement scolaire et la transition avec l'enseignement supérieur.

La convention du 29 décembre 2017 modifiée entre l'État et la CDC en précise les modalités de gestion. Les ministères de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation participent au comité de pilotage de l'action et au choix des membres du comité de sélection des projets.

Les projets portent principalement sur le numérique éducatif. Ainsi, les « Territoires numériques éducatifs » (TNE) ont pour ambition d'actionner de manière concertée et immédiate, dans une approche intégrée, l'ensemble des leviers de l'éducation au et par le numérique, avec la mise à disposition d'équipements, d'un accompagnement, de formations adaptées et de ressources pédagogiques. Le dispositif est doté de 27,3 M€.

Les projets « Académie numérique » du CNED et eINSPE (Institut national supérieur du professorat et de l'éducation) sont dotés de 25 M€.

Si la création d'une mission spécifique - mission Investissements d'avenir-, permet de procéder à une rebudgétisation partielle du PIA 3, il n'en reste pas moins que, de nouveau, ces projets échappent à la gestion directe par le ministère.

Les autres thématiques concernent les projets suivants :

- Orientation des élèves vers les études supérieures : développement, en lien avec la réforme de l'accès au premier cycle des études supérieures, d'outils et d'actions destinés à améliorer la transition vers les études supérieures, à aider les étudiants à s'orienter vers les filières les plus adaptées à leur projet et à leur profil et à augmenter ainsi leurs chances de réussite. 82,4 M€ sont consacrés au présent volet et 78,4 M€ ont été octroyés aux lauréats des différents AAP ;
- Campus des métiers et des qualifications d'excellence (CMQ) : renforcement des campus des métiers et des qualifications les plus innovants, afin de leur permettre de conforter leur rôle d'accélérateur des initiatives engagées pour répondre aux besoins de compétences des territoires et des entreprises, en articulant étroitement formation initiale et continue, emploi, innovation et recherche. L'enveloppe, de 80 M€ a été totalement attribuée, au terme des trois vagues d'AAP ;

- « Établissements de service » : l'appel à manifestation d'intérêt (6 M€) est actuellement ouvert pour développer l'action publique territoriale en matière d'éducation, de jeunesse et de formation.

D - Les actions prévues au PIA 4

Le MENJS participera au PIA 4 au titre des dispositifs suivants.

L'appel à manifestation d'intérêt relatif aux « nouvelles formes scolaires », doté d'une enveloppe de 250 M€ sur cinq ans, soutient des projets expérimentaux et des démonstrateurs associant des écoles et EPLE à des partenaires extérieurs et visant à améliorer durablement le fonctionnement de ces établissements. La CDC en sera l'opérateur.

La stratégie nationale « Enseignement et numérique » doit permettre, entre autres, de dynamiser et structurer le secteur numérique éducatif. Des partenariats d'innovation pour la recherche appliquée devaient être lancés en 2020 dans le cadre des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR).

Bâtie sur les enseignements tirés des actions « Équipements structurant pour la recherche » et « Programmes prioritaires de recherche » du PIA 3, l'action PERP vise à construire ou consolider un leadership français dans des domaines scientifiques liés ou susceptibles d'être liés à une transformation technologique, économique, sociétale, sanitaire ou environnementale et considérés comme prioritaires. Les PEPR exploratoires visent des secteurs en émergence avec des travaux de recherche dont les domaines d'application peuvent, pour certains, relever encore d'hypothèses de travail. Une vingtaine de PEPR exploratoires devraient être lancés dans les trois premières années du PIA 4. Le soutien moyen apporté à chacun de ces PEPR au titre des investissements d'avenir sera de l'ordre de 50 M€ (entre 20 M€ et 120 M€) ; le montant dépendra du secteur et de l'impact potentiel des résultats du PEPR. Cet appel à programmes sera lancé en plusieurs vagues. La deuxième vague a été lancée le 6 octobre 2021.

V - 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. Des indicateurs phares comme le taux d'accès au bac ont atteint les cibles initialement fixées et l'ambition est progressivement réévaluée. Certaines

problématiques méritent toutefois d'être davantage illustrées, comme les résultats des filles et des garçons compte tenu des forts écarts de réussite scolaire observés. Plusieurs problèmes déjà relevés par la Cour persistent. La maquette budgétaire de la mission doit évoluer pour prendre en compte les spécificités des missions des psychologues scolaires. L'atteinte des objectifs en matière de santé scolaire doit être mesurée par un indicateur éclairant les objectifs fixés par la nouvelle loi votée en 2019. Le pilotage des programmes, par un dialogue de gestion annuel avec les académies, doit pouvoir mieux s'appuyer sur la déclinaison des indicateurs des PAP que les bases de gestion insuffisamment développées ne permettent pas toujours.

A - Un dispositif de performance en forte évolution depuis 11 ans

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

Deux objectifs étaient présentés dans la présentation stratégique de la mission du PAP 2010 : « *conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* » et « *conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétence attendus en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants* ». En cohérence avec les objectifs européens, l'importance donnée à la scolarité obligatoire dans son ensemble, par l'acquisition du « socle commun de connaissances, de compétences et de culture » en fin de 3^e, la nécessité de réduire les sorties sans diplôme et le développement des poursuites d'études après le baccalauréat ont conduit à progressivement modifier les objectifs stratégiques du PAP. Ceux-ci sont devenus, depuis le PAP 2019, et jusqu'au PAP 2021, 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* »⁸⁸.

On observe toutefois que l'architecture de la mission n'est pas cohérente avec les deux objectifs principaux assignés à l'enseignement scolaire, l'atteinte des compétences du socle commun en fin de 3^e et

⁸⁸ Dans le PAP 2022, on constate un retour vers une scission du premier et du second degré : l'objectif 1 redevient « *Conduire tous les élèves à l'acquisition des connaissances et compétences attendus à l'entrée en sixième* » et les indicateurs de réussite des élèves sont calculés à partir des évaluations nationales exhaustives à l'entrée en 6^e.

l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire. Cette cohérence aurait dû conduire à créer deux programmes budgétaires distincts, l'un couvrant la scolarité jusqu'à la 3^e pour y gérer l'ensemble des enseignants concernés et l'autre s'appliquant au lycée et à l'apprentissage.

Les objectifs assignés à l'enseignement scolaire sont, depuis le PAP 2019, illustrés dans la présentation stratégique de la mission par des indicateurs phares reflétant les différentes étapes de la scolarité des élèves, en CE2, 6^e et 3^e, venant s'ajouter à certains indicateurs stables comme le taux d'accès au baccalauréat. La cible de 80 % d'une génération au niveau baccalauréat, objectif central de la mission, avait été réitérée depuis la loi d'orientation de 1989. Le PAP 2021 indique un résultat de 80 % d'une génération atteignant le baccalauréat en 2019. C'est essentiellement le développement du Bac pro, en trois ans depuis 2009, qui a permis ce résultat. La nouvelle cible indiquée dans le PAP 2022 est de 85 %. On observe par ailleurs que les meilleurs résultats au baccalauréat 2020, dus à la crise sanitaire et à la suppression des examens en juin, ont pour conséquence une hausse du taux d'accès au baccalauréat pour cette année, estimé à 87 % dans le PAP 2022. En 2021, le taux d'accès au bac était estimé à 83 % (PAP 2022), en baisse depuis 2020 (- 4 pt) mais supérieur de 3 pt au résultat de 2019 avant la crise sanitaire.

L'indicateur « Taux d'accès au baccalauréat » présente pour 2020 un écart de 9,7 pt entre le taux d'accès au bac des filles (92 %) et celui des garçons (82,3 %) et ce résultat mérite un éclairage complémentaire⁸⁹.

La présentation stratégique des PAP gagnerait à mieux illustrer l'ensemble des programmes de la mission en tenant davantage compte des résultats du programme 143 – *Enseignement technique agricole*.

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

⁸⁹ Seule la classe de terminale est par ailleurs observée, dans le second degré uniquement, par l'indicateur 1.4 du programme 141 « Mixité des filles et des garçons dans les formations technologiques et professionnelles » du PAP 2021, remplacé dans le PAP 2022 par « Mixité des filles et des garçons en terminale » pour tenir compte des spécialités du nouveau baccalauréat général.

sein de celle des enseignants, ce qui n'empêchera en rien la collaboration avec ces derniers.

Recommandation n° 5 (MENJS) : Transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève (recommandation reconduite).

En parallèle de l'évolution de la présentation stratégique de la mission, les nombres d'objectifs et indicateurs des programmes ont baissé régulièrement depuis 2010, tout en préservant des éclairages spécifiques sur certaines politiques comme l'éducation prioritaire ou l'inclusion scolaire et l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Ainsi, le dispositif de performance de la mission a gagné en lisibilité. Les programmes du PAP 2010 comptaient en tout 26 objectifs et 104 indicateurs. On compte 16 objectifs et 50 indicateurs dans les programmes du PAP 2021.

Certains sous-indicateurs ont également été supprimés, modifiés ou ajoutés, en particulier afin d'illustrer la problématique filles-garçons. Il conviendrait d'étendre les sous indicateurs sexués à d'autres indicateurs des programmes pour permettre d'éclairer le lecteur sur l'ensemble de la scolarité des élèves, en particulier dans le premier degré, conformément à la demande de la direction du budget⁹⁰ en 2020 concernant plus particulièrement les indicateurs de performance de la MIES.

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

Pour le programme 143, il serait souhaitable de façon à mieux en apprécier l'efficacité de modifier l'indicateur 1.1 « *Taux de réussite aux examens* ». Afin d'uniformiser la présentation des différents programmes et pour mesurer plus finement la performance réelle, il conviendrait d'utiliser plutôt l'indicateur « *Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation* », à l'image des indicateurs des programmes 141 et 139. Les taux de réussite peuvent rester des indicateurs opérationnels utiles. Dans sa réponse à la Cour, le MAA précise que les travaux menés avec la DEPP du MENJS, actuellement centrés sur la dépense par élève (cf. *infra*), se concentreront par la suite sur la convergence avec le taux d'accès aux examens.

⁹⁰ Circulaire 2PERF-20-3099 du 10 avril 2020.

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 pour le MENJS. Le MAA assure la publication annuelle du « portrait de l'enseignement agricole ».

Le renseignement des données du dispositif de performance suppose la mise en place d'une procédure impliquant plusieurs directions et services des ministères. Le MENJS a précisé la complexité de cette opération et a donné une estimation du temps passé à renseigner le dispositif de performance : un ETPT et entre 50 et 100 journées de travail par an pour le programme 139, 307 journées par an pour les programmes 140, 141 et 230 et 1,5 ETPT pour le programme 214. Pour le MAA, les programmes 142 et 143 consacrent de façon mutualisée 1 ETPT dédié à la performance auquel s'ajoute en amont le temps consacré par les fonctions métier à fournir les données.

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

1 - Plusieurs indicateurs restent incomplets ou insuffisamment renseignés

Les indicateurs relatifs à l'atteinte du socle commun par les élèves sont insuffisamment renseignés dans les programmes 139, 140 et 141, par une mesure partielle de certains domaines du socle, effectuée à partir d'une enquête sur échantillon de la DEPP seulement tous les trois ans alternativement à chaque niveau de validation (CE2, 6^e, 3^e), ce qui ne permet pas d'afficher l'historique de tous les résultats des élèves. Afin de contourner cette difficulté, la présentation stratégique de la mission inclut, dans le PAP 2022, les indicateurs de réussite des élèves calculés à partir des évaluations nationales exhaustives à l'entrée en 6^e introduites en 2017, qui remplacent les indicateurs non renseignés relatifs au socle commun. Pour autant, ces indicateurs ne présentent qu'une partie incomplète des compétences acquises par les élèves, alors que le MENJS possède dans les bases de gestion du « livret scolaire numérique » et du diplôme national du brevet (DNB) tous les résultats des élèves. L'objectif assigné à l'enseignement scolaire consistant à garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture à l'issue de la scolarité obligatoire, il convient de communiquer ces éléments à la représentation nationale et au citoyen.

Pour le programme 230, la Cour avait formulé dans la NEB 2018 la recommandation suivante : « Remplacer l'intitulé de l'indicateur 2.1 par « *Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année* » et introduire un sous indicateur relatif à l'ensemble des élèves ». Face à la baisse des réalisations des bilans de santé de la 6^e année, estimés par la Cour à 18 % seulement en 2018⁹¹ et pourtant obligatoires pour tous les élèves, le ministère avait en effet choisi de remplacer depuis le PAP 2018 l'indicateur par la seule situation de l'éducation prioritaire. Cela restreignait considérablement l'ambition affichée et ne permettait pas de rendre compte de la situation réelle. La loi « Pour une École de la confiance » a été promulguée au Journal Officiel le 28 juillet 2019, abaissant l'instruction obligatoire à l'âge de trois ans. Dans le cadre de son application, les objectifs et les modalités d'organisation des visites médicales à trois ans et de la 6^e année devaient être redéfinis. Il convenait ensuite d'adapter en conséquence les indicateurs du PAP 2021 et de se conformer cette fois-ci pleinement à l'évaluation des objectifs retenus. Dans le PAP 2021, puis 2022, l'indicateur 2.1 n'a finalement pas été modifié et ne rend toujours pas compte de la situation de l'ensemble des élèves, que ce soit à trois ans ou dans leur 6^e année. L'arrêté du 20 août 2021 précisant la périodicité et le contenu des visites médicales et de dépistage obligatoires conforte toutefois le rôle de la médecine scolaire.

Le MENJS précise que les taux de réalisation en 2020 n'ont pu être calculés en raison de la crise sanitaire et qu'un nouveau système d'information à disposition des médecins de l'éducation nationale, en cours de déploiement en 2021, vise à améliorer à moyen terme l'exhaustivité des données et leur fiabilisation.

Dans son rapport sur la santé des enfants⁹², la Cour a recommandé de renforcer le rôle préventif du médecin traitant de l'enfant en lui confiant la responsabilité de tous les examens obligatoires.

Dans l'attente de ce nouveau système d'information ou d'une évolution de la législation il convient donc de réitérer la recommandation formulée dans la NEB 2020.

⁹¹ « Les médecins et les personnels de santé scolaire », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020. Disponible sur www.ccomptes.fr

⁹² Cour des comptes, La santé des enfants, une politique à refonder pour réduire les inégalités sociales et territoriales de santé, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, décembre 2021.

Recommandation n° 6 (MENJS) : Modifier l'indicateur 2.1 du programme 230 pour rendre compte de la réalisation des bilans de santé obligatoires pour tous les élèves (recommandation reconduite).

Les indicateurs sur le remplacement sont par ailleurs également incomplètement renseignés. L'indicateur 4.2 « taux de remplacement (des congés maladie ou maternité) » du programme 139 n'est plus renseigné depuis le PAP 2018, du fait de la refonte de la méthodologie de calcul de cet indicateur⁹³.

La Cour a déjà constaté les difficultés relatives à l'évaluation du système scolaire⁹⁴. Les systèmes d'information et les évaluations doivent être développés en vue d'une complète information de tous les acteurs et d'une meilleure appréciation de l'efficacité des programmes.

2 - De nouveaux indicateurs permettraient de mieux évaluer la performance des programmes

Depuis 2013, avec la loi de refondation de l'école⁹⁵, le principe de la « *priorité à l'école primaire* » apparaît progressivement dans les PAP. Toutefois, comme la Cour l'avait souligné à plusieurs reprises, la traduction budgétaire de la priorité accordée au 1^{er} degré n'y était pas illustrée. La recommandation « Introduire dès la prochaine loi de finances des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation dans les programmes et dès la présentation stratégique de la mission » a été introduite dans la NEB 2017.

En réponse, le MENJS a, depuis le PLF 2020, fait figurer, au niveau de la présentation stratégique de la mission, sur le seul périmètre du ministère chargé de l'éducation nationale, la dépense par élève des établissements publics et privés sous contrat, incluant l'enseignement spécialisé, hors apprentissage et formation continue. Ce progrès notable peut permettre de comparer les situations afin d'illustrer la priorité donnée par le seul MENJS au 1^{er} degré (cf. *supra*). La dépense par élève en 2020 est estimée à 3 460 € en maternelle (3 360 € en 2019, soit + 3 pt en 2020), 4 410 € en élémentaire (4 230 € en 2019 soit + 4,3 pt) et 6 260 € en collège (6 190 € en 2019 soit + 1,1 pt). Le coût estimé par élève est de 7 870 € au LEGT (7 840 € en 2019 soit + 0,4 pt) et de 9 630 € au lycée professionnel

⁹³ Cet indicateur n'est plus présenté dans le PAP 2022.

⁹⁴ L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance, décembre 2017, Cour des comptes - www.ccomptes.fr

⁹⁵ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

hors apprentissage et formation continue (9 540 € en 2019 soit + 0,9 pt). L'absence de présentation d'un indicateur avec une série longue et des cibles par programme ne permet pas à la représentation nationale d'appréhender à la fois l'effort sur le long terme et les ambitions du ministère.

La comparabilité du mode de calcul de ces dépenses par élève avec l'indicateur du programme 143 « Coût unitaire de formation par élève pour l'État » pour l'enseignement agricole public n'est en outre pas établie. L'évolution sur le temps long de ce dernier indicateur (7347 € en 2008 et 9 908 € en 2019 soit + 35 %) avait permis de mettre en lumière un problème d'efficacité de l'enseignement agricole dû à la baisse du nombre d'élèves et à l'insuffisante adaptation des structures d'enseignement et son intérêt est avéré. Depuis 2019, pour inciter les élèves à s'engager dans l'enseignement agricole, des dépenses de communication ont été réalisées pour une campagne de valorisation des métiers de l'agriculture et de l'enseignement agricole. La prévision actualisée 2021 du coût unitaire de formation s'élève à 10 550 €, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2020. À l'issue de plusieurs années de baisse, une augmentation de 0,6 % des effectifs a été constatée à la rentrée scolaire 2021 (hors Wallis-et-Futuna et Nouvelle-Calédonie dont la rentrée s'effectuera en janvier 2022).

Pour le MENJS, les situations respectives de l'enseignement public et privé ne sont pas distinguées dans ces calculs de coûts, par manque de données précises disponibles sur la part du coût de formation supportée par les familles et par crainte d'une analyse biaisée des résultats.

Les données actuellement manquantes, comme par exemple la participation des familles pour le privé, doivent pouvoir être connues du MENJS. Les dépenses de l'État engagées sur les secteurs public et privé peuvent être publiées et assorties de commentaires sur les écarts constatés (poids des professeurs agrégés de 13,3 % dans le 2nd degré public y compris CPGE et de 4,2 % pour le privé, participation financière des familles, cotisations retraites, proportion d'élèves issus de familles défavorisées, ...) de façon à éclairer le Parlement et les citoyens, en particulier sur l'évolution dans le temps de l'efficacité des différents secteurs scolaires.

Le MAA précise toutefois qu'il mène un travail de fond avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du MENJS pour mettre en place un nouvel indicateur permettant de rénover la méthode de calcul du coût par élève. En remplacement du « coût unitaire de formation » actuel, limité aux établissements publics, les travaux en cours doivent permettre d'obtenir des données relatives à la dépense par élève comparables entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale, pour le secteur public et le secteur privé.

Le MENJS, dans sa réponse à la Cour, indique qu'il échangera dans le cadre des prochaines conférences de performance sur la possibilité d'introduire des indicateurs de coût par élève, sans revenir toutefois sur son refus de distinguer le secteur public du secteur privé.

L'affichage, en regard, de la dépense totale par élève calculée par la DEPP⁹⁶, incluant d'autres dépenses comme par exemple celles des collectivités territoriales pour les locaux scolaires, permettrait en outre de mieux apprécier dans sa globalité l'effort consenti par la nation pour chaque niveau d'enseignement.

C - Un pilotage mobilisant diversement les indicateurs de performance

1 - Le lien entre les indicateurs de performance et la répartition des moyens

Pour le programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale, chacun des indicateurs de performance des PAP se décline opérationnellement dans le pilotage et la gestion du programme. Les résultats des indicateurs sont suivis régulièrement, à l'instar du ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (214.2.2), qui est maintenu en 2021 à 0,6 %, soit 6 gestionnaires pour 1 000 agents gérés. Il reste le ratio le plus efficace de tous les départements ministériels.

Pour les autres programmes, la budgétisation des crédits dédiés aux académies, ou aux directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) pour le programme 143, s'appuie essentiellement sur des indicateurs de moyens (taux d'encadrement des élèves dans les premier et second degrés). Certains moyens peuvent toutefois être répartis directement en lien avec des politiques dont les résultats sont présentés par des indicateurs de performance des PAP. C'est le cas par exemple des moyens relatifs à l'éducation prioritaire ou à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap.

2 - Un dialogue de gestion annuel avec les académies

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

Les indicateurs du PAP, comprenant de nombreux instruments de mesure portant sur les résultats des élèves, sont déclinés plus ou moins

⁹⁶ DEPP RERS 2021 : « 9.5 Les dépenses par élève et par étudiant ».

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

Pour l'enseignement technique agricole, une refonte du dialogue de gestion, entamée pour l'année 2020, vise à renforcer les échanges entre les DRAAF et l'administration centrale sur la gestion des moyens humains et budgétaires du programme 143. La réflexion doit se poursuivre désormais sur le volet performance qui s'appuie actuellement peu sur les indicateurs des PAP.

3 - La nécessaire déclinaison géographique des indicateurs

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

Plusieurs indicateurs restent encore inconnus à certains niveaux de pilotage des programmes. Par exemple, les systèmes d'information étant insuffisamment développés, l'indicateur 3.3 « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) » du programme 141 reste renseigné par une enquête sur échantillon, ce qui ne permet pas de décliner ces résultats dans le cadre du pilotage des académies et des établissements.

Des éléments permettant d'évaluer la performance sont fournis aux personnels du MENJS, comme par exemple les indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL). D'autres indicateurs, qui permettraient un meilleur parangonnage, sont encore indisponibles au niveau national ou des académies, des écoles ou des établissements, comme par exemple l'atteinte réelle des compétences du socle commun par les élèves, leurs parcours après la sortie de l'école, du collège ou du lycée, les absences des élèves ou même les absences de courte durée des enseignants. Les systèmes d'information restent insuffisamment développés. L'apport, depuis 2017, des résultats des évaluations nationales exhaustives en CP, CE1 et 6^e est une avancée certaine, mise en avant dans la présentation stratégique de la mission (cf. *supra*), mais ces évaluations ne concernent que le français et les mathématiques.

Pour le MAA, une réflexion sur la maquette de performance est en cours pour renforcer sa pertinence au regard des enjeux actuels de

l'enseignement technique agricole et permettre l'automatisation de ses résultats pour en assurer la disponibilité.

La création depuis 2019 d'un Conseil d'évaluation de l'école⁹⁷ doit concourir à améliorer cet état de fait. Les écoles, les établissements et les académies doivent pouvoir disposer d'éléments d'évaluation et de comparaison appropriés pour la démarche d'autoévaluation des établissements engagée en 2020. Il convient de reconduire la recommandation suivante, qui n'est pas mise en œuvre.

Recommandation n° 7 (MENJS, MAA) : Renseigner annuellement les indicateurs LOLF et inclure des indicateurs de coût par élève par programme ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion (recommandation reformulée).

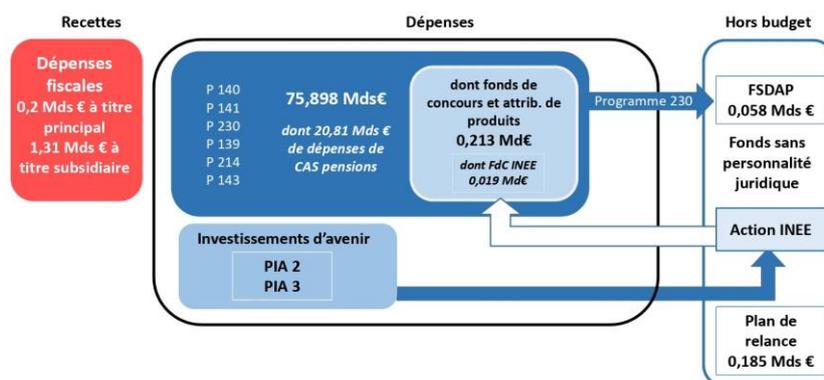
VI - La dépense totale

Le schéma suivant présente les moyens consacrés par l'État aux politiques publiques dans le champ « enseignement scolaire », en compléments des crédits budgétaires de la mission enseignement scolaire. Il illustre la consolidation des montants de crédits budgétaires (CP) de la MIES, de dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission ainsi que de crédits extrabudgétaires (fonds sans personnalité juridique, décaissements des PIA sur actions rattachées à la MIES).

Ce schéma représente une estimation de l'effort de l'État en faveur de l'enseignement scolaire. Il ne doit pas masquer la difficulté à estimer la dépense totale en matière d'enseignement scolaire. Les données suivantes peuvent néanmoins être rappelées.

⁹⁷ Article 40 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Schéma n° 1 : Dépense totale estimée de l'État en faveur de l'enseignement scolaire



Source : Cour des comptes

En premier lieu, un ensemble de crédits (*cf.* § 4.1 à 4.5) doit être ajouté à la dépense budgétaire de 76 005,54 M€ en AE et 75 897,80 M€ en CP. Il s'agit :

- Des dépenses sur différents fonds de concours rattachés en 2021 et des attributions de produits pour un montant total de 300,1 M€ d'AE et 298 M€ de CP ;
- Des dépenses fiscales, pour un montant de 210 M€ à titre principal et 1 315 M€ à titre subsidiaire. Ces dépenses fiscales souffrent cependant d'une évaluation insuffisamment robuste : les crédits d'impôts relatifs aux cours à domicile ne font, par exemple, l'objet d'aucun recensement, ce qui ne rend guère lisible l'effort consenti par ce biais en faveur de l'enseignement scolaire.
- Des fonds sans personnalité juridique : le ministère a versé à l'ASP, pour le fonds de soutien au développement des activités périscolaires la somme de 55,8 M€.
- Des fonds du plan de relance, dont certaines actions complètent des actions issues des PIA, pour 315,5 M€ en AE et 185 M€ en CP.

Ces crédits doivent être augmentés d'une partie des crédits du Programme d'investissements d'avenir (PIA). À ce titre, sur le PIA 2, lequel abonde certains des fonds de concours précités, l'action INEE a donné lieu à des dépenses de 21,98 M€ en AE et 18,66 M€ en CP. Le chiffrage précis des dépenses du PIA 3, pour l'exercice 2021, au profit de l'enseignement scolaire n'est pas disponible. Il en est de même pour les opérations relevant du PIA 4.

Annexes

Annexe n° 1 : : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	97
Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020.....	98
Annexe n° 3 : : Gestion des crédits de la mission mis en réserve	103
Annexe n° 4 : : Les décrets de transfert et de virement, en milliers d'euros	105
Annexe n° 5 : : Les mesures issues du Grenelle de l'Éducation	108
Annexe n° 6 : : Ensemble des doublettes en terminale générale en 2021	110
Annexe n° 7 : : Bilan de la crise sanitaire de la Mission Enseignement scolaire.....	114
Annexe n° 8 : : Données relatives aux dépenses fiscales	116
Annexe n° 9 : : Données relatives aux opérateurs.....	117
Annexe n° 10 : : Données relatives aux fonds de concours	118
Annexe n° 11 : : Les actions précédemment développées dans le cadre d'INEE.....	120

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
Une école plus efficacement organisée au service des élèves	Décembre 2021
La gestion des absences des enseignants	Décembre 2021
La formation à la citoyenneté	Octobre 2021
La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire	Mars 2021
Le système éducatif dans les académies ultramarines	Décembre 2020
Les médecins et les personnels de santé scolaire	Mai 2020
L'école et le sport : une ambition à concrétiser	Septembre 2019
Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé	Juillet 2019
L'éducation prioritaire	Octobre 2018
La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public	Juin 2018
Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale	Mai 2018
L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance	Février 2018
Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire	Octobre 2017
Le programme Sirhen	Mars 2017
Le remplacement des enseignants absents	Mars 2017

Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Ne jamais anticiper de dégel de la réserve de précaution au stade des documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.	<p>Le budget de la MIES est ainsi caractérisé par une forte rigidité de la dépense : 90,2 % des crédits sont destinés à la rémunération des personnel et une part importante des crédits HT2 est destinée à couvrir des dépenses obligatoires et inéluctables.</p> <p>Cette situation rend l'application de la recommandation de la Cour difficile à mettre en œuvre.</p> <p>Le ministère met cependant en œuvre des efforts soutenus de redéploiements afin d'envisager, dans le cadre des actualisations de la programmation, une annulation partielle des crédits gelés.</p> <p>Les crédits mis en réserve au titre de la réserve de précaution ont été partiellement ou totalement annulés selon les programmes par les lois n° 2021-953 du 19 juillet 2021 et n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificatives pour 2021.</p>		Non mise en œuvre.

2	Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MENJS et du MAA sous plafond d'emplois.	<p><u>S'agissant des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)</u></p> <p>Si le ministère semble maintenir sa position, il précise cependant que le transfert sur le titre 2 de l'intégralité de ces contrats pourrait améliorer le suivi de l'exécution budgétaire, les données relatives aux AESH rémunérés sur le HT2 demeurant encore fragiles. Cette bascule ne peut toutefois s'engager sur le fond sans lisibilité, sur le moyen terme, des modalités de prescription par les maisons départementales des personnes handicapées.</p> <p>Il indique également qu'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'éducation, des sports et de la recherche est en cours de réalisation. Le rapport est attendu pour la fin du 1^{er} trimestre 2022 et pourrait aborder la question de la bascule.</p> <p><u>S'agissant des assistants d'éducation (AED)</u>, pour le ministère, leur rémunération sur le titre 2 n'est pas envisagée. En effet, les assistants d'éducation sont employés par les EPLE, qui n'ont pas le statut d'opérateurs de l'État. La rémunération de ces personnels relève, au titre de leur mission d'assistance éducative, des dépenses d'intervention de l'État et non des dépenses de personnel.</p>	Être attentif au suivi réservé par le ministère au rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'éducation, des sports et de la recherche sur les AESH attendu pour la fin du 1 ^{er} trimestre 2022.	Refus
3	Compte tenu des importants besoins, notamment mis en lumière par la crise sanitaire	Le MENJS répond que les crédits dédiés à la formation continue font l'objet d'un suivi mensuel, et la priorité accordée à l'utilisation de ces	Depuis plus de 10 ans, les crédits budgétaires destinés à la formation continue sont chaque année, sous consommés. La Cour en dresse le	Non mise en œuvre

	en matière de numérique, veiller à ce que les crédits ouverts pour la formation continue des enseignants soient pleinement utilisés.	<p>crédits est soulignée régulièrement par le responsable de programme en cours de gestion.</p> <p>Globalement l'exécution 2021 se caractérise par une baisse par rapport à 2020 essentiellement portée par les frais de déplacement (-44 % dans le premier degré, -61 % dans le second degré) qui sont, pour la première fois, inférieurs aux frais d'organisation, dont la baisse est limitée (respectivement -7 % et -14 %).</p> <p>Ces éléments peuvent traduire une diminution des formations organisées en présentiel, mais pas une baisse du nombre de jours de formation.</p>	constat de manière régulière depuis de nombreuses années, ce qui l'a conduit à formuler une recommandation lors de la NEB 2020.	
4	Transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève.	Cette révision n'est pas envisagée par le MENJS au motif que les missions confiées aux psychologues de l'éducation nationale s'inscrivent dans le cadre de l'action pédagogique.	Les missions des médecins scolaires, des infirmiers scolaires et des assistants de service social pourtant gérés dans le programme vie de l'élève s'inscrivent aussi dans le cadre de l'action pédagogique.	Non mise en œuvre
5	Modifier l'indicateur 2.1 du programme 230 pour rendre compte de la réalisation des	Le MENJS précise que les taux de réalisation en 2020 n'ont pu être calculés en raison de la crise sanitaire et qu'un nouveau système d'information à disposition des médecins de l'éducation nationale, en	Dans l'attente de ce nouveau système d'information, il convient donc de réitérer la recommandation formulée dans la NEB 2020.	Non mise en œuvre

	bilans de santé obligatoires pour tous les élèves.	cours de déploiement en 2021, vise à améliorer à moyen terme l'exhaustivité des données et leur fiabilisation.		
6	Introduire par programme budgétaire des indicateurs de coûts par élève aux différents niveaux de formation.	<p>Pour le MENJS, les situations respectives de l'enseignement public et privé ne sont pas distinguées dans les calculs de coûts présentés actuellement dans la présentation stratégique des PAP, par manque de données précises disponibles sur la part du coût de formation supportée par les familles et par crainte d'une analyse biaisée des résultats.</p> <p>Le MAA précise toutefois qu'il mène un travail de fond avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du MENJS pour mettre en place un nouvel indicateur permettant de rénover la méthode de calcul du coût par élève. En remplacement du « coût unitaire de formation » actuel, limité aux établissements publics, les travaux en cours doivent permettre d'obtenir des données relatives à la dépense par élève comparables entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale, pour le secteur public et le secteur privé.</p>	<p>L'information sur les coûts par élève des différents programmes peut être donnée au lecteur avec des indications sur des précautions de lecture adaptées.</p> <p>La recommandation formulée dans la NEB 2020 peut être reconduite.</p>	Non mise en œuvre
7	Renseigner annuellement les indicateurs LOLF, en particulier ceux relatifs à l'objectif prioritaire d'atteinte par les élèves des	<p>Le MENJS réaffirme l'intérêt qu'il porte à des indicateurs construits à partir d'enquêtes sur échantillons triennales pour évaluer l'atteinte des compétences du socle commun par les élèves.</p> <p>À partir du PAP 2022, les résultats des évaluations exhaustives annuelles des acquis des élèves de sixième (dont les items sont plus stables que ceux</p>	<p>L'apport, depuis 2017, des résultats des évaluations nationales exhaustives en CP, CE1 et 6e est une avancée certaine, mise en avant dans la présentation stratégique de la mission (cf. supra), mais elles ne concernent que le français et les mathématiques.</p>	Non mise en œuvre

	connaissances et compétences du socle commun ; les décliner à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion.	des évaluations « Repères » du CP et du CE1) sont, à leur tour, intégrés au niveau de la performance de la mission.	Par ailleurs, la recommandation concerne aussi d'autres indicateurs comme l'indicateur 3.3 « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) » du programme 141, qui reste renseigné par une enquête sur échantillon et dont les résultats locaux ne sont pas disponibles.	
--	---	---	--	--

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

Annexe n° 3 : : Gestion des crédits de la mission mis en réserve

AE	Titre 2					Autres titres						
	Prog.	Crédits LFI	Réserve initiale	Dégels	Annulations de crédits gelés	Réserve en fin de gestion	Crédits LFI	Réserve initiale	Surgels	Dégels	Annulations de crédits gelés	Réserve en fin de gestion
P 140	23 614,57	118,07	118,07			0,00	39,91	1,60	2,30		3,90	0,00
P 141	33 981,45	169,91	169,91			0,00	105,19	4,21	15,46		19,67	0,00
P 230	2 826,54	14,13	14,13			0,00	3 596,02	56,57	86,00	96,27	46,30	0,00
P 139	6 952,16	34,76	34,76			0,00	812,66	8,71		4,52	4,19	0,00
P 214	1 781,92	8,91	8,91			0,00	842,66	29,73		14,73	15,00	0,00
s/total MENJS	69 156,65	345,78	345,78	0,00	0,00	0,00	5 396,45	100,81	103,76	115,51	89,06	0,00
P 143	973,99	4,87	4,87				509,62	5,65		3,42	2,23	0,00
Total MIES	70 130,63	350,65	350,65	0,00	0,00	0,00	5 906,08	106,46	103,76	118,94	91,28	0,00

CP	Titre 2					Autres titres					
	Prog.	Crédits LFI	Réserve initiale	Dégels	Annulations de crédits gelés	Réserve en fin de gestion	Crédits LFI	Réserve initiale	Surgels	Dégels	Annulations de crédits gelés
P 140	23 614,57	118,07	118,07		0,00	39,91	1,60	2,30	0,00	3,90	0,00
P 141	33 981,45	169,91	169,91		0,00	105,19	4,21	15,46	0,00	19,67	0,00
P 230	2 826,54	14,13	14,13		0,00	3 596,02	56,57	86,00	96,27	46,30	0,00
P 139	6 952,16	34,76	34,76		0,00	812,66	8,71	0,00	4,52	4,19	0,00
P 214	1 781,92	8,91	8,91		0,00	710,89	24,46		9,46	15,00	0,00
s/total MENJS	69 156,65	345,78	345,78	0,00	0,00	5 264,68	95,54	103,76	110,24	89,06	0,00
P 143	973,99	4,87	4,87		0,00	509,62	5,65		3,42	2,23	0,00
Total MIES	70 130,63	350,65	350,65	0,00	0,00	5 774,30	101,19	103,76	113,66	91,28	0,00

Source : Ministères

Annexe n° 4 : : Les décrets de transfert et de virement, en milliers d'euros

Transferts entrants	Prog.	T2	HT2	ETPT
Transfert en provenance du programme 147 "Politique de la ville" destiné au remboursement de la masse salariale des agents mis à disposition pour la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.	140	562,5		10
	141	1 260,0		21
	214	605,0		10
	230	85,0		2
Transfert en provenance du programme 364 "Cohésion" destiné au financement de la mesure néo-bacheliers et cordées de la réussite.	139	4 669,0		
	141	28 661,8		
Transfert en provenance du programme 304 "Inclusion sociale et protection des personnes" destiné au financement du versement aux communes de crédits pour leur permettre de financer la distribution de petits déjeuners à l'école.	230		12 000,0	
Transfert en provenance du programme 143 "Enseignement technique agricole" destiné au financement de l'identifiant national de l'élève, du livret scolaire unique et du livre scolaire du lycée dans les établissements d'enseignement agricole.	214		204,9	
Transfert en provenance du programme 123 "Conditions de vie outre-mer" relatif à la participation du ministère des Outre-mer aux personnels TOS en Nouvelle-Calédonie.	214		753,0	
Transfert en provenance du programme 349 "Fonds pour la transformation de l'action publique" destiné au financement du projet "Indicateur d'insertion des apprentis et lycéens"	214	149,8		
Transfert en provenance du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" destiné au financement du transfert en gestion d'emplois d'assistants gestionnaires pour la DRARI d'Ile-de-France.	214	85,4		1,58
Transfert en provenance du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" suite à la dissolution des chancelleries de Lyon et Versailles.	214	597,2	428,4	14
Transfert en provenance du programme 366 "Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19" destiné au financement de masques grand public et tests par le MENJS.	214		16 470,0	
Transfert en provenance du programme 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" destiné à la prise en charge par le MENJS des agents relevant des ministères sociaux.	214	1 175,2		14
Transfert en provenance du programme 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" destiné au financement des dépenses de fonctionnement des services jeunesse et sports transférés au MENJS.	214		1 075,2	
Transfert en provenance du programme 351 "Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines" destiné à l'accompagnement de la restructuration de l'ONISEP.	214		195,9	
Virement en provenance du programme 219 "Sport" destiné au financement des vacances du Pass'Sport.	214	984,0		
Transfert en provenance du programme 141 "Enseignement scolaire public du second degré" destiné au financement de la prime d'équipement informatique et de la prime d'activité.	143	5 223,7		
Transfert en provenance du programme 123 "Conditions de vie outre-mer" destiné au financement de la rénovation du lycée agricole de Coconi à Mayotte.	143		1 500,0	

Transfert en provenance du programme 141 "Enseignement scolaire public du second degré" destiné au financement de la revalorisation des CPE de l'enseignement technique agricole.	143	78,1		
Transfert en provenance du programme 231 "Vie étudiante" destiné au financement du versement de l'indemnité inflation aux étudiants boursiers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, hors périmètre du MESRI.	143		872,6	
Total transferts entrants		44 136,6	33 499,9	73

Transferts entrants	Prog.	T2	HT2	ETPT
Transfert à destination du programme 209 "Solidarité à l'égard des pays en développement".	141		-142,0	
Transfert à destination du programme 143 "Enseignement technique agricole" destiné au financement de la prime d'activité, de la prime d'équipement informatique et à la revalorisation des CPE de l'enseignement agricole.	141	-5 301,8		
Transfert à destination du programme 129 "Coordination du travail gouvernemental" destiné au financement de la campagne du service d'information du gouvernement en matière de lutte contre les stupéfiants.	230		-122,3	
Transfert à destination du programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" destiné au financement pour l'année 2020 de l'association mémorielle Ibuka.	230		-10,0	
Transfert à destination du programme 129 "Coordination du travail gouvernemental" destiné au financement d'ordinateurs sur le stock stratégique de l'État géré par la Direction interministérielle du numérique (DINUM).	230		-1 514,5	
Transfert à destination du programme 123 "Conditions de vie outre-mer" destinés au financement du remboursement des frais de la quarantaine obligatoire en Nouvelle-Calédonie.	214		-9,7	
Transfert à destination du programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur" destiné au financement du projet applicatif de suivi des mineurs de retour de zones d'opérations de groupements terroristes (MRZOGT).	214		-200,0	
Transfert à destination du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" destiné au financement d'un emploi du service Statistiques et analyses du MESRI.	214	-40,0		1
Transfert à destination du programme 129 "Coordination du travail gouvernemental" destiné au financement du projet démarches simplifiées (DS), visant à faciliter la dématérialisation des démarches à faible et moyenne volumétrie sous la forme d'une application Open source.	214		-63,5	
Transfert à destination du programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture" destiné au financement de l'hébergement des baies du ministère chargé de l'enseignement supérieur par le ministère chargé de l'agriculture à Toulouse.	214		-222,6	
Transfert à destination du programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables" destiné au financement de l'application Jitsi permettant l'organisation de réunions à distance.	214		-18,0	

Transfert à destination du programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » destiné au financement de l'hébergement et de l'exploitation par le ministère de l'intérieur de l'application PHILAE.	214		-4,3	
Transfert à destination du programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local" destiné au financement de prestations de services informatiques interministérielles (financement d'un marché de support de logiciel libre).	214		-64,9	
Transfert à destination du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" destiné au financement du rendez-vous salarial en faveur de l'attractivité de la médecine du travail.	214	-2 262,3		
Transfert à destination du programme 224 "Soutien aux politiques du ministère de la Culture" destiné au financement de la rémunération du chef de projet de la billetterie interconnectée.	214	-47,6		0,5
Transfert à destination du programme 302 "Facilitation et sécurisation des échanges" destiné au financement de prestations d'hébergement dans le centre serveur des Douanes à Osny.	214		-468,6	
Transfert à destination du programme 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" destiné au financement de la prise en charge de la paie du 1er semestre 2021 des agents jeunesse et sports.	214	-690,4		
Transfert à destination du programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables" destiné au financement de la messagerie MEL (ex Mélanie 2).	143		-437,8	
Transfert à destination du programme 214 "Soutien de la politique de l'éducation nationale" destiné au financement de l'INE.	143		-204,9	
Total transferts sortants		-8 342,1	-3 483,0	2

Virements	Prog.	T2	HT2	ETPT
Virement à destination du programme 219 "Sport" destiné au financement du GIP "Campus Bretagne".	214	-44,0		-0,7
Virement à destination du programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture" destiné au financement d'ordinateurs sur le stock stratégique de l'Etat géré par la DINUM.	143		-28,2	
Virement à destination du programme 142 "Enseignement supérieur et recherches agricoles".	143	-29,1		
Redéploiement des crédits T2 afin d'assurer la bonne exécution de la paie de décembre 2021.	141	-13 000,0		
	230	13 000,0		
	214	-12 000,0		
	139	12 000,0		
Total virements		-73,0	-28,2	-1

Annexe n° 5 : : Les mesures issues du Grenelle de l'Éducation

- Création, à compter de janvier 2021, de la prime d'équipement informatique au bénéfice des professeurs exerçant une mission d'enseignement et des psychologues de l'éducation nationale pour une dépense de 169 M€ en 2021. Cette indemnité de 150 € nets est versée chaque année aux enseignants devant élève pour leur permettre de renouveler leur équipement informatique sur trois ou quatre ans ;
- Relèvement du taux de promotion à la hors classe des enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale⁹⁸ pour un coût de 2,8 M€ en 2021 ;
- Mise en œuvre de la troisième tranche de revalorisation du régime indemnitaire en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+)⁹⁹. En 2021, la troisième tranche de revalorisation de ce régime indemnitaire a été engagée. Elle repose sur deux axes : l'augmentation de 468 € bruts de la part fixe de l'indemnité REP+ mise en œuvre en septembre 2021 et la création d'une part modulable pouvant aller jusqu'à 702 € bruts annuels conditionnée par l'évaluation de critères fixés au niveau national et dont le premier versement interviendra avant le terme du premier trimestre 2022¹⁰⁰.
- Pérennisation, à compter du 1^{er} janvier 2021, de la revalorisation de 450 € bruts annuels allouée aux directeurs d'école en septembre 2020¹⁰¹ ;
- Revalorisation indiciaire, à compter du 1^{er} septembre 2021, des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) avec une nouvelle grille de rémunération et une progression automatique tous les trois ans pour une dépense de 20,7 M€ en 2021 dont 15,2 M€ sur le T2 ;
- 23,5 M€ ont été consacrés à la revalorisation de l'IFSE des agents de la filière administrative ;
- Un plan de requalification des agents de la filière administrative du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a été engagé (1,5 M€ en 2021). Ce repyramidage progressif au profit d'agents de catégories B et C a fait l'objet d'un protocole signé par plusieurs organisations syndicales ;
- Revalorisation de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats des personnels de direction pour une dépense de 7,7 M€ en 2021 ;

⁹⁸ Arrêté du 7 mai 2021 modifiant l'arrêté du 30 juin 2009 fixant les taux de promotion dans les corps des personnels enseignants, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale du premier et du second degré relevant du ministre chargé de l'éducation nationale

⁹⁹ Durant les années scolaires 2018-2019 et 2019-2020, la rémunération indemnitaire annuelle allouée aux personnels exerçant dans les écoles et établissements REP+ a été progressivement revalorisée de 2 334 euros bruts, afin d'accroître l'attractivité de ces établissements et d'y stabiliser les équipes.

¹⁰⁰ La revalorisation de l'indemnité REP+ pourra aller jusqu'à 3 000 € nets pour les agents recevant le plus haut niveau de part modulable.

¹⁰¹ Arrêté du 18 février 2021 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé.

- Revalorisation, à compter du 1^{er} janvier 2021, de l'indemnité de charges administratives des inspecteurs d'académie – inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et des inspecteurs de l'éducation nationale du 2nd degré pour une dépense de 2,6 M€ ;
- Revalorisation indemnitaire, à compter du 1^{er} avril 2021, des conseillers principaux d'éducation pour une dépense de 2,3 M€ en 2021¹⁰² ;
- Revalorisation indemnitaire, à compter du 1^{er} mars 2021, des professeurs documentalistes pour une dépense de 2,3 M€ en 2021¹⁰³ ;
- Revalorisation indemnitaire, à compter du 1^{er} janvier 2021, des agents de la filière ITRF dans le cadre du réexamen triennal du RIFSEEP pour une dépense de 3,2 M€.

¹⁰² Arrêté du 12 mars 2021 modifiant l'arrêté du 24 novembre 2015 fixant le taux de l'indemnité forfaitaire allouée aux conseillers principaux d'éducation et aux personnels non titulaires exerçant les mêmes fonctions.

¹⁰³ Arrêté du 17 février 2021 modifiant l'arrêté du 14 mai 1991 fixant le taux de l'indemnité de sujétions particulières allouée aux personnels exerçant des fonctions de documentation ou d'information dans un lycée, un lycée professionnel ou un collège.

Annexe n° 6 : Ensemble des doublettes en terminale générale en 2021

Doublettes	Nombre d'élèves	Part des élèves (%)	Nombre de filles
Mathématiques Physique-chimie	64 540	17,2	22 288
Histoire-géo SES	58 084	15,5	34 191
Physique-chimie SVT	47 207	12,6	31 085
Mathématiques SES	25 304	6,7	11 987
LCER SES	24 226	6,5	17 404
Mathématiques SVT	21 391	5,7	12 301
Histoire-géo LCER	18 359	4,9	13 081
Histoire-géo Humanités	12 878	3,4	9 633
SVT SES	12 808	3,4	7 936
Mathématiques NSI	10 284	2,7	1 105
LCER Humanités	9 912	2,6	8 380
SES Humanités	8 413	2,2	7 133
Mathématiques Histoire-géo	5 979	1,6	3 021
Mathématiques SI	5 752	1,5	725
SVT Histoire-géo	5 419	1,4	2 885
SVT LCER	5 225	1,4	3 729
Mathématiques LCER	4 695	1,3	2 717
LCER arts plastiques	3 302	0,9	2 730
SVT Humanités	2 669	0,7	2 261
Arts plastiques Humanités	1 734	0,5	1 487
SES arts plastiques	1 441	0,4	1 127
LCER NSI	1 393	0,4	290
Histoire-géo arts plastiques	1 335	0,4	946
SES NSI	1 319	0,4	215
Physique-chimie SES	1 214	0,3	568
Physique-chimie LCER	1 189	0,3	646
LCER cinéma	1 164	0,3	780
Mathématiques arts plastiques	1 006	0,3	690
Mathématiques Humanités	976	0,3	717
Physique-chimie NSI	843	0,2	131
Physique-chimie Histoire-géo	770	0,2	322
LCER Théâtre	690	0,2	544
SVT NSI	646	0,2	129

LCER Histoire-arts	642	0,2	552
Histoire-géo cinéma	620	0,2	324
NSI SI	618	0,2	46
Physique-chimie SI	592	0,2	80
Cinéma Humanités	586	0,2	389
SVT arts plastiques	570	0,2	449
Théâtre Humanités	566	0,2	445
SES cinéma	554	0,1	309
Histoire-géo Histoire-arts	447	0,1	325
Histoire-géo NSI	432	0,1	48
Histoire-arts Humanités	425	0,1	367
LCER Musique	418	0,1	267
Histoire-géo Théâtre	399	0,1	272
NSI arts plastiques	329	0,1	152
Musique Humanités	268	0,1	199
SES Théâtre	262	0,1	192
SES Histoire-arts	256	0,1	209
Physique-chimie arts plastiques	256	0,1	173
Mathématiques cinéma	245	0,1	112
Physique-chimie Humanités	210	0,1	142
Histoire-géo Musique	203	0,1	108
SVT SI	201	0,1	51
Physique-chimie cinéma	167	0,0	68
SES Musique	165	0,0	91
SES SI	163	0,0	32
SVT cinéma	147	0,0	77
NSI cinéma	146	0,0	24
LCER SI	144	0,0	38
Mathématiques Histoire-arts	142	0,0	105
Humanités Latin	130	0,0	116
Humanités	125	0,0	110
SVT Théâtre	109	0,0	88
LCER danse	107	0,0	88
Mathématiques Musique	106	0,0	42
NSI Humanités	103	0,0	53
LCER Latin	95	0,0	74
SES danse	92	0,0	88
Mathématiques Théâtre	92	0,0	49
SVT Histoire-arts	91	0,0	78
SVT Musique	90	0,0	53

Histoire-géo Latin	87	0,0	49
SES	86	0,0	36
Mathématiques	81	0,0	29
Histoire-géo SI	80	0,0	12
Danse Humanités	70	0,0	60
Physique-chimie Musique	61	0,0	18
Humanités Grec	57	0,0	50
SVT danse	57	0,0	50
Histoire-géo danse	52	0,0	49
Histoire-géo	48	0,0	23
SI arts plastiques	42	0,0	20
Arts plastiques	39	0,0	31
SES Latin	36	0,0	30
Physique-chimie Histoire-arts	35	0,0	19
LCER Grec	34	0,0	27
Musique	29	0,0	21
NSI Histoire-arts	27	0,0	9
Histoire-géo Grec	25	0,0	19
SVT Latin	24	0,0	18
Mathématiques danse	23	0,0	20
Arts plastiques Latin	22	0,0	20
Cirque Humanités	20	0,0	13
SES Cirque	19	0,0	10
LCER Cirque	19	0,0	12
NSI Musique	18	0,0	2
SVT Cirque	17	0,0	11
NSI Théâtre	16	0,0	5
Histoire-géo Cirque	16	0,0	13
Physique-chimie Théâtre	16	0,0	9
LCER	12	0,0	2
Mathématiques Latin	12	0,0	9
SI Humanités	11	0,0	7
Mathématiques Cirque	10	0,0	4
Théâtre	9	0,0	7
SI cinéma	9	0,0	1
Physique-chimie Écologie	9	0,0	5
Histoire-arts Latin	7	0,0	5
SES Grec	7	0,0	6
Physique-chimie	7	0,0	1
Physique-chimie Cirque	7	0,0	5

Physique-chimie danse	7	0,0	7
Mathématiques Grec	7	0,0	5
Histoire-arts Grec	6	0,0	5
Arts plastiques Grec	6	0,0	6
NSI Latin	5	0,0	2
Physique-chimie Latin	5	0,0	3
Cinéma Latin	4	0,0	3
NSI danse	4	0,0	4
SES Écologie	4	0,0	4
LCER Écologie	4	0,0	4
SVT	4	0,0	1
Latin	3	0,0	3
Théâtre Latin	3	0,0	3
Musique Grec	3	0,0	2
Histoire-arts	3	0,0	2
SI Histoire-arts	3	0,0	1
SVT Grec	3	0,0	3
Mathématiques Écologie	3	0,0	2
Cinéma	2	0,0	1
Danse	2	0,0	2
SI Musique	2	0,0	0
Histoire-géo Écologie	2	0,0	2
Théâtre Grec	1	0,0	1
Musique Latin	1	0,0	1
Arts plastiques Écologie	1	0,0	1
Arts plastiques Histoire-arts	1	0,0	1
NSI Grec	1	0,0	0
SVT Écologie	1	0,0	1
Physique-chimie Grec	1	0,0	1
Non renseigné	498	0,1	270
Ensemble	375 326	100	210 747

Note : L'enseignement biologie-écologie est réservée aux formations dispensées dans les lycées agricoles. Toutefois, certains lycées accueillant à la fois des formations relevant du MENJS et de l'Agriculture ont pu le proposer à des élèves de la voie générale du MENJS.

Champ : Établissements relevant du MENJS - France métropolitaine et DROM, enseignement public et privé, y compris hors contrat.

Source : MENJS-DEPP / Réf : Note d'information n°21.41. DEPP

Annexe n° 7 : : Bilan de la crise sanitaire de la Mission Enseignement scolaire

Intitulé de la dépense	Montant de CP 2021 (M€)
Formation des personnels enseignants	-13,08
Frais de déplacement	-2
Économies sur les heures supplémentaires	-27,5
Économies modalités exceptionnelles pour les examens et concours	-21
Décalages de paiement sur 2021	-18,3
TOTAL DES MOINDRES DEPENSES (a)	- 81,88

Programmes	Intitulé de la dépense	Montant de CP 2021 (M€)
139/140/141/ 214	Frais de déplacement (surcoûts liés aux déplacements des personnels enseignants mobilisés dans le cadre de l'accueil des enfants de soignants durant la période de confinement)	0,1
214	Examens et concours - décalage et nouvelles sessions	4
230	Achat de matériels sanitaires (masques, thermomètres... autres que programme soutien)	4,8
214	Achat de matériels sanitaires (masques)	212,8
214	Achat de matériels sanitaires (tests antigéniques)	
214	Achat de matériels sanitaires (équipements de santé)	
214	Achat de matériels sanitaires (transport du matériel)	
214	Dépenses de restauration	0,53
214	Nettoyage des locaux, adaptation au contexte sanitaire	0,53
214 et 230	Achat d'ordinateurs pour les personnels et les élèves	2,5
230	Avance de trésorerie aux EPLE mis en difficulté suite aux annulations de voyages scolaires et aux GRETA	1,2
230	Vacances apprenantes - école ouverte	31,3
141	Dispositif "Ma classe à la maison" - versement au CNED	2,4
	Dispositif LUMNI - rémunération des enseignants intervenants dans les émissions LUMNI de France télévisions	0,03
	Moindres retenues pour jour de carence (suspension)	12,7
	Prime exceptionnelle COVID	5,2
	Non fermeture de classes en milieu rural pour le 1 ^{er} degré	30,4
140	Recrutement contractuels enseignants COVID dans le 1 ^{er} degré	

230	Recrutement AED Covid	42,6
230	Recrutement AED vaccination	1,3
	Autres surcoûts	97,8
139-140	<i>dont rémunération des remplaçants d'enseignants vulnérables (1er degré)</i>	32,9
214	<i>dont surcout monétisation des CET</i>	1,6
214	<i>dont rémunération des médiateurs de lutte anti-Covid depuis mars 2021</i>	14,8
	Reports de paiements 2020 sur 2021 T2	48,5
	TOTAL DES DENSES SUPPLEMENTAIRES (b)	450,18
	<i>Hors participation de Santé Publique France</i>	<i>250,18</i>
	<i>Dont participation de Santé Publique France</i>	<i>200,00</i>
	SOLDE (a+b)	368,30

Source : MENJS

Annexe n° 8 : : Données relatives aux dépenses fiscales

Tableau n° 31 : Évolution des dépenses fiscales, de 2011 à 2021, en M€

Nom du dispositif	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants (jusqu'au 1er septembre 2015) (n°120110)	35	38	40	45	50	35					
Exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires versées à compter du 12 juillet 2014 (n°120109)	275	305	335	350	340	440	450	465	540	540	540
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 (n°120132)	210	220	240	275	280	290	325	332	350	340	350
Sous-total P141	520	563	615	670	670	765	775	797	890	880	890
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (n°110215)	220	230	235	196	172	170	170	173	170	204	210
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 premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA (n°730207)	840	675	830	768	770	880	983	909	423	385	425
Sous-total P230	1 060	905	1 065	964	942	1 050	1 108	1 082	593	589	635
TOTAL MIES	1 580	1 468	1 680	1 634	1 612	1 815	1 883	1 879	1 483	1 483	1 525

2011 à 2020, réalisation et 2021, prévision

Source : MENJS

Annexe n° 9 : : Données relatives aux opérateurs

Tableau n° 32 : Versements de subventions pour charges de services SCSP, en euros

	Exécution 2020	Exécution 2021	écart €	écart %
CEREQ	6 848 186	6 835 625	-12 561	-0,18%
FEi	292 030	3 532 394	3 240 364	1 109,60%
CNED	31 642 651	35 282 092	3 639 441	11,50%
ONISEP	27 610 729	24 660 243	-2 950 486	-10,69%
Réseau Canopé	87 837 133	85 779 427	-2 057 706	-0,0234
TOTAL	154 230 729	156 089 781	1 859 052	1,21%

Source : MENJS

Tableau n° 33 : : Emplois des opérateurs, en ETPT

		RAP 2019	RAP 2020	2021	variation 2021- 2019	variation %
CEREQ	Emplois sous plafond	96	91	91	-5	-5%
	Emplois hors plafond	3	3	3	0	0%
	Emplois rémunérés par l'État	4		0		
CNED	Emplois sous plafond	921	902	888	-33	-4%
	Emplois hors plafond	5	7	11	6	120%
	Emplois rémunérés par l'État	1085	*	*		
FEi	Emplois sous plafond	232	239	244	12	5%
	Emplois hors plafond	14	15	17	3	21%
	Emplois rémunérés par l'État	0	0	0		
ONISEP	Emplois sous plafond	435	401	337	-98	-23%
	Emplois hors plafond	11	11	14	3	27%
	Emplois rémunérés par l'État	7	*	*		
Réseau Canopé	Emplois sous plafond	1 347	1 255	1 205	-142	-11%
	Emplois hors plafond	9	7	11	2	22%
	Emplois rémunérés par l'État	90	*	*		

Pour les exercices 2019 et 2020, les données sont issues des RAP, et pour l'exercice 2021, elles proviennent d'un questionnaire réalisé auprès des opérateurs en début d'année 2021. Source : MENJS

Annexe n° 10 : : Données relatives aux fonds de concours

Tableau n° 34 : Fonds de concours, rattachements 2021, en AE et CP, en euros

Code et libellé fonds	Rattachements 2021	
	AE	CP
<i>Programme 140</i>		
1-2-00884 Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	40 802	40 802
<i>Programme 141</i>		
1-2-00261 Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	516 060	516 060
1-2-00441 Investissement d'avenir : innovation numérique pour l'excellence éducative	21 401	21 401
1-1-00170 Participation de la Commission européenne au financement de travaux d'information sur l'éducation	1 183 333	1 183 333
1-1-00331 Participation de la Commission européenne aux dépenses de personnel de l'antenne France d'Eurydice	160 559	160 559
1-1-00406 Erasmus+ programme européen	545 469	545 469
1-2-00038 Participation du FIPHFP aux dépenses d'intégration	4 000 000	4 000 000
1-2-00220 Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la Covid-19 menée par le MENJS (dépenses HT2)	245 000 000	245 000 000
1-2-00253 Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le MENJS (dépenses T2)	19 000 000	19 000 000
1-2-00290 Participations diverses aux dépenses d'orientation scolaire et professionnelle des académies	673 921	673 921
1-2-00387 Investissement d'avenir : Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique	495 613	495 613
1-2-00442 Investissement d'avenir : innovation numérique pour l'excellence éducative	25 124 508	25 124 508
1-3-00189 Participation à des dépenses d'investissements - AE préalables (outre-mer, étranger, hors crédits communautaires)	2 070 000	0
1-3-00883 Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation (réservé aux versements effectués par des tiers résidents en outre-mer, étranger et Europe hors UE)	15 203	15 203
1-2-00275 Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	1 209 423	1 209 423
Total	300 056 292	297 986 292

Source : MENJS

L'action « **Innovation numérique pour l'excellence éducative** » abonde les FDC suivants :

- Programme 139 : FDC 1-2-00440 (HT2) au titre du financement des ressources pédagogiques numériques pour les collèges privés sélectionnés dans le cadre des AAP. Aucun crédit n'a été rattaché en 2021, le fonds ayant uniquement été alimenté par les reports de crédits 2020 sur 2021 (0,57 M€ en AE et en CP).
- Programme 141 :
 - FDC 1-2-00441 (HT2) au titre, d'une part, du financement des ressources pédagogiques numériques pour les collèges publics sélectionnés dans le cadre des AAP et, d'autre part, des dépenses de fonctionnement relatives aux expérimentations conduites auprès de lycées professionnels (volet PROFAN de l'action INEE) : 0,02 M€ ont été rattachés en 2021.

Le fonds a été alimenté par les reports de crédits 2020 sur 2021 (7,6 M€ en AE et CP).
 - FDC 1-2-00489 (T2) au titre de dépenses de personnel à destination des personnels impliqués dans les expérimentations PROFAN. Aucun crédit n'a été rattaché en 2021 mais des reports de crédits 2020 sur 2021 ont été réalisés pour un montant total de 1,35 M€ en AE et CP.
- Programme 214 :
 - FDC 1-2-00442 (HT2) au titre du financement des équipements et ressources numériques pour les établissements scolaires : 25 M€ ont été rattachés en 2021. Le fonds a, par ailleurs, été alimenté par les reports de crédits 2020 sur 2021 (19,5 M€ en AE et 26,3 M€ en CP).

L'action « **Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique** » abonde le FDC suivant :

- Programme 214 :
 - FDC 1-2-00387 (HT2) au titre du financement de projets innovants destinés à simplifier l'action publique : 0,5 M€ ont été rattachés en 2021. Le fonds a, par ailleurs, été alimenté par les reports de crédits 2020 sur 2021, soit 0,2 M€ en AE et CP.

Annexe n° 11 : Les actions précédemment développées dans le cadre d'INEE

Le premier volet « Ressources pédagogiques et services innovants » repose sur des banques de ressources numériques pour l'école (BNRE) complémentaires des manuels scolaires, qui proposent gratuitement depuis la rentrée 2016 des ressources couvrant l'ensemble des programmes des cycles 3 et 4. Elles comptent plus de 200 000 enseignants inscrits (hors ENT) sur les 245 000 enseignants concernés.

Le second volet « Développement de l'environnement d'accès aux ressources » concerne notamment le gestionnaire d'accès aux ressources (GAR), lequel répond, entre autres, à la demande de protection des données à caractère personnel. Au 30 juin 2020, 6 800 établissements rattachés à 35 projets ENT y étaient connectés, soit environ 5 millions d'utilisateurs bénéficiant d'un accès sécurisé à plus de 8 000 ressources numériques. Ce projet a bénéficié notamment d'un financement de 5 M€ en 2021.

S'agissant du volet 3 « Équipements et ressources associées », une série d'appels à projets (AAP) « Collèges numériques et innovation pédagogique » a été menée entre 2016 et 2017. Son déploiement est quasiment finalisé (96 %) dans les 3 873 écoles et 3 069 collèges sélectionnés ; plus de 700 000 élèves et 120 000 enseignants disposent ainsi d'un équipement via un équipement individuel mobile ou via des classes mobiles grâce à un cofinancement État – collectivités territoriales.

Des expérimentations dans des collèges sont mises en place via l'AAP « Collèges numériques et expérimentation de projets pédagogiques innovants s'inscrivant dans une démarche *bring your own device* (BYOD) ». Dans ce cadre, un nouvel AAP à destination des départements, pour soutenir l'expérimentation du BYOD à large échelle (un millier de collèges) a été lancé en 2019, pour aider les collectivités à équiper les élèves boursiers qui ne seraient pas équipés, ainsi que leurs enseignants.

Au total, la subvention d'équipement de l'État atteint 1,275 M€.

L'appel à projets « écoles numériques innovantes et ruralité » (ENIR), publié en mai 2017, tend à développer le partenariat entre les communes et l'État autour des enjeux de l'innovation numérique pour l'éducation et de la réussite des élèves. Son déploiement s'est déroulé en deux phases sur les années scolaires 2017-2018 et 2018-2019. La première phase a permis d'équiper 801 écoles dans 751 communes avec une subvention de l'État de 3,6 M€. La seconde phase a concerné 2 990 écoles dans 2 819 communes, avec une subvention de l'État de 14 M€.