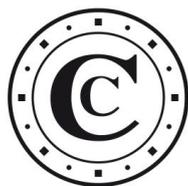


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission interministérielle
« Enseignement scolaire »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - La loi de finances initiale	13
B - La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM.....	14
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
A - Les mouvements effectués par voie règlementaire	18
B - Les lois de finances rectificatives.....	21
C - Globalisation et fongibilité asymétrique	21
D - La réserve de précaution	23
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	26
A - La dépense totale	26
B - Les emplois et les dépenses de personnel	32
C - Les dépenses hors titre 2	45
IV - LES MOYENS CONSACRÉS EN FAVEUR DE LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP	53
V - LE PLAN DE RELANCE	57
A - Les mesures du programme 363 – <i>Compétitivité</i>	57
B - Les mesures du programme 364 – <i>Cohésion</i>	58
VI - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	58
VII - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	59
CHAPITRE II LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA FORMATION DES ENSEIGNANTS SUR LA RENTRÉE 2022	61
I - LA DÉFINITION DU BESOIN EN ENSEIGNANTS	61
II - LA SÉLECTIVITÉ DES CONCOURS ENSEIGNANTS EN 2022	63
III - LA PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2022	64
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	67
I - LES DÉPENSES FISCALES	67
II - LES OPÉRATEURS	70
A - La gestion et le suivi des opérateurs	70
B - Les crédits aux opérateurs	70
C - Les emplois des opérateurs	71
D - La trésorerie des opérateurs	72
E - L'impact de la crise sur les opérateurs	73
F - Le plan de relance.....	73
III - LES FONDS DE CONCOURS	74
IV - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE	74
V - LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR	75

A - Dépenses dans le cadre de l'action « Internats de la réussite »	76
B - Dépenses dans le cadre de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative »	76
C - Les actions prévues au PIA 3	78
D - Les actions prévues au PIA 4	79
VI - L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	80
A - Un dispositif de performance en forte évolution depuis 12 ans	80
B - Certaines difficultés persistent, qui ne permettent pas d'apprécier pleinement la performance de la mission	83
C - Un pilotage mobilisant diversement les indicateurs de performance	86
VII - LA DÉPENSE TOTALE	87
ANNEXES	91
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	92
ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021	93
ANNEXE N° 3. GESTION DES CRÉDITS DE LA MISSION MIS EN RÉSERVE	95
ANNEXE N° 4. LES MOUVEMENTS DE FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE	97
ANNEXE N° 5. LES DÉCRETS DE TRANSFERT ET DE VIREMENT, EN MILLIERS D'EUROS	98
ANNEXE N° 6. LES REPORTS DE CRÉDITS	101
ANNEXE N° 7. DONNÉES RELATIVES AUX RECRUTEMENTS DES ENSEIGNANTS	102
ANNEXE N° 8. DONNÉES RELATIVES AUX DÉPENSES FISCALES	106
ANNEXE N° 9. DONNÉES RELATIVES AUX OPÉRATEURS	107
ANNEXE N° 10. DONNÉES RELATIVES AUX FONDS DE CONCOURS	108
ANNEXE N° 11. LES ACTIONS PRÉCÉDEMMENT DÉVELOPPÉES DANS LE CADRE D'INEE	111

Synthèse

Au sein du budget de l'État, la mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). 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 % 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.

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 (358 M€). La dépense prévisionnelle de masse salariale du MENJ excédait en effet de 235,7 M€ les crédits de la LFI. Il apparaît que le cadre budgétaire initial fixé par le ministère était sous-calibré et que des mesures interministérielles n'avaient pas été prises en compte au stade de la LFI pour un montant de 123,6 M€, auxquelles s'est ensuite ajoutée la revalorisation du point d'indice qui a représenté une dépense supplémentaire de 785 M€.

Des abondements de crédits d'un montant total de 707 M€ sont intervenus sur le titre 2 par répartition du programme 551 « provisions relatives aux rémunérations publiques », afin notamment de compenser la dépense induite par la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022. Toutefois, ce montant est inférieur à la dépense supplémentaire correspondante. La sous-budgétisation initiale a en réalité été couverte par un ensemble de facteurs ayant conduit à des dépenses de masse salariale moindres qu'anticipé : cela s'explique principalement par la révision à la baisse du socle 2021 par rapport à celui initialement retenu pour la construction du PLF 2022, pour un montant de 165,3 M€ (cet écart étant en grande partie dû à de moindres dépenses en lien avec la crise sanitaire en 2021 et à l'écart au schéma d'emplois de cette même année), diverses économies de constatation non liées à la consommation des emplois (grèves, rétablissements de crédits, protection sociale complémentaire, etc.), un GVT solde moindre qu'anticipé (-68,3 M€) et une sous-exécution du schéma d'emplois en 2022 en raison des difficultés de recrutement rencontrées par le ministère (-44,6 M€).

Le pilotage des dépenses de personnel demeure l'enjeu majeur de la mission. Les crédits de masse salariale consommés en 2022 se sont élevés à 50,18 milliards d'euros (Md€) hors CAS, contre 49,04 Md€ en 2021 (hors CAS), soit une augmentation de 1,14 Md€ et de 2,3 %.

L'exécution 2022 a été marquée par l'impact des diverses mesures interministérielles de revalorisation, et plus particulièrement la revalorisation du point d'indice. S'y sont ajoutées des mesures catégorielles, l'année 2022 ayant vu la poursuite de la montée en charge des mesures issues du Grenelle de l'éducation de 2021 : 357,4 M€ en mesures nouvelles et 144,1 M€ correspondant à l'extension en année pleine des mesures engagées en 2021. Ces mesures expliquent le dynamisme des dépenses de titre 2 de la mission en 2022, tandis que les mouvements structurels (et singulièrement le GVT) n'ont eu qu'une part secondaire dans leur augmentation.

Les effectifs ministériels ont connu en 2022 une augmentation significative des départs définitifs (départs à la retraite et démissions), auxquels s'ajoutent une hausse des passages à temps partiel et des départs en mobilité ou en détachement. Cette progression continue des mouvements de départs, nettement supérieure aux flux initialement prévus au sein du schéma d'emploi de la mission, et auxquels s'ajoutent des difficultés de recrutement déjà connues, confirme la crise d'attractivité du métier d'enseignant.

Un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la MIES n'apparaissent toujours pas dans les plafonds d'emplois ministériels, principalement les assistants d'éducation (AED) et 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 (52 350 ETPT) et des AESH hors titre 2 (41 056 ETPT) du MENJ ont progressé en une année de 2 438 ETPT en 2022. En dépense, l'augmentation est de 291 M€ entre 2021 et 2022.

Les crédits consacrés à l'insertion des élèves en situation de handicap (action 3 du programme 230) augmentent de 533 M€ pour atteindre 2,55 Md€ (+ 26,4 %). 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). Depuis 2017, les moyens consacrés à l'école inclusive sont passés de 0,95 Md€ à 2,27 Md€, soit une hausse de 1,32 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 26 M€.

**

L'année 2022 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants, avec pour la première fois, le passage des concours externes des premier et second degrés à l'issue de la seconde année de master. Le plus faible nombre d'inscrits aux épreuves, effet mécanique de cette réforme, a conduit à une diminution du vivier de candidats¹.

Avec un nombre stable de postes offerts pour la voie externe du concours de recrutement de professeur des écoles (CRPE) et du certificat d'aptitude au Professorat de l'Enseignement du Second degré (CAPES), le nombre de candidats présents a chuté de 43,8 % pour le CRPE et de 41,5 % pour le CAPES. 1 611 postes n'ont pas été pourvus sur 9 448 postes ouverts au CRPE, après concours complémentaire des académies de Créteil et Versailles ainsi que 1 515 postes au CAPES externe public sur 5 725 postes offerts.

¹ En effet, contrairement à l'année passée, où l'on passait le concours en fin de M1, l'obligation d'être inscrit en M2 a pour conséquence que beaucoup d'étudiants inscrits en M1 l'an dernier étaient déjà lauréats ; inscrits en M2, ils étaient fonctionnaires stagiaires. Les étudiants inscrits en M1 ne pourront quant à eux passer le concours qu'en 2023.

Cette situation a conduit le ministère à recruter environ 4 500 contractuels pour la rentrée 2022. Si elle s'explique en grande partie par un effet mécanique, le nombre d'inscrits aux concours 2023 a certes augmenté par-rapport à 2022 mais il n'a pas retrouvé son niveau de 2021, interrogeant à moyen terme sur l'attractivité du métier enseignant.

**

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

Récapitulatif des Recommandations

1. (Recommandation reconduite) : Ne jamais anticiper le dégel de la réserve de précaution au stade des documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM (*MENJ, MASA*).
2. (Recommandation reformulée) : Veiller à ce que les crédits de fonctionnement et de personnel ouverts pour la formation continue des enseignants soient pleinement utilisés (*MENJ*).
3. (Recommandation reconduite) : Placer tous les assistants d'éducation (AED) du MEN et du MASA sous plafond d'emplois (*MENJ, MASA*).
4. (Recommandation reformulée) : Placer tous les AESH du MASA sous plafond d'emplois et veiller au respect de l'engagement pris par le MENJ de basculer d'ici 2025 l'ensemble du contingent AESH vers le titre 2 (*MENJ, MASA*).
5. (Recommandation reconduite) : Supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (*MENJ*).
6. (Recommandation reconduite) : Transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève (*MENJ*).

Introduction

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

- quatre programmes d'enseignement qui, avec 68 337,8 M€ de crédits, mobilisent près de 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 dotés de 9 453,6 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 plafond d'emplois en ETPT adoptés en LFI

	Crédits				Plafond d'emplois	
	AE	CP	dont titre 2	T2/Total des crédits	Effectifs en ETPT	% du total
P 140	24 204,47	24 204,47	24 162,04	99,8%	344 647	33,2%
P 141	34 609,18	34 609,18	34 495,34	99,7%	452 441	43,6%
P 230	6 859,35	6 859,35	2 935,47	42,8%	63 932	6,2%
P 139	7 996,97	7 996,97	7 175,62	89,7%	133 628	12,9%
P 214	2 559,84	2 594,21	1 819,09	70,1%	28 412	2,7%
s/ total MENJ	76 229,80	76 264,18	70 587,56	92,6%	1 023 060	98,5%
P 143	1 527,06	1 527,14	996,19	65,2%	15 205	1,5%
Total mission	77 756,86	77 791,32	71 583,76	92,0%	1 038 265	100%

Source : LFI 2022

Avec 77,8 Md€ de crédits de paiement, la mission interministérielle enseignement scolaire est le premier poste de dépenses pour l'État en LFI 2022². Elle représente 19,8 % des crédits de paiement du budget général.

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 % 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 1 038 265 ETPT de la mission représentent 53,5 % 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.

Mission interministérielle enseignement scolaire

Programme 140 – Enseignement scolaire public du premier degré

Programme 141 – Enseignement scolaire public du second degré

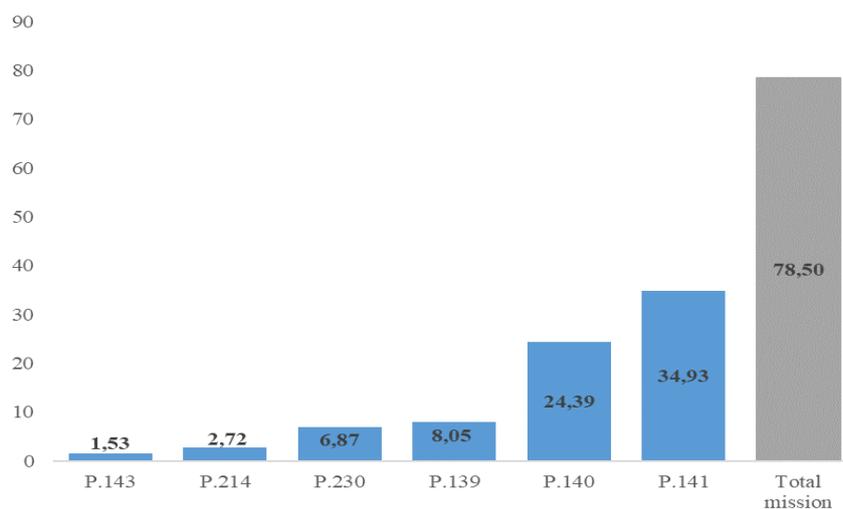
Programme 230 – Vie de l'élève

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 2022 en CP(Md€)



Source : Chorus

² Hors missions Remboursements et dégrèvements et Plan de relance.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

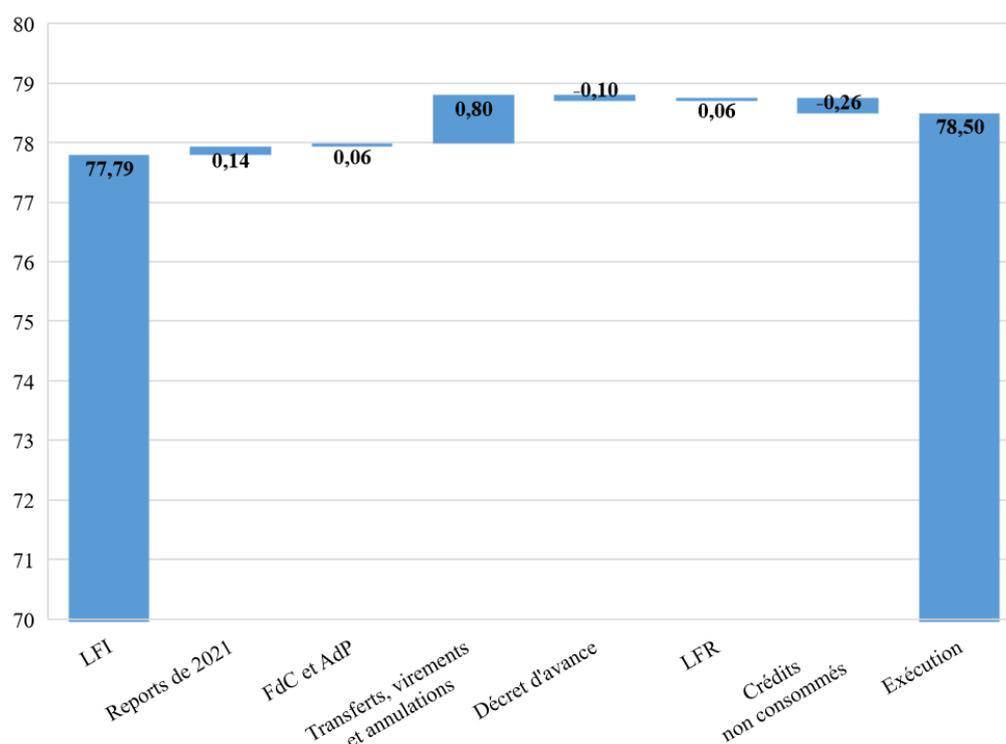
A - La loi de finances initiale

Le budget de la mission Enseignement scolaire ouvert en LFI 2022 est en hausse de 1,9 Md€ en CP par rapport au budget ouvert en LFI 2021, soit une augmentation de 2,5 %. Les crédits du titre 2 progressent de 2,1 % et ceux du HT2 de 7,5 % en CP. Une mesure de périmètre interne à la mission affecte le titre 2 puisque le passage en CDI de 910 AESH conduit à accroître les crédits de personnel du programme 230 de 24,3 M€ en 2022. Aucune autre mesure de périmètre n'est intervenue en cours de gestion 2022.

Tableau n° 2 : évolution des crédits votés en LFI, en M€

Programmes	LFI 2021		LFI 2022		Évolution 21/22	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
140 - Enseignement scolaire public 1er degré	23 654,49	23 654,49	24 983,39	24 204,47	5,6%	2,3%
Titre 2 - Dépenses de personnel	23 614,57	23 614,57	24 162,04	24 162,04	2,3%	2,3%
Hors titre 2	39,91	39,91	42,43	42,43	6,3%	6,3%
141 - Enseignement scolaire public 2nd degré	34 086,64	34 086,64	34 537,77	34 609,18	1,3%	1,5%
Titre 2 - Dépenses de personnel	33 981,45	33 981,45	34 495,34	34 495,34	1,5%	1,5%
Hors titre 2	105,19	105,19	113,84	113,84	8,2%	8,2%
230 - Vie de l'élève	6 422,56	6 422,56	3 049,31	6 859,35	-52,5%	6,8%
Titre 2	2 826,54	2 826,54	2 935,47	2 935,47	3,9%	3,9%
Hors titre 2	3 596,02	3 596,02	3 923,88	3 923,88	9,1%	9,1%
139 - Enseignement privé 1er et 2nd degrés	7 764,82	7 764,82	7 916,36	7 996,97	2,0%	3,0%
Titre 2	6 952,16	6 952,16	7 175,62	7 175,62	3,2%	3,2%
Hors titre 2	812,66	812,66	821,35	821,35	1,1%	1,1%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nat.	2 624,59	2 492,81	5 742,97	2 594,21	118,8%	4,1%
Titre 2	1 781,92	1 781,92	1 819,09	1 819,09	2,1%	2,1%
Hors titre 2	842,66	710,89	740,74	775,12	-12,1%	9,0%
143 - Enseignement technique agricole	1 483,61	1 483,61	1 527,06	1 527,14	2,9%	2,9%
Titre 2	973,99	973,99	996,19	996,19	2,3%	2,3%
Hors titre 2	509,62	509,62	530,87	530,95	4,2%	4,2%
Total MIES	76 036,71	75 904,93	77 756,86	77 791,32	2,3%	2,5%
Titre 2	70 130,63	70 130,63	71 583,76	71 583,76	2,1%	2,1%
Hors titre 2	5 906,08	5 774,30	6 173,11	6 207,56	4,5%	7,5%

Source : lois de finances initiales

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

Source : Cour des comptes d'après données ministères

B - La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM

1 - Les programmes relevant du MENJ

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a visé le document de répartition initiale des crédits et des emplois le 7 janvier 2022 et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) le 18 mars 2022.

La prévision de dépense du ministère faisait apparaître un dépassement des crédits disponibles de 575,8 M€ sur le titre 2 CAS pension compris (511,4 M€ hors CAS pension)³. Le déficit prévisionnel, qui concernait tous les programmes, s'est dégradé de 57 M€ par rapport à la prévision 2021. Le dégel total de la réserve de précaution (352,9 M€) aurait permis de limiter le déficit prévisionnel du titre 2 à 222,8 M€ (263,6 M€ hors CAS pension). Le ministère estimait que le dépassement était imputable à des mesures interministérielles non financées et aux conséquences de la crise sanitaire qui n'auraient pas été pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2022. Sous les réserves importantes tenant au dépassement prévisionnel des crédits disponibles de la masse salariale, le CBCM a validé le DPGECP en invitant toutefois le ministère à limiter la dépense aux crédits disponibles.

³ L'écart était de 588,6 M€ sur le T2 par rapport à la LFI réserve déduite.

Les prévisions d'exécution, affinées en gestion, ont confirmé le risque de déficit identifié en programmation. Lors du second compte-rendu de gestion (CRG), le CBCM estimait l'impasse sur le titre 2 à 1,3 Md€, ce qui aurait nécessité, outre le dégel intégral de la réserve de précaution, une ouverture nette de crédits en fin de gestion. Ce dépassement apparent s'expliquait selon le ministère par l'importance des mesures interministérielles décidées en gestion 2022 (dont la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour un coût estimé à 804,1 M€) et par les actions menées dans le cadre du plan de relance, ainsi que les mesures liées à la crise sanitaire (67,3 M€) pour lesquelles un financement était attendu⁴. Hors mesures exceptionnelles, l'exécution prévisionnelle du T2 hors CAS aurait été en-deçà des crédits ouverts en LFI.

En ce qui concerne les crédits du hors titre 2, les programmes 140 et 141 présentaient une programmation à l'équilibre. En revanche, les trois autres programmes (139, 214 et 230) affichaient, comme en 2021, un déficit de prévisionnel total de 216,2 M€ en AE et 222,5 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles. Le dépassement de crédits du programme 230, qui représente 69 % des crédits HT2 du MENJ, s'élevait à 152,8 M€ en constante dégradation par rapport aux prévisions des exercices précédents (49,5 M€ en 2020 et 110,4 M€ en 2021). Le dépassement sur ce programme s'expliquait par la hausse de la rémunération des AED et des AESH due à la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2022, non pris en compte dans le PLF 2022, le dispositif de préprofessionnalisation, ainsi que par des dépenses accrues sur les bourses et la scolarisation à trois ans. La prévision de dépense du programme 214 était également en écart de 56,7 M€ en AE et de 63 M€ par rapport aux crédits disponibles. Le dépassement concernait principalement deux postes : d'une part, l'action sociale au titre du FIPHFP (+ 32,7 M€ en CP) dont une partie pouvait être financée par un mouvement de fongibilité asymétrique et d'autre part, les autres dépenses de fonctionnement courant (+ 16,4 M€ dont 9,9 M€ au titre d'un contentieux).

Le dégel de la réserve de précaution appliquée sur les crédits HT2 (183 M€ en AE et 184,4 M€ en CP) n'aurait pas permis à lui seul de rétablir l'équilibre budgétaire, une ouverture nette de crédits étant envisagée.

Le CBCM a rendu un avis favorable sur les documents prévisionnels de gestion des crédits hors titre 2. Cependant, cet avis a été assorti de réserves pour les trois programmes (139, 214 et 230) dont la prévision d'exécution était déséquilibrée.

Les incertitudes identifiées en programmation se sont confirmées en gestion dans un contexte inflationniste. Le CBCM a regretté que certaines dépenses liées au surcoût énergétique ne soient pas suffisamment documentées. En CRG2, l'impasse budgétaire sur les crédits HT2 était évaluée par le CBCM à 284 M€, nécessitant un dégel total de la réserve sur les programmes 214 et 230. Au terme de l'exercice, l'exécution sur le HT2 s'est avérée inférieure de 236 M€ par rapport à la prévision du CRG2.

⁴ Les actions du plan de relance ont été financées par des transferts en provenance du programme 364 – *Cohésion* (cf. infra).

2 - Le programme 143 – Enseignement technique agricole

Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) a présenté une prévision de dépense sur le titre 2 hors CAS pension dépassant de 8,31 M€ les crédits disponibles, soit un écart de 1,1 %, ce qui aurait nécessité le dégel intégral de la réserve de précaution (3,8 M€ sur le T2 hors CAS). Selon la CBCM, l'impasse s'élevait en réalité à 12,8 M€. En effet, le ministère anticipait dans sa programmation des rétablissements de crédits à hauteur de 4,5 M€ qui devaient permettre de financer une partie de la revalorisation des agents contractuels de l'enseignement agricole (ACEN) non prise en compte au titre de la LFI pour 2022, ainsi que des mouvements de crédits attendus pour un montant de 4,78 M€. La CBCM a rappelé que les rétablissements de crédits constituent des atténuations de dépenses non pérennes qui ne doivent financer que des dépenses ponctuelles. Elle a émis un avis favorable sur le DPGECF en soulignant « qu'à ce stade de la gestion, il ne peut pas être envisagé une programmation des dépenses sur la réserve de précaution dont le dégel total n'est de plus pas nécessaire ». Elle a appelé le ministère à faire preuve de vigilance dans l'exécution, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique risquant de détériorer l'équilibre budgétaire du programme.

Le déficit prévisionnel sur le T2 s'est confirmé en cours d'exécution. Lors du deuxième compte-rendu de gestion, le dépassement attendu en fin d'exercice a été revu à la hausse et porté à 22,44 M€ sur le T2 hors CAS en tenant compte des rétablissements de crédits attendus. L'aggravation du déficit s'expliquait par le coût de la revalorisation du point d'indice évalué à 12,15 M€. La CBCM a regretté en cours de gestion que le ministère n'ait pas fourni l'intégralité des sous-jacents de ses prévisions en dépit de ses demandes réitérées, ce qui l'a amenée à formuler des réserves quant à l'analyse de la programmation.

La programmation du HT2 affichait un dépassement de 16,1 M€ en AE et de 14,8 M€ par rapport aux crédits disponibles. Le dépassement concernait les trois actions suivantes :

- « Protocoles du privé » (10 M€ en AE et 9,5 M€ en CP)⁵ ;
- « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » (5,2 M€ en AE et CP)⁶ ;
- « Actions d'appui à l'enseignement agricole » (0,8 M€ en AE).

La CBCM a émis un avis défavorable sur le caractère soutenable de la programmation du programme 143. En effet, si l'impasse budgétaire pouvait être réduite par la levée du surgel (cf. infra), elle demeurerait néanmoins égale au montant de la réserve initiale de 6,1 M€. Les documents prévisionnels d'exécution présentés par le MASA en cours de gestion ont tous fait apparaître des prévisions de dépenses supérieures aux crédits disponibles prévisionnels. En CRG2, le montant de l'impasse a été revu à la baisse, mais s'élevait encore à 12,7 M€.

⁵ Le projet de protocole (2022-2026) avec le Conseil National de l'Enseignement Agricole Privé (CNEAP) et l'Union Nationale Rurale d'Éducation et Promotion (UNREP), pour les établissements fonctionnant selon le rythme du temps plein (TP), prévoyait un montant annuel plafond du financement par l'État de 141,3 M€ pour 2022 (soit + 10 M€ par rapport au précédent protocole).

⁶ L'impasse résulte de l'extension en année pleine de la hausse des effectifs à la rentrée 2021 (+ 952 ETP), de la hausse prévisionnelle des effectifs à la rentrée 2022 (+ 972 ETP) et des changements induits par l'arrêté du 23 août 2021 relatif à l'échelonnement indiciaire des accompagnants des élèves en situation de handicap.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 3 : des crédits initiaux aux crédits consommés, en M€

	T2		HT2		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	71 583,76	71 583,76	6 173,11	6 207,56	77 756,86	77 791,32
LFR (b)	0,00	0,00	65,59	63,51	65,59	63,51
Ouvertures	0,00	0,00	103,29	103,29	103,29	103,29
Annulations	0,00	0,00	-37,71	-39,78	-37,71	-39,78
Reports de crédits de 2021 (c)	5,63	5,63	361,63	137,85	367,26	143,48
Reports hors FDC et ADP	0,00	0,00	289,98	31,58	289,98	31,58
FDC et ADP	5,63	5,63	71,65	106,27	77,28	111,90
Autres mouvements de crédits (d)	745,70	745,70	10,79	11,90	756,50	757,60
FDC (hors reports)	15,16	15,16	39,37	40,47	54,53	55,63
ADP (hors reports)	0,01	0,01	2,30	2,30	2,31	2,31
Décrets de virements	-0,23	-0,23	4,65	4,65	4,42	4,42
Décrets de transferts	23,66	23,66	67,77	67,77	91,43	91,43
Décret d'avance	0,00	0,00	-103,29	-103,29	-103,29	-103,29
Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	707,11	707,11	0,00	0,00	707,11	707,11
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)	72 335,09	72 335,09	6 611,12	6 420,83	78 946,21	78 755,92
Exécution (crédits consommés)	72 203,91	72 203,91	6 394,69	6 292,92	78 598,60	78 496,83
dont rétablissements de crédits					-92,69	-92,69
Taux de consommation	99,8%	99,8%	96,7%	98,0%	99,6%	99,7%

(*) hors reports vers 2023 et hors mouvement de fongibilité

FDC : Fonds de concours – ADP : Attribution de produits

Source : Chorus et ministères

Au cours de la gestion 2022, les AE ont été abondées de 1 189,3 M€ (soit 1,5 % des crédits ouverts en LFI) et les CP de 964,6 M€ (soit 1,2 % des crédits ouverts en LFI)⁷. Le montant des ouvertures de crédits opérées en gestion est deux fois plus élevé qu'en 2021 en raison principalement de la répartition des crédits pour mesures générales (cf. supra)⁸.

⁷ L'ouverture de crédits en cours de gestion est sensiblement plus élevée qu'au cours de l'exercice 2021 : respectivement 0,4 % en AE et 0,2 % en CP.

⁸ En 2021, le montant des AE ouvertes en gestion s'élevait à 585,1 M€ et celui des CP à 381,3 M€.

A - Les mouvements effectués par voie règlementaire

Le montant total des reports de crédits s'est élevé à 367,26 M€ en AE (dont 77,28 M€ de reports sur fonds de concours) et 143,48 M€ en CP (dont 111,90 M€ de reports sur fonds de concours. Le montant des crédits reportés est nettement plus élevé qu'en 2021 : + 44,5 % pour les AE, tandis que les reports de CP ont plus que doublé (+ 174 %)⁹. Les reports concernent majoritairement des crédits de HT2.

Tableau n° 4 : les reports de crédits effectués en 2022, en M€

	AE	CP
AENE	258,20	
Fonds de concours	77,28	111,90
<i>Dont T2</i>	5,63	5,63
Crédits généraux	31,78	31,58
Total reports	367,26	143,48

Source : MENJ et MASA

1 - Les reports d'AE

Au 31 décembre 2021, le montant des AE affectées et non engagées (AENE) du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* s'élevait à 258,2 M€. La quasi-totalité de ce montant concerne les dépenses de constructions scolaires hors métropoles (140,4 M€) et les investissements relatifs aux bâtiments des services déconcentrés du ministère (117,6 M€). Le solde (0,25 M€) concerne la rénovation des sites de l'administration centrale. La part d'AE non reportée s'élève à 0,08 M€.

La consommation d'AE sur tranches fonctionnelles étant plus élevée en 2022 qu'au cours des deux précédents exercices (214,7 M€ en 2022¹⁰), le montant total des AENE au 31 décembre 2022 est en diminution et s'élève à 144,54 M€.

2 - Les autres reports de crédits

Outre les AENE, les reports concernent principalement des crédits de fonds de concours non consommés en 2021 pour un total de 77,3 M€ en AE et 111,9 M€ en CP. Les principaux reports concernent le programme 141 : 9,4 M€ en AE-CP (dont 7,5 M€ au titre de l'action « *Innovation numérique pour l'excellence éducative (INEE)* » du plan d'investissement d'avenir) et le programme 214 : 64,9 M€ en AE et 99,3 M€ en CP (dont 5,6 M€ en titre 2 portant reports de crédits PROFAN). Ces reports se portent essentiellement sur les fonds de concours « *Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19* » et « *Investissements d'avenir : INEE (INEE)* ».

⁹ En 2021, le montant total des reports s'élevait à 254,1 M€ en AE (dont 33,7 M€ de reports sur fonds de concours) et 52,4 M€ en CP (dont 41,5 M€ de reports sur fonds de concours).

¹⁰ Contre 52,9 M€ en 20220 et 82,5 M€ en 2021.

Hors fonds de concours, les reports de crédits généraux sont en forte augmentation par rapport à 2021. Ils s'élèvent à 31,8 M€ en AE et 31,6 M€ en CP (contre 8 M€ en AE et 10,9 M€ en CP en 2021). Ils s'expliquent essentiellement par des charges à payer (en particulier sur le programme 214 : 13,7 M€ en AE et 3,2 M€ en CP) et diverses mesures portées par le programme 230 pour un montant de 10,9 M€ en AE et 11,3 M€ en CP :

- 6,5 M€ en AE et 6,9 M€ en CP au titre du dispositif « petits déjeuners », correspondant au montant des crédits disponibles non consommés par les académies au 31/12/2021 ;
- 4,1 M€ en AE=CP au titre des fonds sociaux ;
- 0,4 M€ en AE=CP au titre du dispositif « Ma classe à la maison » qui fait l'objet d'un conventionnement avec le CNED depuis 2021.

3 - Les transferts et virements de crédits

Deux décrets de transfert de crédits ont été pris en cours de gestion pour un solde positif de 23,7 M€ pour les crédits de titre 2 et 67,8 M€ pour les crédits hors titre ¹¹. Le montant des crédits transférés (91,5 M€) est en hausse de 25,8 M€ par rapport à l'exercice précédent ¹². Les transferts les plus élevés concernent :

- le financement de la mesure sur les néo-bacheliers et les cordées de la réussite : 2,9 M€ en titre 2 pour le programme 139 et 20 M€ sur les crédits de titre 2 du programme 141 en provenance du programme 364 – *Cohésion* de la mission « Plan de relance » ;
- le financement de la prime d'attractivité : 6 M€ sur les crédits de titre 2 du programme 143 en provenance du programme 141 ;
- les crédits T2 du programme 141 ont été diminués de 2,3 M€ afin de financer la convergence indemnitaire des personnels des programmes 150 et 231 de la mission Recherche et enseignement supérieur ;
- un transfert de 60 M€ en provenance du programme 425 – *Financement structurel des écosystèmes d'innovation* de la mission « Investir pour la France de 2030 » et destinés au financement d'un fonds d'innovation pédagogique sont venus abonder les crédits HT2 des programmes 139 (10 M€), 140 (25 M€) et 141 (25 M€) ;
- le financement de masques et tests anti-Covid : 3,5 M€ sur les crédits HT2 du 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 : 9,6 M€ (contre 12 M€ en 2021) sur les crédits HT2 du programme 230 en provenance du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;
- enfin, 4,3 M€ ont été prélevés sur les crédits HT2 du programme 140 pour abonder les crédits du programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire* et destinés

¹¹ Décrets portant transfert de crédits n° 2022-934 du 27 juin 2022 et n° 2022-1512 du 2 décembre 2022.

¹² En 2021, il était de 35,7 M€ pour le titre 2 et 30 M€ pour le hors titre 2.

au financement des INSPÉ en raison de la mise en place de l'année supplémentaire de formation pour les enseignants stagiaires.

Deux décrets de virement ont permis de redéployer des crédits entre les programmes du MENJ d'une part et ceux du MASA d'autre part. Le montant le plus significatif concerne le redéploiement de crédits hors titre 2 en provenance du programme 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* et à destination du programme 143 afin de financer la formation des agriculteurs et travailleurs appelés à exercer des responsabilités dans des organisations syndicales ou professionnelles.

Le détail des décrets de transfert et de virement figure en annexe 5.

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

	T2	HT2	TOTAL
140	0,49	20,75	21,24
141	12,70	25,00	37,70
230	0,06	9,57	9,63
139	2,90	10,00	12,90
214	1,22	2,39	3,61
143	6,05	4,71	10,76
Total	23,42	72,42	95,84

Source : MENJ et MASA

4 - Les fonds de concours et attributions de produits

Les crédits de fonds de concours ouverts par arrêtés se sont élevés à 54,5 M€ en AE et 55,6 M€ en CP, dont 15,2 M€ en titre 2. Le montant des fonds de concours avait été plus élevé en 2021 en raison de la crise sanitaire (300 M€ en AE et 298 M€ en CP). Le programme 214 est le principal bénéficiaire de ces crédits (44,6 M€ en AE et 45,7 M€ en CP) en raison principalement de la campagne de lutte contre la Covid (28,53 M€).

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 2,31 M€ en AE et CP.

5 - Le décret d'avance

Le décret du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation des crédits à titre d'avance a annulé 103,3 M€ de crédits HT2. Cette annulation concerne d'une part, les crédits bloqués sur le programme 143 pour un montant de 12,3 M€ et d'autre part, une part importante des crédits d'intervention du programme 230 destinés à compenser les dépenses engagées par les communes pour l'instruction obligatoire dès trois ans (90 M€ sur les 100 M€ ouverts en LFI). Ce retrait de crédits est motivé par la sous consommation constatée en 2021 ; seuls 14,7 M€ avaient été consommés sur l'enveloppe de 100 M€.

6 - Répartition de crédits pour mesures générales

En application de l'article 11 de la LOLF, deux arrêtés de répartition des crédits en provenance du programme 551 « provisions relatives aux rémunérations publiques », lui-même abondé en lois de finances rectificatives, ont abondé les crédits de titre 2 de tous les programmes de la mission en cours d'exercice : 119,8 M€ en octobre, puis 587,3 M€ en décembre 2022, soit un total de 707,1 M€ (1 % des crédits T2 ouverts en LFI)¹³.

Ce montant inédit s'explique par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022¹⁴. Il est supérieur au montant total de l'impasse prévisionnelle constatée lors de l'élaboration du DPGCEP au printemps 2022 qui était de 579,6 M€ par rapport aux crédits disponibles (soit 213 M€ par rapport aux crédits T2 ouverts en LFI et 570,9 M€ par rapport aux crédits T2 ouverts en LFI, réserve de précaution déduite).

B - Les lois de finances rectificatives

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ont été modifiés par les deux lois de finances rectificative (LFR) pour 2022¹⁵. En dehors des crédits ouverts sur le programme 551 puis répartis, les modifications opérées en LFR n'ont porté que sur les crédits du hors titre 2.

La LFR 1 a rétabli les crédits qui avaient été annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022. Les crédits du programme 230 ont ainsi été abondés de 91 M€ et ceux du programme 143 de 12,3 M€.

En fin d'année, la LFR 2 a procédé à l'annulation de 37,7 M€ en AE et de 39,8 M€ en CP de crédits mis en réserve et non utilisés. Tous les programmes de la mission sont concernés par cette annulation de crédits à l'exception du programme 214.

Au final, les deux LFR ont procédé à une ouverture nette de crédits HT2 de 65,6 M€ en AE et 63,5 M€ en CP. Le montant net des ouvertures de crédits est le plus faible depuis 2018¹⁶. En 2021, les LFR s'étaient soldées par une annulation nette de crédits de 83,2 M€ en HT2.

C - Globalisation et fongibilité asymétrique

Le montant des mouvements de fongibilité s'élève à 74,2 M€ pour l'ensemble de la mission, dont 52,9 M€ sur le périmètre MENJ et 21,3 M€ pour le programme 143.

En ce qui concerne les programmes du MENJ, certains de ces mouvements sont récurrents comme celui effectué sur le programme 140 destiné pour compenser la dépense engagée par les collectivités territoriales pour l'accueil des élèves mis en place les jours de grève (4,4 M€ en 2022, soit le double du mouvement de l'exercice 2021¹⁷).

¹³ Arrêtés des 25 octobre 2022 et 6 décembre 2022 portant répartition de crédits. Ces crédits proviennent du programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publiques* qui a été abondé de 2 Md€ en T2 par la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022.

¹⁴ Les ouvertures de crédits pour mesures générales enregistrées au cours des trois derniers exercices étaient nettement plus faibles : 45,9 M€ en 2021, 5,1 M€ en 2020 et 0,7 M€ en 2019.

¹⁵ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

¹⁶ Les ouvertures de crédits constatées les exercices précédents s'élevaient à 71,5 M€ en 2020 et à 147,3 M€ en 2018.

¹⁷ Ce remboursement est financé à partir des crédits correspondant aux retenues opérées au titre du service non fait sur le salaire des enseignants grévistes.

Le mouvement le plus élevé concerne celui effectué pour financer en partie la contribution versée par le ministère au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) au titre de la campagne 2022 (17,8 M€ sur le programme 214, soit 2,4 M€ de plus qu'en 2021). Le CBCM a émis un avis favorable à cette demande.

En revanche, il s'est opposé aux autres mouvements qui lui ont été soumis en raison des prévisions d'exécution du titre 2 qui appelait un dégel de la réserve de précaution, ainsi qu'un abondement complémentaire de crédits. Il s'agit notamment du mouvement de 1,9 M€ sur le programme 214 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 MENJ et des mouvements de crédits vers le HT2 destinés à financer la gratification des étudiants en Master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) sur la période septembre à décembre 2022 (5,8 M€ au total sur les programmes 140, 141 et 230).

D'autres transferts de crédits T2 ont été réalisés en gestion. Deux mouvements de fongibilité sur le programme 230 ont été effectués pour un montant total de 24,6 M€ afin de financer sur le HT2 la revalorisation de la rémunération des AESH et des AED suite aux augmentations du SMIC, ainsi que la rémunération des de 1 181 AED en préprofessionnalisation et le maintien d'AED en CDI sur le HT2. Ces mesures n'avaient pas été budgétées dans le PLF 2022. Ces mouvements ont été effectués en dépit de l'avis défavorable du CBCM.

Enfin, il convient de noter un mouvement de fongibilité symétrique des crédits HT2 du fonds de concours « Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le MENJ (programme 214) » vers le titre 2. Ce mouvement d'un montant de 4,6 M€ résulte de la correction d'une erreur matérielle affectant la répartition des crédits destinés à prendre en charge la rémunération des médiateurs de lutte anti-Covid recrutés par les académies¹⁸.

Le détail des mesures de fongibilité asymétrique figure en annexe n° 4.

Tableau n° 6 : mouvements de fongibilité asymétrique, en M€

Programmes	Montant
139 - Enseignement privé	0,002
140 - 1er degré public	7,346
141 - 2nd degré public	3,716
214 - Soutien	16,642
230 - Vie de l'élève	25,153
143 - Enseignement technique agricole	21,261
Total	74,120

Source : MENJ et MASA

¹⁸ L'arrêté du 7 juin 2022 portant ouverture de crédits de fonds de concours a rattaché 20 M€ en AE=CP sur le fonds n°1-2-00220 « Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports - dépenses HT2 » et 8,5 M€ en AE=CP sur le fonds n°1-2-00253 « Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports - dépenses T2 ». L'arrêté du 5 décembre 2022 a modifié cette répartition comme suit : 15,4 M€ en AE=CP sur le fonds n°1-2-00220 et 13,1 M€ en AE=CP sur le fonds n°1-2-00253.

En ce qui concerne l'enseignement technique agricole, le mouvement de fongibilité asymétrique qui abonde chaque année les crédits HT2 du programme 143 pour le financement des établissements privés du temps plein s'est élevé 21,26 M€¹⁹ (20,89 M€ en 2021) dont le montant a été relevé afin de prendre en compte l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.

La CBCM s'est opposée à trois demandes de fongibilité asymétrique du fait d'excédents prévisionnels sur le HT2 et d'un risque de dépassement des crédits T2 en fin de gestion.

D - La réserve de précaution

Tableau n° 7 : mise en réserve de crédits pour 2022, en M€

	Titre 2		Hors titre 2		Total	
	AE = CP	AE	CP	AE	CP	
Crédits LFI	71 583,76	6 173,11	6 207,56	77 756,86	77 791,32	
Réserve initiale	357,92	114,27	115,65	472,19	473,56	
Surgels	0,00	147,51	147,51	147,51	147,51	
Dégels	357,92	224,07	223,38	581,99	581,30	
Annulations de crédits gelés	0,00	37,71	39,78	37,71	39,78	
Réserve en fin de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Source : Cour des comptes d'après données ministères

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

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

Au titre de l'année 2022, la mise en réserve initiale des crédits (572,19 M€ en AE et 473,56 M€ en CP) a été effectuée conformément aux dispositions de la circulaire DF-1BE-20-3927 du 26 novembre 2021 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 personnel²⁰.

¹⁹ Cette opération, est prévue par le code rural et de la pêche maritime et formalisée dans le protocole d'accord État / Fédération du temps plein. La subvention dite « article 44 » permet aux établissements de financer le recrutement de personnels enseignants et documentalistes à temps incomplet (moins de 9 heures par semaine), salariés de droit privé, recrutés directement par les chefs d'établissement dans la limite de 15 % de la dotation globale horaire allouée par l'État (part structurelle), et les remplacements de courte durée (part conjoncturelle), les remplacements correspondant aux dispositifs nationaux étant financés prioritairement sous forme d'heures supplémentaires effectives (HSE) de remplacement.

²⁰ La part « personnel » du forfait d'externat (programme 139) ; la rémunération des AED, des AESH, des contrats aidés, des MI-SE de la Polynésie française, des personnels techniques territoriaux de Mayotte (programme 230) ; la part consacrée à la rémunération des personnels dans la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs de l'État (programme 214) ; la gratification des stagiaires MEEF (programmes 139, 140, 141 et 230).

Certains postes se vont vus appliquer un taux supérieur à 4 % : les crédits de fonctionnement, de fonds sociaux et de crédits pédagogiques notamment du programme 139, ainsi que les dépenses de fonctionnement courant du programme 214. À l'inverse, la mise en réserve n'est pas appliquée sur les bourses du programme 139 et les crédits d'intervention du programme 140.

Au final, la réserve de précaution initiale sur les programmes relevant du MENJ s'élève à 357,8 M€ sur le T2 CAS compris et à 188,6 M€ en AE et 190 M€ en CP sur le HT2.

Une réserve complémentaire de gestion de 75 M€ a été opérée en début de gestion sur les crédits du programme 230 dispositif « instruction obligatoire à 3 ans ». De plus, les crédits qui avaient annulés en décret d'avance, puis réouverts en LFR pour un montant de 91 M€, ont fait l'objet d'un surgel. Au total, la réserve du programme 230 a été portée à 136,3 M€.

Enfin, les 60 M€ de fonds de concours ouverts en décembre 2022 pour le financement du Fonds d'innovation pédagogique ont été surgelés dans un premier temps, puis dégelés en toute fin d'année afin d'être reportés en 2023.

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 % appliqué aux crédits du titre 2. Cela concerne la rémunération des assistants d'éducation et 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 réduit a été appliqué à la part des subventions des établissements d'enseignement technique agricole destinée à financer des dépenses de rémunération²¹. Le taux de gel pour les actions d'appui à l'enseignement agricole a, quant à lui, été majoré afin d'atteindre 6,5 %.

Au final, compte tenu de la décision du ministère de mutualiser la mise en réserve entre programmes du MASA, la réserve de précaution initiale appliquée au programme 143 s'est élevée à 5 M€ sur les crédits du titre 2 (0,5 % du crédits LFI) et à 6,1 M€ en AE et CP sur les crédits du hors titre 2 (1,15 % des crédits ouverts en LFI), soit un montant total de 11,1 M€ en AE et CP sur la totalité du programme.

De plus, un blocage de 18,7 M€ sur les crédits HT2 a été appliqué en début d'exercice conformément aux dispositions de la lettre plafond du 29 juillet 2021 relative au PLF 2022 :

- 10 M€ sur les crédits ouverts au titre de l'activité « Bourses sur critères sociaux » correspondant à une provision au titre de renégociation du protocole CNEAP-UNREP du temps plein²² ;

²¹ Un taux de 0,5 % a été appliqué à l'ensemble des crédits alloués aux établissements du rythme approprié et à 38,47 % des crédits alloués aux établissements du temps plein. Le taux pondéré appliqué aux établissements du temps plein s'établit ainsi à 2,65 %.

²² Le projet de protocole (2022-2026) avec le Conseil National de l'Enseignement Agricole Privé (CNEAP) et l'Union Nationale Rurale d'Éducation et Promotion (UNREP), pour les établissements fonctionnant selon le rythme du temps plein, prévoit un montant annuel plafond du financement par l'État de 141,3 M€ pour 2022 (soit + 10 M€ par rapport au précédent protocole).

- 8,7 M€ sur l'activité « Privé du rythme approprié - Hors personnel » correspondant à la différence entre le plafond prévu dans le protocole avec UNMFREO (210 M€) et le montant effectivement dû sur la base des effectifs constatés à la rentrée 2021²³.

L'ensemble des crédits bloqués (réserve de précaution initiale et surgel, soit un total de 12,29 M€) ont été annulés par le décret d'avance, puis rouverts en LFR (cf. supra). Ils ont été immédiatement rebloqués. La réserve de précaution a été portée à 12,3 M€ et le surgel sur le rythme approprié rapporté à 2,5 M€²⁴.

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

La réserve de précaution du titre 2 (357,9 M€) a été entièrement levée en novembre 2022 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 151,6 M€ en AE et 150,9 M€ en CP. Le programme 230 est le principal bénéficiaire de ce dégel (122,8 M€ en AE et 120,8 M€ en CP). Le reliquat des crédits non utilisés a été annulé par la seconde loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 : 25,4 M€ en AE et 27 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 LFR 2, tandis que le reliquat (3,4 M€) a été restitué.

Graphique n° 3 : utilisation de la réserve de la MIES



Source : Cour des comptes d'après données ministères

²³ L'Union Nationale Maisons Familiales Rurales Éducation Formation (UNMFREO) pour les établissements fonctionnant selon le rythme approprié. L'application des nouvelles dispositions du protocole (2022-2025) a permis de surgeler 8,7 M€ en début de gestion 2022.

²⁴ Les crédits bloqués sur le privé du temps plein demeurent inchangés à 10 M€. Le détail de ces mouvements figure en annexe 3.

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 2022, en contradiction avec le principe même de la réserve tel que défini par la LOLF.

Tous les programmes relevant du MENJ affichaient en programmation sur le titre 2 CAS compris un dépassement total de 588,6 M€ (contre 518,9 M€ en 2021) au regard des crédits de la LFI minorés de la réserve de précaution. L'exécution des dépenses de personnel n'a pas nécessité d'ouverture de crédits et la masse salariale a été contenue dans l'enveloppe limitative prévue en loi de finances initiale, contrairement à ce que pouvait laisser craindre la programmation. Cependant, comme lors des exercices précédents, le dégel des crédits de titre 2 a été nécessaire. Le ministère justifie ce dégel en rappelant le caractère rigide de la dépense de rémunération en titre 2 qui représente 90 % du budget de la mission.

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).

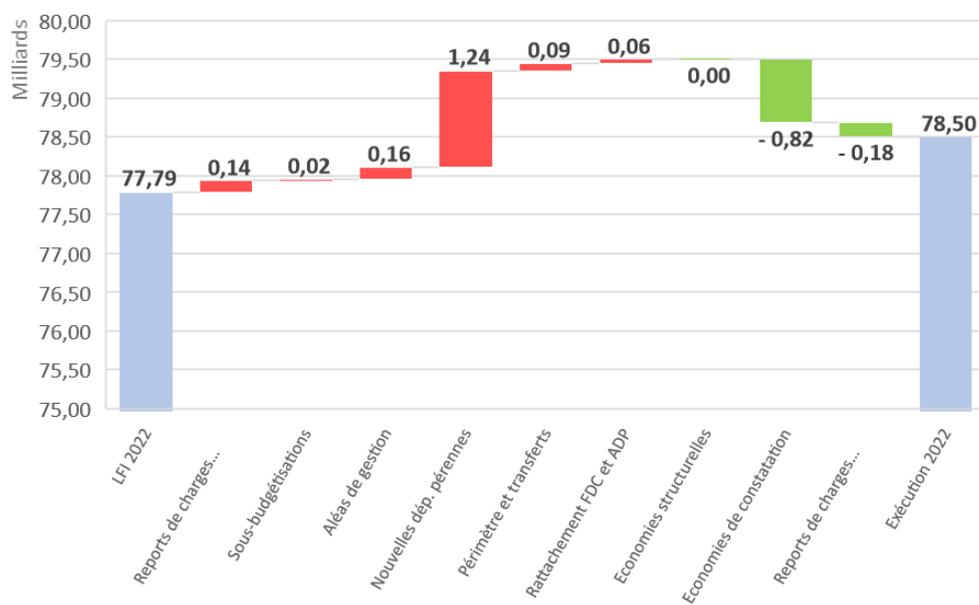
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

A - La dépense totale

Les crédits exécutés en 2022 s'élèvent à 78 598,60 M€ en AE et 78 496,83 M€ en CP. La dépense est en hausse de 2,6 Md€ par rapport à 2021, soit une hausse de 3,5 %. Le titre 2 porte l'essentiel de cette augmentation (+ 2,3 Md€) en raison principalement de la revalorisation du point d'indice. Les dépenses de personnel représentent 92 % de la dépense totale de la mission. La dépense sur le HT2 progresse de 323 M€ en AE (+ 5,9 %) et de 329 M€ en CP (+ 6,1 %). Les dépenses de la mission ont augmenté de 8,2 Md€ entre 2017 et 2021 (+ 11,6 %), dont 7 Md€ pour les seules dépenses de rémunération (+ 10,8 %).

La consommation des crédits ouverts s'améliore par rapport à l'exercice précédent : 99,6 % pour les AE et 99,7 % pour les CP (contre respectivement 99,2 % et 99,5 % en 2021) avec une nette disparité entre les crédits titre 2 et hors titre 2. Alors que les crédits de titre 2 sont presque intégralement consommés (99,9 % contre 99,7 % en 2021), le taux de consommation des crédits du HT2 n'atteint que 95,6 % en AE (94,3 % en 2021) et 96,8 % en CP (97,7 % en 2021)²⁵. Au final, le volume des crédits ouverts non consommés s'élève à 347,6 M€ en AE et 259,1 M€ en CP.

²⁵ Les crédits non répartis qui sont venus abonder les crédits de personnel ont été calibrés après la pré-liquidation de la paie de décembre de façon à équilibrer le titre 2 et non pas estimés au regard de la dépense totale induite par la revalorisation du point d'indice. Ceci explique que les crédits du titre 2 ont été exécutés en quasi-totalité en fin d'exercice. Le surcoût de la revalorisation du point d'indice est de 797 M€ hors CAS pension pour 2022 (dont 785 M€ pour le MENJ) alors que les crédits répartis dont a bénéficié la MIES s'élève à 707 M€.

Graphique n° 4 : les facteurs d'évolution de la dépense (CP en Md€)

Source : Cour des comptes d'après données ministères

Tableau n° 8 : évolution de la dépense en AE, en M€

Programmes	2021			2022			Évol. crédits consommés 2021/2022
	Crédits disponibles (a)	Exécution (b)	Taux d'exécution	Crédits disponibles (a)	Exécution (b)	Taux d'exécution	
140 - Enseignement scolaire public 1er degré	23 657,21	23 587,83	99,7%	24 426,83	24 393,28	99,9%	3,4%
Titre 2 - Dépenses de personnel	23 618,47	23 549,91	99,7%	24 352,18	24 346,40	100,0%	3,4%
Hors titre 2	38,75	37,92	97,9%	74,65	46,88	62,8%	23,6%
141 - Enseignement scolaire public 2nd degré	34 107,21	33 976,76	99,6%	34 972,55	34 928,16	99,9%	2,8%
Titre 2 - Dépenses de personnel	34 012,25	33 890,37	99,6%	34 825,15	34 817,08	100,0%	2,7%
Hors titre 2	94,96	86,39	91,0%	147,40	111,08	75,4%	28,6%
230 - Vie de l'élève	6 411,26	6 384,40	99,6%	6 919,16	6 901,30	99,7%	8,1%
Titre 2	2 839,07	2 825,78	99,5%	2 958,26	2 950,02	99,7%	4,4%
Hors titre 2	3 572,19	3 558,62	99,6%	3 960,90	3 951,28	99,8%	11,0%
139 - Enseignement privé 1er et 2nd degrés	7 779,46	7 767,33	99,8%	8 067,52	8 049,31	99,8%	3,6%
Titre 2	6 970,01	6 960,84	99,9%	7 239,00	7 233,39	99,9%	3,9%
Hors titre 2	809,45	806,49	99,6%	828,52	815,92	98,5%	1,2%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nat.	3 168,69	2 800,88	88,4%	3 022,57	2 803,63	92,8%	0,1%
Titre 2	1 785,02	1 755,23	98,3%	1 892,57	1 875,27	99,1%	6,8%
Hors titre 2	1 383,68	1 045,65	75,6%	1 130,00	928,36	82,2%	-11,2%
143 - Enseignement technique agricole	1 497,98	1 488,29	99,4%	1 537,59	1 522,92	99,0%	2,3%
Titre 2	957,73	951,86	99,4%	989,24	981,74	99,2%	3,1%
Hors titre 2	540,25	536,44	99,3%	548,34	541,18	98,7%	0,9%
Total MIES	76 621,82	76 005,51	99,2%	78 946,21	78 598,60	99,6%	3,4%
Titre 2	70 182,54	69 934,00	99,6%	72 256,40	72 203,91	99,9%	3,2%
Hors titre 2	6 439,28	6 071,51	94,3%	6 689,81	6 394,69	95,6%	5,3%

(a) : LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits, y compris les mouvements de fongibilité asymétrique

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

Source : Chorus

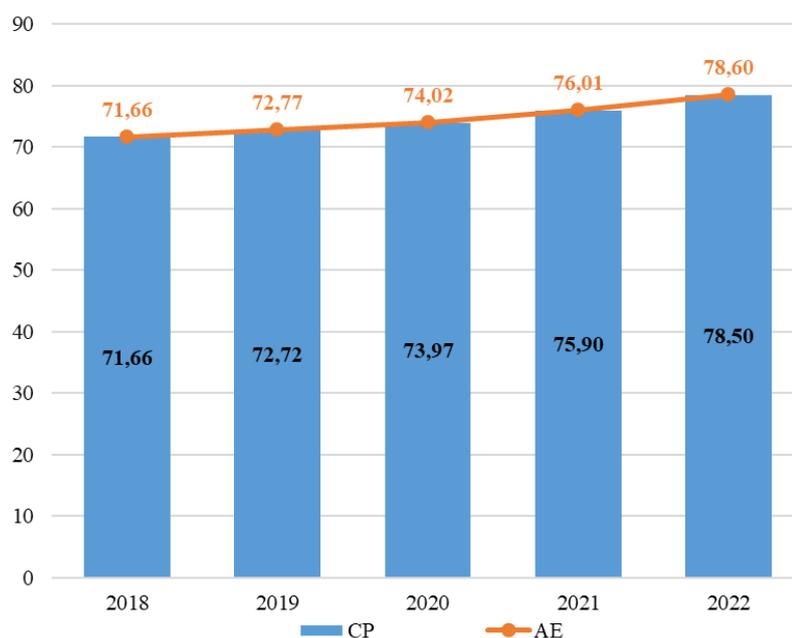
Tableau n° 9 : évolution de la dépense en CP, en M€

Programmes	2021			2022			Évol. crédits consommés 2021/2022
	Crédits disponibles (a)	Exécution (b)	Taux d'exécution	Crédits disponibles (a)	Exécution (b)	Taux d'exécution	
140 - Enseignement scolaire public 1er degré	23 657,80	23 587,64	99,7%	24 427,37	24 392,38	99,9%	3,4%
Titre 2 - Dépenses de personnel	23 618,47	23 549,91	99,7%	24 352,18	24 346,40	100,0%	3,4%
Hors titre 2	39,33	37,73	95,9%	75,20	45,98	61,1%	21,9%
141 - Enseignement scolaire public 2nd degré	34 107,49	33 976,28	99,6%	34 973,41	34 926,72	99,9%	2,8%
Titre 2 - Dépenses de personnel	34 012,25	33 890,37	99,6%	34 825,15	34 817,08	100,0%	2,7%
Hors titre 2	95,24	85,91	90,2%	148,26	109,64	74,0%	27,6%
230 - Vie de l'élève	6 412,70	6 384,09	99,6%	6 917,63	6 874,59	99,4%	7,7%
Titre 2	2 839,07	2 825,78	99,5%	2 958,26	2 950,02	99,7%	4,4%
Hors titre 2	3 573,63	3 558,30	99,6%	3 959,37	3 924,56	99,1%	10,3%
139 - Enseignement privé 1er et 2nd degrés	7 779,51	7 767,18	99,8%	8 067,69	8 049,28	99,8%	3,6%
Titre 2	6 970,01	6 960,84	99,9%	7 239,00	7 233,39	99,9%	3,9%
Hors titre 2	809,49	806,34	99,6%	828,70	815,89	98,5%	1,2%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nat.	2 829,27	2 701,16	95,5%	2 823,79	2 724,82	96,5%	0,9%
Titre 2	1 785,02	1 755,23	98,3%	1 892,57	1 875,27	99,1%	6,8%
Hors titre 2	1 044,25	945,93	90,6%	931,22	849,55	91,2%	-10,2%
143 - Enseignement technique agricole	1 499,47	1 481,45	98,8%	1 546,03	1 529,04	98,9%	3,2%
Titre 2	957,73	951,86	99,4%	989,24	981,74	99,2%	3,1%
Hors titre 2	541,74	529,59	97,8%	556,79	547,30	98,3%	3,3%
Total MIES	76 286,22	75 897,80	99,5%	78 755,92	78 496,83	99,7%	3,4%
Titre 2	70 182,54	69 934,00	99,6%	72 256,40	72 203,91	99,9%	3,2%
Hors titre 2	6 103,69	5 963,81	97,7%	6 499,52	6 292,92	96,8%	5,5%

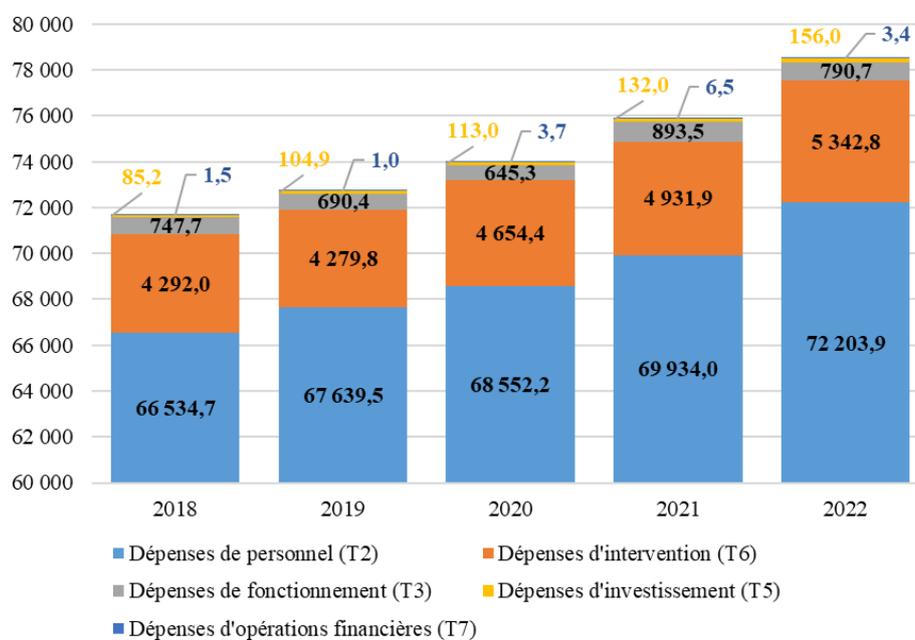
(a) : LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits, y compris les mouvements de fongibilité asymétrique

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

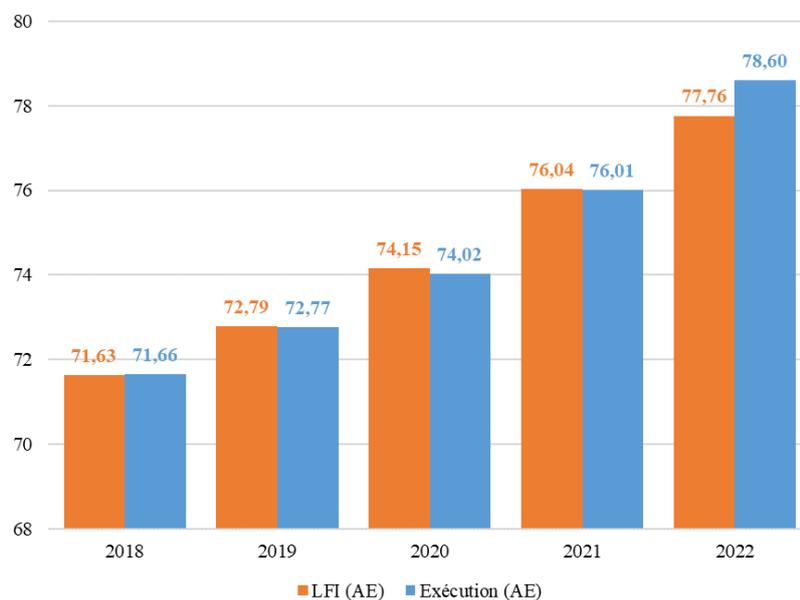
Source : Chorus

Graphique n° 5 : exécution des dépenses 2018-2028, en Md€

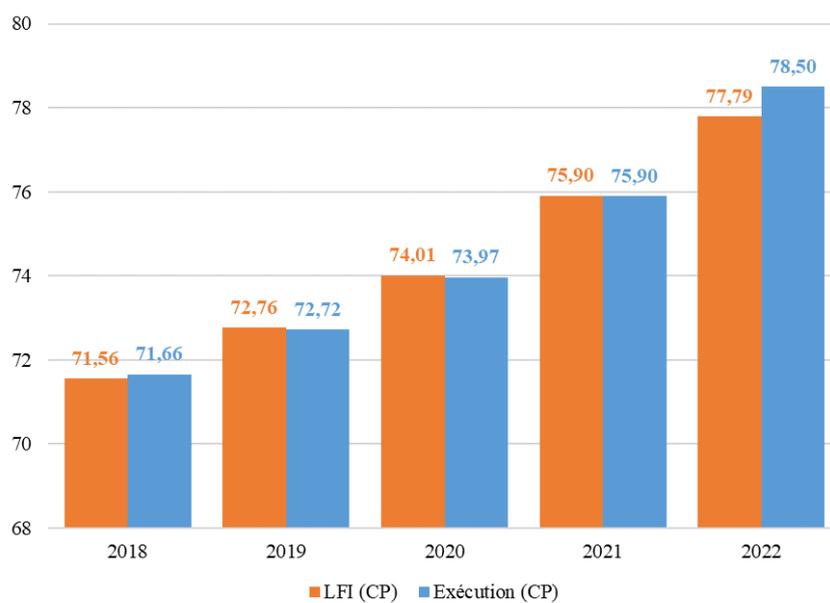
Source : Chorus

Graphique n° 6 : les dépenses 2018-2022 de la mission par titre (CP), en M€

Source : Chorus

Graphique n° 7 : LFI et exécution 2018-2022 (AE), en Md€

Source : Chorus

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2018-2022 (CP), en Md€

Source : Chorus

B - Les emplois et les dépenses de personnel

Il apparaît que le cadre budgétaire initial fixé par le ministère en matière de masse salariale était sous-calibré : diverses mesures interministérielles n'avaient pas été prises en compte au stade de la LFI pour un montant de 123,6 M€, auxquelles s'est ensuite ajoutée la revalorisation du point d'indice qui a représenté une dépense supplémentaire de 785 M€.

Des abondements de crédits d'un montant total de 707 M€ sont intervenus sur le titre 2 par répartition du programme 551 – Provisions relatives aux rémunérations publiques, afin notamment de compenser la dépense induite par la revalorisation du point d'indice. Toutefois, ce montant est inférieur à la dépense supplémentaire correspondante. La sous-budgétisation initiale a en réalité été couverte par un ensemble de facteurs ayant conduit à des dépenses de masse salariale moindres qu'anticipé : cela s'explique principalement par la révision à la baisse du socle 2021 par rapport à celui initialement retenu pour la construction du PLF 2022, pour un montant de 165,3 M€ (cet écart étant en grande partie dû à de moindres dépenses en lien avec la crise sanitaire en 2021 et à l'écart au schéma d'emplois de cette même année), diverses économies de constatation non liées à la consommation des emplois (grèves, rétablissements de crédits, protection sociale complémentaire, etc.), un GVT solde moindre qu'anticipé (-68,3 M€) et une sous-exécution du schéma d'emplois en 2022 en raison des difficultés de recrutement rencontrées par le ministère (-44,6 M€).

1 - Le plafond d'emplois

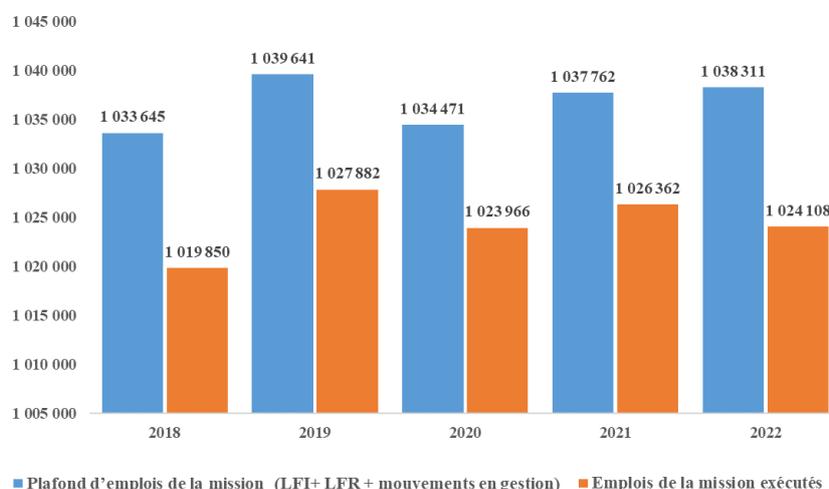
Le plafond d'emplois de la mission Enseignement scolaire pour 2022 adopté en loi de finances initiale est de 1 038 265 ETPT, en hausse de 0,1 % (+ 503 ETPT) par rapport au plafond voté en 2021. Le schéma d'emplois prévu en loi de finances s'établit à + 34 ETP pour l'ensemble de la mission (le schéma prévisionnel 2021 était nul sur le périmètre MENJ et de - 80 pour le programme 143). En ce qui concerne les enseignants, le schéma prévisionnel 2022 s'établit à - 486 ETP pour l'ensemble de la mission, dont -16 ETP pour le programme 143. Le programme 230 – *Vie de l'élève* bénéficie d'un transfert de 910 ETP correspondant aux AESH passés en CDI qui étaient jusqu'alors rémunérés sur les crédits d'intervention du programme.

Tableau n° 10 : plafond d'emplois 2022 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 2021	343 278	453 795	62 883	133 787	28 753	1 022 496	15 266	1 037 762
Mesures de transfert		- 5			- 26	- 31		- 31
Mesures de périmètre			910			910		910
Schéma d'emploi 2022		- 117	117		70	70	- 5	65
Extension en 2022 des mesures 2021	1 359	- 1200		- 159		0	- 32	- 32
Corrections techniques	10	- 33	22		1	1		1
Corrections techniques art. 11 LFPF					- 386	- 386	- 24	- 410
Plafond d'emploi LFI 2022	344 647	452 441	63 932	133 628	28 412	1 023 060	15 205	1 038 265
Écart plafond LFI 2021 / LFI 2022	1 369	- 1 355	1 049	- 159	- 341	564	- 61	503
Evol. plafond LFI 2021 / LFI 2022	0,4 %	- 0,3 %	1,7 %	- 0,1 %	- 1,2 %	- 0,1 %	- 0,4 %	0 %
Écart hors corrections techniques	1 359	- 1 322	1 027	- 159	44	949	- 37	912
Evol. plafond LFI 2021 /LFI 2022 hors corrections techniques	0,4 %	- 0,4 %	1,6 %	- 0,1 %	0,2 %	0,1 %	- 0,2 %	0,1 %

Source : ministères

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



Source : ministères

En 2022, le plafond d'emplois global de la mission a de nouveau progressé, pour la troisième année consécutive, en dépit des baisses d'effectifs d'élèves qui vont se poursuivre²⁶. Cette hausse (hors enseignement technique agricole) est principalement due à deux mesures :

- l'impact du passage en CDI d'une partie des effectifs AESH, qui a eu pour conséquence d'engendrer le transfert de leur imputation du HT2 vers le T2, sans constituer en tant que tel une augmentation des effectifs ;
- la création de 80 emplois de chefs de projets dédiés au Service national universel (SNU), rattachés au programme support du ministère.

Concernant les programmes d'enseignement, on remarque une tendance à la baisse du plafond d'emplois 2022 par rapport à l'année 2021 (-0,3% pour le P141, -0,1% pour le P139) à l'exception du P140 en hausse de 0,4%. Cette hausse s'explique par la prise en compte de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2021 et l'intégration des priorités gouvernementales (dédoublage en éducation prioritaire et plafonnement à 24 élèves).

L'exécution est de nouveau marquée par une sous-réalisation du plafond d'emplois adopté en LFI, à hauteur de 14 157 ETPT, en augmentation par rapport à 2021 (11 400 ETPT)²⁷. Celui-ci a été consommé à hauteur de 98,6 % de la prévision en LFI.

²⁶ Des éléments plus détaillés figurent en partie 2.

²⁷ 10 512 ETPT en 2020, 11 589 en 2019, 13 867 en 2018 et 16 814 en 2017.

Tableau n° 11 : consommation du plafond d'emplois, en ETPT

Programmes	2021		2022						Évolution 2021-2022	
	LFI + mouvements en gestion	Réalisation	LFI	Mouvements en gestion	LFI + mouvements en gestion	Réalisation	Écart à la LFI	Taux de consommation	Prévisions	Réalisation
P 140	343 278	341 791	344 647	9	344 656	341 569	- 3 078	99,1%	0,4%	-0,1%
P 141	453 795	449 322	452 441	18	452 459	447 435	- 5 005	98,9%	-0,3%	-0,4%
P 230	62 883	61 439	63 932	1	63 933	61 385	- 2 547	96,0%	1,7%	-0,1%
P 139	133 787	132 482	133 628	0	133 628	131 974	- 1 654	98,8%	-0,1%	-0,4%
P 214	28 753	26 065	28 412	19	28 431	26 591	- 1 821	93,5%	-1,1%	2,0%
S/total MENJ	1 022 496	1 011 100	1 023 060	47	1 023 106	1 008 954	- 14 106	98,6%	0,1%	-0,2%
P 143	15 266	15 262	15 205	0	15 205	15 154	- 51	99,7%	-0,4%	-0,7%
Total MIES	1 037 762	1 026 362	1 038 265	47	1 038 311	1 024 108	- 14 157	98,6%	0,1%	-0,2%

Source : ministères

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'emplois représente 51 ETP.

Concernant les autres programmes de la mission, l'exercice 2022 est caractérisé par une baisse du niveau des emplois réellement consommés (- 2 146 ETPT) après une année de hausse (+ 2 436 ETPT en 2021²⁸), 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 2022, le schéma d'emplois prévisionnel envisageait une baisse de 16 ETP sur le programme 143, il prévoyait en revanche la création de 50 ETP sur le périmètre MENJ, pour un total de 34 ETP créés à l'échelle de la MIES. Le nombre de postes d'enseignants dans le premier degré, ainsi que dans l'enseignement privé, était prévu stable, alors que la suppression de 350 postes d'enseignants dans le second degré était initialement envisagée. Le programme 230 – *Vie de l'élève* - prévoyait quant à lui la création de 350 postes (hors AESH) et le programme 214 – *Soutien de la politique* – une évolution de 50 postes.

²⁸ - 3 836 ETPT en 2020, + 8 062 en 2019, + 13 736 ETPT en 2018, + 16 320 ETPT en 2017.

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

Tableau n° 12 : évolution du schéma d'emplois de la MIES, en ETP

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Sorties	55 905	50 721	56 942	52 633	61 835
dont sorties pour retraite	18 364	19 762	21 009	21 613	22 565
Entrées	52 036	53 684	52 883	52 667	57 411
Variation des ETP	-3 869	2 963	-4 059	34	-4 424

Source : ministères

Le schéma d'emplois réalisé s'établit à - 4 424 ETP, il est entièrement porté par les programmes du ministère de l'éducation nationale, le schéma du programme 143 étant nul.

Tableau n° 13 : exécution du schéma d'emplois de la MIES en 2022, en ETP

<u>TOTAL</u>					<u>ENSEIGNANTS</u>				<u>ENSEIGNANTS STAGIAIRES</u>			<u>NON ENSEIGNANTS</u>		
LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	Schéma d'emplois prévu	Entrées prévues	Sorties prévues	Schéma d'emplois prévu
P 140	19 712	19 712	6 682	0	9 435	9 495	6 439	-60	9 900	9 900	0	377	317	60
P 141	23 500	23 850	9 690	-350	10 452	10 862	7 620	-410	10 255	10 255	0	2 793	2 733	60
P 230	1 508	1 158	567	350				0			0	1 508	1 158	350
P 139	6 092	6 092	3 788	0	3 942	3 942	3 788	0	2 150	2 150	0	0	0	0
P 214	812	762	614	50				0			0	812	762	50
S/total MENJS	51 624	51 574	21 341	50	23 829	24 299	17 847	-470	22 305	22 305	0	5 490	4 970	520
P 143	1 043	1 059	272	-16	746	762	171	-16	nd	nd	nd	297	297	0
Total MIES	52 667	52 633	21 613	34	24 575	25 061	18 018	-486	22 305	22 305	0	5 490	4 970	520

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	22 834	23 562	7 378	-728	12 916	12 990	7 098	-74	9 606	10 190	-584	312	382	-70
P 141	20 436	22 704	9 484	-2 268	11 178	11 350	7 354	-172	6 651	8 625	-1 974	2 607	2 729	-122
P 230	1 549	1 376	653	173				0			0	1 549	1 376	173
P 139	9 397	10 248	4 251	- 851	7 324	8 076	4 251	-752	2 073	2 172	-99	0	0	0
P 214	1 847	2 597	580	- 750				0			0	1 847	2 597	-750
S/total MENJS	56 063	60 487	22 346	-4 424	31 418	32 416	18 703	-998	18 330	20 987	-2 657	6 315	7 084	-769
P 143	1 348	1 348	219	0	971	990	137	-19	nd	nd	nd	377	358	19
Total MIES	57 411	61 835	22 565	-4 424	31 418	32 416	18 703	-998	18 330	20 987	-2 657	6 315	7 084	-769

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	-3 122	-3 850	-696	728	-3 481	-3 495	-659	14	294	-290	584	65	-65	130
P 141	3 064	1 146	206	1 918	-726	-488	266	-238	3 604	1 630	1 974	186	4	182
P 230	-41	-218	-86	177	0	0	0	0	0	0	0	-41	-218	177
P 139	-3 305	-4 156	-463	851	-3 382	-4 134	-463	752	77	-22	99	0	0	0
P 214	-1 035	-1 835	34	800	0	0	0	0	0	0	0	-1 035	-1 835	800
S/total MENJS	-4 439	-8 913	-1 005	4 474	-7 589	-8 117	-856	528	3 975	1 318	2 657	-825	-2 114	1 289
P 143	-305	-289	53	-16	-225	-228	34	3	nd	nd	nd	-80	-61	-19
Total MIES	-4 744	-9 202	-952	4 458	-7 589	-8 117	-856	528	3 975	1 318	2 657	-825	-2 114	1 289

Source : ministères

C'est, en premier lieu, le programme 141 qui explique ce niveau de sous-réalisation, le nombre d'emplois effectivement pourvus étant inférieur de 1 918 ETP par rapport à la prévision (baisse réelle de 2 268 ETP pour une baisse envisagée de 350 ETP). Les programmes 139, 140 et 214 concourent également à cette sous-consommation, avec un différentiel d'exécution à la baisse de respectivement 851 emplois (P139), 728 (P140) et 800 (P214) par rapport au schéma d'emploi initial.

Toutefois, au global, cette sous-exécution du schéma d'emplois donne à voir un nombre d'entrées supérieures aux prévisions (avec 4 744 ETP supplémentaires par rapport à la LFI), auquel s'ajoute un nombre de sorties également supérieur aux prévisions (9 202 départs définitifs supplémentaires dont 952 départs à la retraite). Cette situation s'avère donc différente de l'année précédente qui, bien qu'ayant connu un nombre de sorties déjà supérieur aux prévisions, était marquée par un nombre d'entrées moins important que prévu²⁹.

Les enseignants représentent la majeure partie des effectifs entrants et sortants et ont connu, sur l'année 2022, un delta de 7 589 entrées d'enseignants supplémentaires et 8 117 départs supplémentaires par rapport aux prévisions. Les enseignants stagiaires connaissent une situation de sous-exécution importante, avec des entrées en net recul par rapport aux prévisions (- 3 975 postes). Les postes de non-enseignants connaissent, quant à eux, un nombre d'entrées en progression par rapport aux prévisions (+ 825 postes) accompagné d'un nombre de sorties en plus grand nombre (écart à la hausse de 2 114 postes).

Cette sous-exécution est due à plusieurs facteurs, en premier lieu desquels l'augmentation significative des départs définitifs (départs à la retraite et démissions). L'année 2022 a, en effet, été marquée par 61 835 départs définitifs, chiffre nettement supérieur aux estimations, et en nette progression par rapport aux années précédentes (*voir tableau 12 – Évolution du schéma d'emploi*). S'ajoute à ces départs définitifs, une augmentation des passages à temps partiel et des départs en mobilité ou en détachement.

Le ministère explique également ce retard d'exécution par des difficultés, déjà connues, de recrutement avec une baisse des candidats aux concours et des admis. Afin de compenser cette baisse, le ministère a intensifié le recrutement de contractuels.

Cette hausse continue des flux de départs définitifs ou temporaires, et de passage à temps partiel, qui s'ajoute aux difficultés de recrutement de titulaires, confirme la crise d'attractivité du métier.

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 puis à nouveau négatif en 2021), elle demeure fragile.

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.) impactant toujours davantage sa capacité à anticiper de manière fiable les trajectoires de son schéma d'emplois, 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.

²⁹ En 2021, on dénombrait 1 598 entrées en moins et 2 381 sorties en plus, par rapport au prévisionnel.

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

En 2022, le montant des crédits de titre 2 consommés sur le périmètre de la mission « enseignement scolaire » a été de 72,204 Md€, davantage que le montant des crédits de ce titre (71,584 Md€) prévus en loi de finances initiale.

Tableau n° 14 : prévision et consommation des crédits T2, en M€

	P 140	P 141	P 230	P 139	P 214	S / total MENJ	P 143	Total mission
Crédit T2 LFI	24 162,04	34 495,34	2 935,47	7 175,62	1 819,09	70 587,56	996,19	71 583,76
CAS pension LFI	8 608,79	11 305,89	566,14	43,64	494,45	21 018,90	235,49	21 254,40
Crédits T2 LFI hors CAS	15 553,25	23 189,45	2 369,33	7 131,98	1 324,64	49 568,66	760,70	50 329,36
Crédits T2 ouverts*	24 351,70	34 822,72	2 958,23	7 239,00	1 892,13	71 263,77	989,24	72 253,02
CAS pension crédits ouverts	8 614,69	11 321,01	566,15	46,00	494,85	21 042,70	235,49	21 278,20
Crédits T2 ouverts hors CAS	15 737,01	23 501,71	2 392,08	7 193,00	1 397,27	50 221,07	753,75	50 974,82
Crédits T2 exécutés	24 346,40	34 817,08	2 950,02	7 233,39	1 875,27	71 222,17	981,74	72 203,91
CAS pension crédits exécutés	8 614,62	11 328,38	563,04	45,98	487,03	21 039,05	228,99	21 268,04
Crédits T2 exécutés hors CAS	15 731,79	23 488,70	2 386,99	7 187,41	1 388,24	50 183,12	752,75	50 935,87
<i>Taux d'exécution T2</i>	100,0%	100,0%	99,7%	99,9%	99,1%	99,9%	99,2%	99,9%
<i>Taux d'exécution CAS</i>	100,0%	100,1%	99,4%	100,0%	98,4%	100,0%	97,2%	100,0%
<i>Taux d'exécution T2 hors CAS</i>	100,0%	99,9%	99,8%	99,9%	99,4%	99,9%	99,9%	99,9%

* dont 3,4 M€ de reports de FDC sur 2023

Source : ministères

Le niveau d'exécution des crédits de T2 au regard des crédits disponibles s'établit à 99,9 %. Ce taux est légèrement supérieur à celui constaté en 2021 (99,6 %). Par rapport aux crédits disponibles, le montant des crédits non consommés de la mission est de 49,1 M€ dont 41,6 M€ sur le seul périmètre du MENJ.

Tableau n° 15 : évolution des crédits T2 de la mission, en Md€

	Exécution 2020	Exécution 2021	Evol. 20/21 en Md€	Evol. en %	Exécution 2022	Evol. 21/22 en Md€	Evol. en %
T2	68,55	69,93	1,38	2,0%	72,20	2,27	3,2%
T2 hors CAS pensions	47,86	49,04	1,18	2,5%	50,94	1,90	3,9%
CAS pensions	20,69	20,89	0,20	1,0%	21,27	0,38	1,8%

Source : ministères

En 2022, la masse salariale exécutée (CAS compris) a augmenté de 2,27 Md€ par rapport à l'exercice précédent, soit + 3,2 % contre 1,38 Md€ en 2021 (+ 2 %) ³⁰.

Tableau n° 16 : évolution des emplois et de la masse salariale en exécution

	Emplois en ETPT				Masse salariale en M€ (T2 hors CAS pensions)			
	2021	2022	Evol.	%	2021	2022	Evol.	%
P 140	341 791	341 569	-222	-0,1%	15 113,15	15 731,79	618,63	4,1%
P 141	449 322	447 435	-1 887	-0,4%	22 738,16	23 488,70	750,54	3,3%
P 230	61 439	61 385	-54	-0,1%	2 272,50	2 386,99	114,48	5,0%
P 139	132 482	131 974	-508	-0,4%	6 916,01	7 187,41	271,39	3,9%
P 214	26 065	26 591	526	2,0%	1 278,54	1 388,24	109,70	8,6%
S/total MENJ	1 011 099	1 008 954	-2 146	-0,2%	48 318,37	50 183,12	1 864,75	3,9%
P 143	15 262	15 154	-108	-0,7%	724,89	752,75	27,86	3,8%
Total MIES	1 026 362	1 024 108	-2 254	-0,2%	49 043,26	50 935,87	1 892,61	3,9%

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 générales et 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 2022, les mouvements structurels ont eu un impact très inférieur aux diverses mesures générales et catégorielles.

³⁰ La progression avait été de 0,91 Md€ en 2020 (+ 1,35 %), 1,11 Md€ en 2019 (+ 1,66 %) et 1,36 Md€ (+ 2,1 %) en 2018.

Tableau n° 17 : les différentes composantes de l'évolution de la masse salariale au MENJ, en M€

Socle exécution 2021 (périmètre 2022)	48 318,37
Schéma d'emploi	-33,75
Mesures générales	930,94
Mesures catégorielles	498,25
GVT solde	311,56
Autres mesures, rebasage	157,76
Exécution 2022	50 183,12

GVT solde : GVT positif (mesures individuelles) – GVT négatif (effet noria)

Périmètre : T2 hors CAS, hors P143

Source : MENJ

Comme en 2021, 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 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 2022, le GVT solde hors CAS³¹ s'établit à 311,6 M€, inférieur de 68,2 M€ à celui prévu dans la LFI.

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 rénovées et notamment le passage à la classe exceptionnelle ou encore un nombre supérieur, en 2022, de départs générant un GVT négatif plus important³². Ce constat est identique à celui formulé au titre de l'exécution 2021.

Dans un contexte marqué par l'importance, d'un point de vue budgétaire, des mesures interministérielles et catégorielles de revalorisation (cf. *infra*), la part du GVT dans la hausse globale des dépenses de personnel a été particulièrement limitée : 16,5 % contre 26,9 % en 2021.

Des mesures issues du Grenelle de l'éducation dont la montée en charge s'est poursuivie en 2022, en particulier s'agissant de la prime d'attractivité

L'enveloppe prévue en LFI pour financer les diverses mesures catégorielles bénéficiant aux personnels, notamment issues du Grenelle de l'éducation, était de 508,2 M€ (charges comprises, hors CAS Pensions). La dépense exécutée a finalement été de 498,3 M€.

Au sein de cette enveloppe, 144,1 M€ qui ont permis de financer l'extension en année pleine des mesures mettant en œuvre les premiers engagements du Grenelle de l'éducation, dont 81,5 M€ pour l'extension en année pleine de la première marche de la prime d'attractivité.

³¹ Hors programme 143.

³² En 2022 a ainsi été constaté un volume de départs supérieur de 17 % à la prévision retenue pour la LFI (légère progression sur les retraites mais également démissions, temps partiels, disponibilités, détachements, etc.).

En complément, 357,4 M€ étaient prévus afin de financer des mesures nouvelles correspondant à la seconde étape de revalorisation décidée dans le cadre du Grenelle de l'éducation. Cette sous-enveloppe a été exécutée à hauteur de 336,7 M€, le ministère expliquant cette sous-exécution de 20,7 M€ par une montée en charge moins importante que prévue s'agissant de la prime d'attractivité (budgétée à 245 M€ charges comprises en 2022 après avoir représenté 162 M€ en 2021, mais exécutée à hauteur de seulement 230,2 M€). Cette enveloppe de mesures nouvelles a également permis de financer d'autres mesures, dont la poursuite de la revalorisation de l'indemnité d'exercice en REP+ (39,7 M€), la revalorisation des rémunérations des AESH (31,5 M€), la revalorisation de l'indemnité de sujétion des directeurs d'écoles (11,4 M€), la revalorisation des IA-IPR et des inspecteurs de l'éducation nationale (7,9 M€) ou encore la revalorisation du RIFSEEP des agents administratifs de catégorie C (11,7 M€) et des personnels de la filière médico-sociale (8,5 M€), la poursuite du plan de requalification des agents de la filière administrative (5 M€) ou encore la revalorisation indemnitaire des personnels de direction (12,9 M€).

S'agissant plus particulièrement de la prime d'attractivité, celle-ci a donc représenté une dépense de 311,7 M€ charges comprises en 2022. La montée en charge du dispositif en 2022 s'est traduite par une revalorisation de l'ensemble des taux applicables aux bénéficiaires de la première marche du dispositif (échelons 2 à 7 de la classe normale des corps enseignants) et par l'extension du champ d'application de la prime aux professeurs, conseillers principaux et psychologues aux échelons 8 et 9 de la classe normale). L'importance donnée à la revalorisation du traitement des enseignants en début de carrière, déjà constatée en 2021 et destinée à répondre au déficit d'attractivité du métier, s'est donc confirmée en 2022. L'enjeu en la matière reste important, les rémunérations des enseignants français restant en deçà du niveau européen moyen pour des situations comparables³³.

Un recours aux heures supplémentaires qui permet d'adapter le service aux évolutions démographiques et d'accompagner le développement de certains dispositifs

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

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 2019.

Sur le périmètre du MENJ hors enseignement privé, le coût total des heures supplémentaires en 2022 était de 1,249 Md€. Sur l'année 2022, dans l'enseignement public du second degré, 594 702 HSA ont été effectuées. Entre 2018 et 2022, leur volume a augmenté de 68 014 HSA, ce qui correspond au temps de travail hebdomadaire de 3 779 ETP de professeurs certifiés pour le seul enseignement public du second degré.

³³ Rapport annuel « Regards sur l'éducation 2022 » publié par l'OCDE en novembre 2022.

Tableau n° 18 : les heures supplémentaires dans l'enseignement public du second degré

Heures	2018		2019		2020		2021		2022		Évol. des dépenses 2018/2022
	Dépenses en M€*	Évaluation des contingents									
HSA	763,9	526 688	792,39	544 434	824,96	568 862	845,12	581 760	872,28	594 702	14,19%
HSE	255,17	6 123 286	263,43	6 256 124	219,46	5 101 782	245,96	5 735 142	292,22	6 661 441	14,52%
HI	77,2	1 279 089	76,83	1 269 598	57,53	926 259	74,7	1 204 032	76,10	1 219 390	-1,42%
Autres	8,63	327 915	8,5	320 689	6,57	248 746	8,2	308 056	8,05	296 749	-6,78%
Total	1 104,91	NS	1 141,15	NS	1 108,52	NS	1 173,99	NS	1 248,65	NS	13,01%

* hors charges

Périmètre : programmes 140, 141 et 230

Source : MENJ

Par rapport à 2018, seules les HSA et les HSE présentent une hausse de leur consommation (respectivement +14,2 % et +14,5 %), tandis que les heures d'interrogation (HI) et les autres heures supplémentaires restent en baisse (respectivement -1,4 % et -6,8 %).

S'agissant des HSA, leur progression au sein du programme 141³⁴, déjà constatée en 2021, est liée à la mise en œuvre de la mesure de seconde HSA non refusable à la rentrée 2021.

S'agissant des HSE et des HI, dont la consommation avait fortement diminué en 2020 en raison de la crise sanitaire, on peut relever une nette progression de la dépense en HSE (+ 14,5 % après une hausse de 11 % entre 2020 et 2021). Cette dynamique est notamment liée à l'accent mis par le ministère sur certains dispositifs d'accompagnement des élèves dans le second degré.

Sur l'ensemble de la MIES hors enseignement agricole, les dépenses en heures supplémentaires hors charges se sont élevées en 2022 à 1,512 Md€ (contre 1,423 Md€ en 2021 et 1,336 Md€ en 2018). L'exécution 2022 fait ainsi apparaître une augmentation en dépenses courantes de 6,2 % par rapport à 2021 et de 13,2 % par rapport à 2018. La hausse globale en 2022 par rapport à 2021 a cependant été pour partie liée à la hausse de la valeur du point : une fois neutralisé cet effet valeur, l'effet volume lié à la progression du nombre d'heures supplémentaires n'a été que de 4,9 %.

Le volume global en contingents d'heures est estimé en 2022 à :

- 735 036 HSA (à raison d'une heure par semaine, pour 36 semaines d'enseignement), soit + 2,1 % par rapport à 2021 et + 8,7 % par rapport à 2018 ;
- 7 470 306 HSE, soit + 17,3 % par rapport à 2021 et + 10,0 % par rapport à 2018 ;
- 1 451 718 HI, soit +0,6 % par rapport à 2021 et -4,8 % par rapport à 2018 ;
- et 307 655 autres heures supplémentaires, soit -4,0 % par rapport à 2021 et -9,9 % par rapport à 2018.

La croissance des heures supplémentaires sur la période récente est notamment liée au déploiement de dispositifs mobilisant de nombreuses heures supplémentaires, tels que le dispositif « vacances apprenantes », mais également les stages de réussite et de « devoirs faits », dont le financement est imputé sur les programmes 230 et 139.

³⁴ C'est également le cas pour le programme 139 s'agissant de l'enseignement privé sous contrat.

Diverses mesures interministérielles liées à la revalorisation du SMIC ont conduit à une dépense bien supérieure à celle initialement budgétée

Plusieurs mesures ont permis, au cours de l'année 2021 puis au cours de l'année 2022, de revaloriser les agents rémunérés au niveau du SMIC ou à un niveau proche du SMIC. Alors que la LFI n'avait prévu que 0,1 M€ au titre de l'extension, en année pleine, des mesures décidées en 2021, l'impact de ces mesures 2021 a finalement été de 5,2 M€ charges comprises, le ministère faisant valoir que cet écart est lié au fait que certaines mesures ont été prises après la phase de préparation du PLF.

On peut cependant noter que, des deux mesures 2021 citées par le ministère, seul le relèvement de l'indice minimal de rémunération à l'IM 340 a été acté à l'automne 2021³⁵. L'autre mesure, consistant en l'attribution de points d'indice majoré différenciés pour les indices bruts 354 à 361 (afin d'éviter une stagnation des rémunérations des agents proches du niveau du SMIC dans les premières années de leur carrière) avait été actée dès avril 2021³⁶.

À cet impact budgétaire de 5,2 M€ au titre des mesures 2021 s'est ajoutée une dépense de 16 M€ au titre des mesures nouvelles décidées en 2022 (relèvement de l'indice minimal de rémunération à l'IM 343 puis à l'IM 352, respectivement au 1^{er} janvier et au 1^{er} mai 2022). Au total, l'impact de ces mesures a été de 21,2 M€ en 2022 sur le périmètre de la mission contre 14,1 M€ en 2021.

D'autres mesures de revalorisation interministérielles, dont le rehaussement de la valeur du point, ont eu un coût important et non budgété

Indépendamment de ce contexte de revalorisation du SMIC, les dépenses de titre 2 ont été accrues sous l'effet de diverses mesures interministérielles, dont la principale a été la revalorisation du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2022 (+ 784,9 M€ hors CAS pensions). Les autres mesures ont été la revalorisation de l'indemnité forfaitaire et journalière de télétravail (+ 2 M€ charges comprises), l'aide exceptionnelle de 100 € prévue par le décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 (+ 34,5 M€ charges comprises), la revalorisation de la grille indiciaire des agents administratifs de catégorie C (+ 12,8 M€), le relèvement des taux de promotion au deuxième grade des agents administratifs de catégories B et C (+ 0,8 M€) et la revalorisation triennale de l'IFSE des agents administratifs de catégories A et B (+ 52,3 M€). La LFI ne comprenait aucun crédit destiné à financer le coût de ces mesures.

Une GIPA dont l'impact budgétaire a été sensiblement alourdi par l'inflation

L'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)³⁷, prévue par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, était budgétée à 5,3 M€ charges comprises dans la LFI. Le montant exécuté a cependant été fortement supérieur à cette prévision, à 22,3 M€, en raison de la hausse sensible de l'inflation qui n'avait pu être anticipée.

³⁵ Décret n° 2021-1270 du 29 septembre 2021 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique
³⁶ Décret n° 2021-406 du 8 avril 2021 portant attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé.

³⁷ La garantie individuelle du pouvoir d'achat a pour but de compenser la perte de pouvoir d'achat d'un agent dont la rémunération a peu augmenté au cours des quatre dernières années. Tout agent peut en bénéficier si l'évolution de son traitement indiciaire est inférieure, sur une période de référence de 4 ans, à celle de l'indice des prix à la consommation.

*Les dépenses de personnel destinées à la formation :
une moindre consommation récurrente et une opacité budgétaire*

Les crédits de formation sont globalement budgétisés au sein des actions 4 du programme 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et 10 du programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*. Ces actions regroupent les dépenses de masse salariale essentiellement liées à la rémunération des enseignants stagiaires, avant leur titularisation. Elles incluent également la rémunération des formateurs pour l'encadrement des stages et l'accompagnement individualisé dont fait partie le tutorat, ainsi que la rémunération à titre accessoire de fonctions support qu'on retrouve dans les vacances.

Depuis 2016, on constate chaque année une moindre consommation des crédits du titre 2 destinés à la formation. En 2021, la moindre consommation des crédits est de 434,2 M€ pour les dépenses de personnel, soit 28,7 % des crédits de titre 2 engagés (ce montant était de 113,9 M€, soit 8,2 %, en 2016).

Le MENJ n'a pas été en mesure de fournir les chiffres d'exécution pour l'année 2022 mais laisse toutefois entendre que la tendance de sous-consommation se poursuivrait.

Il explique cet écart entre les prévisions et les exécutions par la diminution de la réalisation par rapport à la prévision du nombre des emplois (en ETPT), notamment en raison de la baisse des effectifs de stagiaires en formation initiale.

Concernant l'enseignement secondaire, la dépense de l'action 10 recouvre également des éléments de paye non proportionnels aux effectifs : il s'agit de dépenses « personnalisées » liées au grade, au poste, à des critères géographiques, familiaux ou encore médicaux (notamment : congé longue maladie, indemnité de résidence, autres indemnités, heures supplémentaires, NBI, supplément familial). Leur variation reste aléatoire et s'est traduite par une baisse non anticipée en 2022.

Cette moindre consommation des crédits T2 s'additionne à la sous-consommation également récurrente des crédits de fonctionnement ouverts pour la formation et fait l'objet d'une recommandation (*voir recommandation n°2*).

Tableau n° 19 : évolution des dépenses de personnel à destination de la formation depuis 2016, en M€

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P140 Action 04 - Formation des personnels enseignants	Prévision LFI	785,18	761,45	832,03	847,97	822,14	853,76	873,55
	Consommation	716,05	765,87	769,47	681,30	651,59	639,41	NC
	Moindre consommation	69,13	-4,42	62,56	166,67	170,55	214,34	NC
	Taux de consommation	91%	101%	92%	80%	79%	75%	NC
P141 Action 10 - Formation des personnels enseignants et d'orientation	Prévision LFI	598,93	645,59	651,82	646,21	654,40	659,09	669,06
	Consommation	554,14	563,40	535,39	484,64	442,82	439,25	NC
	Moindre consommation	44,79	82,19	116,43	161,57	211,57	219,84	NC
	Taux de consommation	93%	87%	82%	75%	68%	67%	NC
TOTAL T2 non consommé		113,92	77,76	178,98	328,24	382,12	434,19	NC

Source : Cour des comptes d'après RAP

À ce jour, les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer les crédits destinés à la formation initiale des enseignants de ceux destinés à la formation continue, réduisant ainsi les capacités de suivi des moyens réellement engagés au regard des actions programmées lors de l'élaboration de la loi de finances.

Dans son rapport public thématique intitulé « *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premiers et seconds degrés* » publié en février 2023, la Cour recommande ainsi de « *distinguer dans les documents budgétaires les dépenses de formation initiale de celles de formation continue* ». Le MENJ, qui a annoncé être prêt à étudier ce point, estime toutefois que cette distinction serait complexe et nécessiterait d'agrèger des données budgétaires très précises qui reposent sur des données de gestion RH pour une population très importante en nombre et gérée de façon très déconcentrée. Il conviendra donc de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

C - Les dépenses hors titre 2

1 - Les dépenses de fonctionnement

Les crédits de titre 3 ouverts en LFI 2022 se sont élevés à 752,11 M€ en AE et 766,1 M€ en CP (- 9,5 % pour les AE et + 3 % pour les CP par rapport à la LFI 2021).

Tableau n° 20 : les dépenses de fonctionnement, CP en M€

	LFI 2021	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Évolution 21/22
P140	32,48	22,14	35,00	30,50	37,8%
P141	49,57	35,34	51,41	52,39	48,2%
P230	52,34	49,81	54,79	53,57	7,6%
P139	2,63	2,81	3,33	3,17	12,9%
P214	599,74	774,73	605,71	639,73	-17,4%
S/total MENJ	736,76	884,83	750,25	779,36	-11,9%
P143	7,28	8,63	15,89	11,33	31,2%
Total mission	744,04	893,46	766,14	790,69	-11,5%

Source : RAP 2021 et Chorus pour 2022

Les dépenses de fonctionnement reculent de 11,5 % par rapport à 2021 et s'élèvent à 790,7 M€ en CP (758,6 M€ en AE). Ce recul s'explique par la baisse des dépenses du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* qui représente 81 % du titre 3 de la mission. Les dépenses de fonctionnement du programme 214 avaient fortement augmenté en 2021 en raison de la crise sanitaire. En 2022, les dépenses liées à la crise sanitaire ont été de 21,8 M€³⁸. Pour autant, le niveau des dépenses de fonctionnement est supérieur à celui constaté avant la crise de la Covid (690,45 M€ en 2019 pour la MIES). La généralisation du télétravail a nécessité le renouvellement des matériels informatiques. Par ailleurs, le rattachement des services de la jeunesse et des sports s'est traduit par des dépenses de fonctionnement supplémentaires, notamment de charges immobilières, qui expliquent en partie la hausse du titre 3 sur cette période.

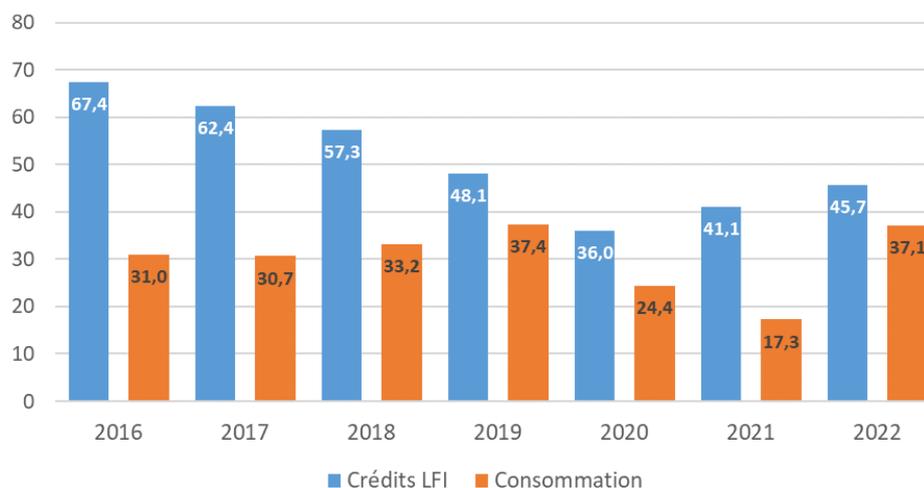
Près de la moitié des dépenses du programme 214 concernent l'action 8 (303,4 M€) qui regroupe les dépenses relatives aux systèmes d'information, à l'immobilier et au fonctionnement général des services.

22,8 M€ des dépenses de fonctionnement ont été réalisées sur fonds de concours. La principale dépense (14,6 M€) est rattachée au fonds de concours « Investissement d'avenir - INEE ». Un autre mouvement important concerne le fonds de concours « Participation du FIPHFP aux dépenses d'intégration » pour un montant de 3,8 M€.

Le taux d'exécution des crédits de fonctionnement consacrés aux dépenses de formation continue des personnels enseignants progresse fortement en 2022 après deux exercices de forte sous consommation due à la crise sanitaire. Cette hausse est essentiellement portée par la gratification versée aux étudiants en master MEEF effectuant un stage d'observation et de pratique accompagnée (SOPA) et les frais de déplacements liés à la formation portés à la hausse par la revalorisation du taux de l'indemnité kilométrique. Toutefois, les crédits de fonctionnement restent sous consommés en ce qui concerne les programmes 140 et 141 pour lesquels la sous-consommation s'élève à 8,5 M€. Les crédits de fonctionnement consacrés à la formation du programme 139 ont été utilisés à hauteur de 96 %.

³⁸ 21,8 M€ ont été consommés pour l'acquisition et de la distribution d'autotests dans les lycées et notamment, pour les subventions versées aux collectivités territoriales pour l'acquisition de capteurs CO² au profit de leurs établissements d'enseignement du premier et du second degré.

Graphique n° 10 : les dépenses de fonctionnement relatives à la formation continue des enseignants (programmes 140 et 141)



Source : Cour des comptes d'après données MENJ

Les dépenses de fonctionnement du programme 143 ont fortement augmenté en 2022 (11,3 M€ contre 8,6 M€ en 2021). Les deux principaux postes de dépense concernent l'organisation et gestion des examens (4,7 M€, + 0,9 M€) et les actions d'appui à l'enseignement agricole (4 M€, + 1,2 M€) mobilisés pour accompagner en ingénierie de projet la rénovation des systèmes d'information de l'enseignement agricole et à la promotion de l'enseignement agricole.

2 - Les dépenses d'intervention

En 2022, les dépenses d'intervention se sont élevées à 5 342,76 M€, dont 4 809,69 M€ pour les dépenses relevant du MENJ et 533,07 M€ pour celles relevant du MASA. Elles sont en hausse de 8,8 % sur l'ensemble de la mission (+ 410,9 M€). Celles de l'éducation nationale sont en forte progression (+ 393,7 M€, + 9,5 %). Depuis 2017, les dépenses d'intervention de la mission ont augmenté de près d'un milliard (992,4 M€, + 22,8 %). Les dépenses d'intervention sont concentrées sur le programme 230 – *Vie de l'élève* (3 871 M€), en hausse de 10,3 % par rapport à 2021.

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

Tableau n° 21 : les dépenses d'intervention par catégories, en M€

	MENJ	P143	Total
Dépenses de guichet	1 600,69	509,50	2 110,19
Dépenses discrétionnaires	3 209,00	23,57	3 232,57
Total	4 809,69	533,07	5 342,76

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 MENJ à 1 600,7 M€, en deçà de l'autorisation donnée en LFI (1 697,7 M€), soit une sous exécution de 97 M€. Les dépenses de guichet sont en hausse de 2,7 % par rapport à 2021 (+ 43,6 M€). Seuls les crédits du fonds de soutien dans le cadre du développement des activités périscolaires (FSDAP) ont diminué en 2022 (50,8 M€ en 2022 contre 55,8 M€)³⁹.

Les crédits des bourses sur critères sociaux ont augmenté de 5,5 M€ (+ 0,7 %) pour atteindre 803 M€ (77,8 M€ sur le programme 139 et 725,2 M€ sur le programme 230). Afin de tenir compte de l'inflation constatée au premier semestre 2022 et de limiter ses répercussions sur les familles, les bourses de collège et de lycée ont été revalorisées de 4 % à la rentrée scolaire 2022. Les dépenses de bourses sur les programmes 139 et 230 ont augmenté de 41,3 M€ depuis 2019 (+ 5,4 %).

Le forfait externat versé aux établissements privés sous contrat (programme 139) constitue le second poste de dépense de guichet. Il a également augmenté de 8,9 M€ (+ 1,3 %) en raison de la revalorisation du montant des taux du forfait d'externat et s'élève à 686,2 M€.

L'instruction obligatoire dès trois ans se traduit depuis deux ans par une nouvelle dépense d'intervention⁴⁰. Comme en 2021, les 100 M€ ouverts en LFI ont largement été sous exécutés. Toutefois, le taux de consommation progresse nettement en raison de la montée en puissance du dispositif et du décalage de paiements au titre des exercices antérieurs. Alors que 182 communes avaient bénéficié d'une attribution de 14,7 M€ de ressources complémentaires en 2021, 47,3 M€ ont été reversés à 340 communes en 2022. Ces moyens ont été versés essentiellement au titre de l'année scolaire 2019-2020⁴¹.

Les dépenses du service minimum d'accueil (programme 140) ont augmenté de 1,6 M€ (4,6 M€ contre 3 M€ en 2021)⁴².

³⁹ Ce fonds est présenté au point 4.4.

⁴⁰ Instauré par la loi « Pour une école de la confiance », l'abaissement de l'âge d'instruction obligatoire 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. L'article 17 de la loi prévoit la possibilité pour les communes de demander la réévaluation de ces ressources au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022. Ces crédits devraient être intégrés à la dotation globale de fonctionnement des collectivités en 2025.

⁴¹ 0,75 M€ ont été versés en 2022 à 35 communes au titre d'une première demande pour l'année scolaire 2020-2021.

⁴² Les transferts aux communes au titre du droit d'accueil des élèves ont été instaurés par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 pour compenser l'absence d'enseignants grévistes.

Les dépenses de guichet relevant du MASA se sont élevées à 509,50 M€, soit une hausse de 1,2 % par rapport à 2022. Il s'agit principalement des subventions accordées aux établissements privés du « rythme approprié » (210,3 M€) et ceux du « temps plein » (141,7 M€) qui représentent 69 % des dépenses de guichet.

La subvention « article 44 » s'élève à 21,2 M€. Son montant a augmenté de 1 M€ (+ 5,5 %) sur les trois derniers exercices en raison notamment de la revalorisation du coût horaire par enseignant prévue par le protocole du temps plein⁴³.

Les bourses sur critères sociaux constituent l'autre poste de dépenses important. En baisse de 1,2 M€, la dépense s'élève en 2022 à 66,5 M€ (- 1,7 %). La sous-consommation des crédits ouverts en LFI (21,7 M€, soit 24,6 % des crédits) s'explique, d'une part, par une forte baisse des effectifs des étudiants de l'enseignement supérieur court (près de 13 %) dont les bourses constituent une part importante de la dépense, et, d'autre part, par une hausse plus faible que prévue des effectifs de l'enseignement secondaire.

Pour l'assistance éducative, les établissements d'enseignement agricole ont disposé d'un nombre d'AED équivalent à 1 252 ETPT pour un montant de 36,4 M€, en hausse de 2,8 % par rapport à 2021 (+ 1 M€). Le MASA a décidé de prolonger jusqu'à la fin de l'année scolaire 2022 la mesure d'aide exceptionnelle mise en place fin 2021 afin de compenser les besoins supplémentaires en personnel de surveillance engendrés par la crise COVID, notamment en termes de suivi des opérations de vaccination et de besoin accru de surveillance. Cette dépense supplémentaire représente 39,5 ETPT.

Le nombre de contrats d'AESH au titre de l'accompagnement des élèves en situation de handicap était au 1^{er} septembre 2022 de 981 ETP (CDD, contrats aidés et contrats de droit privé) pour une dépense de 25,6 M€ en 2022 (contre 23 M€ en 2021). La ligne relative à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap a été sur-exécutée de 34 % (+ 5,5 M€ en CP) en raison de l'augmentation du nombre d'élèves nécessitant un accompagnement et d'une sous-dotation en LFI. Les moindres dépenses constatées sur les dépenses de bourses et les actions d'appui à l'enseignement agricole ont permis de financer les dépenses supplémentaires de l'assistance éducative (AED et AESH).

Les moyens consacrés à l'inclusion des élèves en situation de handicap de l'enseignement est particulièrement dynamique puisque la dépense a plus que triplé en cinq ans (7 M€ en 2017).

b) Les dépenses discrétionnaires

Les dépenses discrétionnaires du MENJ s'élèvent à 3 209 M€ en 2022, pour une inscription de 3 066 M€ en LFI 2021, soit une surconsommation de 143 M€. Elles sont en hausse de 10,9 % sur un an et de près de 40 % depuis 2019 (+ 911 M€).

Les fonds sociaux augmentent fortement de 26,4 % (52,5 M€ en 2022). Les crédits éducatifs et pédagogiques sont également en progression (48 M€, + 12,3 %) après deux exercices au cours desquels les enveloppes destinées aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) avaient été calibrés à la baisse pour tenir compte des reliquats de crédits non consommés.

⁴³ 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.

Les transferts directs aux EPLE augmentent également fortement après trois années de baisse et s'élèvent à 77,7 M€ (+ 15,2 %) ⁴⁴.

La dépense du dispositif Pass Culture qui a profité à plus de 1,2 million d'élèves, soit 33 % des élèves éligibles, s'élève à 18 M€ en-deçà de l'ouverture de crédits en LFI (45 M€) ⁴⁵ du fait de la lente montée en charge du dispositif la première année.

Le dispositif « Petits déjeuners », financé par un transfert de crédits en provenance du ministère des solidarités et de la santé, a mobilisé 14,8 M€ (+ 7 M€). Cette forte augmentation s'explique par la difficulté de mise en œuvre de ce dispositif en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire.

Les contrats locaux d'accompagnement (CLA)

Établis par les autorités académiques pour une durée de trois ans, les Contrats locaux d'accompagnement (CLA) mettent en œuvre une allocation progressive des moyens en faveur des écoles et des établissements situés dans des territoires confrontés à des chocs conjoncturels ou présentant des besoins d'accompagnement particuliers identifiés. Ils bénéficient aux écoles et aux établissements dont les caractéristiques sont proches de celles des REP (réseaux d'éducation prioritaire) et des REP+ (réseaux d'éducation prioritaire renforcés). Les moyens supplémentaires prennent la forme de fonds sociaux ; de crédits pédagogiques ; de crédits dédiés aux dispositifs *devoirs faits* et *école ouverte* ; d'indemnités pour mission particulière (IMP) ou d'heures supplémentaires. Le dispositif mis en place à titre expérimental en 2021 dans 3 académies (Aix-Marseille, Lille et Nantes) a été élargi en 2022 aux académies ultramarines, ainsi qu'aux académies de Grenoble, Montpellier et Reims. Depuis la rentrée 2022, ce sont 248 écoles (dont 184 écoles élémentaires), 92 collèges et 64 lycées qui sont engagés dans la démarche avec la formalisation d'un projet pédagogique et éducatif. Le montant des crédits d'intervention alloués aux CLA s'élève à 2,2 M€ ⁴⁶.

Crédits CLA (en CP, HT2)	
Programme 139	188 108
Programme 140	472 880
Programme 141	597 341
Programme 230	932 972
TOTAL MIES	2 191 301

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 2 820,50 M€ en 2022 ⁴⁷, ce qui représente 58,6 % du total des dépenses d'intervention du ministère. La dépense est en hausse de 10,3 % par rapport à 2021 (+ 290,9 M€) et dépasse les crédits ouverts en LFI de 112,9 M€. La hausse des crédits d'intervention d'assistance éducative est de 60,3 % depuis 2019, soit + 1,06 Md€.

⁴⁴ Les transferts directs aux EPLE permettent de couvrir les dépenses pédagogiques restant à la charge de l'État, conformément à l'article L. 211-8 du code de l'éducation.

⁴⁵ La part collective de ce dispositif fait l'objet d'un partenariat entre les ministères chargés de l'éducation nationale et de la culture.

⁴⁶ Des moyens en personnel sont également consacrés aux CLA sous forme d'indemnités pour mission particulière (IMP) ; emplois délégués et heures supplémentaires effectives (HSE).

⁴⁷ Dont 15,8 M€ au titre des heures supplémentaires accordées aux AED mobilisés au titre de la continuité pédagogique en 2022.

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° 22 : répartition des personnels du MENJ rémunérés hors titre 2

	2021		2022		Évolution	
	Effectifs	Crédits, en M€	Effectifs	Crédits, en M€	Effectifs	Crédits, en M€
AED (en ETPT)	52 529	1 472,1	52 350	1 602,50	-179	130,40
AESH (en ETPT)	38 439	1 057,5	41 056	1 218,00	2 617	160,50
Total	90 968	2 529,6	93 406	2 820,50	2 438	290,90
Contrats aidés ⁴⁸	793	12,0	773	12,40	-20	0,40
Volontaires en service civique	16 920	13,4	10 555	13,30	-6 365	-0,10

Source : ministères

Le nombre d'AED a baissé de 179 ETPT en 2022. Néanmoins, la dépense de rémunération progresse de 114,6 M€ (+ 7,8 %) en raison de la revalorisation du SMIC. Les AED continuent d'être rémunérés sur le HT2. Cependant, une partie d'entre eux sera progressivement basculée sur le titre 2 en cas de passage en CDI. En effet, le décret n° 2022-1140 du 9 août 2022⁴⁹ permet désormais aux AED ayant atteint six ans d'ancienneté en contrat à durée déterminée (CDD) de prétendre à un contrat à durée indéterminée (CDI). Leur employeur dans ce cas est le recteur d'académie et la prise en charge des CDI s'effectue sur le titre 2. Le dispositif est appelé à monter en puissance en 2023 avec un transfert de 5 500 ETPT vers le titre 2.

L'exclusion des assistants d'éducation et d'une partie des AESH (*voir partie 1.4 et projet de recommandation n°4*) des plafonds d'emplois contribue à rendre encore plus complexe une maquette budgétaire déjà dense et à limiter les capacités de pilotage ministérielles réelles de cette masse salariale. *In fine*, cette situation peut tendre à masquer l'importance des effectifs réels alloués à la mission alors que plus de 93 000 ETPT relèvent de ces catégories.

Les dépenses discrétionnaires de l'enseignement technique agricole s'élèvent à 23,6 M€. Le fonds social lycéen (1,35 M€ en 2022), qui permet de prendre en charge notamment les frais d'hébergement et de restauration des internes et des demi-pensionnaires, a augmenté de 26 % depuis 2019.

Les actions d'appui à l'enseignement agricole se montent à 7,9 M€ (+ 4,4 M€)⁵⁰. Cette hausse s'explique par le versement tardif d'une partie de l'aide exceptionnelle aux

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Décret n° 2022-1140 du 9 août 2022 modifiant le décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des assistants d'éducation

⁵⁰ Ces crédits d'intervention financent les actions mises en œuvre par les établissements nationaux d'appui (l'EPN de Rambouillet, AgroSup Dijon, l'Institut Agro et l'ENSFEA) pour le compte des établissements de l'enseignement agricole technique.

établissements en difficultés financières décidée en 2021. Les aides attribuées en 2020 et 2021 n'ont pas été reconduites en 2022.

L'aide exceptionnelle aux établissements d'enseignement technique agricole en difficultés financières

En 2021, 31 établissements publics ont bénéficié d'une aide exceptionnelle de 5,09 M€ (après 6,97 M€ en 2020). Outre les dépenses de fonctionnement et de personnel, 16 % des dépenses ont été fléchées en investissement, en complément des aides financières des conseils régionaux, pour améliorer les équipements des exploitations agricoles et relancer l'activité. La santé financière des établissements pris dans leur globalité (aidés et non aidés) s'est légèrement améliorée. Néanmoins, elle reste préoccupante pour 30 établissements qui restent en catégorie 4 (établissements à crise financière potentielle ou avérée) et 34 établissements positionnés en catégorie 3 (inquiétude sur la situation financière). Les établissements présentant des difficultés structurelles (notamment avec des exploitations ou des CFPPA historiquement déficitaires) devront poursuivre leurs efforts de modernisation et de redressement selon le ministère.

26 établissements privés ont également bénéficié d'une aide de 1,46 M€. L'aide exceptionnelle, à l'instar des établissements publics, n'a pas permis à elle seule de redresser des établissements fragilisés. Elle a néanmoins permis de garantir la continuité du service par la digitalisation des enseignements, de maintenir des emplois et, pour certains d'entre eux, d'amorcer un plan de désendettement.

3 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement relèvent presque exclusivement du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*⁵¹. La LFI 2021 a inscrit des crédits de titre 5 à hauteur de 140,7 M€ en AE (+ 17,9 M€ par rapport à 2021) et de 156,6 M€ en CP (+ 53,8 M€).

Le montant des AE consommées en 2022 (269,8 M€) est nettement supérieur à celui constaté au cours des exercices précédents⁵². La consommation d'AE au titre des opérations de constructions scolaires en Outre-mer en 2022 s'élève à 141,55 M€. Il s'agit des projets de construction ou réhabilitation à Mayotte qui ont bénéficié de 94,2 M€ d'AE en LFI et 140,15 M€ de report d'AENE. En ce qui concerne les dépenses d'investissement relatives aux bâtiments des services déconcentrés, les AE engagées s'élèvent à 89,76 M€ dont 23,02 M€ sur tranche fonctionnelle (TF). Le projet le plus important concerne le relogement du rectorat de l'académie de Créteil et de la DSDEN du Val-de-Marne (59,24 M€ en AE et 19,29 M€ en CP). D'autres projets ont été engagés (le regroupement des services du rectorat, de la DSDEN 78 et du Crous de l'académie de Versailles ; le regroupement des services académiques de la Martinique) ou finalisés (le relogement des services académiques de l'académie de Nancy-Metz ou l'acquisition en Corse des locaux du rectorat). La dépense totale sur les opérations immobilières s'élève à 224,5 M€ en AE et 110,3 M€ en CP.

⁵¹ Les dépenses de titre 5 sur les autres programmes sont marginales : 12 876 € en AE et CP sur le programme 141 ; 023 234 € sur le programme 143.

⁵² La consommation d'AE s'élevait à 112,6 M€ en 2020 et 153 M€ en 2021.

L'informatique constitue le second poste de dépenses d'investissement qui se répartissent entre les systèmes d'information (22,9 M€ en AE et 20,4 M€ en CP) et les grands projets informatiques (20,7 M€ en AE et 24,8 M€ en CP), soit un total de 43,6 M€ en AE et 45,2 M€ en CP).

On constate, comme lors des exercices précédents, une consommation d'AE et 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 informatiques⁵³, et de leur exécution en partie sur le titre 5 (investissement). 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° 23 : les dépenses d'investissement du programme 214, en M€

	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
AE	158,66	153,00	140,74	268,98
CP	102,83	131,70	156,59	156,00

Source : MENJ

IV - Les moyens consacrés en faveur de la scolarisation des élèves en situation de handicap

Depuis la naissance de l'école inclusive, cette politique publique est marquée par une augmentation régulière et robuste du nombre de ses bénéficiaires. Entre 2004 et 2020, les effectifs des élèves en situation de handicap (ESH) ont augmenté de 187 % en passant de 134 000 à 384 000 (200 400 élèves sont scolarisés dans le premier degré et 183 600 dans le second degré)⁵⁴.

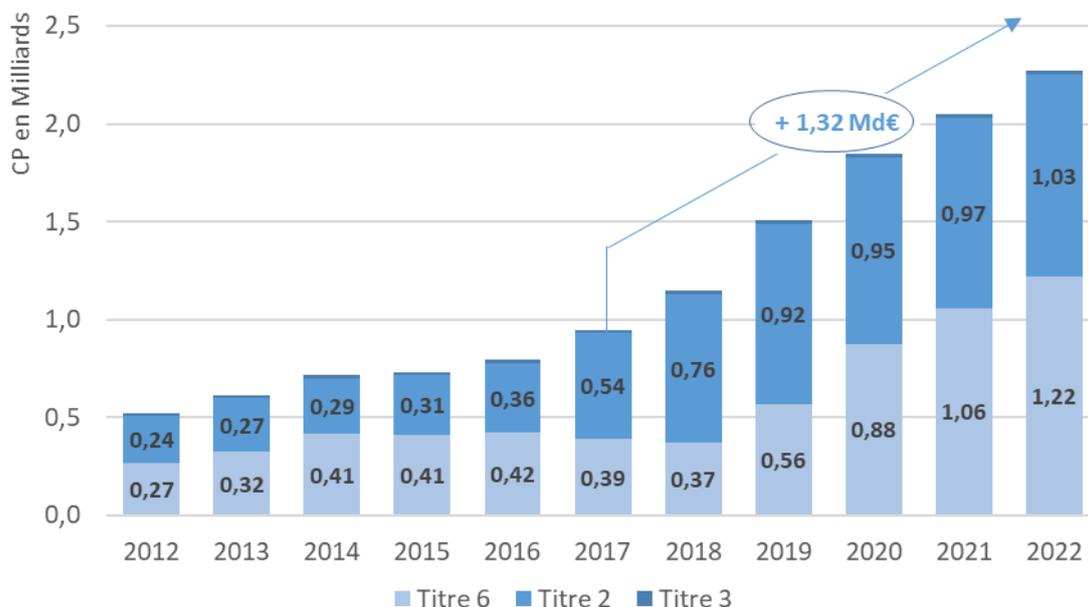
En LFI 2022, la participation du ministère en faveur du handicap s'est élevée à plus de 2,22 Md€, soit une augmentation de près d'1,4 Md€ depuis 2017 (programme 230 – *Vie de l'élève*)⁵⁵. Cette somme est presque intégralement consacrée à la rémunération des personnels dédiés à l'accompagnement des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Les dépenses hors rémunération, qui s'élèvent à un peu moins de 32,1 M€, comprennent l'acquisition de matériels pédagogiques adaptés (23,4 M€), les aides spécialisées attribuées sur décisions des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) (1,7 M€), la formation des AESH (5,6 M€) et leur frais de déplacement (1,4 M€). En exécution, la dépense s'élève en 2022 à 2,27 Md€, soit une hausse de 221 M€ par rapport à 2021 (+ 10,8 %).

⁵³ Il s'agit notamment des projets OCEAN-CLYCADES, nouvelle application de gestion des examens et concours (9,3 M€ prévus en fonctionnement dans la LFI) et d'OP@LE, adaptation à la LOLF de l'application de gestion financière des EPLE (9,3 M€ en AE et 8,6 M€ en CP ouverts en titre 3). Seules les opérations immobilières sont budgétées en titre 5.

⁵⁴ Source : Fiche DEPP n°1.06 La scolarisation des élèves en situation de handicap.

⁵⁵ L'analyse se concentre sur les crédits du programme 230. Les enseignants spécialisés rémunérés sur les programmes 140 et 141 participent également à l'inclusion des élèves en situation de handicap, au sein notamment des dispositifs ULIS (Unités locales pour l'inclusion scolaire). Ces dépenses, d'environ 1,4 Md€, ne sont pas traitées ici.

Graphique n° 11 : évolution de la dépense réalisée en faveur de la scolarisation des élèves en situation de handicap (action 3 - programme 230)



Source : Cour des comptes d'après données RAP

Ces dernières années, la politique de l'école inclusive s'est notamment matérialisée par le renforcement des mesures de compensation au bénéfice des élèves en situation de handicap au premier rang desquelles figure l'accompagnement humain assuré par les AESH. Celui-ci vise à permettre l'inclusion scolaire de ces élèves par le biais d'un accompagnement apporté dans les actes de la vie quotidienne et dans l'accès aux apprentissages. Dans le premier degré, plus de six élèves en situation de handicap sur dix bénéficient d'une aide humaine (individuelle ou mutualisée), alors qu'ils sont 43 % dans le secondaire.

La situation des AESH est, à ce jour, l'enjeu financier principal pour les ministères en matière de dépense à destination des élèves en situation de handicap. Cette fonction est, tout d'abord, marquée une augmentation massive et continue des effectifs, à l'œuvre ces dernières années. En effet, leur nombre (exprimé en ETPT) a connu une progression de 50,3 % entre 2017 et 2022, tous statuts confondus⁵⁶. Cette importante croissance s'explique par la hausse du nombre d'élèves reconnus comme en situation de handicap et accueillis en milieu scolaire ordinaire, mais également par l'augmentation des prescriptions d'aides humaines effectuées par les MDPH⁵⁷.

L'accompagnement humain apparaît donc aujourd'hui comme le principal levier mobilisé dans le cadre de la politique de l'école inclusive, parfois dénoncé comme une réponse incomplète ou partiellement inadaptée aux besoins spécifiques de certains enfants, comme dans

⁵⁶ AESH et contrats aidés. Source : rapport conjoint IGF-IGESR La scolarisation des enfants en situation de handicap, à partir des données de la direction générale des ressources humaines (DGRH) et de la direction, des affaires financières (DAF) du MENJS.

⁵⁷ Une aide humaine ne peut être attribuée qu'à un élève bénéficiant d'un Plan personnalisé de scolarisation (PPS) après décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

le rapport de la Défenseure des droits⁵⁸. Face à ce besoin en personnel grandissant, le MENJ fait également face à des difficultés de recrutement, à l'origine d'une situation de couverture partielle des besoins, et à la nécessité de renforcer la professionnalisation de ces agents.

Dans un second temps, des complexités de gestion s'avèrent attachées à cette fonction, du fait notamment de la coexistence de différents statuts d'emploi (CDD, CDI⁵⁹) et de la persistance d'une double imputation (T2 et HT2) de leur masse salariale. Les personnels AESH peuvent être recrutés soit par l'État soit par un EPLE. Aujourd'hui, ces dépenses de personnel relèvent à la fois du titre 2 du budget de l'État mais aussi du HT2, sans que les règles à l'origine de cette distinction n'apparaissent totalement claires.

L'imputation des dépenses de personnel des AESH : un système complexe et peu lisible

Actuellement, les AESH recrutés par les établissements relevant du MENJ sont 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).

En revanche, lorsqu'ils obtiennent un CDI, leur gestion est assurée par les rectorats et leur rémunération bascule sur les crédits du titre 2. Certains AESH, recrutés en CDD, sont également gérés par les rectorats et donc rattachés au titre 2.

Le type d'accompagnement effectué par l'AESH, accompagnement individuel ou accompagnement mutualisé auprès de plusieurs élèves, entre en compte dans le fait d'être rémunéré sur le T2 ou le HT2. Cette différenciation est héritée de la situation des assistants d'éducation, pour lesquels la rémunération sur le T2 se limitait traditionnellement à ceux exerçant une mission d'accompagnement individualisée⁶⁰. Si en théorie les AESH individualisés sont censés être rémunérés en T2 quel que soit leur contrat, les investigations menées sur le terrain par la mission conjointe IGF/IGESR ont montré que l'imputation HT2 peut concerner à la fois des AESH individualisés et des AESH mutualisés⁶¹.

Pour l'année 2022, 54 % des dépenses de personnel consacrées aux AESH ne relèvent pas du titre 2 du budget de l'État soit 1 218 M€ sur un total de 2 248 M€. En 2022, le nombre d'AESH rémunérés en hors titre 2 par les EPLE a augmenté de 2 617 ETPT passant de 38 439 ETPT en 2021 à 41 056 ETPT au total.

Le plafond d'emplois des AESH rémunérés en titre 2 était fixé en loi de finances 2022 à 37 229 ETPT (+ 910) sans distinction selon la nature de leur contrat⁶². Le nombre total d'AESH rémunérés sur le titre 2 s'élève en fin d'exercice à 35 107 ETPT dont 14 718 ETPT en CDI (+ 1 496 ETPT) et 20 389 ETPT en CDD (- 1 655 ETPT) pour une masse salariale de 1 039,2 M€.

Au total, le MENJ compte 76 163 ETPT relevant de cette fonction (AESH T2 et AESH HT2) en 2022.

⁵⁸ L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap, Défenseur des droits, 2022.

⁵⁹ Le processus de transformation des contrats aidés en CDD et parfois même en CDI des AESH est achevé.

⁶⁰ Les AED destinés à offrir une aide mutualisée aux élèves étaient recrutés par les établissements scolaires et rémunérés par un établissement mutualisateur à partir d'une dotation versée par le rectorat.

⁶¹ Rapport de la mission conjointe IGF/IGESR publié en décembre 2022.

⁶² 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° 24 : répartition des AESH du MENJ selon leur contrat, en ETPT

	2021	2022	Évolution
AESH T2	35 266	35 107	- 0,5 %
dont CDD	22 044	20 389	- 7,5 %
dont CDI	13 222	14 718	+ 11,2 %
AESH HT2 (CDD)	38 439	41 056	+ 6,8 %
Total	73 705	76 163	+ 3,3 %

Source : MENJ

Concernant l'enseignement technique agricole, le nombre d'AESH rémunérés en HT2 sur le programme 143 est de 981 ETP (CDD, contrats aidés et contrats de droit privé) en 2022. Le nombre d'AESH en CDI rémunérés sur le titre 2 est faible (24,5 ETP au 31 décembre 2022), la bascule s'effectuant très progressivement depuis 2019 au rythme du passage des AESH en CDI.

À compter du 1^{er} septembre 2023, tous les recrutements d'AESH au sein du MENJ s'effectueront en CDD par les rectorats et les rémunérations seront imputées sur le titre 2. Les dépenses de rémunération des autres AESH seront progressivement basculées sur le titre 2 sur la période 2023-2025. Le projet de budget pour 2023 précise ainsi que : « dans un objectif de pilotage simplifié des moyens disponibles, le contingent d'AESH actuellement géré en HT2 sera intégralement basculé vers le titre 2 de ce même programme d'ici 2025. Dans ce contexte, 25 695 ETP, soit 8 565 ETPT basculeront sur le titre 2 en 2023. Les effectifs restants seront transférés en 2024 et 2025 ». Est ainsi prévu le transfert de 25 695 ETP à la rentrée 2023, de 12 575 ETP à la rentrée 2024 et de 6 003 ETP au 1^{er} janvier 2025.

Ce calendrier est toutefois susceptible d'être modifié par les dispositions de la loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des AESH et des AED, qui permet d'attribuer un CDI à un AESH à l'issue d'un CDD de 3 ans au lieu de 6 auparavant. Le transfert pourrait ainsi s'en trouver accéléré.

Le MASA, quant à lui, ne semble pas envisager à ce jour de basculement intégral des effectifs AESH sur le titre 2, se limitant pour le moment aux agents en CDI.

Les dépenses relatives à l'inclusion des élèves en situation de handicap ne se limitent pas à l'accompagnement humain. Le MENJ finance également des matériels pédagogiques adaptés répondant aux besoins particuliers d'ESH pour faciliter leur inclusion en milieu ordinaire. Ces aides concernent les élèves scolarisés dans le premier et second degrés public et dans le privé. De même, il prend en charge l'aide spécialisée prescrite par les MDPH au profit des élèves scolarisés dans les établissements du second degré telle que l'interprétariat en langue des signes. En 2022, l'ensemble de ces dépenses s'élève à 20,67 M€.

Le ministère assure la formation initiale des AESH, qui bénéficient d'une formation obligatoire d'adaptation à l'emploi d'une durée de 60 heures et d'actions de formation continues proposées dans le cadre des plans académiques ou départementaux de formation. Toutefois,

l'accès à la formation continue pour les AESH apparaît comme fortement contrainte, et matérialisée par une sous-exécution récurrente des crédits associés à ces dépenses⁶³.

D'autres charges, comme par exemple, le coût des dépenses de formation initiale⁶⁴ et continue à destination des enseignants ou à d'autres dispositifs spécifiques à destination des élèves et familles (cellules d'accueil, aménagements dédiés en classe ou lors des examens, etc.) concourent également à l'inclusion des élèves en situation de handicap. Toutefois, il apparaît difficile de valoriser avec précision l'ensemble des coûts de l'école inclusive, du fait des défauts des systèmes d'information, insuffisamment précis, ou de la complexité d'une politique qui fait intervenir de nombreux acteurs.

V - 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 programmes, un pour chacune des priorités que sont l'écologie, la compétitivité et la cohésion.

Des éléments relatifs aux opérateurs de la MIES figurent au point 3.2.6.

A - Les mesures du programme 363 – *Compétitivité*

Dans ce cadre, quatre mesures du programme 363 – *Compétitivité* concernent le périmètre du MENJS, dont deux concernent l'enseignement scolaire : la mesure « Mise à niveau numérique de l'État – Continuité pédagogique » et la mesure « Mise à niveau numérique de l'État – Continuité administrative ».

La mesure « Continuité pédagogique » vise à financer des équipements informatiques, de services et ressources numériques, d'hybridation des enseignements et des dispositifs d'accompagnement et formation des enseignants pour garantir l'accès au numérique pour les élèves du 1^{er} degré et des lycées et pour leurs professeurs. Cette mesure comprend trois volets : un appel à projets « Pour un socle numérique dans les écoles élémentaires (AAP SNEE) » doté de 105 M€ et destiné à subventionner l'équipement des écoles élémentaires ; le subventionnement d'investissements destinés à faciliter l'hybridation des enseignements dans les lycées, avec une enveloppe de 20 M€ ; et une enveloppe de 6 M€ pour financer l'accompagnement à la prise en main des matériels, services et ressources numériques.

S'agissant de l'AAP SNEE, lancé auprès des collectivités territoriales et dont l'objectif était de soutenir la généralisation du numérique éducatif pour l'ensemble des écoles élémentaires et primaires, les dossiers pouvaient être déposés jusqu'au 31 mars 2021. Sur 7 181

⁶³ Sur la période 2017-2020, le taux d'exécution des crédits consacrés aux dépenses de formation des AESH oscille entre 11,3 % (en 2020) et 58 % (en 2018).

⁶⁴ Depuis la rentrée 2021, les enseignants bénéficient de modules spécifiquement consacrés à ce sujet, dans le cadre de leur formation initiale délivrée par les INSPé d'une durée minimale de 25 heures soit 5 jours. Ils peuvent également suivre des modules spécifiques d'approfondissement optionnels, sur la base du volontariat.

dossiers, 6 925 dossiers avaient fait, à fin juin 2022, fait l'objet d'une convention, soit 12 816 écoles et 81 376 classes. Sur la cible de 45 000 classes, 7 465 classes avaient été équipées (16 %). S'agissant de l'hybridation dans les lycées, 12 conventions CPER avaient été signées fin juin 2022, 2 régions ayant renoncé au dispositif et 2 conventions étant toujours en cours de discussion. Le montant total engagé à date était de 14,3 M€.

La mesure « Continuité administrative » a pour objectif d'accélérer la transformation numérique du MENJS, grâce à l'évolution des systèmes d'information et au renforcement de la dématérialisation des démarches et des services aux usagers.

B - Les mesures du programme 364 – Cohésion

Le programme 364 – *Cohésion* comprend quant à lui deux mesures qui ont fait l'objet d'un transfert en gestion vers les programmes 139 et 141. La première consiste à accompagner la poursuite d'études des néo-bacheliers en finançant des places de formation. Pour les rentrées 2020-2021 et 2021-2022, le nombre de places créées s'est élevé à 19 374 places (secteur public et secteur privé sous contrat confondus).

La seconde mesure consiste à renforcer les financements consacrés aux Cordées de la réussite, qui mettent en relation des jeunes de collège et de lycée avec des étudiants. Cette dernière 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. En tout état de cause, la liste des bénéficiaires a été consolidée en mars 2022 à 221 329 bénéficiaires.

VI - 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 2022 s'élève, en effet, à 50,18 Md€ hors CAS, contre 49,05 Md€ en 2021 (hors CAS), soit une augmentation de 1,14 Md€ et de 2,3 %.

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. L'exécution 2022 a en effet été marquée par l'impact de mesures interministérielles de revalorisation, dont la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, qui s'est traduite par une dépense supplémentaire de 784,9 M€ hors CAS. S'y sont ajoutées des mesures catégorielles, l'année 2022 ayant vu la poursuite de la montée en charge des mesures issues du Grenelle de l'éducation de 2021 : 357,4 M€ en mesures nouvelles et 144,1 M€ correspondant à l'extension en année pleine des mesures engagées en 2021.

Or de nouvelles mesures catégorielles sont annoncées pour 2023 et en cours de négociation. En effet, dans une lettre aux personnels de l'éducation nationale du 16 septembre 2022, le Président de la République a en effet annoncé une revalorisation générale de 10 %, qui pourra

atteindre 20 % pour les enseignants réalisant des missions supplémentaires dans le cadre du « pacte » enseignant. Il a en particulier indiqué qu'aucun professeur ne débutera sa carrière à moins de 2 000 €, net, à compter de la rentrée 2023.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait 935 M€ pour revaloriser les salaires des enseignants, pour la période de septembre 2023 à décembre 2023, dont 635 M€ pour la revalorisation de traitement de 10 % (en année pleine 1,9 Md€) et 300 M€ pour les revalorisations des enseignants qui s'inscriront dans le « pacte » enseignant.

Cette mesure ainsi que celle qui vise également à financer une revalorisation de 10 % de la rémunération des AESH, soit 80 M€ pour un tiers d'année (puis 240 M€ en année pleine) auront un impact significatif sur la MIES. À cet égard, dans sa réponse, le MENJ indiquait que les travaux préparatoires au projet de loi de programmation des finances publiques en cours de discussion au parlement ont alimenté sa réflexion sur une trajectoire 2023-2027 sans être en mesure d'apporter davantage de précision.

VII - 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 » spécifique 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 rattachés⁶⁵ 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.

La très grande majorité des dépenses budgétaires relevant du service public de l'éducation et ayant une incidence sur l'environnement sont liées à la question du bâti scolaire. La prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion des bâtiments scolaires est, en effet, devenue incontournable à la fois pour répondre à des objectifs d'économie d'énergie et pour faire face au changement climatique. Certains événements récents, comme le report de quelques jours du brevet des collèges en juin 2019 en raison de la canicule, ou plus récemment la fermeture d'établissements suite aux épisodes de forte chaleur de juin 2022, ont révélé le caractère inadapté de la plupart des établissements et montré à quel point la qualité du bâtiment peut avoir un impact sur les élèves et sur leur scolarité.

L'intégration des normes environnementales se fait de manière progressive et inégale d'un territoire à l'autre. Sans disposer de diagnostic consolidé au niveau national, le MENJ estime à environ 20 % la part du parc de l'enseignement secondaire rénové de façon assez

⁶⁵ 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.

performante. Les adaptations nécessaires sont coûteuses et parfois difficiles à mettre en place, notamment au sein des bâtiments anciens.

Si ces dépenses ne relèvent pas directement du budget du MENJ, il n'en demeure pas moins un impératif de pilotage à l'échelle nationale et de concertation, à la fois au niveau local avec les collectivités locales mais aussi dans une logique interministérielle, afin d'assurer une meilleure efficacité de ces dépenses.

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

Les conséquences de la crise énergétique

Le ministère s'est engagé dans la maîtrise de ses dépenses énergétiques. Dès la rentrée 2022, des instructions ont été adressées aux recteurs de régions académiques leur demandant de baisser le chauffage dans les locaux à 19 °C. Ils ont également été invités à privilégier les actions visant l'amélioration de la performance énergétique et le développement des pratiques de mobilités durables dans la stratégie immobilière. La modulation du chauffage a aussi été mise en œuvre au niveau de l'administration centrale, ainsi que l'installation de bâches de récupération de chaleur qui ont d'ores et déjà permis de réduire de 16 % de la consommation d'énergie par rapport à 2021.

En parallèle, un programme de travaux d'investissement à gains rapides a été impulsé et financé par redéploiement au sein du programme 214. 35 opérations de travaux pour un montant de 1,17 M€ (dont 20 opérations portant sur l'éclairage et le changement de luminaires et 4 opérations sur des appareils de chauffage) sont engagées. Cette mesure a été complétée par les financements spécifiques pilotés par la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Par ailleurs, des opérations de restructuration et d'amélioration des performances énergétiques sont et seront conduites ou planifiées sur les différents sites de l'administration centrale et des services déconcentrés.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation reconduite) : ne jamais anticiper le dégel de la réserve de précaution au stade des documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM (MENJ, MASA) ;*
2. *(Recommandation reformulée) : veiller à ce que les crédits de fonctionnement et de personnel ouverts pour la formation continue des enseignants soient pleinement utilisés (MENJ) ;*
3. *(Recommandation reconduite) : placer tous les assistants d'éducation (AED) du MEN et du MASA sous plafond d'emplois (MENJ, MASA) ;*
4. *(Recommandation reformulée) : placer tous les AESH du MASA sous plafond d'emplois et veiller au respect de l'engagement pris par le MENJ de basculer d'ici 2025 l'ensemble du contingent AESH vers le titre 2 (MENJ, MASA).*

Chapitre II

Les conséquences de la réforme de la formation des enseignants sur la rentrée 2022

I - La définition du besoin en enseignants

Chaque année, des enseignants font valoir leurs droits à la retraite, décident d'exercer dans une autre administration, demandent un congé pour être mis en disponibilité, changent leur quotité de temps de travail, etc. Leur départ de l'enseignement est définitif ou temporaire. Face à ces départs et en fonction de ses besoins structurels, le ministère a pour principal levier l'ouverture de postes aux concours pour recruter de nouveaux enseignants. Leur bon calibrage est donc primordial. Si tous les postes aux concours ne sont pas pourvus, une fois les enseignants titulaires de zone de remplacement (TZR) affectés à l'année, toutes choses égales par ailleurs, le ministère doit recruter des contractuels pour que les élèves disposent bien d'un professeur en classe⁶⁶.

Les besoins structurels d'enseignants dépendent de trois facteurs principaux, dont les impacts sont plus ou moins aisés à identifier.

D'une part, la démographie des élèves entre en jeu. Alors que la baisse des élèves semble acquise dans le premier degré⁶⁷, l'évolution est plus contrastée dans le second degré⁶⁸, dont les effectifs devraient rester relativement stables jusqu'en 2023 puis diminuer à partir de 2024.

D'autre part, la démographie des enseignants participe de l'équilibre, avec un âge moyen en légère augmentation et une part croissante des enseignants de plus de 50 ans. Or, leur souhait

⁶⁶ Ce schéma ne tient pas compte des fluctuations infra-annuelles qui amènent à des recrutements plus ponctuels de contractuels, comme ce fut particulièrement le cas lors de la crise sanitaire.

⁶⁷ Le nombre d'élèves dans le premier degré s'établirait à 6 462 000 à la rentrée 2022, en baisse de 76 600 élèves après une diminution de 78 300 élèves observée entre les rentrées 2020 et 2021. Il poursuivrait sa baisse aux rentrées suivantes, passant de 6 370 800 élèves à la rentrée 2023 à 6 166 200 à la rentrée 2026. La baisse des effectifs se poursuivrait dans les années à venir à la fois dans les niveaux préélémentaire et élémentaire. Cette prévision résulte essentiellement des évolutions démographiques, avec des générations d'élèves de moins en moins nombreuses. Données issues de DEPP, Note d'Information, n° 22.11.

⁶⁸ Les effectifs devraient rester relativement stables jusqu'en 2023 puis diminuer à partir de 2024. Plus précisément, en 2022 et 2023, des variations minimales sont attendues, avec 3 000 élèves supplémentaires en 2022 et une légère baisse de 5 000 élèves en 2023. Données issues de DEPP, Note d'Information, n° 22.12.

de partir à la retraite est un élément difficile à anticiper avec une relative certitude, mais pour autant déterminant dans les départs des enseignants d'une année sur l'autre⁶⁹.

Enfin, des changements structurants dans la politique éducative ont également un impact sur le nombre d'enseignants nécessaires, comme le dédoublement des classes de CP et CE1 puis grande section de maternelle en zones d'éducation prioritaire ou la réforme du baccalauréat.

La Cour des comptes a tenté d'appréhender le besoin en enseignants par deux méthodes.

Si l'on considère les schémas d'emplois sur la période 2017-2021, les effectifs enseignants ont augmenté de 12 724 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires. En analysant l'écart entre réalisations et prévisions, le manque d'enseignant est compris entre 4 050 (2021) et 1 144 (2019), avec des années en revanche excédentaires en 2018 et 2020.

Tableau n° 25 : schémas d'emplois des enseignants titulaires et non-titulaires, en ETP, prévisions et exécution, de 2017 à 2021

		2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prévision</i>	Entrée	33 456	29 100	24 750	24 461	26 315
	Sorties	23 745	23 995	24 700	24 461	25 315
	Dont départ retraite	18 470	16 950	17 749	16 748	13 715
	Schéma d'emplois prévisionnel	9 711	5 105	50	-	1 000
<i>Exécution</i>	Entrée	33 195	29 840	25 601	25 684	25 608
	Sorties	25 936	22 627	26 695	23 287	28 658
	Dont départ retraite	17 846	16 341	14 933	15 936	17 087
	Schéma d'emplois exécuté	7 258	7 213	- 1 094	2 397	- 3 050

Source : Cour des comptes, d'après PAP et RAP 2017-2021

Enfin et de manière minimale, le besoin d'enseignants peut s'appréhender par le nombre de postes non pourvus aux concours de l'année antépénultième⁷⁰. Il aurait ainsi « manqué » 7 418 futurs enseignants sur la période 2017-2021, soit, en moyenne, 1 484 postes non pourvus par année. En considérant que ce sont principalement les candidats du concours externes qui constituent le flux de nouveaux professeurs, ces données sont de 5 548 postes sur la période, soit 1 110 postes par an en moyenne⁷¹.

⁶⁹ Selon une étude de la DEPP, la très grande majorité des enseignants en poste à la rentrée 2017 mais qui ne l'étaient plus à la rentrée 2018 étaient partis à la retraite (1,9 % des enseignants). MENJ, DEPP, *Le devenir des enseignants entre la rentrée 2017 et 2018*, Note d'information n° 20.16, avril 2020.

⁷⁰ Lorsque le concours était organisé en fin d'année de M1, les futurs enseignants étaient d'abord stagiaires l'année suivante à mi-temps, puis prenaient leur premier poste à la rentrée suivant leur année de stage.

⁷¹ Les données détaillées par concours figurent en annexe n° 7.

Tableau n° 26 : nombre de postes non pourvus de 2017 à 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Concours externes (1)	2 025	735	1 270	670	848
Concours internes	310	338	444	367	411
Total des postes non pourvus	2 335	1 073	1 714	1 037	1 259

(1) Y compris les troisièmes concours

Champ : France métropolitaine + DROM + COM + Nouvelle-Calédonie

Source : Cour des comptes d'après données du MENJ (RERS et DGRH)

Pour l'année 2022, le MENJ a établi le besoin de nouveaux enseignants en retenant les hypothèses suivantes.

Pour le premier degré, il estimait les sorties (libérations de support) à 10 456 ETP dont 7 036 ETP pour départs en retraite, 1 597 ETP pour autres départs définitifs (démissions, radiations, décès, ruptures conventionnelles) et 1 823 ETP de départs temporaires (soldes de sorties temporaires : disponibilités, détachements, congés parentaux, CLD, sorties vers autres corps, et solde de temps partiels). Il envisageait 12 381 apports en moyens d'enseignement dont 6 986 liés aux concours de la session 2022, 4 879 liés aux titularisations de stagiaires à mi-temps de 2021, 516 liés à l'appel de candidats inscrits sur les listes complémentaires de la session 2021 au cours de l'année 2021-2022.

Pour le second degré, les hypothèses suivantes avaient été retenues : 10 849 ETP de libérations de support dont 7 475 ETP pour départs en retraite, 1 241 ETP pour autres départs définitifs et 2 133 ETP pour départs temporaires. Les apports en moyens d'enseignement n'étaient pas précisés.

II - La sélectivité des concours enseignants en 2022

La réforme de la formation initiale des enseignants engagée en 2019 poursuivait quatre objectifs majeurs. Il s'agissait en effet d'assurer un contenu de formation initiale plus homogène sur l'ensemble du territoire national, *via* un référentiel de formation des enseignants et de renforcer le rôle de « l'État employeur ». Il convenait également, d'une part, de mieux organiser la formation dispensée lors du master vis-à-vis de la préparation du concours, en le déplaçant en fin de seconde année de master (M2)⁷² à compter de la session 2022 et en renforçant la dimension professionnelle des épreuves du concours externe. Les lauréats titulaires d'un master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF) devaient bénéficier d'une entrée progressive dans la carrière de professeur par la mise en œuvre d'un véritable continuum de formation et des actions de « préprofessionnalisation ».

Cette réforme tente de répondre à plusieurs critiques formulées sur les choix ministériels antérieurs : professionnalisation de la formation entravée par la nécessité de préparer un concours encore trop peu professionnalisé et situé au milieu du master ; charge de travail excessive en tant que fonctionnaire stagiaire mais aussi étudiant en M2, année cumulant des compléments de formation, le stage en responsabilité à hauteur d'un mi-temps de service et une initiation à la recherche ; possibilité d'entrer dans la profession sans avoir validé un master MEEF, ce qui

⁷² Arrêté du 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté du 27 août 2013 fixant le cadre national des formations dispensées au sein des masters MEEF.

fragilise un certain nombre d'enseignants débutants ; définition des attendus et encadrement des mémoires de recherche parfois défaillants, etc.

Le déplacement du concours en fin de seconde année de master a mécaniquement diminué le vivier de candidats étudiants pour la session 2022. Contrairement à l'année passée, où l'on passait le concours en fin de M1, l'obligation d'être inscrit en M2 a pour conséquence que beaucoup d'étudiants inscrits en M1 l'an dernier étaient déjà lauréats ; inscrits en M2, ils étaient fonctionnaires stagiaires. Les étudiants inscrits en M1 ne pourront quant à eux passer le concours qu'en 2023. Parmi les étudiants, le vivier des candidats aux concours 2022 était donc principalement composé d'étudiants de M1 ayant précédemment échoué au concours et inscrits en M2 ou d'étudiants de M2 n'ayant pas passé le concours en 2021 ou d'étudiants déjà titulaires d'un master.

Avec un nombre stable de postes offerts pour la voie externe du CRPE et du CAPES⁷³, le nombre de candidats présents a chuté de 43,8 % pour le CRPE et de 41,5 % pour le CAPES.

Au final, selon les données du ministère⁷⁴, à la session 2022 de droit commun du CRPE externe public⁷⁵, 2 025 postes n'ont pas été pourvus sur 9 448 postes ouverts, soit 21,4 %. Dans cet ensemble, Versailles et Créteil comptent pour respectivement 1 006 postes (sur 1 570 offerts) et 862 postes (sur 1 494 offerts). Les concours supplémentaires (200 postes à Versailles et 500 postes à Créteil) ont permis de réduire les pertes dans ces académies : au final, les postes non pourvus s'élèvent à 806 à Versailles et à 648 à Créteil, ce qui ramène à 1 611 le nombre de postes non pourvus à l'échelle nationale (soit 17,1 % contre 1,7 % l'année précédente).

Sur les 5 725 postes offerts à la session 2022 au CAPES externe public, 1 515 n'ont pas été pourvus, soit 26,5 % (4,8 % en 2021). La forte baisse des candidats admissibles dans certaines disciplines a pu aboutir, comme en mathématiques, à un nombre de candidats admissibles inférieur au nombre de postes offerts aux concours. En mathématiques, 1 035 postes ont été ouverts en 2022, et seuls 867 candidats ont été admissibles pour *in fine* 557 admis. En 2021, 100 postes étaient déjà restés non pourvus, alors qu'il y avait 1 706 admissibles pour 1 167 postes offerts. En allemand, alors que 215 postes ont été ouverts en 2022, seuls 83 candidats ont été admissibles et 60 ont été reçus. L'an dernier, pour 222 postes ouverts, 179 candidats avaient été admissibles, pour 156 admis. En SVT, avec 425 admissibles pour 260 postes ouverts au concours 2022, finalement tous pourvus, la situation est meilleure.

III - La préparation de la rentrée 2022

Afin de préparer la rentrée 2022, le ministère a pris plusieurs mesures, telles que l'anticipation du recrutement d'enseignants contractuels, la prolongation jusqu'au 31 août des contrats des personnes déjà employées dans le premier degré ou encore, la mobilisation des listes complémentaires des concours de professeurs des écoles.

Des sessions de recrutement de type *speed dating* ont également été organisées par plusieurs académies déficitaires et certaines d'entre elles, en particulier en Île-de-France, ont

⁷³ Léger recul de 1,3 % pour le CRPE et de 2,3 % pour le CAPES.

⁷⁴ Site internet devenirenseignant.gouv.fr.

⁷⁵ Y compris le concours externe spécial (langues régionales) et le troisième concours.

recruté de nouveaux contractuels dès la semaine du 22 août afin qu'ils bénéficient d'une formation à la prise en charge d'une classe avant la rentrée.

Le ministère a ainsi recruté près de 5 500 ETP de contractuels⁷⁶. Cependant, aucun bilan de la rentrée scolaire n'ayant été publié à ce jour, il n'est pas possible de quantifier le nombre exact d'enseignants manquants.

Au-delà des mesures prises pour la rentrée 2022, un décret⁷⁷ permet d'organiser des concours exceptionnels de recrutement dans le corps des professeurs des écoles jusqu'en 2026.

Enfin, en 2023, le nombre d'inscrits aux concours 2023 a augmenté par-rapport à 2022 mais il n'a pas retrouvé son niveau de 2021 :

- le nombre d'inscrits au CRPE n'augmente que très légèrement par-rapport à 2022 (+3 %) ;
- la situation est moins mauvaise pour les concours du second degré surtout pour l'enseignement technique. En 2023, le nombre d'inscrits augmente de 11 % pour le CAPES et le CAPLP⁷⁸ et de 15 % pour le CAPET⁷⁹ ;
- dans le privé, l'évolution des inscriptions est plus favorable que dans le public⁸⁰.

La question de l'attractivité du métier enseignant reste donc ouverte, comme la Cour l'a analysé dans son rapport public thématique publié en février 2023 *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés.*

⁷⁶ Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

⁷⁷ Décret n° 2022-1687 du 27 décembre 2022 fixant des modalités exceptionnelles de recrutement de professeurs des écoles et de maîtres de l'enseignement privé sous contrat pour les années 2023 à 2026.

⁷⁸ Après une baisse de 32 % en 2022.

⁷⁹ Après une baisse de 31 % en 2022.

⁸⁰ CRPE : -1 % dans le privé contre +3 % dans le public et CAPES : +7 % dans le privé contre +11 % dans le public.

Chapitre III

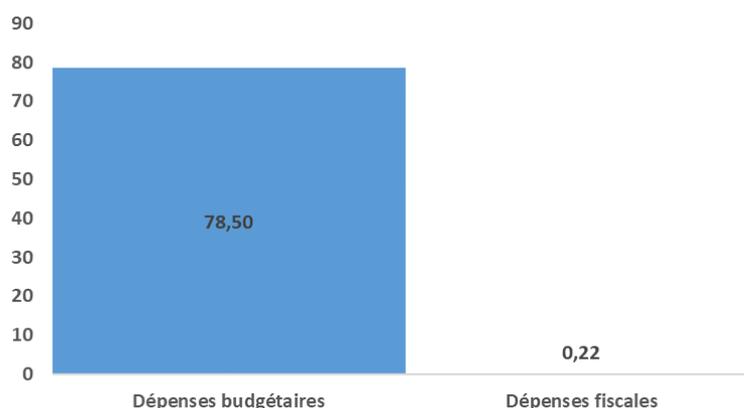
Moyens consacrés par l'état à la politique de l'enseignement scolaire

I - Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la MIES sont estimées pour 2022, à titre principal et subsidiaire, à 220 M€ et 1 039 M€ respectivement, soit 0,28 % des crédits de la mission à titre principal ou 1,34 % en incluant les dépenses subsidiaires.

La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (220 M€) est la seule dépense fiscale rattachée à titre principal à la mission. Les dépenses subsidiaires concernent les exonérations de salaires pour les apprentis (322 M€) ou étudiants⁸¹ (353 M€) ainsi que le taux de TVA réduit pour la fourniture des repas scolaires et universitaires (364 M€).

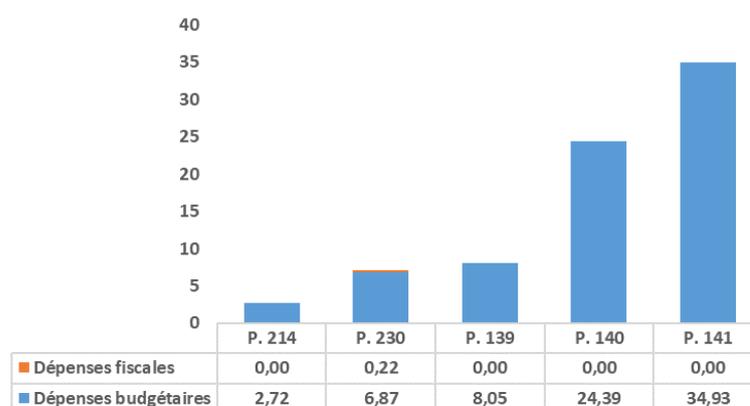
Graphique n° 12 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission en 2022, en Md€



Source : Chorus

⁸¹ 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.

Graphique n° 13 : dépenses budgétaires et fiscales par programme en 2022, en Md€



Source : Chorus

Les dépenses fiscales⁸² baissent légèrement depuis 2012, passant de 1 468 M€ à 1 259 M€ en 2022 (prévision)⁸³. Alors que les dépenses rattachées au programme 141 augmentent, de 563 M€ à 675 M€, celles relatives au programme 230 diminuent, de 905 M€ à 584 M€.

Le dispositif d'exonération relatif aux apprentis et stagiaires a connu la plus forte augmentation de l'ensemble des dépenses fiscales. Cette dépense est passée 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 son élargissement en 2015 aux gratifications versées aux stagiaires.

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

⁸² Données en annexe n° 8.

⁸³ La diminution constatée depuis s'explique notamment par un changement de périmètre. En effet, la loi de finances pour 2020 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.

Tableau n° 27 : dépenses fiscales depuis 2020, en M€

	Dépenses fiscales contribuant au programme					
	de manière principale			de manière subsidiaire		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Programme 141						
120109 - Exonération du salaire des apprentis				540	234	322
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				340	329	353
Programme 230						
110215 - Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire *	204	213	220			
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				385	330	364
Total	204	213	220	1 265	893	1 03

Source : réponses du MENJ. Les données d'exécution 2022 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 ou la réduction d'impôts pour frais de scolarité dans le secondaire ne concernent que ceux dont le foyer fiscal est imposable. S'agissant de 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 domicile⁸⁴ ne sont toujours pas évalués. Si aucune évolution des formulaires déclaratifs n'est prévue, le MENJ indique que la généralisation du dispositif CESU+ (chèque emploi service universel) depuis le 1^{er} janvier 2022 devrait permettre à terme de mieux connaître la nature des dépenses de services à la personne réalisées par les usagers⁸⁵. La mise en place de cette nouvelle méthode est cependant trop récente pour en tirer un premier bilan.

Ce bilan serait toutefois utile et attendu pour l'exercice 2023.

⁸⁴ 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 ».

⁸⁵ Lorsqu'un particulier paye directement un salarié ou acquitte la facture d'un prestataire ou mandataire, il bénéficie automatiquement du crédit d'impôt afférent.

II - Les opérateurs

A - La gestion et le suivi des opérateurs

Depuis l'exercice 2016, les cinq opérateurs [France éducation international (Fei, ex CIEP), Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), Centre national d'enseignement à distance (CNED), Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et Réseau Canopé] relevant de l'enseignement scolaire présentent un budget et un compte financier au format GBCP. S'ils ne perçoivent pas de taxes affectées, ils peuvent bénéficier de la taxe d'apprentissage.

Les contrats d'objectifs et de performance (COP) de Fei, du CEREQ et du CNED portent sur la période 2019-2022, alors que ceux de l'ONISEP et de Réseau Canopé portent sur les années 2021-2023 et 2021-2024. Adossés à une trajectoire financière pluriannuelle⁸⁶, ils ne sont pas pour autant des contrats d'objectifs et de moyens.

B - Les crédits aux opérateurs

Les ressources des opérateurs atteindraient 150,06 M€ en 2021. Ces crédits sont stables par rapport à la prévision 2021 (150,46 M€).

Tableau n° 28 : mission enseignement scolaire - subventions pour charges de service public et dotations en fonds propres

	LFI 2021	Exécution 2021	LFI 2021 format 2022	LFI 2022	Prévision d'exécution 2022
CEREQ	6,93	6,84	6,93	7,42	7,32
FEI	3,50	3,53	3,50	3,75	3,74
CNED	29,59	35,28	29,59	32,74	33,41
ONISEP	24,55	24,66	24,55	23,15	22,87
Réseau Canopé	85,88	85,78	85,88	83,89	82,71
Total crédits budgétaires	150,46	156,09	150,13	150,95	150,06

Source : MENJ

C'est principalement l'abondement de 3,15 M€ de la subvention pour charges de service public (SCSP) (du CNED qui explique cette hausse (au titre notamment des dispositifs de continuité pédagogique « Ma classe à la maison » et devoirs faits). À l'inverse, les SCSP des opérateurs Réseau Canopé et ONISEP ont diminué respectivement de 2 M€ et 1,4 M€.

En outre, les opérateurs n'ont pas perçu de SCSP pour financer l'évolution tendancielle de leur masse salariale (GVT estimé à 1,7 M€).

⁸⁶ La trajectoire financière est actualisée de façon infra-annuelle et son exécution est examinée annuellement par les comités de tutelle dédiés.

Au final, le montant des SCSP versées aux opérateurs a été inférieur de 2,04 M€ à la prévision 2022, en raison notamment de réaffectations de crédits mis en réserve en début d'année (- 2,22 M€) et de financement de dispositifs spécifiques non prévus initialement⁸⁷.

C - Les emplois des opérateurs

Le nombre d'emplois sous plafond des opérateurs atteindrait 2 735 ETPT en 2022⁸⁸, en diminution par rapport à l'exécution 2021 de 30 ETPT.

Tableau n° 29 : emplois sous plafond législatif, opérateurs de l'enseignement scolaire, en ETPT

	LFI 2021	Exécution 2021	LFI 2021 format 2022	LFI 2022	Prévision Exécution 2022
CEREQ	110	91	110	115	96
CNED	981	888	981	981	866
FEI	245	244	245	245	245
ONISEP	379	337	379	354	319
Réseau Canopé	1 333	1 205	1 333	1 328	1 209
Total emplois sous plafond	3 048	2 765	3 048	3 023	2 735

Source : MENJ

L'effort a principalement été porté par le CNED (22 ETPT) et l'ONISEP (18 ETPT)⁸⁹. À l'inverse, le CEREQ prend en charge aujourd'hui directement les 5 emplois INSEE, auparavant gérés dans le cadre d'une délégation de gestion.

L'exécution prévisionnelle constatée en 2022 est quant à elle inférieure de 288 ETPT au plafond prévu en LFI 2022. Cette sous exécution résulte, d'une part, des vacances de postes sur lesquels les établissements ne sont pas parvenus à recruter dans les délais prévus et, d'autre part, des gels d'emplois effectués pour maîtriser la masse salariale.

Tableau n° 30 : évolution des emplois des opérateurs, en ETPT

	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022-2018
Emplois sous plafond	3 092	3 031	2 888	2 740	2 735	-357
Emplois hors plafond	45	42	43	50	107	62
Emplois rémunérés par l'État	1 253	1 186	-	-	-	-

Source : MENJ

⁸⁷ Principalement pour le CNED (1,2 M€), soit 0,8 M€ de réfection de toitures, 0,2 M€ au titre de l'offre en langues régionales dans les lycées et 0,2 M€ pour les enseignements de spécialité.

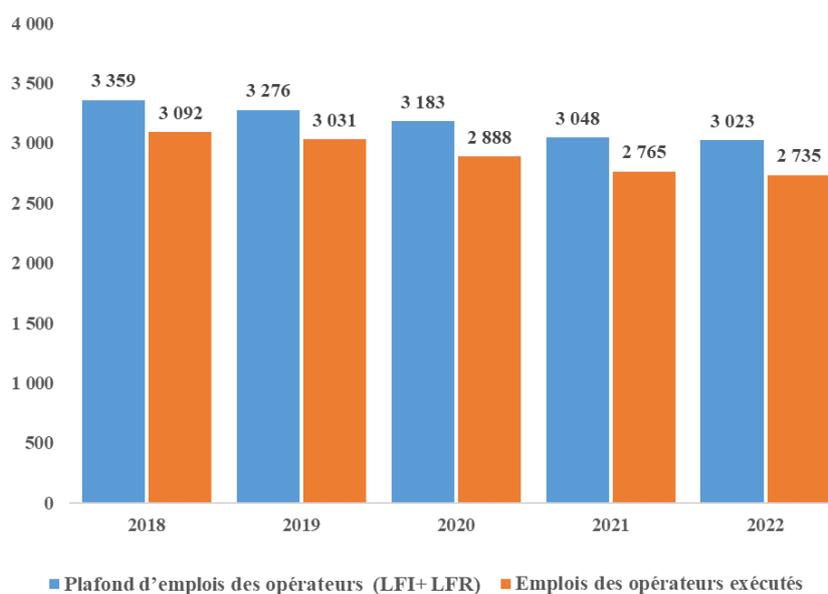
⁸⁸ Selon les données issues de l'enquête réalisée par le MENJ auprès de ces derniers en fin d'année.

⁸⁹ Résultant du transfert de certaines missions de l'opérateur vers les régions.

Le changement de méthode dans la comptabilisation des emplois des opérateurs, intervenu en 2020⁹⁰, ne permet pas d’avoir une vision globale de ces emplois et rend l’analyse de leur évolution plus difficile. Les variations des emplois hors plafond constatées résultent de la participation du CNED, de l’ONISEP et de Réseau Canopé à des projets financés par le PIA⁹¹.

Pour autant, depuis 2018, le schéma d’emplois apparaît de plus en plus contraint.

Graphique n° 14 : plafond d’emplois des opérateurs et exécution depuis 2018 (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. Dans cet ensemble, le CNED présente un besoin en fonds de roulement structurellement élevé, du fait de facilités de paiement accordées à ses clients, spécifiques aux prestations d’enseignement à distance.

Les plans de trésorerie prévisionnels sont pris en compte pour arrêter le calendrier de versement de la SCSP aux opérateurs 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.

⁹⁰ 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 concernés. Il s’agissait principalement des emplois d’enseignants au sein du CNED et de Réseau Canopé (cf. annexe n° 9).

⁹¹ Respectivement Académie numérique, Avenir(s) et Territoires numériques éducatifs).

E - L'impact de la crise sur les opérateurs

En 2022, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact financier significatif pour les opérateurs.

Les effets de la crise énergétique et plus généralement de l'inflation se traduiront en revanche, particulièrement en 2023, par des surcoûts encore difficiles à apprécier. Les opérateurs ont essayé de s'adapter, aucun supplément de SCSP ne leur étant attribué à ce titre.

Le CNED n'a pas connu d'impact significatif spécifique lié à la crise sanitaire, en dehors de la poursuite des difficultés de recrutement nées en 2020 et qui se sont accentuées en 2022. En revanche, l'inflation a impacté à des degrés divers les postes de dépenses tels que les frais d'affranchissement, les impressions externes, le papier. De même, face à l'augmentation des prix de l'énergie, l'établissement a tenté de diminuer sa consommation de gaz et d'électricité.

L'ONISEP, malgré une consommation d'électricité inférieure de près de 9 % a vu les dépenses correspondantes augmenter de 30 %. Cette augmentation a été compensée par de moindres dépenses sur les charges locatives, les frais de mission et les frais d'impression, ces derniers étant liés à la baisse des publications constatée au cours de l'exercice.

Réseau Canopé, face à la crise sanitaire, a révisé ses modalités de recrutements : communication accrue sur les réseaux sociaux, recours aux agences d'intérimaires par exemple. Les marchés de travaux, du fait de la pénurie de certains matériaux, ont connu des retards de réalisation. L'inflation s'est répercutée sur ses charges de fonctionnement. Réseau Canopé tente de s'adapter à la hausse quasi générale de ses coûts en privilégiant la visioconférence aux déplacements, en revoyant les modalités de chauffage et de climatisation sur l'ensemble de ses sites et en diffusant les bonnes pratiques en matière de consommation énergétique.

Les effets de la crise sanitaire ne sont plus significatifs pour le CEREQ L'établissement a réduit de près de 30 % ses frais de déplacements.

Enfin, FEI a contenu en 2022 ses dépenses, du fait de marchés conclus avant la hausse des prix de l'énergie. L'impact financier de la hausse des prix des autres fournitures n'est pas encore évalué par l'établissement.

F - Le plan de relance

Le CNED a perçu 0,5 M€ et Réseau Canopé 1,5 M€ au titre de leur implication dans la mise en œuvre, via le projet « Pix + Edu »⁹², de l'action « accompagnement et formation au numérique des enseignants ». Cette offre repose sur les trois points suivants :

- un diagnostic permettant de déterminer un niveau d'accompagnement personnalisé et de certification adaptée ;

⁹² Ce projet consiste, pour les partenaires impliqués (le GIP Pix, Réseau Canopé et le CNED), à proposer une offre d'accompagnement et de certification à destination des enseignants. Cela fait suite à la création et la diffusion par le MENJ du cadre de référence des compétences numériques professionnelles des enseignants.

- une formation adaptée proposant une complémentarité « présentiel/en ligne » visant à accompagner les bénéficiaires jusqu'à pouvoir passer une certification Pix ou Pix + Edu ;
- une certification en présentiel, notamment en Atelier Canopé, ou à distance via les services du CNED.

III - Les fonds de concours

En 2022, hors reports, 54,5 M€ d'AE et 54,6 M€ de CP (dont 15,16 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 forte baisse par rapport à 2021, où ils atteignaient 300,1 M€ en AE et 198 M€ en CP.

Pour l'année 2021, la lutte contre la crise sanitaire de Covid-19 avait été financée par deux fonds de concours dont la ressource provenait de Santé Publique France pour 222,2 M€ d'AE et 200 M€ de CP. Si ces fonds sont maintenus, les montants alloués ont considérablement diminué en 2022 (28,5 M€ en AE et CP).

En 2022, l'extension à dix nouveaux départements, dans le cadre de la Stratégie Nationale d'accélération Enseignement et numérique de France 2030, du dispositif des « territoires numériques éducatifs » (TNE) a entraîné la création de 10 nouveaux fonds de concours, cf. *supra*.

En parallèle, aucun fonds de concours n'a été supprimé.

Le montant des reports de fonds de concours de 2021 sur 2022, s'élève à 77,3 M€ en AE et 111,9 M€ en CP (dont 5,6 M€ d'AE=CP en titre 2).

Les principales opérations réalisées en 2022 avec des fonds des concours concernent la lutte contre la crise sanitaire, le financement de ressources numériques, pédagogiques et culturelles innovantes et de plusieurs volets des dispositifs des TNE ainsi que l'aménagement de postes de travail pour les personnels en situation de handicap et des actions de formation des volontaires en service civique auprès du MENJ.

IV - Les fonds sans personnalité juridique

L'enjeu de la remise en ordre des fonds sans personnalité juridique (FSPJ)⁹³ est substantiel car ils représentent un risque important pour la transparence de la gestion publique et la capacité du Parlement à remplir sa mission⁹⁴.

Deux fonds s'inscrivent dans le périmètre de la MIES.

⁹³ 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 dépenses décidées par l'État. Cela conduit souvent à exécuter en dehors du budget de l'État des dépenses qui devraient en relever.

⁹⁴ Cour des comptes : *Rapport sur le budget de l'état en 2017*, disponible sur www.ccomptes.fr

Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)⁹⁵ 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 jours⁹⁶, ces aides ont diminué, passant de 350 M€ en 2016 à 50 M€ en 2022. Sur la campagne 2021-2022, 1 366 communes en ont bénéficié pour un montant total de 40,1 M€ pour les écoles publiques, au profit de 657 420 élèves. S'y ajoutent 96 écoles privées sous contrat (15 678 élèves bénéficiaires), pour un montant de 0,9 M€.

Dans sa note traitant de l'exercice 2021, la Cour recommandait de supprimer ce fonds. Le ministère fait valoir sa mise en extinction à compter de la rentrée scolaire 2023⁹⁷. Dans l'attente, la Cour réitère sa recommandation précédente.

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*).

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

⁹⁵ 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..

⁹⁶ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017.

⁹⁷ Le montant forfaitaire par élève sera ainsi diminué dès la rentrée scolaire 2023-2024, puis supprimé lors de la rentrée scolaire 2024-2025.

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, 308 M€ ont été décaissés au 30 juin 2022.

L'action du PIA 2 « Internats de la réussite » est 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, 10 M€ ont été engagés et 7 M€ ont été décaissés au 30 juin 2022.

Selon les données du ministère, la première action concerne 95 projets, faisant l'objet d'une convention, pour 11 621 places prévues. 51 internats d'excellence sont réceptionnés et ouverts, correspondant à 7 724 places ouvertes. La seconde action porte sur 13 projets, avec 927 places programmées d'internat, dont 739 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 territoriales 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* »⁹⁸.

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

L'action INEE compte aujourd'hui six volets⁹⁹ et une action transversale d'évaluation. En intégrant les redéploiements de crédits intervenus depuis 2016, l'action a été dotée de 307 M€. Sur cette enveloppe, 306 M€ ont été engagés et 283 M€ ont été décaissés au 30 juin 2022.

⁹⁸ 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

⁹⁹ Ressources pédagogiques numériques, Développement de l'environnement d'accès aux ressources (vise à permettre aux usagers d'accéder aux ressources dans un cadre de confiance, Équipements et ressources associées, Soutien à la filière, Espaces de formation, de recherche et d'animation numérique (e-FRAN) et ProFan.

Les chiffres d'exécution 2022 (17,4 M€ en AE et 22,4 M€ en CP) figurent dans le tableau ci-après.

Tableau n° 31 : crédits versés en 2022 au titre des actions INEE, en euros (consommation au 26 décembre 2022), en euros

Programme	Référentiel de programmation	AE 2022	CP 2022
141	Ressources pédagogiques numériques	40 144	40 618
214	Équipements	4 783 793	7 571 767
	Développement de l'environnement d'accès aux ressources	1 084 723	324 622
	Ressources pédagogiques numériques et service innovant	6 983 393	6 801 150
	Écoles numériques innovantes et ruralité (ENIR)	4 441 200	7 385 255
	Bring Your Own Device (BYOD)	38 950	190 095
	Studios médias	69 928	91 285
TOTAL		17 442 132	22 404 792

Source : MENJ

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

Les projets les plus récents concernent les domaines suivants :

- dans le cadre du partenariat d'innovation intelligence artificielle, six sociétés ont été sélectionnées afin de déployer de nouveaux outils utilisant l'intelligence artificielle pour consolider les fondamentaux en français et mathématiques. Les ressources ont été mises à disposition des enseignants à la rentrée 2022, pour un financement de 16 M€ ;
- le projet de plateforme innovante DOMINO, offre des contenus et services numériques éducatifs afin de consolider les fondamentaux en français et mathématiques. Les crédits prévus s'élèvent à 5 M€, la plateforme devait être mise à disposition fin 2022 ;
- le MENJ et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ont lancé le programme TED-i (Travailler Ensemble à Distance et en interaction) pour les élèves empêchés par des maladies somatiques, graves et de longue durée, généralisé à l'ensemble des académies en mars 2021. À fin juin 2022, 3 563 TED-i étaient livrés en académies et dans les établissements relevant de l'enseignement supérieur, pour une contribution de l'action INEE de 10 M€ ;
- pour proposer une offre de visio-conférence nationale et souveraine, le ministère a déployé une solution de visio-conférence fondée sur le logiciel libre BigBlueButton (certifiée RGAA), mise en œuvre sur un cloud souverain (industriel français SCALEWAY - groupe ILIAD) qui a remplacé en 2022 la solution de visioconférence du CNED. La contribution de l'action INEE s'élève à 0,8 M€.

Il n'y a pas eu, à la rédaction de ce rapport, de redéploiements entre actions sur l'exercice 2022.

L'utilisation de ces mécanismes est justifiée par le MENJ par la multiplicité des acteurs et par la nécessaire proximité avec le territoire, les délégations académiques au numérique pour

l'éducation (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'éducation¹⁰⁰ 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 sanitaire¹⁰¹ 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.

C - Les actions prévues au PIA 3

Au titre du PIA 3, l'action « Territoires d'innovation pédagogique » est dotée de 295 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 et de la jeunesse, et de l'Enseignement supérieur et de la recherche 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€. Comme indiqué précédemment, dans le cadre de leur déploiement à dix nouveaux territoires, des fonds de concours ont été créés en 2022.

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

¹⁰⁰ Rapport public thématique 2019, « *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé* » disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ 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

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 critiques formulées à l'encontre des actions du PIA 1 puis du PIA2 restent valables pour les opérations engagées dans le cadre de ce programme.

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. Au 30 juin 2022, 29 projets ont reçu leur acompte de 20 % de la subvention soit 15,8 M€ versés ;
- « 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. Sur les 20 dossiers déposés, le jury a désigné 17 lauréats.

D - Les actions prévues au PIA 4

Le MENJ participera au PIA 4 au titre des dispositifs suivants :

- la stratégie nationale d'accélération « enseignement et numérique » ;
- l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) relatif à l'« innovation dans la forme scolaire ». Doté d'une enveloppe de 250 M€ sur cinq ans, ce dispositif a pour objet de soutenir des projets expérimentaux et des démonstrateurs associant des écoles et EPLE à des partenaires extérieurs et visant à améliorer durablement leur fonctionnement. La première relève a donné lieu à la sélection de sept projets pour un montant de 59,6 M€. Une deuxième vague a été lancée. 61 projets sont éligibles sur les 65 déposés. Au sein de cette enveloppe, un montant de 150 M€ sera consacré à la création du fonds pour l'innovation pédagogique (FIP) ;
- l'AMI « compétences et métiers d'avenir ». Doté d'une enveloppe de 2,5 Md€, les vagues 1 et 2 ont permis de désigner 136 projets lauréats pour un montant total de 480 M€ ;
- les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR). Le PEPR « Enseignement et numérique » est doté de 77 M€ sur dix ans ; il permettra de constituer un entrepôt de données éducatives (Education Data Hub) à même de contribuer à la fois à un pilotage par la donnée des établissements et des académies, mais aussi à un travail affiné des enseignements à partir des traces d'apprentissages, et des EdTech pour les ressources existantes et à créer ;
- les TNE, dotés de 172 M€ au titre du PIA 4 en complément des crédits issus du PIA 3.

VI - 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, 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 12 ans

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* ». Dans le PAP 2022, le libellé de l'objectif 1 a évolué, avec la création de deux sous-indicateurs, basés sur les résultats des élèves en français et en mathématiques à l'entrée en sixième ; chaque sous-indicateur est décliné par sexe ainsi que, pour le public, et selon l'appartenance à l'éducation prioritaire.

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 2022 indique un résultat de 87 % d'une génération atteignant le baccalauréat en 2020. 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 2023 est de 82,5 % (85 % en 2022). 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 %. En 2021, le taux d'accès au bac était estimé à 82,8 % (PAP 2023), en baisse depuis 2020 (- 6,2 pt) mais supérieur de 2,3 pt au résultat de 2019 avant la crise sanitaire.

L'indicateur « Taux d'accès au baccalauréat » présente pour 2021 un écart de 9,2 pt entre le taux d'accès au bac des filles (87,5 %) et celui des garçons (78,3 %) ; ce résultat mérite un éclairage complémentaire, même si depuis le PAP 2022, les indicateurs ont été révisés, au profit d'un nouveau libellé « Mixité des filles et des garçons en terminale », et deux nouveaux sous-indicateurs « proportion, en terminale générale, de filles ayant choisi la spécialité Mathématiques », et « proportion de garçons ayant choisi la spécialité Histoire-géographie, géopolitique et sciences politiques ». Ces proportions étaient respectivement, à la rentrée scolaire 2020, de 41,9 % et 37,6 %.

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 sein de celle des enseignants, ce qui n'empêchera en rien la collaboration avec ces derniers. Le ministère demeure défavorable à ce transfert de la charge budgétaire, en raison des missions de ces personnels qui s'inscrivent dans le cadre de l'action pédagogique, avançant que leur rôle de conseil, d'accompagnement à l'orientation et de conseillers techniques auprès des établissements justifie leur prise en charge budgétaire par les programmes 140 et 141. Cependant, et comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner¹⁰², l'une des difficultés auxquelles se heurte l'activité des PsyEN tient notamment à des temps travail trop calqués sur les obligations de service hebdomadaire des enseignants, ce qui se traduit par un écart de temps de présence hebdomadaire entre les PsyEN du 1^{er} et du 2nd degré et reflète une conception trop réductrice de leur travail comme limité aux heures de présence des élèves. A l'inverse, leur rattachement au programme 230 permettra de clarifier leur situation et sera un facteur favorable à une meilleure gestion de ces personnels. La recommandation de la Cour est donc 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 49 indicateurs dans les programmes du PAP 2022.

Certains sous-indicateurs ont également été supprimés ou modifiés, en particulier afin d'illustrer la problématique filles-garçons. Du fait de l'intégration des personnels jeunesse et sport, le périmètre de certains indicateurs, en particulier pour le programme 214, a évolué.

En outre, conformément à la demande de la direction du budget exprimée dans ses circulaires depuis 2020, certains des indicateurs de performance de la MIES comprennent de nouveaux sous-indicateurs sexués.

¹⁰² Cour des comptes, *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

Ainsi, au niveau de la mission, les nouveaux indicateurs 1.1 « Proportion d'élèves performants et score moyen de l'ensemble des élèves en français à l'entrée en 6^e » et 1.2 « Proportion d'élèves performants et score moyen de l'ensemble des élèves en mathématiques à l'entrée en 6^e », intégreront dans le PAP 2023 la déclinaison filles/garçons. L'indicateur 2.2 « Taux d'accès au baccalauréat (champs public et privé) » sera également décliné pour les filles et les garçons.

Les programmes 141 et 139 comprennent des indicateurs « Mixité des filles et des garçons en terminale » et « Poursuite d'études des nouveaux bacheliers » (avec une déclinaison filles / garçons). Au-delà du taux d'accès au baccalauréat, la mise à disposition en 2022 de la déclinaison filles / garçons pour le « Taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB) » a été réalisée pour les résultats 2021 du DNB. L'observation des performances scolaires via l'ensemble des évaluations menées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) comporte systématiquement une analyse des résultats filles/garçons.

Il conviendrait cependant 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.

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 MASA précise que les travaux menés avec la DEPP du MENJ, jusqu'alors centrés sur la dépense par élève (cf. *infra*), se concentreront par la suite sur la convergence avec le taux d'accès aux examens.

Pour compléter l'information du citoyen, les effectifs et les résultats des élèves ainsi que des études sur le personnel sont par ailleurs publiés en ligne par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) pour le MENJ. Le MASA 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 MENJ a précisé la complexité de cette opération et a donné une estimation du temps passé à renseigner le dispositif de performance : un ETPT et 150 journées de travail par an (avec un intervalle de confiance probablement substantiel) 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 MASA, les programmes 142, 143 et 776¹⁰³ 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.

¹⁰³ P142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles et P776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture, qui relève du CAS « Développement agricole et rural ».

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, depuis 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. Pour autant, ces indicateurs ne présentent qu'une partie incomplète des compétences acquises par les élèves, alors que le MENJ 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. Le ministère n'entend pas ajouter un indicateur exhaustif sur l'atteinte du socle commun en fin de troisième, calculé à partir des résultats déjà utilisés pour le DNB¹⁰⁴.

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 2018¹⁰⁵ 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 n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a abaissé 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, ce qui impliquait d'adapter par la suite les indicateurs concernés.

Dans le PAP 2021 (et 2022), l'indicateur 2.1 n'avait 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 des dépistages obligatoires conforte toutefois le rôle de la médecine scolaire. Dans le PAP 2023, seul l'indicateur relatif à la visite médicale organisés dans la 6^e année des élèves a été enrichi. Devenu « Proportion d'élèves ayant bénéficié de visites médicales et de dépistage obligatoires », il comporte désormais cinq sous-indicateurs¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Il estime que si des évaluations exhaustives sont réalisées en début de sixième et des tests de positionnement en début de seconde, l'atteinte du socle commun en fin de troisième est appréciée par les professeurs tout au long de l'année et validée lors du conseil de classe du troisième trimestre de la classe de troisième.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *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

¹⁰⁶ Élèves en EP ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6^e année (indicateur ciblé) ; Pour information : élèves ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6^e année, hors EP ; Pour information : élèves en EP dans

Dans son rapport sur la santé des enfants¹⁰⁷, 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.

Pour autant, comme l'indique le ministère dans sa réponse, les réalisations de cet indicateur sont toujours établies sur la base de données manquant encore de représentativité. Elles ne sont toujours pas exhaustives et peuvent, donc, ne pas correspondre à la réalité globale de l'ensemble des académies.

Dans ce contexte, la Cour souligne que la collecte fiable et exhaustive de ces données doit être une priorité pour le ministère afin de donner sa pleine portée à l'indicateur 2.1 du programme 230.

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 indicateur et a même été supprimé dans le PAP 2022 du fait de l'indisponibilité des données au sein des différents systèmes d'information, nécessaires pour le renseigner. Cette décision, conséquence d'une difficulté de gestion, ne peut qu'interroger.

La Cour a déjà constaté les difficultés relatives à l'évaluation du système scolaire¹⁰⁸. 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'école¹⁰⁹, 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 MENJ a fait figurer, au niveau de la présentation stratégique de la mission, dans les PLF 2020 à 2022, 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

leur 6^e année dont les dossiers médicaux ont été analysés par un médecin de l'éducation nationale ; Pour information : élèves dans leur 6^e année dont les dossiers médicaux ont été analysés par un médecin de l'éducation nationale, hors EP.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, décembre 2017, www.ccomptes.fr

¹⁰⁹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

comparer les situations afin d'illustrer la priorité donnée par le seul MENJ au 1^{er} degré. 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 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. Cette donnée est d'ailleurs absente des éléments figurant dans le PAP 2023.

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 (7 347 € 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. Le coût unitaire de formation s'élève à 10 563 € en 2021, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2020¹¹⁰.

Le MASA mène un travail de fond avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du MENJ pour mettre en place un nouvel indicateur « Dépense de l'État pour la formation d'un élève de l'EAT » à compter du PAP 2023. 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.

Pour le MENJ, 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 MENJ, puisque son montant doit être communiqué annuellement par les établissements aux directions régionales des finances publiques. Les dépenses de l'État engagées sur les secteurs public et privé peuvent être publiées et assorties de commentaires sur les écarts constatés (poids différent des professeurs agrégés proportionnellement plus nombreux dans le 2nd degré public, poids plus important dans le privé sous contrat des maîtres délégués, participation financière des familles, cotisations retraites différentes, remplacement des enseignants absents moins coûteux, etc.) et d'une appréciation sur les résultats des élèves tenant compte de la composition sociale des écoles et des établissements, de façon à éclairer le Parlement et les citoyens, en particulier sur l'évolution dans le temps de l'efficacité des différents secteurs scolaires.

¹¹⁰ Cette évolution est en partie imputable au GVT mais également au besoin accru en personnel de surveillance dans le cadre de la crise sanitaire (dont le suivi des opérations de vaccination) avec un renfort de 49,5 ETPT d'AED.

L'affichage, en regard, de la dépense totale par élève calculée par la DEPP¹¹¹, 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 (indicateur 2.1), 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 MENJ.

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

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

Pour l'enseignement technique agricole, la refonte du dialogue de gestion, entamée en 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 encore peu sur les indicateurs des PAP.

¹¹¹ DEPP RERS 2022 : « 9.5 Les dépenses par élève et par étudiant ».

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 MENJ, 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. 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 MASA, 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'école 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.

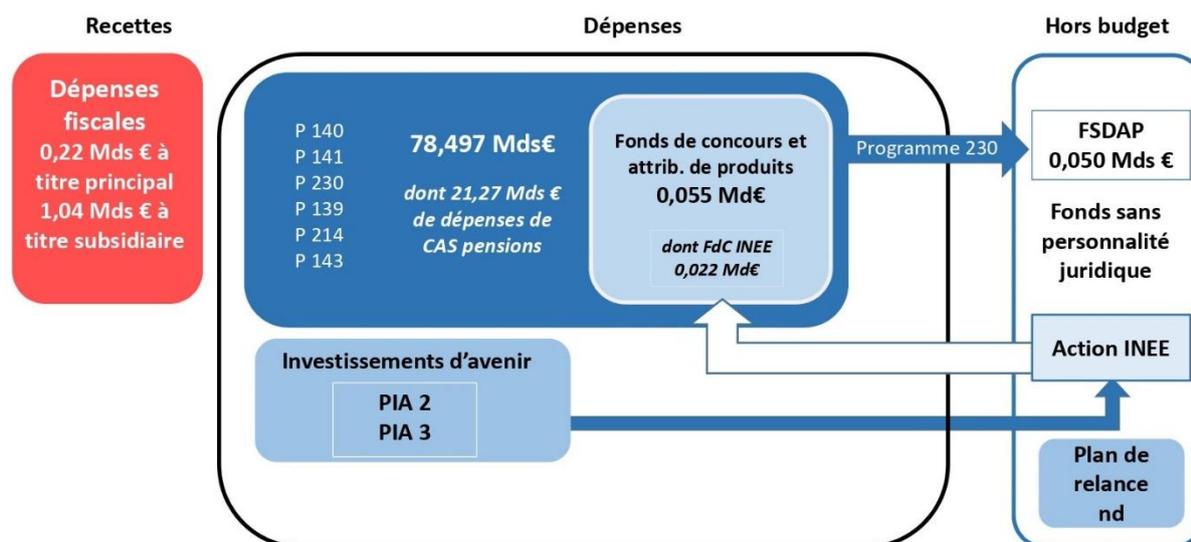
Dans ce contexte, et dans le prolongement des recommandations qu'elle a formulées précédemment, la Cour souligne la nécessité pour le MENJ de poursuivre les travaux devant permettre de renseigner les indicateurs LOLF annuellement tout en les déclinant à tous les niveaux opérationnels pour les dialogues de gestion, ainsi que d'établir des indicateurs de coût par élève par programme.

VII - 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.

Schéma n° 1 : dépense totale estimée de l'État en faveur de l'enseignement scolaire en 2022



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 78 598,60 M€ en AE et 78 496,83 M€ en CP. Il s'agit :

- des dépenses sur différents fonds de concours rattachés en 2022 et des attributions de produits pour un montant total de 49,75 M€ d'AE et 55,53 M€ de CP ;
- des dépenses fiscales, pour un montant de 220 M€ à titre principal et 1 039 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 toujours pas, l'objet d'un recensement ;
- 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 50 M€ ;
- des fonds du plan de relance, dont certaines actions complètent des actions issues des PIA (données non disponibles pour 2022).

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 17,4 M€ en AE et 22,4 M€ en CP. Le chiffrage précis des dépenses du PIA 3, pour l'exercice 2022, au profit de l'enseignement scolaire n'est pas disponible. Il en est de même pour les opérations relevant du PIA 4

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. *(Recommandation reconduite) : supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (MENJ) ;*
 6. *(Recommandation reconduite) : transférer la charge budgétaire des psychologues de l'éducation nationale, inscrite aux programmes 140 et 141, vers le programme 230, Vie de l'élève (MENJ).*
-

Annexes

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

Titre de la publication	Date de la publication
<u>La scolarisation des élèves allophones</u>	Mars 2023
<u>Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés</u>	Février 2023
<u>Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement</u>	Janvier 2023
<u>Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l'Éducation nationale</u>	Mai 2022
<u>Une école plus efficacement organisée au service des élèves</u>	Décembre 2021
<u>La gestion des absences des enseignants</u>	Décembre 2021
<u>La formation à la citoyenneté</u>	Octobre 2021
<u>La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire</u>	Mars 2021
<u>Le système éducatif dans les académies ultramarines</u>	Décembre 2020
<u>Les médecins et les personnels de santé scolaire</u>	Mai 2020
<u>L'école et le sport : une ambition à concrétiser</u>	Septembre 2019
<u>Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé</u>	Juillet 2019

Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	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.	Le MENJ fait valoir que le budget de la MIES est caractérisé par une forte rigidité de la dépense (92,5 % des crédits étant destinés à rémunérer les personnels, tandis qu'une part importante des crédits HT2 est destinée à couvrir des dépenses « très contraintes ou faisant l'objet d'un engagement ministériel fort »). Dans ce contexte, le MENJ juge « difficile » de mettre en œuvre cette recommandation, soulignant toutefois les efforts « soutenus » de redéploiements mis en œuvre pour permettre <i>in fine</i> une annulation partielle des crédits gelés.	Sauf à priver d'utilité le principe même de la réserve de précaution, la Cour ne peut que renouveler cette recommandation en incitant le MENJ à faire porter le gel de crédits sur des dépenses effectivement pilotables.	Non mise en œuvre
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.	Le MENJ fait valoir que ces crédits font l'objet d'un suivi mensuel. S'agissant du P139, 1,3 M€ de CP (sur 37,9 M€ ouverts en LFI) n'ont pas été consommés, ce que le MENJ explique par un redéploiement effectué afin de prendre en charge les actions de formation initiale des maîtres du privé sous contrat (subvention de 0,5 M€ à l'organisme de formation Formiris, notamment). S'agissant du P140, 4,1 M€ de CP (sur 18 M€ ouverts en LFI) n'ont pas été consommés, sans que le MENJ n'explique cette sous-consommation. S'agissant du P141, 4,4 M€ de CP (sur 27,7 M€ ouverts en LFI) n'ont pas été consommés.	Ainsi que le mentionne incidemment le MENJ dans sa réponse, l'année 2021 était encore fortement marquée par les effets de la crise sanitaire, ce qui limite la pertinence d'une comparaison entre 2022 et 2021 (cf. P141 notamment). En revanche, on peut constater une progression par rapport à la période d'avant crise sanitaire (84 % de consommation en 2022 contre 77 % en 2019 et 56 % en 2018). Des marges de progression réelles demeurent en la matière (particulièrement sur les P140 et P141) afin d'optimiser la consommation de ces crédits, dans un contexte où les besoins de formation des enseignants et personnels de direction restent importants. Ce sujet devrait être une priorité pour le MENJ dans les années à venir.	Partiellement mise en œuvre
3	Placer tous les assistants d'éducation et les AESH du MENJ et du MAA sous plafond d'emplois.	Le MENJ indique que le passage de l'intégralité des AESH sous plafond d'emplois État est programmé sur la période 2023-2025. Les assistants d'éducation recrutés en CDI (ce qui est permis par le décret n° 2022-1140 du 9 août 2022 à partir de six années d'exercice) seront décomptés du plafond d'emplois État dès 2023.	Cette recommandation peut être maintenue dans l'attente de sa mise en œuvre intégrale.	Mise en œuvre en cours

4	Supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires.	Le MENJ indique que le dispositif sera mis en extinction à la rentrée scolaire 2024, les versements aux communes étant diminués de 50 % en 2023.	Cette suppression ayant été arbitrée dans le cadre du PLF 2023, la recommandation semble pouvoir être supprimée.	Mise en œuvre en cours.
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.	Le MENJ indique qu'il demeure défavorable à ce transfert, en raison des missions de ces PsyEn qui s'inscrivent dans le cadre de l'action pédagogique. Leur rôle de conseil, d'accompagnement à l'orientation et de conseillers techniques auprès des établissements justifie, pour le MENJ, leur prise en charge budgétaire par les P140 et 141.	La Cour continue de considérer qu'il est nécessaire de clarifier la situation de ces personnels, dont la gestion est encore noyée au sein de celle des enseignants. Ce transfert n'empêchera en rien la collaboration des PsyEn avec ces derniers.	Refus
6	Modifier l'indicateur 2.1 du programme 230 pour rendre compte de la réalisation des bilans de santé obligatoires pour tous les élèves.	Le MENJ fait valoir que l'indicateur 2.1 a évolué dans le PAP 2023, et mesure désormais la « proportion d'élèves ayant bénéficié de visites médicales et de dépistage obligatoires » en remplacement de l'indicateur « proportion d'élèves des écoles en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6 ^e année ».	Cette recommandation peut être regardée comme ayant été mise en œuvre.	Mise en œuvre
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.	Le MENJ indique que, depuis le PAP 2022, les résultats des évaluations nationales à l'entrée en 6 ^e sont intégrés aux objectifs de la mission (objectif 1, indicateurs 1 et 2). Le libellé de ces deux indicateurs a d'ailleurs évolué en 2023 : ils ne présentent plus la proportion d'élèves ayant une maîtrise satisfaisante ou très bonne des connaissances et des compétences en français ou en mathématiques à l'entrée en sixième, mais la « Proportion d'élèves performants et score moyen de l'ensemble des élèves en français à l'entrée en 6 ^e » (indicateur 1) et la « Proportion d'élèves performants et score moyen de l'ensemble des élèves en mathématiques à l'entrée en 6 ^e » (indicateur 2). Selon le MENJ, la restitution de ces indicateurs sous cette forme permet de concilier, d'une part, leur appropriation aisée par les professeurs et, d'autre part, un rapprochement de la répartition des standards internationaux et de ceux utilisés dans le cycle national d'évaluations sur échantillon CEDRE. S'agissant de la déclinaison de ces indicateurs à tous les niveaux opérationnels, le MENJ indique que « dans le cadre des dialogues stratégiques et de performance, les évaluations exhaustives, annuelles, de tous les élèves de CP, de CE1, de 6 ^e et de 2 nd e sont largement exploitées, dans la mesure où elles constituent une aide au pilotage pédagogique des écoles et des collèges et sont employées, également, comme outils de pilotage académique et infra-académique ».	La partie de la recommandation relative à la mise au point d'indicateurs de coût par élève n'est pas traitée. Par ailleurs, même s'agissant du périmètre abordé par le MENJ dans sa réponse, des marges de progression demeurent manifestement s'agissant de la déclinaison, qui doit être systématisée, des indicateurs présents dans le PAP à tous les niveaux opérationnels, afin que les résultats aux évaluations servent réellement d'outils de pilotage sur le terrain.	Non mise en œuvre

* *Totalement 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	24 162,04	120,81	120,81		0,00	42,43	1,60	25,00	25,00	1,60	0,00
P 141	34 495,34	172,48	172,48		0,00	113,84	4,48	25,00	25,00	4,48	0,00
P 230	2 935,47	14,68	14,68		0,00	3 923,88	61,28	75,00	122,79	13,48	0,00
P 139	7 175,62	35,88	35,88		0,00	821,35	8,85	10,00	13,00	5,85	0,00
P 214	1 819,09	9,10	9,10		0,00	740,74	25,77		25,77		0,00
s/total MENJ	70 587,56	352,94	352,94	0,00	0,00	5 642,24	101,98	135,00	211,56	25,42	0,00
P 143	996,19	4,98	4,98		0,00	530,87	12,29	12,51	12,51	12,29	0,00
Total MIES	71 583,76	357,92	357,92	0,00	0,00	6 173,11	114,27	147,51	224,07	37,71	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	Réserve en fin de gestion
P 140	24 162,04	120,81	120,81		0,00	42,43	1,60	25,00	25,00	1,60	0,00
P 141	34 495,34	172,48	172,48		0,00	113,84	4,48	25,00	25,00	4,48	0,00
P 230	2 935,47	14,68	14,68		0,00	3 923,88	61,28	75,00	120,72	15,56	0,00
P 139	7 175,62	35,88	35,88		0,00	821,35	8,85	10,00	13,00	5,85	0,00
P 214	1 819,09	9,10	9,10		0,00	775,12	27,14		27,14		0,00
s/total MENJ	70 587,56	352,94	352,94	0,00	0,00	5 676,61	103,36	135,00	210,87	27,49	0,00
P 143	996,19	4,98	4,98		0,00	530,95	12,29	12,51	12,51	12,29	0,00
Total MIES	71 583,76	357,92	357,92	0,00	0,00	6 207,56	115,65	147,51	223,38	39,78	0,00

Source : Cour des comptes d'après données ministères

**Tableau n° 32 : la gestion de la réserve de précaution sur les crédits HT2
du programme 143**

	AE	CP
Réserve de précaution HT2 (30 décembre 2021)	6 095 096	6 098 437
Crédits bloqués sur le privé du rythme approprié (LP 29 juillet 2021)	8 702 817	8 702 817
Crédits bloqués sur le privé du temps plein (LP 29 juillet 2021)	10 000 000	10 000 000
Total réserve de précaution + crédits bloqués	24 797 913	24 801 254
Décret d'avance n° 2022-512 (réserve de précaution)	-6 095 096	-6 098 437
Décret d'avance n° 2022-512 (crédits bloqués sur rythme approprié)	-6 192 830	-6 189 489
Total crédits annulés par décret d'avance	-12 287 926	-12 287 926
LFR n° 1 (crédits réouverts)	12 287 926	12 287 926
Crédits bloqués sur le privé du rythme approprié	2 509 987	2 513 328
Crédits bloqués sur le privé du temps plein	10 000 000	10 000 000
Réserve de précaution	12 287 926	12 287 926
Total réserve de précaution + crédits bloqués	24 797 913	24 801 254

Source : Cour des comptes d'après données ministères

Annexe n° 4. les mouvements de fongibilité asymétrique

Programmes	Montant en k€	Motif
139 - Enseignement privé	1,63	Droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire
140 - 1er degré public	4 364,97	Droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires instauré par la loi n°2008-790 du 20 août 2008
	2 897,24	Gratification de stage des étudiants de master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) à la rentrée 2022 (6 500 stagiaires)
	83,50	Convention entre l'académie d'Orléans-Tours et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)
141 - 2nd degré public	829,67	Mise à disposition d'agents du ministère à l'Institut de France (10,8 ETP) dans le cadre de la convention du 3 décembre 2019
	2 585,33	Gratification de stage des étudiants de master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) à la rentrée 2022 (5 115 stagiaires)
	300,83	Dépenses de masse salariale de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au titre des actions menées dans le cadre du PIA
214 - Soutien	1 890,00	Frais de gestion liés au transfert à Pôle emploi de la gestion de l'indemnisation du chômage des agents relevant des MENJ-MESR
	900,00	Mise à disposition de personnels du ministère auprès de l'Association d'entraide
	390,00	Rémunération des professeurs de sport initialement affectés en services Jeunesse et sports et dont les missions ont été transférées aux CREPS dans le cadre de la réforme du sport de haut niveau
	17 820,00	Pénalité versée au FIPHFP par le MENJS au titre de la campagne 2022
	216,97	Dépenses de masse salariale de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au titre des actions menées dans le cadre du PIA
	-4 574,92	Mouvement de fongibilité symétrique des crédits du fonds de concours « Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la Covid-19 menée par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports » pour assurer la prise en charge de la rémunération des médiateurs de lutte anti-Covid
230 - Vie de l'élève	14 244,19	Revalorisation des AESH suite à la publication de la nouvelle grille indiciaire (décret n° 2021-1106 du 23 août 2021)
	10 393,91	Financement de la rémunération de 1 181 AED en préprofessionnalisation, du maintien des AED en CDI sur le HT2, et revalorisation de la rémunération des AED à la suite aux augmentations du SMIC (mesures non budgétées en PLF 2022)
	194,43	Financement de la rémunération des personnels mis à disposition par les académies auprès de certaines MDPH
	320,55	Gratification de stage des étudiants de master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) à la rentrée 2022
s/total MENJ	52 858,28	
143 - Enseignement technique agricole	21 261,33	Aide financière forfaitaire versée aux associations ou organismes fonctionnant selon le temps plein (« subvention article 44 »).
s/total MASA	21 261,33	
Total mission	74 119,61	

Source : MENJ et MASA

Annexe n° 5. les décrets de transfert et de virement, en milliers d'euros

Transferts entrants	Prog.	T2	HT2	ETPT
Transfert en provenance du programme 147 – <i>Politique de la ville</i> 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	493,00		9
	141	1 052,86		18
	214	650,00		8
	230	60,00		1
Transfert en provenance du programme 215 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> destiné au financement de l'utilisation de l'infrastructure de gestion de clefs « Plateforme nationale de confiance numérique »	214		280,41	
Transfert en provenance du programme 141 – <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> destiné au financement de la prime d'activité	143	6 049,82		
Transfert en provenance du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement de la revalorisation de la part fixe de l'indemnité spécifique des délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI)	214	63,99		
Transfert en provenance du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement du transfert des assistants à la délégation régionale académique à la recherche et à l'innovation pour les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur	214	165,46		3
Transfert en provenance du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement du transfert des délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation pour la Corse et la Réunion	214	196,89		2
Transfert en provenance du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement des activités de la Chancellerie de Toulouse, dissoute, reprises par le rectorat	214		43,54	
Transfert en provenance du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement d'un complément de transfert pour décharges syndicales complètes	214	156,07		
Transfert en provenance du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement d'un complément de transfert pour des mises à disposition sortantes en services centraux	214	417,83		
Transfert en provenance du programme 304 – <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i> destiné au financement du versement aux communes de crédits pour leur permettre de financer la distribution de petits déjeuners à l'école	230		9 600,00	
Transfert en provenance du programme 364 – <i>Cohésion</i> destiné au financement de la mesure poursuite d'études pour les néo-bacheliers	139	2 900,00		
Transfert en provenance du programme 364 – <i>Cohésion</i> destiné au financement de la mesure poursuite d'études pour les néo-bacheliers et cordées de la réussite	141	20 000,00		
Transfert en provenance du programme 147 – <i>Politique de la ville</i> destiné au financement du remboursement 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	220,00		4
Transfert en provenance du programme 147 – <i>Politique de la ville</i> destiné au financement du remboursement 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	141	518,75		9
Transfert en provenance du programme 147 – <i>Politique de la ville</i> destiné au financement du remboursement 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	214	315,00		2
Transfert en provenance du programme 147 – <i>Politique de la ville</i> destiné au financement du remboursement 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	230	30,00		1
Transfert en provenance du programme 215 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> destiné au financement de l'adhésion à la solution VAS/VITAM (logiciel interministériel d'archivage électronique)	214		89,46	
Transfert en provenance du programme 148 – <i>Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines</i> destiné à l'accompagnement à la restructuration de l'ONISEP	214		29,53	
Transfert en provenance du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement du transfert des assistants à la délégation régionale académique à la recherche et à l'innovation pour les régions Hauts-de-France, Grand-Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur	214	75,90		1,33
Transfert en provenance du programme 425 – <i>Financement structurel des écosystèmes d'innovation</i> de la mission <i>Investir pour la France de 2030</i> et destinés au financement d'un fonds d'innovation pédagogique	139		10 000,00	
	140		25 000,00	
	141		25 000,00	
Transfert de crédits en provenance du programme 366 – <i>Matériels sanitaires</i> pour faire face à la crise de la covid-19	214		3 500,00	
Transfert en provenance du programme 231 – <i>Vie étudiante</i> destiné au financement du versement de l'aide exceptionnelle de solidarité n° 3 aux étudiants boursiers	143		676,80	
Transfert en provenance du programme 143 – <i>Enseignement technique agricole</i> destiné au financement d'une étude sur l'évolution des systèmes d'information	214		152,13	
Total transferts entrants		32 281,81	74 371,86	42

Transferts sortants	Prog.	T2	HT2	ETPT
Transfert à destination du programme 105 – <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i> destinés au financement de l'association mémorielle Ibuka (Rwanda)	230		-10,00	
Transfert à destination du programme 217 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> destinés au financement de l'offre de messagerie (MEL, ex Mélanie 2)	143		-459,58	
Transfert à destination du programme 214 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> destinés au financement de l'application Jitsi permettant l'organisation de réunions à distance	214		-22,11	
Transfert à destination du programme 216 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur</i> destiné au financement de l'hébergement- exploitation du SI PHILAE par le ministère de l'intérieur	214		-1,42	
Transfert à destination du programme 302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i> destiné au financement de prestations d'hébergement dans le Centre serveur des Douanes à Osny	214		-502,08	
Transfert à destination du programme 129 – <i>Coordination du travail gouvernemental</i> destiné au financement des frais de prise en charge de la téléphonie de l'association Accueil des villes françaises (AVF) sur le premier semestre 2022	214		-18,00	
Transfert à destination du programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i> destiné au financement de prestations de services informatiques interministérielles (financement d'un marché de support de logiciel libre)	214		-64,88	
Transfert à destination du programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i> destiné au financement de l'utilisation de l'application de pilotage et de reporting pour la gestion interne des risques (AGIR)	214		-74,42	
Transfert à destination du programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i> destiné au financement de l'utilisation du service d'impression du courrier (IMPRIMFiP)	214		-0,40	
Transfert à destination du programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i> destiné au financement du transfert d'emplois de personnels dans le cadre de la constitution d'un centre de gestion financière (CGF) dans l'académie de Rennes	214	-254,52	-11,16	-5,25
Transfert à destination du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement de la convergence indemnitaire du rendez-vous salarial 2020	141	-1 150,00		
Transfert à destination du programme 231 – <i>Vie étudiante</i> destiné au financement de la convergence indemnitaire du rendez-vous salarial 2020	141	-1 150,00		
	214		-55,00	
Transfert à destination du programme 129 – <i>Coordination du travail gouvernemental</i> 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		-227,22	
Transfert à destination du programme 215 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> destiné au financement de l'hébergement des baies du MENJ par le ministère chargé de l'agriculture à Toulouse	214		-291,76	
Transfert à destination du programme 218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i> destiné au financement de la campagne de communication relative au développement de la marque Choisir le service public qui vise à renforcer l'attractivité de l'État employeur	230		-20,00	
Transfert à destination du programme 361 – <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> destiné au financement par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports du montant prévu par la convention de partenariat interministériel de novembre 2021	214		-41,76	
Transfert à destination du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement de la gestion de la téléphonie fixe d'un site à Paris (lignes, consommations, infogérance)	214		-120,00	
Transfert à destination du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement de la gestion de la liaison des CREPS au réseau interministériel de l'État (RIE)	214		-157,94	
Transfert à destination du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement du fonctionnement courant de la direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population de Saint-Pierre et Miquelon	141	-6 049,82		

Transfert à destination du programme 143 – <i>Enseignement technique agricole</i> destiné au financement de la prime d'activité	214		-120,00	
Transfert à destination du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement de la gestion de la liaison des CREPS au réseau interministériel de l'État (RIE)	214	-21,82		- 0,25
Transfert à destination du programme 124 – <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> destiné au financement temporaire d'un emploi au profit de la CIIVISE	140		-1 482,50	
Transfert à destination du programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> destiné au financement des INSPE	140		-2 767,50	
Transfert en provenance du programme 214 – <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i> destiné au financement d'une étude sur l'évolution des systèmes d'information	143		-152,13	
Total transferts sortants		-8 626,16	-6 599,86	-5,5

Virements	Prog.	T2	HT2	ETPT
Virement à destination du programme 215 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> destiné au financement de l'acheminement de masques chirurgicaux pour le compte des établissements de l'enseignement technique agricole	143		-47,52	
Virement à destination du programme 215 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> destiné au financement de l'acquisition d'antivirus pour le compte des établissements de l'enseignement technique agricole	143		-12,43	
Virement à destination du programme 219 – <i>Sport</i> destiné au financement des mises à disposition du groupement d'intérêt public Campus des sports de Bretagne	214	-131,94		
Virement à destination du programme 219 – <i>Sport</i> destiné au financement d'un emploi vers l'école nationale des sports de montagne	214	-67,39		
Virement à destination du programme 219 (hors titre 2) – <i>Sport</i> destiné au financement de la poursuite du transfert du sport de haut niveau aux CREPS	214	-31,86		
Virement en provenance du programme 149 – <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i> destiné au financement de la formation des agriculteurs et travailleurs appelés à exercer des responsabilités dans des organisations syndicales ou professionnelles	143		4 708,00	
Total virements		-231,19	4 648,05	0

Sources : décret n° 2022-934 du 27/06/22 et décret n° 2022-1517 du 5/12/22

Annexe n° 6. les reports de crédits

		Total reports		dont T2	
		AE	CP	AE	CP
Programme 140	FDC	44 443	44 290	0	0
	Crédits généraux	650 299	1 197 342	0	0
	Total reports P140	694 742	1 241 632		
Programme 141	FDC	9 417 075	9 427 959	1 272 892	1 272 892
	Crédits généraux	330 944	1 177 340	0	0
	Total reports P141	9 748 019	10 605 299	1 272 892	1 272 892
Programme 230	FDC	2 400 234	2 563 886	0	0
	Crédits généraux	10 954 239	11 323 562	0	0
	Total reports P230	13 354 473	13 887 448		
Programme 139	FDC	570 180	565 530	0	0
	Crédits généraux	2 310 931	2 494 074	0	0
	Total reports P139	2 881 111	3 059 604	0	0
Programme 214	AENE	258 201 551			
	FDC	64 850 663	99 300 617	4 358 155	4 358 155
	Crédits généraux	13 745 209	3 239 768	0	0
	Total reports P214	336 797 423	102 540 385		
Programme 143	AENE	925	0	0	0
	Crédits généraux	3 787 698	12 149 339	0	0
	Total reports P143	3 788 623	12 149 339	0	0

Source : ministères

Annexe n° 7. données relatives aux recrutements des enseignants

Tableau n° 33 : évolution des détachements dans les corps enseignants du second degré

<i>Année</i>	Corps d'accueil	Nombre de personnels accueillis en détachement à la rentrée N
2017	Professeurs agrégés	18
	Professeurs certifiés	205
	Professeurs de lycée professionnel	41
	Professeurs d'éducation physique et sportive	15
	Total	279
2018	Professeurs agrégés	21
	Professeurs certifiés	209
	Professeurs de lycée professionnel	40
	Professeurs d'éducation physique et sportive	11
	Total	281
2019	Professeurs agrégés	20
	Professeurs certifiés	232
	Professeurs de lycée professionnel	38
	Professeurs d'éducation physique et sportive	17
	Total	307
2020	Professeurs agrégés	15
	Professeurs certifiés	285
	Professeurs de lycée professionnel	50
	Professeurs d'éducation physique et sportive	15
	Total	365
2021	Professeurs agrégés	19
	Professeurs certifiés	260
	Professeurs de lycée professionnel	40
	Professeurs d'éducation physique et sportive	23
	Total	342

Source : MENJ

Tableau n° 34 : évolution des détachements dans le corps de professeurs des écoles

<i>Année</i>	Nombre de personnels accueillis en détachement à la rentrée N	Dont enseignants du 2 nd degré, PsyEN et CPE
<i>2017</i>	73	40
<i>2018</i>	81	40
<i>2019</i>	55	37
<i>2020</i>	70	39
2021	89	50

Source : MENJ

Tableau n° 35 : évolution des démissions et ruptures conventionnelles de 2017 à 2021 des enseignants du premier degré public

1D	En PP					2021 EN ETP				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Démissions titulaires	748	910	1020	986	957	329	446	548	522	522
dont titulaires de moins de 5 ans	171	256	319	340	357	121	201	250	267	269
Démissions stagiaires	526	522	488	471	578	259	255	235	223	279
Ruptures conventionnelles	-	-	-	39	727	-	-	-	24	516

Source : MENJ, Annuaire fin de fonction AGAPE au 1^{er} octobre 2021

Champ : France + DOM, toutes positions d'activité

Tableau n° 36 : évolution des démissions et ruptures conventionnelles de 2017 à 2021 des personnels du second degré public (y compris CPE et psychologues)

2D	En PP					En ETP				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Démissions titulaires	613	599	781	764	691	255	251	325	350	294
dont titulaires de moins de 5 ans	165	181	254	264	229	102	105	142	154	144
Démissions stagiaires	315	378	389	355	308	159	187	187	175	158
Ruptures conventionnelles	-	-	-	33	477	-	-	-	24	337

Source : MENJ, Annuaire fin de fonction EPP au 1^{er} octobre 2021

Champ : France + DOM + COM, toutes positions d'activité

Tableau n° 37 : effectif des personnels du premier degré public en position de disponibilité (situation en avril 2022)

	Total	Instituteur d'état recruté à Mayotte	Instituteur	Professeur des écoles classe normale	Professeur des écoles hors classe	Professeur des écoles cl exceptionnelle
<i>Dispo d'office après CLD, CLM ou CMO</i>	136		3	108	24	1
<i>Dispo en vue adoption d'un enfant</i>	1			1		
<i>Dispo office mandat parl. Ou membre gouv.</i>	6			1	4	1
<i>Dispo pour convenances personnelles</i>	2 017	5	55	1 847	92	18
<i>Dispo pour créer une entreprise</i>	148	1	2	134	9	2
<i>Dispo pour élever enfant moins de 12 ans</i>	2 352	11	9	2 316	16	
<i>Dispo pour élever enfant moins de 8 ans</i>	197	2		193	1	1
<i>Dispo pour études ou recherches</i>	95		1	90	4	
<i>Dispo pour mandat d'élu local</i>	57	1	6	42	8	
<i>Dispo pour soins ascendant handicapé</i>	14		1	13		
<i>Dispo pour soins ascendant maladie grave</i>	87	1	6	73	7	
<i>Dispo pour soins conjoint handicapé</i>	4		2	2		
<i>Dispo pour soins conjoint maladie grave</i>	20		2	18		
<i>Dispo pour soins enfant maladie grave</i>	36	1	4	30	1	
<i>Dispo pour suivre son conjoint</i>	4 337	15	283	3 930	97	12
<i>Dispo soins enfant à charge/handicapé</i>	58		8	49	1	
<i>Autres disponibilités</i>	37		6	33	2	
Total	9 602	37	388	8880	266	35

Source : MENJ (DGRH)

Tableau n° 38 : effectif des personnels du second degré public en position de disponibilité (situation en avril 2022)

Positions de disponibilité / Corps	Total général	Adj. d'enseignement	Agrégé	CPE	Certifié	Ch. Ens. EPS	Chaire sup	PLP	PEGC	Prof. EPS
Dispo pour convenances personnelles	4 638	5	1 044	102	2 703	5	7	502	8	262
Dispo pour suivre son conjoint	4 337	5	820	76	2 740	13	2	427	9	245
Dispo pour élever enfant moins de 12 ans	1 333		300	29	817		1	127		59
Dispo pour études ou recherches	814		586	3	198		1	11		15
Dispo pour élever enfant moins de 8 ans	323		76	6	202			26		13
Dispo pour créer une entreprise	171		23	6	104			24		14
Dispo pour soins ascendant maladie grave	116		17	1	78			14		6
Dispo d'office après CLD, CLM ou CMO	106		5	2	73			22		4
Dispo pour mandat d'élu local	60		13	1	33			11	1	1
Dispo soins enfant à charge/handicapé	50	2	7	1	36			3		1
Dispo pour soins enfant maladie grave	21		1		17			2		1
Dispo pour soins conjoint maladie grave	20		5		12			3		
Autres disponibilités	39		7		25			7		
Total général	12 028	12	2 904	227	7 038	18	11	1 179	18	621

Source : MENJ (DGRH)

Tableau n° 39 : les concours de l'enseignement public : évolution des postes proposés, des candidats et des lauréats

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 2022/2021
<i>CRPE externe (1)</i>	Postes	12 696	11 489	10 508	11 062	9 573	9 448	- 1,3 %
	Présents	36 987	38 704	36 297	35 512	33 119	18 629	- 43,8 %
	Admis	12 691	11 452	10 321	11 133	9 408	7 837	-16,7 %
<i>CRPE interne</i>	Postes	462	491	422	463	417	503	20,6 %
	Présents	937	1 125	1 036	1 100	1 023	1 246	21,8 %
	Admis	351	330	283	353	327	321*	
<i>Tous concours 1^{er} degré public</i>	Postes	13 158	11 980	10 930	11 525	9 990	9 951	- 0,4 %
	Présents	37 924	39 829	37 333	36 612	34 142	19 875	- 41,8 %
	Admis	13 042	11 782	10 604	11 486	9 735	8 158*	
<i>Agrégation externe</i>	Postes	1 975	1 610	1 615	1 615	1 610	1 605	- 0,3 %
	Présents	11 479	10 700	10 006	9 896	8 966	8 913	- 0,6 %
	Admis	1 747	1 496	1 489	1 518	1 530	1 542	0,8 %
<i>Agrégation interne</i>	Postes	975	975	995	995	1 000	1 015	1,5 %
	Présents	10 229	10 012	10 167	9 562	9 127	9 689	6,2 %
	Admis	974	970	995	995	996	1 015	1,9 %
<i>CAPES externe (1)</i>	Postes	7 665	6 173	5 820	5 865	5 860	5 725	- 2,3 %
	Présents	21 025	20 728	19 864	18 294	18 329	10 724	- 41,5 %
	Admis	6 328	5 806	5 247	5 498	5 577	4 210	- 24,5 %
<i>CAPES interne</i>	Postes	835	835	1 025	1 015	1 030	1 025	- 0,5 %
	Présents	4 834	4 252	4 318	4 175	4 400	4 065	- 7,6 %
	Admis	821	810	995	995	992	984	- 0,8 %
<i>CAPEPS externe</i>	Postes	800	630	650	670	670	690	3,0 %
	Présents	3 837	4 068	4 291	4 428	4 579	2 737	- 40,2 %
	Admis	800	630	650	670	670	686	2,4 %
<i>CAPEPS interne</i>	Postes	70	70	80	80	80	80	0,0 %
	Présents	690	728	825	941	1 104	1 083	- 1,9 %
	Admis	70	70	80	80	79	80	1,3 %
<i>CAPET externe (1)</i>	Postes	670	535	650	665	670	655	- 2,2 %
	Présents	2 919	3 006	2 653	2 273	2 309	1 541	- 33,3 %
	Admis	632	506	549	531	556	516	- 7,2 %
<i>CAPET interne</i>	Postes	85	85	120	130	110	125	13,6 %
	Présents	515	508	699	662	857	864	0,8 %
	Admis	85	82	120	130	109	119	9,2 %
<i>CAPLP externe (1)</i>	Postes	1 930	1 590	1 445	1 355	1 350	1 445	7,0 %
	Présents	5 958	5 727	5 265	4 466	4 069	3 086	- 24,2 %
	Admis	1 656	1 423	1 260	1 254	1 182	1 016	- 14,0 %
<i>CAPLP interne</i>	Postes	315	315	460	460	460	425	- 7,6 %
	Présents	1 459	1 576	1 674	1 457	1 665	1 522	- 8,6 %
	Admis	281	290	391	387	357	362	1,4 %
<i>Tous concours 2nd degré public</i>	Postes	15 320	12 818	12 860	12 850	12 840	12 790	- 0,4 %
	Présents	62 945	61 305	59 762	56 154	55 405	44 224	- 20,2 %
	Admis	13 394	12 083	11 776	12 058	12 048	10 530	- 12,6 %

Source : Cour des comptes d'après données du MENJ (RERS et DGRH) et site internet « devenirenseignant.gouv.fr »

Champ : France métropolitaine + DROM + COM + Nouvelle-Calédonie.

pour les admis de la session 2022

* Pour la session 2022 du CRPE interne, le nombre d'admis n'intègre pas le 1^{er} concours interne (résultats non disponibles)

(1) Y compris les troisièmes concours.

Annexe n° 8. données relatives aux dépenses fiscales

Tableau n° 40 : évolution des dépenses fiscales, de 2012 à 2022, en M€

Nom du dispositif	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants (jusqu'au 1er septembre 2015) (n°120110)	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)	305	335	350	340	440	450	465	540	540	234	322
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)	220	240	275	280	290	325	332	350	340	329	353
Sous-total P141	563	615	670	670	765	775	797	890	880	563	675
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (n°110215)	230	235	196	172	170	170	173	170	204	213	220
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)	675	830	768	770	880	983	909	423	385	330	364
Sous-total P230	905	1 065	964	942	1 050	1 108	1 082	593	589	543	584
TOTAL MIES	1 468	1 680	1 634	1 612	1 815	1 883	1 879	1 483	1 469	1 106	1 259

2012 à 2021, réalisation et 2022, prévision

Source : MENJ

Annexe n° 9. données relatives aux opérateurs

Tableau n° 41 : emplois des opérateurs, en ETPT

		RAP 2020	RAP 2021	2022	Variation 2022-2020	Variation %
CEREQ	Emplois sous plafond	91	90	96	5	5%
	Emplois hors plafond	3	5	6	3	86%
CNED	Emplois sous plafond	902	884	866	-36	-4%
	Emplois hors plafond	7	10	22	15	214%
FEi	Emplois sous plafond	239	242	245	6	2%
	Emplois hors plafond	15	17	18	3	20%
ONISEP	Emplois sous plafond	401	334	319	-82	-20%
	Emplois hors plafond	11	8	22	11	100%
Réseau Canopé	Emplois sous plafond	1 255	1 190	1 209	-46	-4%
	Emplois hors plafond	7	10	39	32	457%

Pour les exercices 2020 et 2021, les données sont issues des RAP, et pour l'exercice 2022, elles proviennent d'un questionnaire réalisé auprès des opérateurs en début d'année 2021.

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 RAP.

Source : MENJ

Annexe n° 10. données relatives aux fonds de concours

Tableau n° 42 : fonds de concours, rattachements 2022, en AE et CP, en euros

Programme	Compte	Code fonds	Libellé	Rattachements 2022	
				AE	CP
P139	HT2	1-2-00646	Investissement d'avenir : participation aux dépenses hors titre 2	137 800	137 800
Total P139				137 800	137 800
P140	T2	1-2-00687	Investissement d'avenir : participation aux dépenses de personnel	476 052	476 052
	HT2	1-2-00884	Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	218 612	218 612
		1-2-00647	Investissement d'avenir : participation aux dépenses hors titre 2	2 009 138	2 009 138
Total P140				2 703 801	2 703 801
P141	T2	1-1-00722	Participation de la Commission européenne aux dépenses de personnel (T2) des écoles européennes agréées	413 849	413 849
		1-2-00688	Investissement d'avenir : participation aux dépenses de personnel	744 246	744 246
	HT2	1-1-00886	Participation du FEDER à l'équipement technologique et informatique des établissements du 2nd degré	800 000	800 000
		1-2-00261	Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	566 582	566 582
		1-2-00441	Innovation numérique pour l'excellence éducative P141	5 100	5 100
		1-1-00720	Participation de la Commission européenne aux dépenses hors titre 2 des écoles européennes agréées	338 604	338 604
		1-2-00648	Investissement d'avenir : participation aux dépenses hors titre 2	1 775 562	1 775 562
Total P141				4 643 942	4 643 942
P214	T2	1-1-00331	Participation de la Commission européenne aux dépenses de personnel de l'antenne France d'Eurydice	114 343	114 343
		1-2-00253	Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le ministère de l'éducation nationale, de	13 074 923	13 074 923
		1-2-00689	Investissement d'avenir : participation aux dépenses de personnel	307 028	307 028
	HT2	1-1-00170	Participation de la commission européenne au financement de travaux d'information sur l'éducation	208 526	208 526
		1-1-00406	Erasmus+ (P214) programme européen	2 809 551	2 809 551
		1-2-00038	Participation du FIFHP aux dépenses d'intégration	4 000 000	4 000 000
		1-2-00290	Participations diverses aux dépenses d'orientation scolaire et professionnelle des académies	497 297	497 297
		1-2-00387	Investissement d'avenir : Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique	315 112	315 112
		1-2-00442	Investissement d'avenir : innovation numérique pour l'excellence éducative	80 793	80 793
		1-3-00883	Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation (outre-mer et étranger, hors crédits communautaires)	64 080	64 080
		1-2-00546	Participation à des dépenses d'investissements - France métropolitaine	5 449	5 449
		1-2-00220	Participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 menée par le ministère de l'éducation nationale, de	15 425 167	15 425 167
		1-3-00189	Participation à des dépenses d'investissements - AE préalable (outre-mer, étranger, hors crédits communautaires)	0	1 104 433
		1-2-00649	Investissement d'avenir : participation aux dépenses hors titre 2	7 676 078	7 676 078
Total P214				44 578 346	45 682 779
P230	T2	1-2-00690	Investissement d'avenir : participation aux dépenses de personnel	30 000	30 000
	HT2	1-2-00275	Participations diverses aux dépenses dans le domaine de l'éducation	1 440 256	1 440 256
		1-2-00650	Investissement d'avenir : participation aux dépenses hors titre 2	994 114	994 114
Total P230				2 464 370	2 464 370
Total MIES T2				15 160 440	15 160 440
Total MIES HT2				39 367 820	40 472 253
TOTAL MIES				54 528 260	55 632 693

Source : MENJ

Les principales opérations réalisées en 2022 avec des fonds de concours concernent :

- la lutte contre la crise sanitaire de covid 19 :
 - o fonds de concours n°1-2-00253 (T2) : 17,3 M€ en AE=CP ont été consommés au titre du financement de la rémunération des médiateurs de lutte anti-Covid (LAC), qui ont été en charge d'accompagner le dépistage, le contact-tracing et la vaccination dans les établissements publics et privés sous-contrat ;
 - o fonds de concours n°1-2-00220 hors titre 2 (HT2) : 19,4 M€ en AE et 21,8 M€ en CP ont été consommés pour l'acquisition et de la distribution d'autotests dans les lycées et notamment, pour les subventions versées aux collectivités territoriales pour l'acquisition de capteurs CO₂ au profit de leurs établissements d'enseignement du premier et du second degré ;
- fonds n°1-2-00442 rattaché au programme 214 : financement, via des reports de crédits des années précédentes, dans le cadre des appels à projets, des ressources numériques, pédagogiques et culturelles innovantes et de qualité : 16,5 M€ en AE et 21,8 M€ en CP ;
- fonds n°1-2-00646, 1-2-00648 et 1-2-00649 : financement des volets équipement, ressources et parentalité et inclusion dans le cadre du dispositif TNE : 4,4 M€ en AE et 2,9 M€ en CP ;
- fonds n°1-2-00038, rattaché au programme 214 : aménagement de postes de travail pour les personnels en situation de handicap dans le cadre de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) : 3,9 M€ en AE=CP ;
- fonds n°1-2-00275 rattaché au programme 230 : financement des actions de formation des volontaires en service civique auprès du MENJ pour un montant de 1,6 M€ en AE et 1,4 M€ en CP.

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 2022, le fonds ayant uniquement été alimenté par les reports de crédits 2021 sur 2022 (0,57 M€ en AE et en CP).
- Programme 141 :
 - o 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) : 0,005 M€ ont été rattachés en 2021.

Le fonds a été alimenté par les reports de crédits 2021 sur 2022 (7,5 M€ en AE et CP).
 - o 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 2022 mais des reports de crédits 2021 sur 2022 ont été réalisés pour un montant total de 1,3 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 : 0,7 M€ ont été rattachés en 2022. Le fonds a, par ailleurs, été alimenté par les reports de crédits 2021 sur 2022 (20,5 M€ en AE et 32,4 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 : 0,32 M€ ont été rattachés en 2022. Le fonds a, par ailleurs, été alimenté par les reports de crédits 2021 sur 2022, soit 0,4 M€ en AE et CP.

Dans le cadre du quatrième PIA, dix fonds de concours ont été créés en 2022 sur les programmes 139, 140, 141, 214 et 230. Deux fonds par programme, l'un pour le titre 2 intitulé « Investissement d'avenir PIA 4 / France 2030 : participation aux dépenses de personnel », le second pour le hors-titre 2 « Investissement d'avenir PIA 4 / France 2030 : participation aux dépenses hors-titre 2 », avec les montants rattachés suivants en AE et CP, au titre du dispositif TNE.

- programme 139 : FDC 1-2-00646 (HT2) : 0,1 M€ ;
- programme 140 : FDC 1-2-00647 (HT2) : 1,9 M€ et FDC 1-1-00687 (T2) : 0,4 M€ ;
- programme 141 : FDC 1-2-00648 (HT2) : 1,7 M€ et FDC 1-2-00688 (T2) : 0,6 M€ ;
- programme 214 : FDC 1-2-00649 (HT2) : 7,7 M€ et FDC 1-2-00689 (T2) : 0,2 M€ ;
- programme 230 : FDC 1-2-00650 (HT2) : 1 M€ et FDC 1-1-00690 (T2) : 0,03 M€.

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, tendait 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€.

L'AAP « Label écoles numériques 2020 » élargit les critères d'éligibilité des communes tout en veillant à favoriser les écoles les moins équipées du précédent AAP ENIR. Il a permis de sélectionner 3 433 écoles, pour une subvention de 15 M€ en mars 2021.

Enfin, l'AAP « 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)¹¹², pour un montant provisionné de 2,5 M€. Au total, 0,22 M€ en AE et 0,13 M€ en CP ont été décaissés au 30 juin 2022.

¹¹² 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.