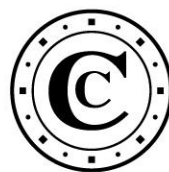


Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME
EXERCICE 2013**

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

mai 2014

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 degré et du second degré

Programme 214 : Soutien de la politique de l'éducation nationale

Programme 143 : Enseignement technique agricole

Sommaire

Synthèse	4
Introduction et présentation de la mission	8
I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	15
A - L'exécution des crédits de la mission en 2013	15
B - La programmation des crédits	17
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	20
II - Les grandes composantes de la dépense	28
A - La masse salariale et la gestion des emplois	28
B - Les autres dépenses de fonctionnement.....	38
C - Les dépenses d'intervention	38
D - Les dépenses d'investissement.....	40
E - Les opérateurs.....	41
F - Les dépenses fiscales	42
III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires	44
A - La régularité de l'exécution budgétaire	44
B - La démarche de performance	46
C - La soutenabilité budgétaire.....	50
IV - Les recommandations de la Cour	53
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011 et 2012	53
B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013	53

Synthèse

(Md€)

LFI AE : 64,073; CP : 64,002

Crédits ouverts AE : 63,658 ; CP : 63,488

Exécution AE : 63,483 ; CP : 63,436

Dépenses fiscales : Nombre 5 – Montant estimé : 0,273

Plafond d'emplois en ETPT : 970 070 ; exécution : 959 072

Plafond d'emplois opérateurs en ETP : 4 445 ; exécution : 4 091

Au sein du budget de l'Etat, la mission interministérielle **Enseignement scolaire** (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture. Ces crédits constituent la quasi-totalité des moyens consacrés à l'enseignement scolaire. Seuls les crédits affectés par les ministères des affaires étrangères, de la santé et de la défense aux établissements d'enseignement scolaire relevant de leur tutelle sont situés hors MIES¹.

Les six programmes qui composent la mission ne sont pas articulés avec les objectifs généraux du système éducatif, dérogeant en cela aux principes édictés par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui préconisait une présentation des budgets permettant de piloter les politiques publiques en reliant les crédits alloués aux objectifs poursuivis, et en y associant des indicateurs de mesure des résultats obtenus. Aussi l'article 7 de la LOLF, qui dispose qu' « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* », serait mieux respecté si le ministère décidait la création d'un programme regroupant l'ensemble des crédits concourant à l'atteinte des objectifs assignés à la scolarité obligatoire, c'est-à-dire l'acquisition des compétences du socle commun pour 100 % des élèves. En outre, l'absence de chef de file et le manque de coordination dans la gestion entre les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture rendent largement fictif le caractère interministériel de la mission **Enseignement scolaire**.

Les crédits de la mission sont caractérisés par la prépondérance des dépenses de personnel (93 % du total), les autres dépenses étant pour l'essentiel des dépenses obligatoires et inéluctables (bourses d'enseignement par exemple). Les marges de manœuvre sont donc réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

¹ Il s'agit des établissements du ministère chargé des affaires sociales, des quatre lycées de la défense scolarisant 4 000 élèves, des établissements scolaires sous tutelle du ministère de la justice (principalement les écoles de la Légion d'honneur), des 12 lycées de la mer qui scolarisent 1 700 élèves et du réseau des établissements à programmes français à l'étranger, composé de plus de 430 établissements en gestion directe ou conventionnés.

En outre, 55 388 ETPT correspondant à des emplois permanents contribuant à la mission d'enseignement scolaire n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs). Il s'agit des assistants d'éducation.

En matière de pilotage des emplois et de la masse salariale, le ministère de l'éducation nationale doit mettre en œuvre une réorientation politique qui le conduit à passer d'une règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, à un objectif de création de 54 000 postes à pourvoir sur cinq années, en sus du remplacement systématique des agents quittant le ministère. Cette inversion de logique rend le pilotage du schéma d'emplois très délicat, notamment du fait des difficultés de prévision des départs à la retraite et de la question très sensible du recrutement.

Il est encore difficile d'identifier les impacts de cette nouvelle politique d'emplois sur le pilotage de la masse salariale. Une partie des effets des mesures d'emplois devrait vraisemblablement être absorbée par la réduction des heures supplémentaires, mais l'évolution des crédits de titre 2 du ministère hors contribution au CAS *Pensions* est d'ores et déjà orientée à la hausse à compter de 2013. Les plafonds de crédits alloués à la MIES dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ont pris en compte cette évolution, mais dès l'exercice 2013, la consommation des crédits de titre 2 hors contribution au CAS *Pensions* a excédé de 190 M€ le plafond du triennal. Ce dépassement pose un problème de régularité, en ce qu'il déroge à la norme fixée par la loi de programmation des finances publiques, et un problème de soutenabilité du triennal à l'horizon 2017.

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

L'exécution budgétaire des programmes de la MIES a été caractérisée par les tensions persistantes rencontrées sur les besoins de crédits T2 hors contribution au CAS *Pensions*, notamment pour les programmes 140 et 139. Les besoins non couverts par les crédits en LFI ont nécessité le redéploiement de crédits dédiés au financement du CAS *Pensions* libérés opportunément en fin de gestion par la réduction de 30 points du taux de cotisation. Cette opération de fongibilité a porté sur 89 M€, et n'a pas été documentée à l'occasion des mouvements intervenus par voie de décret, puisqu'elle concernait un redéploiement interne au titre 2.

Le niveau des ajustements opérés reste néanmoins très modeste à l'échelle de la masse de crédits gérés par le ministère pour l'ensemble de la MIES.

————— **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS** —————

La Cour formule trois principales recommandations au titre de l'exercice 2013 :

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

Recommandation n°3 : *mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés justifie.*

Recommandation n°5 : *réduire le nombre d'objectifs et assurer une bonne adéquation entre objectifs retenus dans les PAP et objectifs assignés au service public de l'éducation par le législateur ; réduire le nombre d'indicateurs pour chaque objectif, en mettant en place des indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.*

Introduction et présentation de la mission

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

- quatre programmes d'enseignement qui, avec un montant total de crédits de 56,67 Md€, mobilisent l'essentiel des moyens alloués à la mission. Deux programmes distincts (140 - *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 - *Enseignement public du second degré*) sont consacrés à l'enseignement public, un programme regroupe les crédits alloués à l'enseignement privé non agricole (139 - *Enseignement privé des premier et second degrés*), et un dernier programme est spécifiquement dédié à l'enseignement technique agricole, public et privé confondus (143 - *Enseignement technique agricole*) ;

- deux programmes à vocation transverse pour 6,33 Md€ : le programme 230 - *Vie de l'élève* qui vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves dans le second degré et le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

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

Tableau n°1 : plafond de crédits et d'emplois de la MIES adopté en LFI 2013

	Montant des crédits (CP) <i>en Md€</i>	% du total	Dont titre 2	% du total	T2/Total des crédits	Effectifs (en ETPT)	% du total
140- enseignement scolaire public du premier degré	18,86	29,5%	18,83	31,6%	99,8%	318 510	32,8%
141- enseignement scolaire public du second degré	30,40	47,5%	30,27	50,8%	99,6%	446 636	46,0%
230 - Vie de l'élève	4,18	6,5%	1,88	3,2%	44,9%	35 795	3,7%
139 - Enseignement privé du 1er et du 2nd degré	7,08	11,1%	6,33	10,6%	89,3%	130 779	13,5%
214 - soutien de la politique de l'éducation nationale	2,15	3,4%	1,41	2,4%	65,8%	23 714	2,4%
s/total ministère de l'éducation nationale	62,68	97,9%	58,71	98,6%	93,7%	955 434	98,5%
143 - Enseignement technique agricole	1,32	2,1%	0,84	1,4%	63,8%	14 597	1,5%
Total mission	64,00		59,55		93,0%	970 031	

Source : LFI 2013

La MIES présente deux caractéristiques majeures. D'une part la mission est essentiellement constituée de crédits de rémunération de personnels : le titre 2 représente 93 % des crédits de la mission (99,8 % et 99,6 % pour les programmes 140 et 141), et les 970 031 ETPT de la mission représentent 50 % du total du plafond d'emplois autorisés par la LFI pour l'ensemble des missions et budgets annexes du budget de l'État. Le principal enjeu de gestion de cette mission est donc clairement constitué par le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines du ministère.

D'autre part, l'architecture du budget de la mission n'est pas corrélée avec la définition des objectifs assignés par la représentation nationale au service public de l'éducation. Cette observation a été faite maintes fois par la Cour, de manière cohérente et convergente, dans les différents travaux qu'elle a publiés sur le sujet.

Les deux principales difficultés reposent sur la segmentation entre premier et second degré, budgétairement prolongée par l'existence de deux programmes distincts (140 et 141), distinction qui renvoie davantage à des logiques de gestion de corps (professeurs des écoles pour le premier degré, enseignants du secondaire, professeurs certifiés et agrégés, pour le second degré) qu'à une logique de pilotage du système éducatif. La seconde difficulté repose sur la segmentation entre enseignement scolaire public (programmes 140 et 141) et enseignement scolaire privé (programme 139), alors même que les objectifs de ces programmes sont très largement sécants.

Rappel sur les problèmes posés par le découpage actuel des programmes de la MIES

Les programmes ne sont pas articulés avec les objectifs généraux fixés au système éducatif : le programme n°141 - *Enseignement du second degré public* regroupe ainsi les moyens alloués aux collèges et aux lycées, alors que le socle commun de connaissances et de compétences, qui constitue un objectif essentiel du système éducatif, concerne l'école primaire et le collège, c'est-à-dire trois programmes budgétaires différents (139, 140 et 141).

L'existence séparée d'un programme *Enseignement agricole* n'a d'autre justification que la volonté des pouvoirs publics de traiter de façon distincte ce secteur professionnel. Cette séparation empêche à la fois les comparaisons entre les deux types d'enseignement, tout comme une analyse commune des formations qui existent dans les deux filières.

Le ministère de l'éducation nationale estime que le regroupement des programmes budgétaires relatifs à l'enseignement public et à l'enseignement privé sous contrat compliquerait l'analyse et la comparaison des coûts. Pourtant, en sens inverse, la juxtaposition actuelle de ces programmes ne permet nullement de comparer les coûts de ces deux types d'enseignement, puisque l'enseignement public distingue deux programmes correspondant respectivement au premier degré et au second degré, alors que ceux-ci sont agrégés dans un seul programme pour l'enseignement privé. En outre, l'enseignement privé agricole n'est pas inclus dans le programme 139 - *Enseignement privé* rattaché au ministère de l'éducation nationale, mais dans le programme 143 - *Enseignement agricole* qui dépend du ministère de l'agriculture. Enfin, au sein du ministère de l'éducation nationale, les comparaisons entre les deux types d'enseignement ont été longtemps limitées par l'utilisation d'indicateurs globaux, fusionnant les champs public et privé : ainsi, par exemple, la cible fixée pour le taux d'accès au baccalauréat en 2010 est de 65 %, sans que les contributions respectives du privé et du public soient définies. Une évolution récente a toutefois permis en 2010, à l'occasion de la publication du rapport annuel de performances pour 2009 et

du projet annuel de performances pour 2011, que quatre indicateurs soient renseignés spécifiquement pour l'enseignement privé². Depuis lors leur part dans le total des indicateurs a progressé en 2012 (dans le PAP 2012, onze sur vingt-cinq sont renseignés spécifiquement, soit 44 %), mais enregistré un recul en 2013 (neuf sur 22 dans le PAP 2013, soit 41 %).

En revanche, les indicateurs de l'enseignement agricole ne permettent pas encore des comparaisons entre enseignement public et enseignement privé : trois d'entre eux ne distinguent pas les résultats du public et du privé, et trois autres ne sont calculés que pour l'enseignement public.

Le programme 230 - *Vie de l'élève* a été créé en 2005 à la demande du Parlement pour diminuer le poids du programme 141 - *Enseignement du second degré public*. Ces deux programmes sont donc séparés, alors qu'ils abondent tous deux les moyens des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qu'il s'agisse des collèges ou des lycées.

Le programme 230 - *Vie de l'élève* ne comprend d'ailleurs pas la totalité des moyens dévolus à la vie des élèves dans les établissements scolaires puisqu'il ne contient pas les crédits d'action sociale de l'enseignement privé (alors qu'il les prend en compte pour le public).

De l'ensemble de ces constats il résulte que l'article 7 de la LOLF, qui dispose qu' « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* », serait mieux respecté si le ministère décidait la création d'un programme regroupant l'ensemble des crédits concourant à l'atteinte des objectifs assignés à la scolarité obligatoire, c'est-à-dire l'acquisition des compétences du socle commun pour 100 % des élèves.

Les objections formulées par le ministère de l'éducation nationale et la direction du budget sur la possibilité de revoir l'architecture de la mission pour créer un programme « socle commun » ne devraient pas les dispenser d'engager sans plus tarder une réflexion approfondie sur les solutions envisageables pour que la structuration de la mission soit davantage mise en cohérence avec les objectifs qui sont assignés au service public de

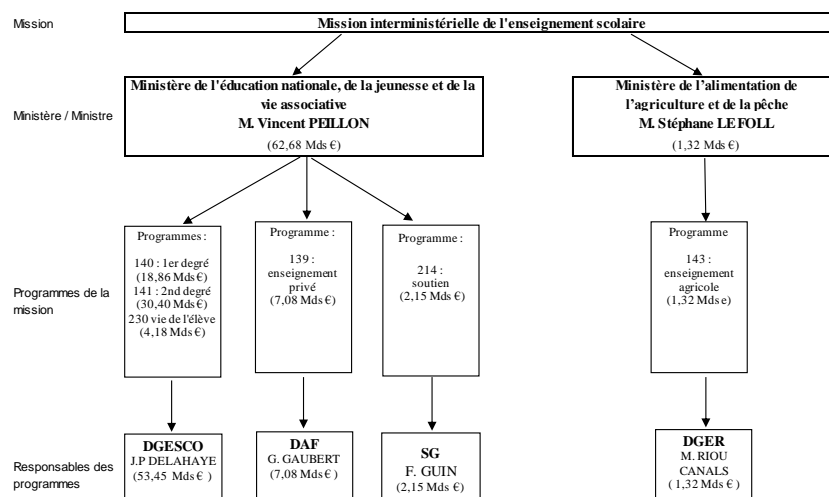
² Il s'agit des indicateurs relatifs à la maîtrise des compétences du socle commun en fin de CE1 et en partie en fin de 3^{ème}, à la proportion d'élèves issus de PCS défavorisées parmi les élèves de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et à la proportion d'élèves venant du privé et entrant en 6^{ème} avec au moins un an de retard.

l'éducation, en particulier concernant le socle commun. La confirmation de l'ambition de porter 100% d'une classe d'âge au niveau du socle dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République³, comme le constat de la dégradation des performances du système éducatif encore signalée dans la dernière livraison de l'enquête PISA en décembre 2012, doivent en effet les conduire dans cette voie. En attendant, la recommandation formulée antérieurement par la Cour conserve toute sa justification.

En outre, le déséquilibre entre les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale et celui relevant du ministère de l'agriculture (le programme 143 ne représente que 2,1 % des emplois et 1,5 % des crédits de paiement de la mission) explique sans doute, pour une large part, que la mission ne bénéficie pas véritablement d'une gestion interministérielle.

Le schéma ci-dessous donne une vue synoptique des responsables de programme et des montants en jeu.

³ L'article L122-1-1 du code de l'éducation, tel qu'il résulte de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, dispose que « *La scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté. [...]* »



Source : PAP 2013

Il ne s'agit pas d'un organigramme ; les flèches ne représentent pas de lien hiérarchique » ; dans l'organigramme du ministère, la DAF est placée sous la responsabilité du SG.

Ainsi que l'ont relevé à maintes reprises les notes d'exécution budgétaire antérieures, et en particulier la NEB 2011 (page 13) : « l'absence de responsable désigné pour la mission, l'existence de plafonds d'emplois au seul niveau ministériel et l'absence d'approche commune à l'éducation nationale et au ministère chargé de l'agriculture du projet annuel de performances illustrent les limites du caractère interministériel de la mission. Des efforts de rapprochement ont été faits en 2011, mais sont encore limités (signature d'une convention entre les deux ministères le 8 septembre 2011 pour organiser notamment des réunions régulières entre les échelons déconcentrés, développement de l'utilisation de locaux communs pour des formations dispensées par les deux ministères). Des domaines importants de la gestion, où des gains d'efficacité sont possibles, restent pour l'instant exclus de ce rapprochement : ainsi, les concours de recrutement des enseignants restent séparés entre ces deux filières, même pour les matières générales (français et mathématique par exemple). La gestion des remplacements des enseignants absents n'est pas non plus coordonnée sur le terrain, ce qui entraîne une inefficacité quand, par exemple, des titulaires sur zone

de remplacement sont inemployés dans un rectorat alors que l'enseignement agricole recrute simultanément des contractuels dans la même discipline pour faire face à ses besoins. »

Face à ces constats, la Cour souhaite que le ministère de l'éducation nationale rende compte des initiatives qu'il a prises pour assurer le pilotage de la mission interministérielle **Enseignement scolaire**, afin de garantir un niveau de coordination satisfaisant des actions concourant à la politique éducative menées par les deux ministères.

Les recommandations associées aux constats faits sur l'exécution du budget 2012 n'ont pas été mises en œuvre. Elles méritent donc d'être reconduites dans la NEB portant sur l'exercice 2013.

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

Recommandation n°2 : *désigner un chef de file unique pour la mission interministérielle et rechercher une systématisation des travaux communs entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'agriculture dans tous les champs de la gestion.*

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

A - L'exécution des crédits de la mission en 2013

Tableau n°2 : exécution budgétaire en AE/CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE)		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	18 862,85	18 753,25	18 748,28
n°141	2nd degré public	30 401,77	29 911,71	29 880,95
n°230	Vie de l'élève	4 165,57	4 232,55	4 227,77
n°139	Enseignement privé	7 081,61	7 088,25	7 084,57
n°214	Soutien	2 236,79	2 343,04	2 226,36
n°143	Enseignement agricole	1 324,59	1 329,25	1 315,94
Mission " Enseignement scolaire "		64 073,18	63 658,06	63 483,87

1 434

Programmes		Crédits de paiement (CP)		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	18 862,85	18 752,73 €	18 748,41 €
n°141	2nd degré public	30 401,77	29 911,72 €	29 880,94 €
n°230	Vie de l'élève	4 182,88	4 249,85 €	4 245,54 €
n°139	Enseignement privé	7 081,61	7 087,73 €	7 084,56 €
n°214	Soutien	2 148,57	2 157,52 €	2 148,27 €
n°143	Enseignement agricole	1 324,59	1 329,27 €	1 328,53 €
Mission " Enseignement scolaire "		64 002,27 €	63 488,82 €	63 436,25 €

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

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

Source : LFI 2013, PAP 2013, Infocentre Chorus

Au cours de la gestion 2013, les autorisations d'engagement (AE) comme les crédits de paiement (CP) ont été revus à la baisse. Cette baisse est cependant marginale : les différents mouvements de crédits ont

diminué les AE de 415,12 M€ (soit une baisse de 0,65 %) et les crédits de paiement ont baissé de 513,46 M€ (soit une baisse de 0,80 %).

Les dépenses nettes ont, quant à elles, été inférieures aux crédits ouverts en LFI de 589,31M€ en AE et de 566,02 M€ en CP.

Les dépenses de la mission ont progressé de 2,36 % en AE et de 1,75 % en CP.

Tableau n°3 : évolution des dépenses en AE et CP

Programmes		Autorisations d'engagement (AE)		
		Exécution 2012	Exécution 2013	Evolution
n°140	1er degré public	18 310,51	18 748,28	2,39%
n°141	2nd degré public	29 550,03	29 880,95	1,12%
n°230	Vie de l'élève	3 952,68	4 227,77	6,96%
n°139	Enseignement privé	7 074,14	7 084,57	0,15%
n°214	Soutien	2 121,47	2 226,36	4,94%
n°143	Enseignement agricole	1 010,09	1 315,94	30,28%
Total		62 018,92	63 483,87	2,36%

Programmes		Crédits de paiement (CP)		
		Exécution 2012	Exécution 2013	Evolution
n°140	1er degré public	18 310,61	18 748,41	2,39%
n°141	2nd degré public	29 550,28	29 880,94	1,12%
n°230	Vie de l'élève	4 009,04	4 245,54	5,90%
n°139	Enseignement privé	7 074,67	7 084,56	0,14%
n°214	Soutien	2 096,25	2 148,27	2,48%
n°143	Enseignement agricole	1 304,10	1 328,53	1,87%
Total		62 344,95	63 436,25	1,75%

Source : RAP 2012, Infocentre Chorus

B - La programmation des crédits

1 - Les changements de périmètre de la mission

La mission enseignement scolaire n'a pas connu de changement de périmètre en 2013.

Par rapport à l'exercice 2012, la structuration de la mission par programmes n'a pas évolué. Seules deux évolutions infra-programmes sont intervenues :

- le nombre de budgets opérationnels de programmes (BOP) académiques du programme 139- *Enseignement privé du premier et du second degrés* est passé de 8 à 30. La structure budgétaire de ce programme est désormais semblable à celle des autres programmes de la mission ;
- conformément aux préconisations de la circulaire relative à la programmation budgétaire par activité du 21 octobre 2011⁴, la mise en place de la programmation budgétaire par activité a permis de supprimer au total 14 sous-actions sur les programmes 140,141 et 230.

2 - Les hypothèses de budgétisation

Les hypothèses retenues pour la construction du budget 2013 en matière de dépenses de personnel sont examinées avec les données d'exécution au chapitre « Dépenses de l'exercice ».

⁴ La circulaire DF-MGFE-11-3124 du 21 octobre 2011 rendait obligatoire la programmation budgétaire par activité à compter du PLF 2013 et enjoignait les ministères à établir un lien univoque entre les activités et les actions ou sous-actions. Elle préconisait, pour ce faire, la suppression de sous-actions et la création concomitante d'activités afin d'assurer une meilleure lisibilité des dépenses.

3 - La qualité et la sincérité de la programmation

a) La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM

L'arrêté du 11 décembre 2012 pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁵ établit la liste des documents de programmation et de suivi budgétaire qui doivent être adressés par les ministères au CBCM et fixe le calendrier de transmission de ces documents :

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

Si le DRICE a été transmis au CBCM dans les délais (le 20 décembre 2012), les documents prévisionnels de gestion ont été produits tardivement (8 mars 2013 pour le titre 2 et 15 mars pour le hors titre 2). La procédure de suivi de l'exécution budgétaire de la mission **Enseignement scolaire** qui avait connu en 2012, selon le contrôleur budgétaire, « *de sérieux dysfonctionnements* », s'est déroulée cette année dans des conditions satisfaisantes et les documents demandés ont été produits dans des délais jugés « *convenables* ».

⁵ « Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget pris après avis du ministre concerné définit le contenu et les délais de transmission du document de répartition initiale des crédits et des emplois, du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnels, des budgets opérationnels de programme et des comptes rendus de gestion transmis au contrôleur budgétaire, ainsi que le contenu et les modalités d'élaboration de la programmation. »

En ce qui concerne la soutenabilité budgétaire, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) relevait, dans sa note du 15 avril 2013 relative au visa du DPGCEP pour la mission *Enseignement scolaire*, plusieurs zones de risques :

- le schéma d'emploi était construit à partir de prévisions de départs en retraite qui n'avaient pas été actualisées depuis juillet 2012 et certaines catégories d'emplois n'étaient pas évaluées assez précisément (stagiaires M2) ;
- la prévision de titre 2 faisait apparaître un risque de dépassement par rapport aux crédits ouverts en LFI de 97,8 M€, en raison des incertitudes pesant sur le schéma d'emplois. En outre, le CBCM estimait que plusieurs postes de dépenses avaient été sous-évalués et chiffrait un risque de dépassement supplémentaire compris entre 80 et 140 M€.

Le CBCM a cependant donné son visa au DPGCEP et enjoint au ministère de fiabiliser la prévision de départs en retraite.

b) L'articulation AE-CP

Depuis 2011, conformément à l'article 8 de la LOLF, la budgétisation « en AE \neq CP » est effective pour les grands projets informatiques, de politique immobilière et de constructions scolaires outre-mer ainsi que pour les dépenses effectuées au titre des baux pluriannuels des services centraux et déconcentrés du ministère budgétés sur le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

Cette règle de budgétisation est également appliquée au financement des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) qui lient le ministère à certaines associations participant à la mise en œuvre des politiques éducatives.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - La réserve de précaution

En application de l'article 51 de la LOLF, la circulaire 1BE-12-3207 du 29 novembre 2012 de la direction du budget⁶ a fixé le taux de mise en réserve pour 2013 à 0,5 % pour les crédits de titre 2 et à 6 % pour les crédits des autres titres.

Cette circulaire prévoyait également la constitution d'une réserve de précaution au titre de la mise en œuvre du « fonds État exemplaire »⁷ ainsi qu'une mise en réserve spécifique portant sur les crédits hors titre 2 relatifs à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique⁸ (FIPHFP).

Si le taux de 0,5 % a bien été appliqué aux crédits du titre 2, un traitement différencié a concerné les crédits hors titre 2. Considérant à raison qu'une partie de ces dotations est assimilable à des dépenses de personnel, le ministère a procédé à une mise en réserve à hauteur de 0,5 % des crédits affectés aux dépenses suivantes :

Graphique n° 1 - part « personnel » du forfait d'externat et rémunération des emplois de vie scolaire ;

Graphique n° 2 - rémunération des assistants d'éducation, des auxiliaires de vie scolaire, des emplois de vie scolaire, des MI-SE affectés en Polynésie française ;

Graphique n° 3 - paiement à Pôle Emploi de l'indemnisation du chômage des emplois jeunes et des assistants de scolarisation ;

⁶ Circulaire 1BE-12-3207 du 29 novembre 2012 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2013.

⁷ La constitution du « fonds État exemplaire » a été fixée par la circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 du Premier ministre. Ce fonds consiste en pratique à geler 100 M€ (soit environ 1 % du budget des achats courants de l'État), puis à redistribuer ces sommes en fonction des performances environnementales atteintes l'année précédente par chaque ministère. La contribution de chaque ministère est calculée par la direction du budget au prorata des achats courants effectués en 2009.

⁸ Le gel de crédits complémentaires relatifs à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique a été fixé par la circulaire n°5507/SG du 27 décembre 2010. Le montant de ce gel s'élève au total à 24,6 M€ pour 2012 et a été déterminé pour chaque ministère en fonction de l'objectif annuel de recrutement assigné dans le plan pluriannuel 2010-2012 de recrutement de personnes handicapées.

Graphique n° 4 - part des subventions pour charges de service public versées aux établissements publics nationaux consacrée à la rémunération des personnels.

Pour les crédits de hors titre 2, la réserve de précaution a été complétée par un surgel de 90,2 M€⁹ ainsi que par un gel des crédits au titre de la mise en œuvre du fonds « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » pour 8,47 M€. Les crédits de 2012 reportés sur 2013 au titre de ce fonds tout comme ceux reportés au titre du « fonds État exemplaire » pour un montant total de 8,28 M€ ont également abondé la réserve.

Tableau n°4 : Mise en réserve des crédits pour 2013

AE	Programme	Titre 2			Autres titres		
		Crédits	Mise en réserve	Annulations	Crédits	Mise en réserve	Annulations
n°140	1er degré public	18 826,34	94,13	94,13	36,52	5,24	3,09
n°141	2nd degré public	30 266,51	151,33	151,33	135,26	27,90	21,06
n°230	Vie de l'élève	1 876,88	9,38	8,86	2 288,69	117,73	115,93
n°139	Enseignement privé	6 325,30	31,63	31,63	756,31	15,73	14,26
n°214	Soutien	1 414,14	7,07	6,00	822,65	51,94	47,46
n°143	Enseignement agricole	844,77	4,22	4,22	479,82	27,40	27,40
Total		59 553,94	297,77	296,17	4 519,24	245,94	229,20

CP	Programme	Titre 2			Autres titres		
		Crédits	Mise en réserve	Annulations	Crédits	Mise en réserve	Annulations
n°140	1er degré public	18 826,34	94,13	94,13	36,52	5,24	3,09
n°141	2nd degré public	30 266,51	151,33	151,33	135,26	27,90	21,06
n°230	Vie de l'élève	1 876,88	9,38	8,86	2 306,00	118,77	116,96
n°139	Enseignement privé	6 325,30	31,63	31,63	756,31	15,73	14,26
n°214	Soutien	1 414,14	7,07	6,00	734,43	46,65	42,17
n°143	Enseignement agricole	844,77	4,22	4,22	479,82	27,40	27,40
Total		59 553,94	297,77	296,17	4 448,33	241,69	224,94

Source : LFI 2013, et réponse des MEN et MAAF au questionnaire n°1

La quasi-totalité des crédits de titre 2 (99,5 %) a été restituée en décembre : un peu moins de la moitié de ces crédits (46,6 %) a été mobilisée pour assurer le paiement des rémunérations de fin d'année

⁹ En application des dispositions de la circulaire du premier ministre du 14 janvier 2013

tandis que le solde de la réserve (155,83 M€) a fait l'objet d'un décret d'annulation suite à la baisse du taux de cotisation au CAS *Pensions*¹⁰.

En ce qui concerne le hors titre 2, 92,2 % des crédits ont été restitués afin de couvrir les dépenses incompressibles (frais de déplacement, rémunérations des personnels d'assistance éducative...). En revanche, la réserve relative aux fonds « Etat exemplaire » et « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » n'a pas été restituée.

Pour le programme 143 – *Enseignement technique agricole* la quasi-totalité des crédits mis en réserve sur le hors-titre 2 a été restituée en deux temps, en novembre (pour 27,1 M€) puis en décembre, pour les crédits relatifs au FIPHFP (pour 0,3 M€). La réserve constituée sur le titre 2 a été intégralement restituée au début du mois de décembre.

2 - Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

a) Reports de crédits

Les reports ont été effectués dans le respect des plafonds autorisés par l'article 15 de la LOLF.

Le montant total des reports de crédits de 2012 sur 2013 s'élève à 118,98 M€ en AE et à 19,18 M€ en CP. La quasi-totalité des AE reportées (111,61 M€) provient du programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

b) Mouvements sur les crédits de contribution au CAS *Pensions*

Le taux de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui était fixé à 74,28 % pour l'année 2013, a été revu à la baisse et ramené à 44,28 % pour le seul mois de décembre par le décret n°2013-1064 du 25 novembre 2013 portant fixation du taux de la

¹⁰ Le montant total du décret d'annulation n°2013-1252 du 23 décembre 2013 est de 172,5 M€ pour la mission *Enseignement scolaire*.

contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'État, des militaires et des magistrats. L'ajustement du taux de contribution était destiné à limiter le solde excédentaire du CAS *Pensions*.

La baisse de ce taux a conduit à une annulation de crédits devenus sans objet pour un montant total de 631,40 M€ :

- la loi de finances rectificative n°2013-1279 du 29 décembre 2013 a annulé 458,90 M€ sur l'ensemble des programmes de la mission ;
- le décret n°2013-1252 du 23 décembre 2013 portant annulation de crédits est venu compléter les annulations de crédits prévues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013 et a annulé 172,5 M€ sur les programmes 139, 140 et 141 (dont 168 M€ sur le programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*).

c) Mouvements administratifs en gestion

En ce qui concerne le titre 2, des virements (décret n° 2013-1133 du 9 décembre 2013) destinés à redéployer les crédits de dépenses de personnel entre les programmes de la mission, afin d'assurer la paie de décembre, ont conduit à annuler 21,86 M€ sur le programmes 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* et ont permis l'ouverture de 9,26 M€ et de 12,6 M€, respectivement, sur les programmes 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 140 – *Enseignement public du premier degré*. De la même façon, les crédits de personnel du programme 143 – *Enseignement technique agricole* ont été abondés par un virement en provenance des programmes 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

Le décret n°2013-934 du 17 octobre 2013 portant transfert de 70 M€ du programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* vers les programmes 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 230 – *Vie de l'élève* concerne, pour sa part, le hors titre 2 mais représente en fait des dépenses de personnel puisqu'il permet de financer le recrutement de 42 000 contrats aidés.

Un tableau récapitulatif des mouvements est joint en annexe.

3 - Globalisation et fongibilité asymétrique

Le tableau ci-dessous fournit le détail des mouvements de fongibilité asymétrique qui se sont élevés à 36,12 M€ pour la gestion 2013.

Tableau n°5 : Mouvements de fongibilité asymétrique réalisés en 2013 (en euros)

Programme		Montant	Motif
n°140	1er degré public	60 000	Rémunération d'un enseignant détaché auprès de la Fondation pour l'éducation à la science.
		86 400	Rémunération des 120 étudiants ayant participé à l'étude sur la maîtrise de la langue et des apprentissages fondamentaux menée par l'ENS de Lyon
		7 013 006	Transfert vers les collectivités territoriales en application de la loi 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.
n°141	2nd degré public	146 000	Prise en charge de la rémunération de deux enseignants affectés auprès de la Fondation pour l'éducation à la science.
n°230	Vie de l'élève	3 791 800	Rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVSI) rémunérés par les associations.
		124 883	Rémunération de deux infirmières de la fonction publique hospitalière mises à disposition de l'éducation nationale (40 983 €) et rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVS-i) recrutées par les associations (83 900 €).
n°139	Enseignement privé	43 719	Transfert vers les collectivités territoriales en application de la loi 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.
n°143	Enseignement agricole	24 850 000	Transfert au titre de l'article L. 813-40 du code rural (article 44 du décret n° 88-922 du décret du 14 septembre 1988) qui autorise dans la limite de 15 % le paiement d'heures d'enseignement des classes sous contrat.
Total		36 115 808	

Source : Réponse au questionnaire n°1 et extraction Chorus

Les mesures prises par les ministères constituent pour la plupart des mesures de fongibilité technique : elles correspondent à des dépenses budgétées en titre 2 et exécutées sur d'autres titres. Aucune mesure dite

« de bonne gestion » n'a été réalisée en 2013¹¹, les tensions sur le titre 2 laissant peu de marges de manœuvre.

Le principal mouvement de fongibilité a été effectué sur le programme 143 – *Enseignement technique agricole* pour 24,85 M€. La fongibilité asymétrique mise en œuvre sur ce programme concerne les enseignants salariés de droit privé recrutés et rémunérés à temps plein par les établissements privés d'enseignement agricole sous contrat avec l'État. Leur rémunération est assurée par le biais de la subvention dite de l'article 44¹².

Les mouvements de fongibilité effectués sur les programmes 140 et 139, au titre de l'accueil des élèves mis en place les jours de grève par les collectivités territoriales ou les organismes de gestion des écoles privées, représente 19,5 % des transferts entre titre 2 et hors titre 2. Ces mouvements se reproduisent chaque année, mais leur montant est fluctuant puisque lié au nombre de jours de grève ; leur financement sur le titre 2 est admissible, dans la mesure où il est assuré à partir des crédits correspondant aux retenues opérées au titre du service non fait sur le salaire des enseignants grévistes.

4 - Les opérations de fin de gestion

Pour les programmes de la mission *Enseignement scolaire* relevant du ministère de l'éducation nationale, le montant des charges à payer est évalué, à la date de réalisation de la NEB, à 226,42 M€. Ce montant est stable par rapport à celui constaté à la fin de 2012 (224,40 M€).

¹¹ La circulaire du 31 août 2007 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique précise que : « La fongibilité asymétrique ne constitue pas un mode normal d'affectation des crédits. Elle ne peut intervenir qu'au terme de l'analyse de l'exécution passée et d'une nouvelle prévision d'exécution pour les mois restant de l'exercice ».

¹² La subvention dite de l'article 44 est budgétée en titre 2 et exécutée en dépenses d'intervention, car elle est versée aux établissements privés. La subvention dite « de l'article 44 » sert à financer les personnels enseignants et documentalistes, salariés de droit privé, recrutés directement par les chefs d'établissement dans la limite de 15 % des dotations en postes notifiées par les autorités académiques. Elle permet d'assurer aussi le remplacement des personnels absents.

Les charges à payer comptabilisées sur le programme 139 - *Enseignement privé des premier et second degrés* pour 207,62 M€ concernent le versement du dernier trimestre du forfait d'externat qui, payé à terme échu, est mis en paiement au début de l'année civile suivante. Le montant dû en fin d'année au titre de ce forfait augmente de 2,42 M€ en raison de la variation du nombre d'élèves pris en compte dans le calcul du forfait.

Les subventions pour charges de service public ont été abondées de 6,8 M€ en fin de gestion afin de permettre le lancement, dès la fin de l'année 2013, de projets structurants de l'ONISEP, du CNED et du SCEREN.

Tableau n°6 : Crédits ouverts en AE et CP et consommation de crédits par programme

Mission

AE	LFI		Reports		LFR		Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations)		Fonds de concours et attributions de produits		Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts		Exécution (y compris fonds de concours)	
	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2
140	8 862,85	8 826,34	173	0,00	-123,58	-123,58	1197	13,81	0,28		-7,16	8 753,25	8 709,40	8 748,28	8 707,49
141	30 401,77	30 266,51	2,66	0,00	-300,29	-300,29	-193,49	-189,16	106		-0,15	29 911,71	29 776,91	29 880,95	29 753,40
230	4 165,57	1 876,88	136	0,00	-15,19	-15,20	76,01	-0,20	4,82		-3,92	4 232,55	1 857,56	4 227,77	1 855,33
139	7 081,61	6 325,30	156	0,00	-0,96	-0,96	6,04	9,27	0,00		-0,04	7 088,25	6 333,56	7 084,57	6 332,77
244	2 236,79	1 414,14	111,61	0,00	-12,41	-12,43	-6,01	-3,88	13,07	2,54		2 343,04	1 400,36	2 226,36	1 397,46
143	1 324,59	844,77	0,06	0,00	-6,44	-6,44	110,4	110,4	0,00		-24,85	1 329,25	824,58	1 315,94	823,95
Total mission	64 073,18	59 553,94	118,98	0,00	-458,88	-458,90	-94,44	-159,12	19,22	2,54	-36,12	63 658,06	58 902,33	63 483,87	58 870,40

CP	LFI		Reports		LFR		Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations)		Fonds de concours et attributions de produits		Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts		Exécution (y compris fonds de concours)	
	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2	Titre 2	Total	Dont titre 2	Total	Dont titre 2
140	8 862,85	8 826,34	121	0,00	-123,58	-123,58	1197	13,81	0,28		-7,16	8 752,73	8 709,40	8 748,41	8 707,49
141	30 401,77	30 266,51	2,66	0,00	-300,29	-300,29	-193,49	-189,16	106		-0,15	29 911,72	29 776,91	29 880,94	29 753,40
230	4 162,88	1 876,88	135	0,00	-15,19	-15,20	76,01	-0,20	4,82		-3,92	4 249,85	1 857,56	4 245,54	1 855,33
139	7 081,61	6 325,30	103	0,00	-0,96	-0,96	6,04	9,27	0,00		-0,04	7 087,73	6 333,57	7 084,56	6 332,77
244	2 148,57	1 414,14	12,85	0,00	-12,41	-12,43	-4,55	-3,88	13,07	2,54		2 157,52	1 400,37	2 148,27	1 397,46
143	1 324,59	844,77	0,08	0,00	-6,44	-6,44	110,4	110,4	0,00		-24,85	1 329,27	824,52	1 328,53	823,95
Total mission	64 002,27	59 553,94	19,18	0,00	-458,88	-458,90	-92,98	-159,12	19,22	2,54	-36,12	63 488,82	58 902,33	63 436,25	58 870,40

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois

1 - Le plafond d'emplois défini en LFI pour 2013

Le plafond d'emplois de la MIES en loi de finances initiale pour 2013 est de 970 031 ETPT, en progression de 0,2% (+1 972 ETPT) par rapport au plafond adopté en LFI 2012, mais de seulement +0,05 % par rapport au plafond 2012 révisé en cours d'année et tenant compte de l'inflexion politique donnée en cours d'année en matière de politique d'emplois du ministère.

**Tableau n°7 : Construction des plafonds d'emplois
2013 par programme**

	140 1er degré public	141 2nd degré public	230 Vie de l'élève	139 Enseignement privé	214 soutien	143 enseignement agricole	Total
Plafond d'emploi 2012	318 626	446 053	34 039	130 772	23 863	14 706	968 059
LFR n°2012-958	333	500	533	141		17	1 524
Plafond d'emplois 2012 révisé	318 959	446 553	34 572	130 913	23 863	14 723	969 583
Transfert	-35	6	6	3	8		-12
Extension 2013 des mesures 2012	-1 529	-1 293	1 067	-429	-157	-193	-2 534
Schéma d'emploi	1 115	1 370	150	292		67	2 994
Plafond 2013	318 510	446 636	35 795	130 779	23 714	14 597	970 031
<i>Ecart entre plafond LFI 2012 et plafond LFI 2013</i>	<i>-116</i>	<i>583</i>	<i>1 756</i>	<i>7</i>	<i>-149</i>	<i>-109</i>	<i>1 972</i>
<i>Evolution plafond LFI 2012 et LFI 2013</i>	<i>-0,04%</i>	<i>0,13%</i>	<i>5,16%</i>	<i>0,01%</i>	<i>-0,62%</i>	<i>-0,74%</i>	<i>0,20%</i>
<i>Ecart entre plafond 2012 révisé et plafond LFI 2013</i>	<i>-449</i>	<i>83</i>	<i>1 223</i>	<i>-134</i>	<i>-149</i>	<i>-126</i>	<i>448</i>
<i>Evolution plafond révisé 2012 et LFI 2013</i>	<i>-0,14%</i>	<i>0,02%</i>	<i>3,54%</i>	<i>-0,10%</i>	<i>-0,62%</i>	<i>-0,86%</i>	<i>0,05%</i>

Sources : RAP 2012, LFI et PAP 2013

Le plafond d'emplois pour 2013 ne reflète donc que marginalement les intentions affichées par l'exécutif dans la loi de refondation et confirme que l'exercice 2013 ne constitue qu'un point d'inflexion, dont les effets ne peuvent encore véritablement se faire sentir en matière d'utilisation du plafond, puisque les mesures d'emplois n'ont pu être concrétisées qu'à compter de la rentrée 2013. Par ailleurs, les créations se sont concentrées sur deux programmes : le P141, qui a bénéficié de 583 ETPT en plus, et le P230, qui a bénéficié de 1 756 ETPT supplémentaires. A l'inverse, les autres programmes ont accusé une

nouvelle baisse de leur plafond d'emplois respectifs (-449 ETPT pour le P140, ce qui n'est pas cohérent avec la priorité affichée pour l'enseignement primaire dans la loi de refondation, et -134 pour le P139). Il convient de souligner que le programme 140 avait déjà été le programme le plus touché par les réductions du schéma d'emplois, notamment en 2012.

Ces évolutions différenciées des plafonds d'emplois par programme sont déterminées par leurs schémas d'emplois respectifs, qui n'ont pas permis d'inverser la tendance en 2013 par rapport à la période précédente. De ce fait même, l'inertie des mesures de suppressions d'emplois adoptées en LFI 2012, c'est-à-dire les effets de l'extension en année pleine des mesures de retrait d'emplois adoptées en 2012, n'a pu être corrigée par les mesures adoptées successivement en LFR 2012-2 et en LFI 2013.

Tableau n°8 : Schéma d'emplois pour la MIES en LFI 2013, en ETP

LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu	Evolution du schéma d'emplois
140 - 1er degré public	13 703	10 359	7 838	3 344	32,3%
141 - 2nd degré public	19 485	15 373	12 252	4 112	26,7%
230 - vie de l'élève	1 119	670	443	449	67,0%
139 - 1er & 2nd degrés privés	5 454	4 578	4 200	876	19,1%
214 - soutien	789	789	652	0	0,0%
143 - ens.tech.agricole	923	723	320	200	27,7%
Total	41 473	32 492	25 705	8 981	27,6%

Source : PAP 2013

L'examen du schéma d'emplois pour la rentrée 2013 permet de préciser l'analyse de la politique d'emplois du ministère. En effet, pour la rentrée 2013, la volonté affichée était bien de procéder au remplacement de l'ensemble des départs anticipés, mais aussi de procéder à des ouvertures de postes au-delà du seul remplacement des départs, à hauteur de 27,6 % des départs anticipés, soit une augmentation de 8 981 ETP. Il est également intéressant de noter que le schéma d'emplois, contrairement à ce que semble indiquer l'évolution du plafond, privilégie bien le programme 140, puisque les entrées prévues excèdent de 32,3 % les sorties prévues, contre 26,7 % pour le second degré public. L'enseignement privé sous contrat bénéficie d'un niveau d'entrée attendu supérieur de 19,1 % aux sorties prévues, légèrement inférieur à ce qui est observé pour l'enseignement public.

Pour autant, les créations d'emplois en 2013 pour le programme 140, soit 3 344 postes, après les 1 000 postes créés en LFR 2012-2, ne suffisent pas à inverser la tendance créée par la suppression de 5 700 postes en LFI 2012. A l'inverse, l'effort consenti pour le second degré, qui avait été proportionnellement moins touché par les suppressions d'emplois en 2012 et qui disposent par ailleurs de marges de manœuvre supplémentaires sur le recrutement de contractuels, a permis de revenir à un solde positif en termes de plafond en ETPT dès l'exercice 2013.

2 - Le respect du schéma d'emploi et l'exécution du plafond d'emplois

a) L'exécution du plafond d'emplois

L'exercice 2013 est caractérisé par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 10 959 ETPT, écart à la prévision qui représente 1,1 % du montant total prévu. Le plafond d'emplois a donc été consommé à hauteur de 98,9 % de la prévision, ce qui représente pour la totalité de la mission une consommation de 959 072 ETPT sur un plafond de 970 031 ETPT.

Tableau n°9 : Exécution du plafond d'emplois pour la MIES en 2013, en ETPT

Programmes	2012		LFI 2013	Mouvements en gestion	2013		Ecart à la LFI	A2012-2013	
	Prévision (1)	Réalisation			Total	Réalisation		Prévision	Réalisation
140 - 1er degré public	318 959	317 373	318 510		318 510	317 183	-1 327	-0,14%	-0,06%
141 - 2nd degré public	446 553	441 313	446 636		446 636	438 699	-7 937	0,02%	-0,59%
230 - vie de l'élève	34 572	33 555	35 795		35 795	35 227	-568	3,54%	4,98%
139 - 1er & 2nd degrés privés	130 913	129 907	130 779		130 779	129 743	-1 036	-0,10%	-0,13%
214 - soutien	23 863	23 546	23 714		23 714	23 544	-170	-0,62%	-0,01%
S/total MIEN	954 860	945 694	955 434	38	955 472	944 396	-11 038	0,06%	-0,14%
143 - ens.tech.agricole	14 723	14 710	14 597	1	14 598	14 676	79	-0,85%	-0,23%
Total MIES	969 583	960 404	970 031	39	970 070	959 072	-10 959	0,05%	-0,14%

(1) Plafond révisé après prise en compte des mesures de la LFR n°2012-958

Source : Cour des comptes, d'après réponse de la DAF du MEN et du MAAF au questionnaire n°1

La sous-consommation du plafond d'emplois est particulièrement significative pour le programme 141, puisqu'elle représente 7 937 ETPT sur les 10 958 ETPT non consommés. Par ailleurs, l'écart entre la

prévision et la réalisation s'est accru en 2013, puisque le plafond d'emplois a été relevé de 450 ETPT entre l'exercice 2012 et l'exercice 2013, mais dans le même temps, le niveau de consommation des emplois s'est replié de -1 331 ETPT. La consommation du plafond est donc en baisse de 0,14 % sur un exercice.

L'inflexion de la politique d'emplois du ministère tarde à trouver une expression concrète en matière de réalisation du plafond d'emplois, la consommation réelle du plafond ayant accusé une baisse, certes modeste, mais bien réelle, entre 2012 et 2013.

b) Le respect du schéma d'emplois

La sous-exécution du plafond d'emplois en 2013 est en grande partie liée à la sous-réalisation du schéma d'emplois. Pour le seul ministère de l'éducation nationale, celui-ci se voulait ambitieux puisqu'il reposait sur le remplacement de l'ensemble des sorties prévues (31 769 ETP en comptant les contrats M2) par un nombre d'entrées beaucoup plus important (+40 550 ETP), soit un schéma d'emplois positif de +8 781 emplois. Ce schéma a été réalisé à hauteur de +5 159 emplois, soit un écart à la prévision de 3 622 ETP, écart qui souligne les difficultés importantes de prévision du ministère, notamment sur les entrées.

Tableau n°10 : Exécution du schéma d'emplois en 2013, en ETP

Prévision	En ETP				Pour mémoire, périmètre LFI (stagiaires M2 comptabilisés en EPT)		
	Entrées	Sorties (hors M2)	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois (hors M2)	Impact arrêt stages M2	Total sorties LFI (y/c M2)	Schéma d'emplois (y/c M2)
140 - 1er degré public	13 703	9 134	7 838	4 569	1 225	10 359	3 344
141 - 2nd degré public	19 485	13 406	12 252	6 079	1 967	15 373	4 112
230 - vie de l'élève	1 119	587	443	532	83	670	449
139 - 1er & 2nd degrés privés	5 454	4 200	4 200	1 254	378	4 578	876
214 - soutien	789	789	652	0	0	789	0
Total	40 550	28 116	25 385	12 434	3 653	31 769	8 781

Exécution	En ETP				Pour mémoire, périmètre LFI (stagiaires M2 comptabilisés en EPT)		
	Entrées	Sorties (hors M2)	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois (hors M2)	Impact arrêt stages M2	Total sorties (y/c M2)	Schéma d'emplois (y/c M2)
140 - 1er degré public	12 779	8 446	5 947	4 333	1 225	9 671	3 108
141 - 2nd degré public	17 393	14 700	11 460	2 693	1 967	16 667	726
230 - vie de l'élève	1 370	663	404	707	83	746	624
139 - 1er & 2nd degrés privés	5 290	4 227	4 091	1 063	378	4 605	685
214 - soutien	848	832	675	16	0	832	16
Total	37 680	28 868	22 577	8 812	3 653	32 521	5 159

Ecart au schéma d'emplois	En ETP				Pour mémoire, périmètre LFI (stagiaires M2 comptabilisés en EPT)		
	Entrées	Sorties (hors M2)	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois (hors M2)	Impact arrêt stages M2	Total sorties (y/c M2)	Schéma d'emplois (y/c M2)
140 - 1er degré public	924	688	1 891	236	0	688	236
141 - 2nd degré public	2 092	-1 294	792	3 386	0	-1 294	3 386
230 - vie de l'élève	-251	-76	39	-175	0	-76	-175
139 - 1er & 2nd degrés privés	164	-27	109	191	0	-27	191
214 - soutien	-59	-43	-23	-16	0	-43	-16
Total	2 870	-752	2 808	3 622	0	-752	3 622

Source : Cour des comptes, d'après réponse de la DAF du MEN au questionnaire n°1.

La prévision de sortie a été sur-exécutée (4 346 sorties supplémentaires par rapport à la prévision ont été observées, et ce malgré la sous réalisation des prévisions de départs en retraite à hauteur de 2 867 ETP). A l'inverse, la prévision d'entrées a été significativement sous-exécutée (2 929 entrées prévues ne sont pas intervenues). Les difficultés de recrutement ont donc plus que compensé les erreurs de prévision de départs (et notamment de départs en retraite, puisque seuls 22 577 départs en retraite ont été observés, contre 22 518 départs anticipés, ce qui constitue néanmoins une amélioration sensible par rapport à 2012 (21 793 départs constatés sur 28 220 départs prévus, soit un différentiel de 6 427).

Les approximations de la prévision des départs sont liées, comme en 2012, aux problèmes de prévision de comportement des agents en matière de départ à la retraite. Conscient de cette difficulté, le ministère

de l'éducation nationale avait annoncé la mise en place d'un groupe de travail en 2013 pour faire converger et fiabiliser les modèles de prévision des différentes directions du ministère. En effet, la DGESCO, la DEPP et la DAF disposent, chacune, de leur propre modèle de prévision, de même que le CBCM, la direction du budget et le SRE (service des retraites de l'Etat). Ce groupe de travail ne s'est réuni que quelquefois et a cessé toute activité dans le courant de l'année 2013, sans que des résultats tangibles aient pu être enregistrés.

Les difficultés de prévision sur les entrées sont liées pour l'essentiel, selon les données transmises par le ministère, aux faibles taux de rendement des concours de recrutement, qui ont chuté à 72 % en 2013 pour le second degré, mais aussi à la sous-consommation des postes offerts aux stagiaires en responsabilité en M2, puis aux emplois de contractuels admissibles qui les ont remplacés à la rentrée de septembre 2013 : seuls 71 % des ETPT prévus à cet effet ont été consommés dans le second degré public (401 sur 1 366 pour le programme 141 et 230), et 51 % pour le secteur privé sous contrat (121 ETPT consommés sur les 252 ETPT prévus).

Depuis la loi de finances rectificative pour 2012 (LFR-2), le schéma d'emplois se caractérise donc par la création d'un peu plus de 13 000 ETP, auxquels la direction du budget ajoute 2 500 emplois d'assistants de vie scolaire créés en 2012¹³. Pour réaliser le programme de créations d'emplois prévues dans l'annexe à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (54 000 postes sur le quinquennat), le schéma d'emplois ministériel doit donc être positif de près de 41 000 ETP sur la période 2014-2017 (ou 38 500 si les 2 500 créations d'emplois d'assistants d'éducation sont comptabilisées).

¹³ Ces 2 500 emplois, bien que non comptabilisés dans les plafonds ministériels, sont considérés par la direction du budget comme des emplois relevant de la catégorie très générale des emplois d'« accompagnement des élèves en situation de handicap, [de] CPE, [de] personnels administratifs, médico-sociaux, [de] **vie scolaire** ». Cette catégorie représentait 6 000 des 54 000 emplois à créer d'après la ventilation arrêtée en annexe à la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Le ministère de l'éducation nationale considère à l'inverse que ces emplois, n'émergeant pas sur le plafond d'emplois ministériel, ne peuvent être intégrés dans le décompte.

3 - La masse salariale

Les crédits de masse salariale ouverts pour la MIES en 2013 représentent 59,55 Md€, c'est-à-dire 93 % du total des crédits de la mission.

Tableau n°11 : Ouverture et exécution des crédits de titre 2 de la MIES

Programme	LFI	Reports	LFR	Mvts en gestion	Fds de concours et attribution de produits	Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts	Exécution
140	18 826,34	0,00	-123,58	13,81	0,00	-7,16	18 709,40	18 707,49
141	30 266,51	0,00	-300,29	-189,16	0,00	-0,15	29 776,91	29 753,40
230	1 876,88	0,00	-15,20	-0,20	0,00	-3,92	1 857,56	1 855,33
139	6 325,30	0,00	-0,96	9,27	0,00	-0,04	6 333,57	6 332,77
214	1 414,14	0,00	-12,43	-3,88	2,54	0,00	1 400,37	1 397,46
143	844,77	0,00	-6,44	11,04	0,00	-24,85	824,52	823,95
Total mission	59 553,94	0,00	-458,90	-159,12	2,54	-36,12	58 902,33	58 870,40
Crédits ouverts / crédits LFI en %							-1,1%	
Crédits ouverts / crédits LFI en Md€							-651,61	
Crédits exécutés / crédits ouverts LFI en %								99,95%
Crédits exécutés / crédits ouverts LFI en Md€								-31,93

Source : données extraites de Chorus

Le niveau des ajustements de crédits réalisés en cours d'années est plus important en 2013 qu'il ne l'a été en 2012 : 651 M€ ont en effet été annulés sur le titre 2, soit 1,1 % du total des crédits de T2 de la mission (pour mémoire, les mouvements en cours de gestion en 2012 ne représentaient que 0,1 % des crédits inscrits en LFI, soit une augmentation de 62,5 M€).

Ces ajustements sont en grande partie liés à la réduction du taux de cotisation du CAS *Pensions* décidé en fin de gestion sur le mois de décembre (réduction de 30 points, de 74,28 % à 44,28 %, opération décrite dans la partie I), réduction qui a permis une économie estimée à 602 M€ par le ministère de l'éducation nationale. Entre les crédits ouverts

pour la contribution au CAS (18,114 Md€) et les crédits effectivement consommés (17,360 Md€), le MEN a en effet dégagé une capacité de financement excédentaire de 754 M€. Sur ce total, 631,4 M€ ont été annulés en LFR et par un décret portant annulation de crédits (cf. supra). Le solde, soit près de 130 M€, a été en partie utilisé par le ministère pour financer le besoin de financement en crédit T2 hors contribution au CAS **Pensions**, opération qui s'est effectuée au moment de l'adoption du décret d'avance (d'après une annexe technique au décret d'avance, ce mouvement de crédit contracté a conduit à une diminution de 89 M€ de la contribution au CAS **Pensions** sur les crédits de la MIES, et à une augmentation à due concurrence des crédits de titre 2 hors contribution au CAS de la mission).

Tableau n°12 : Exécution des crédits du titre 2 et des crédits dédiés à la contribution au CAS pensions

	P 140	P 141	P 230	P 139	P 234	Total	en %
Crédit T2 LFI	18 826	30 267	1877	6 325	144	58 709	
CAS pension LFI	6 985	10 181	505	37	407	18 114	30,9%
Crédits T2 LFI hors CAS	11 841	20 086	1 372	6 288	1 007	40 595	69,1%
Crédits T2 ouverts	18 709	29 777	1 858	6 334	1 400	58 078	
CAS pension crédits ouverts	6 761	9 712	485	36	384	17 378	29,9%
Crédits T2 ouverts hors Cas	11 949	20 065	1 372	6 298	1 017	40 700	70,1%
Crédits T2 exécutés	18 707	29 753	1 855	6 333	1 397	58 046	
CAS pension crédits exécutés	6 760	9 700	483	36	381	17 360	29,9%
Crédits T2 exécutés hors Cas	11 948	20 054	1 372	6 297	1 016	40 686	70,1%
Taux d'exécution T2	99,99%	99,92%	99,88%	99,99%	99,79%	99,95%	
Taux d'exécution CAS	99,98%	99,87%	99,58%	100,00%	99,43%	99,90%	
Taux d'exécution T2 hors CAS	99,99%	99,95%	99,99%	99,99%	99,93%	99,97%	

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

Cette opération de refinancement du T2 hors contribution au CAS **Pensions** par des crédits dédiés à la contribution au CAS **Pensions**, si elle n'est pas irrégulière, n'a pas fait l'objet d'une description précise en cours de gestion. Ni le décret d'avance, ni la loi de finance rectificative, ne permettent de documenter cette forme de fongibilité entre dépenses dédié au financement du CAS **Pensions** et dépenses de T2 hors contribution au CAS opérée sur les crédits de la mission.

Cette opération pose un problème de transparence, car elle masque en partie une difficulté rencontrée par le ministère pour le financement de sa masse salariale sur le titre 2. En effet, sur les programmes gérés par le ministère de l'éducation nationale, le besoin de financement non couvert par l'inscription budgétaire initiale sur les crédits de T2 hors contribution au CAS s'est élevée à 98 M€. Le tableau n°13 ci-dessous donne le détail des écarts entre l'exécution et la LFI sur les crédits T2 hors contribution au CAS par programme.

**Tableau n°13 : consommation des crédits T2 hors
contribution au CAS, MEN**

Programmes	LFI	Exécution	Ecart exé / LFI
140	11 841,46	11 947,84	-106,38
141	20 085,66	20 053,92	31,74
230	1 371,77	1 371,97	-0,20
139	6 288,73	6 296,90	-8,17
214	1 007,06	1 016,14	-9,08
143	646,27	652,34	-6,07
Total	41 240,95	41 339,11	-98,16

Source : CBCM, réponse au questionnaire n°1

En outre, la trajectoire du triennal étant définie hors contribution au CAS *Pensions*, la fongibilité entre crédits dédié au financement du CAS *Pensions* et crédits hors contribution au CAS *Pensions*, qui a été de fait autorisée en cours de gestion, ne permet pas d'assurer le respect de l'enveloppe normée définie à l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. En 2013, les ajustements réalisés en cours de gestion sur le budget de la MIES ont effectivement conduit à dépasser le plafond autorisé par la loi de programmation (cf. partie III – C).

Les difficultés rencontrées en 2013 pour assurer le financement des dépenses de masse salariale ont plusieurs causes. Elles ne sont pas liées au niveau d'exécution du plafond d'emplois, qui n'est pas saturé, mais à un sous-financement de l'ETPT moyen du ministère, sous-financement dont la cause principale est l'insuffisante prise en compte du GVT solde, qui n'a été financé qu'à hauteur de 120 M€ pour un montant constaté à plus de 215 M€ en fin d'exercice.

Tableau n°14 : le GVT des personnels du MEN en 2013

	P 139	P 140	P 141	P214	P230	Total
GVT positif prévu en LFI	116,1	154,8	273,1	10,1	14,8	568,9
GVT négatif prévu en LFI	-101,6	-118,9	-211,5	-7,1	-9,8	-448,9
GVT solde prévu en LFI	14,5	35,9	61,6	3	5	120
GVT solde constaté	11,8	105,9	88,2	2,3	7,3	215,5
Écart à la prévision	-2,7	70	26,6	-0,7	2,3	95,5

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

Ce problème de financement du GVT solde a été identifié dès le début de l'exécution, ce qui atteste que le problème est à l'origine une difficulté de budgétisation, et pose la question de la sincérité de l'autorisation budgétaire. Dans son avis sur le document prévisionnel de gestion formulé en deux fois (27 mars 2013 et 3 avril 2013), le CBCM signale en effet le risque d'insuffisance de crédits en titre 2. Sur le programme 140, le risque identifié de dépassement est de 127,5 M€ dans l'hypothèse, pourtant incertaine, de la levée de la réserve de précaution, dont 105,5 M€ pour les crédits hors contribution au CAS *Pensions*. Pour le programme 141, le CBCM souligne que le besoin de financement pourrait s'élever à 136,8 M€ et pourrait être financé par la levée de la réserve (151,3 M€), à condition d'accepter en retour que les besoins en T2 hors contribution au CAS *Pensions* soient couverts par des crédits prévus au départ pour le financement du CAS *Pensions* (après levée de la réserve, le CBCM anticipe un excédent de 50 M€ sur les crédits dédiés au financement du CAS *Pensions*, et un déficit de 35,5 M€ sur les crédits hors contribution au CAS).

Face à cette perspective, le CBCM préconise des mesures d'ajustement en gestion, et en particulier « un étalement des recrutements prévus », seul moyen selon lui de permettre le respect des enveloppes budgétaires. L'analyse de l'exécution atteste que ces recommandations de pilotage en gestion pour tenir l'enveloppe de crédits votés par le Parlement sur le T2 hors contribution au CAS *Pensions* (et constitutive par ailleurs de l'enveloppe normée adoptée en LPFP) n'ont pas été retenues par le ministère.

Celui-ci indique en effet que les risques de dépassement de crédits sont à mettre exclusivement sur le compte de problèmes de budgétisation ou d'aléas intervenus après l'adoption du budget. La DAF du ministère indique que l'ouverture des postes aux sessions 2013-1 et 2013-2 a été visée par le CBCM très tôt, pour permettre l'organisation matérielle des épreuves (en septembre 2012 pour la session 2013-1 et en avril 2013 pour

la session 2013-2). Le ministère indique également que les risques budgétaires identifiés ne tiennent pas à la gestion du ministère mais à l'évolution du GVT, aux retenues pour jours de grève ou à la GIPA, événements qui « ne justifiaient en aucune manière une remise en cause des moyens d'enseignement supplémentaires qui avaient été notifiés aux académies pour préparer la rentrée 2013 ».

Si le problème de budgétisation est bien réel et si la solution retenue fait ressortir un problème de régularité, la sincérité de l'autorisation pouvant être mise en doute (cf. Partie III), il apparaît également que le ministère n'a probablement pas mobilisé l'ensemble des leviers à sa disposition.

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement (hors subventions versées aux opérateurs rattachés à la mission *Enseignement scolaire*) constituent un poste budgétaire modeste, 608,16 M€ en LFI 2013, soit 0,95 % des crédits ouverts. Les dépenses en exécution 2013 se sont élevées à 504,6 M€.

Les trois quarts de ces dépenses sont portés par le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

La hausse des dépenses de fonctionnement est principalement due aux dépenses d'actions de formation pour les 30 000 contrats aidés recrutés à la rentrée 2013 par le programme.

Afin de contenir ses dépenses de fonctionnement, le ministère poursuit le mouvement de mutualisation de ses services et activités engagé depuis une dizaine d'années. Il conduit en particulier une politique immobilière visant à la réduction des surfaces occupées tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

C - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention se sont élevées en 2013 à 3,74 Md€, en hausse de 4,4 % par rapport à l'exercice 2012. Elles constituent 82 % des dépenses hors titre 2 de la mission *Enseignement scolaire*.

La progression de ces dépenses n'est pas conforme à l'objectif assigné aux ministères dans le cadre du budget triennal 2011-2013 d'une baisse en valeur de 10 % en trois ans des dépenses d'intervention.

Tableau n°15 : exécution des dépenses d'intervention (titre 6)

Programme	Exécution 2012 T6	LFI 2013	Exécution 2013 T6	Total exécution 2013 hors T2	T6 / Total hors T2	évol T6 2012 - 2013
P140	17 115 654	7 749 487	15 648 714	40 918 057	41,8%	-8,6%
P141	96 330 939	97 340 234	84 516 409	127 541 082	75,5%	-12,3%
P230	2 199 820 764	2 259 109 552	2 353 039 818	2 390 209 972	92,0%	7,0%
P139	746 620 344	750 776 919	746 404 290	751 786 516	99,3%	0,0%
P214	52 413 946	37 319 307	50 833 658	750 808 846	7,0%	-3,0%
P143	473 571 147	474 259 177	494 365 843	504 583 263	93,9%	4,4%
Total	3 585 872 795	3 626 554 676	3 744 808 732	4 565 847 736	82,0%	4,4%

Source : PAP 2013, RAP 2012 et extraction Chorus

Les dépenses d'intervention recouvrent des dépenses dites de guichet dont le versement intervient automatiquement dès lors que les bénéficiaires potentiels remplissent les critères d'éligibilité déterminés par la réglementation. Il s'agit principalement des bourses sur critères sociaux et des bourses de mastérisation (690,8 M€), du forfait d'externat aux établissements d'enseignement privé (615 M€), des subventions versées au titre des contrats aidés et des emplois d'avenir professeur (194,5 M€) et des subventions versées aux établissements d'enseignement agricole sur le programme 143¹⁴ (471,6 M€).

Par ailleurs, les subventions versées aux établissements scolaires pour la rémunération des personnels d'assistance éducative (1 449,6 M€ sur le programme 230 et 26,4 M€ sur le programme 143) ne sont pas considérées comme des dépenses de guichet mais couvrent des dépenses de rémunération de personnels qui contribuent aux missions du service public de l'éducation.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs représente 3 239,9 M€ soit 86,5 % des dépenses d'intervention de la mission qui apparaissent donc

¹⁴ Les subventions accordées aux établissements privés sont prévues au code rural et leur niveau dépend essentiellement du nombre d'élèves recrutés. Notons que les protocoles d'accord signés en 2013 avec les fédérations du privé couvrant la période 2013-2016 ont introduit un plafond au subventionnement, mettant fin à un régime de subventions directement proportionnelles au nombre d'élèves accueillis dont le principe n'était pas compatible avec l'existence d'une norme de dépense absolue et contraignante.

fortement contraintes. Les marges de manœuvre sur les dépenses dites discrétionnaires (crédits pédagogiques, subventions aux associations notamment) sont réduites. Quelques économies sur ces postes de dépenses ont cependant été réalisées en gestion (-11,9 M€ sur le programme 141, -5,3 M€ sur le programme 214).

En ce qui concerne les assistants d'éducation, il convient de réitérer les remarques formulées dans les NEB 2011 et 2012. Ces personnels dont le nombre s'élève pour 2013 à 55 388 ETPT contre 52 837 ETPT en 2012¹⁵ devraient être placés sous plafond d'emplois dans la mesure où les missions qu'ils exercent et les emplois qu'ils occupent présentent un caractère permanent. Il conviendrait pour le ministère d'examiner les modalités concrètes, en lien avec la direction du budget, de la mise sous plafond d'emplois spécifique de ces personnels employés et rémunérés sur crédits d'intervention par les EPLE.

Recommandation n°3 : *mettre les assistants d'éducation sous un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois et son augmentation continue justifient pleinement.*

D - Les dépenses d'investissement

Le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est le seul programme concerné par les dépenses d'investissement. Des crédits pour un montant de 55,1 M€ en AE et de 62,2 M€ en CP ont été inscrits en LFI. Les dépenses se sont élevées à 87,13M€ en AE et à 88,49 M€ en CP. Les investissements immobiliers (construction d'établissements scolaires à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, regroupement et restructurations de bâtiments abritant des services académiques) constituent le premier poste d'investissement avec 66 % des AE et 57 % des CP consommés, suivi par les dépenses d'informatique (respectivement 32 % des AE et 41 % des CP).

¹⁵ Soit 49 288 assistants d'éducation, 2757 auxiliaires de vie scolaire collectifs et 3 343 auxiliaires de vie scolaire mutualisés pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, pris en charge par le programme 230.

E - Les opérateurs

En LFI 2013, cinq opérateurs étaient rattachés au programme 214-*Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour un montant total de 210,61 M€, soit respectivement 0,33 % des crédits de paiement et 0,46 % des emplois de la mission *Enseignement scolaire*.

Tableau n°16 : Les opérateurs en LFI 2013

Intitulé de l'opérateur	Crédits	Effectifs	
	(en M€)	ETPT inclus dans le plafond du ministère	ETPT sous plafond opérateur
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	7,22	1	130
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	7,66	4	231
CNED - Centre national d'enseignement à distance	71,48	0	1783
ONISEP - Office national d'information sur les enseignements et les professions	30,08	16	544
SCEREN - Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale	94,18	4	1757
Total	210,61	25	4 445

Source : PAP 2013

Les subventions effectivement versées aux opérateurs se sont élevées à 212,68 M€. Ce dépassement par rapport à la LFI s'explique par le versement en cours de gestion de subventions complémentaires au profit du CNED, du CNDP et de l'ONISEP, destinées à financer des actions dans le domaine des TICE (pour 6,8 M€).

Les subventions versées ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale de 4,56 M€ qui a été levée en novembre 2013.

En matière d'emplois, la LFI 2013 prévoyait la suppression de 34 emplois. Le plafond d'emplois alloué aux opérateurs a été respecté avec une consommation de 4 091 ETP pour un plafond fixé à 4 445 ETP. Cette économie résulte, selon le ministère, d'une démarche volontariste engagée depuis plusieurs années par les opérateurs afin de maîtriser leurs effectifs et leur masse salariale.

En 2013 comme en 2012, seuls deux des cinq opérateurs étaient dotés en 2011 d'un contrat de performance : le CIEP (contrat de performance 2011-2013) et le CEREQ. Pour ce dernier, le contrat couvrait la période 2009-2011. Un nouveau contrat aurait dû être signé en

2012, mais a été retardé du fait du désengagement financier partiel du ministère chargé de l'emploi. La rédaction d'un nouveau contrat pour la période 2014-2016 est actuellement en cours. Les objectifs fixés par la tutelle ministérielle au CEREQ ont fait l'objet d'une présentation lors de la réunion de son comité de tutelle et du dernier conseil d'administration de l'établissement en fin d'année 2013. La finalisation de ce contrat est prévue pour la fin du premier semestre 2014.

La stratégie numérique déployée par le ministère a amené le CNED, le CNDP et l'ONISEP à réorienter leurs objectifs pour tirer les conséquences de la mise en œuvre du service public du numérique éducatif instauré par la loi d'orientation et de programme du 8 juillet 2013. Ainsi, les objectifs fixés dans le cadre de la lettre de mission ont dû être adaptés en conséquence pour 2013.

Le CNDP doit également faire face à un enjeu de taille, celui de la refonte de son réseau Scérén (rebaptisé Canopé) composé du CNDP et des trente CRDP, tous établissements publics administratifs nationaux dont la mise en œuvre doit débiter en 2014, à la suite du contrôle de la Cour qui a débouché sur une insertion au rapport public annuel de février 2014¹⁶. Cette réorganisation est un préalable nécessaire à la rédaction d'un nouveau contrat de performance pour la période 2015-2017.

Le CNED est actuellement doté d'un projet d'établissement stratégique qui traite principalement de son changement de modèle économique lié au renforcement du numérique éducatif. Ce projet a été présenté au conseil d'administration de l'établissement et le bilan de sa mise en œuvre sera la base du prochain contrat de performance.

Recommandation n° 4 : *mettre en place des contrats d'objectifs et de performance pour chacun des opérateurs et en assurer un suivi périodique.*

F - Les dépenses fiscales

Sur les cinq mesures rattachées à titre principal ou subsidiaire à la mission *Enseignement scolaire*, quatre bénéficient aux ménages par le

¹⁶ Cf. RPA février 2014 Tome I – volume 2, p. 47 à 81.

biais de l'exonération des frais de scolarité, indemnités ou salaires perçus par les élèves ; une cinquième mesure bénéficie aux entreprises (application d'un taux de TVA réduit pour les fournisseurs des cantines scolaires). Ces dépenses présentent une grande stabilité sur la période, le montant de la dépense pour l'année 2013 n'étant pas encore arrêté au moment de la rédaction de cette note, ce qui n'est pas satisfaisant pour la bonne information du Parlement, les montants indiqués sont ceux du PAP 2013.

Tableau n°17 : Évolution des dépenses fiscales de 2011 à 2013

	Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale			Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Programme 141						
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	35	38	38			
Exonération du salaire des apprentis				290	305	315
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				210	220	230
Programme 230						
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1)	220	230	235			
Taux de 5,5% puis 7 % en 2012 pour les recettes provenant de la fourniture par les cantines d'entreprises ou d'administrations ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines scolaires et universitaires				675	675	675

(1) La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire est également rattachée au programme 143 à titre subsidiaire, le montant rattaché à ce titre à chacun des programmes n'est pas connu,

Source : réponse du ministère et PAP 2012

Les deux dépenses fiscales rattachées à titre principal aux programmes 141 - *Enseignement scolaire public du second degré*, et 230 - *Vie de l'élève* pour un montant total de 273 M€ représentent 0,39 % des dépenses fiscales inscrites au projet de loi de finances pour 2013.

III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires

A - La régularité de l'exécution budgétaire

1 - La question de la sincérité : l'insuffisante budgétisation des besoins de financement liés au GVT

L'insuffisance des crédits votés pour assurer le financement des engagements du ministère pourrait poser un problème de sincérité de l'autorisation budgétaire. En effet, le budget voté ne permet pas de couvrir l'intégralité des emplois que permet de pourvoir le plafond de la mission. En 2013, malgré une sous-consommation du plafond proche de 11 000 ETPT pour l'ensemble de la mission, les crédits votés en LFI sur le titre 2 hors contribution au CAS se sont révélés insuffisant, à hauteur de 92 M€.

En outre, le ministère indique que la principale cause de sous-financement identifiée l'est très tôt dans l'année, dès la phase de préparation budgétaire : il s'agit du glissement vieillesse technicité, mal financé dès l'origine selon la DAF du ministère de l'éducation nationale. Si cette assertion est vérifiée et si le ministère ne dispose d'aucune marge de manœuvre en gestion pour absorber cet écart à la prévision, cela signifie que le niveau des crédits voté n'est pas ajusté aux besoins et que le principe de sincérité budgétaire au sens de l'article 32 de la LOLF, c'est-à-dire compte tenu de l'ensemble des informations disponibles, n'a pas été pleinement respecté.

Le CBCM, dans les avis formulés sur les DPGEC, formule des recommandations visant à mettre en œuvre des mesures en gestion pour respecter l'autorisation budgétaire. Bien que le ministère en conteste la pertinence, ces recommandations offrent la perspective d'une alternative au constat d'insincérité : elles signifient implicitement que contrairement à ce qu'affirme le ministère, des marges de manœuvre en gestion existent mais qu'elles ne sont pas suffisamment mobilisées.

En tout état de cause, les problèmes d'exécution rencontrés en 2013 sur la mission, pour modestes qu'ils soient (le dépassement par rapport aux crédits votés en LFI ne porte que sur 92 M€, sur un total de plus de 41 Md€ de crédits T2 hors contribution au CAS *Pensions*) montre

soit une difficulté de budgétisation et une potentielle insincérité, soit une incapacité en gestion, subie ou voulue.

2 - Le dépassement de l'autorisation prévue dans le triennal 2012-2017 sur l'exercice 2013.

Le schéma de fin de gestion a intégré, pour le MEN, une réduction importante du niveau de cotisation du CAS *Pensions*, dont une partie seulement a été annulée à hauteur de 631,4 M€, le solde étant très largement utilisé pour financer les besoins en crédits T2 hors contribution au CAS *Pensions* (à hauteur de 90 M€).

Cette opération de financement de crédits T2 hors contribution au CAS *Pensions* par des crédits dédiés au financement du CAS *Pensions* n'est pas interdite, mais gêne le suivi des crédits qui relèvent de l'enveloppe normée pour la MIES tels qu'adoptés à l'article 11 de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012-2017. Ce mouvement n'a d'ailleurs été documenté ni dans les documents de présentation du décret d'avance, ni dans les documents de présentation de la LFR, car ces mouvements, quand ils sont réalisés à l'intérieur d'un même programme et d'un même titre (en l'occurrence le titre 2), ne relèvent pas d'une disposition réglementaire. Pour autant l'étanchéité entre les crédits dédiés au financement du CAS et hors CAS à l'intérieur du T2 est devenue un véritable enjeu depuis l'adoption d'une norme d'évolution des dépenses calculée hors contribution au CAS *Pensions*.

En l'espèce, pour l'exercice 2013, les crédits relevant de l'enveloppe normée de la MIES ont été supérieurs en exécution à l'autorisation prévue par l'article 11 de la LPFP.

Tableau n°18 : Ecart entre exécution et plafond prévu par la LPFP 2012-2017

<i>en M€</i>	HT2	T2 hors CAS	Total	<i>Ecart / LPFP</i>
LFI	4,45	41,24	45,69	0,00
Exécution	4,57	41,31	45,88	-0,19
LPFP 2012-2014			45,69	

Source : LPFP 2012-2017 et extraction Chorus

L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 prévoit bien, de manière explicite, que les enveloppes de crédits par mission ne doivent pas être dépassées. Cet article dispose en effet que « en 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros : [suivent les montants des plafonds par mission, fixé à 45,69 Md€ pour la MIES] ». Le dépassement de 0,19 Md€ constaté en gestion 2013 n'est donc pas conforme aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques.

La définition d'une norme de dépense hors contribution au **CAS Pensions** pour les crédits du titre 2 devrait conduire à traiter de manière spécifique ces crédits, en assurant de manière plus rigoureuse la distinction entre crédits T2 hors contribution au CAS et crédits T2 dédiés au financement du **CAS Pensions**. Cette exigence résulte de la nécessité à la fois d'assurer de manière rigoureuse le respect des plafonds définis par le triennal, mais aussi de sanctuariser les crédits dédiés au financement du **CAS Pensions**.

Dans cette perspective et afin de garantir le respect de la norme de dépense définie par la LPFP, la possibilité d'étendre le principe de fongibilité asymétrique posé à l'article 7 de la LOLF aux crédits dédiés au financement du **CAS Pensions** pourrait être envisagée, afin de renforcer l'étanchéité entre les crédits dédiés au financement du CAS et le T2 hors CAS. A tout le moins, le financement de dépenses du titre II hors CAS par redéploiement de crédits initialement dédiés au financement du **CAS Pensions** doit rester exceptionnel et faire l'objet d'une procédure documentée, afin de lui assurer un haut niveau de transparence.

B - La démarche de performance

1 - Objectifs et indicateurs

La publication des résultats PISA 2012 en décembre 2013 a été l'occasion de constater une nouvelle dégradation des performances enregistrées par le système éducatif français, qui passe de la 13^{ème} à la 18^{ème} place sur 34. Les résultats montrent par ailleurs la nette dégradation des indicateurs d'équité du système français. Or ces éléments

d'appréciation ne ressortent guère de l'analyse du dispositif d'évaluation de la performance mis en place dans les documents budgétaires du ministère.

Les six programmes de la MIES comportent au PAP 2013 un total de 24 objectifs et de 85 indicateurs associés.

Tableau n°19 : Objectifs et indicateurs par programme

Programme	RAP 2011			RAP 2012			PAP 2013		PAP 2014	
	Obj.	Indic.	% indicateurs renseignés en 2011	Obj.	Indic.	% indicateurs renseignés en 2012	Obj.	Indic.	Obj.	Indic.
140 - 1er degré public	4	18	89%	4	15	93%	4	13	3	10
141 - 2nd degré public	7	32	100%	7	31	90%	6	27	4	23
230 - vie de l'élève	4	6	100%	3	6	100%	3	6	2	6
139 - 1er & 2nd degrés privés	5	25	96%	5	25	88%	5	22	4	21
214 - soutien	3	11	100%	3	10	100%	3	11	3	11
143 - ens.tech.agricole	3	6	100%	3	6	100%	3	6	3	5
Total	26	98	97%	25	93	92%	24	85	19	76

Sources : RAP 2011 et 2012 ; PAP 2013 et 2014

Le nombre d'indicateurs a sensiblement diminué en 2013, passant de 93 pour le PAP 2012 à 85 pour le PAP 2013. Il faut noter que cette baisse correspond en grande partie (6 indicateurs sur les 8 écartés) à la suppression des indicateurs évaluant les « compétences de base ». Comme le souligne le Haut Conseil de l'Éducation dans son bilan des résultats de l'École de 2011, ces derniers avaient vocation à disparaître, une fois les indicateurs « compétences du socle commun » bien installés.

Aucune modification n'ayant affecté l'organisation du programme 143 en matière d'indicateurs de performance, les observations de la NEB 2012 peuvent être maintenues. Le dispositif assure en effet une large couverture des crédits de la mission, seuls les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale, soit 6 % du total, n'étant pas couverts par des indicateurs. Par ailleurs, le niveau d'adéquation entre les objectifs définis pour le programme et les indicateurs associés est satisfaisant.

La réduction du nombre d'indicateurs concernant les programmes de la mission gérés par le ministère de l'éducation nationale ne suffit pas, en revanche, pour infléchir de manière significative les observations faites à l'occasion de la NEB 2012.

Les interrogations relatives au nombre d'objectifs et d'indicateurs doivent en effet être rappelées, la capacité de piloter les politiques éducatives à partir d'un nombre très important d'objectifs et d'indicateurs étant réduite. Au programme 141 sont ainsi assignés 6 objectifs assortis de 27 indicateurs. Au programme 139 sont assignés 5 objectifs assortis de 22 indicateurs de performance.

Sur la pertinence des indicateurs, la NEB 2011 avait pointé le problème des cibles flottantes et évolutives, la prise en compte d'une part seulement de la réalité décrite par les indicateurs ou encore la faiblesse des indicateurs d'efficacité. Ces constats méritent tous d'être maintenus et accentués.

La question de la définition des cibles est également posée pour les indicateurs qui permettent d'apprécier l'atteinte des résultats assignés par le législateur à l'école. Les indicateurs 1.1, 1.2 du programme 140 et 1.1, 1.2 du programme 139, qui indiquent la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle, et en fin de CM2 les compétences du palier 2 du socle, ainsi que les indicateurs 1.4 du programme 141 et 2.1 du programme 139 qui indiquent la proportion d'élèves maîtrisant en fin de 3^{ème} les compétences du socle commun devraient tous fixer des cibles à 100 %, en cohérence avec les objectifs assignés au système éducatif par le code de l'éducation. En réalité, les cibles des objectifs sont souvent ajustées en fonction de la prévision de réalisation pour l'exercice concerné.

Par ailleurs de très nombreux indicateurs ont pour périmètre de calcul le public et le privé sans distinction (ex : 141-1.1 : « Taux d'accès au baccalauréat » et 141-1.3 « Taux d'accès au brevet ») et sont publiés dans les programmes du premier degré et du second degré de l'enseignement public. Le choix des programmes n'est donc ni cohérent avec les objectifs que s'est fixés le ministère ni avec les indicateurs correspondants.

Enfin il est utile de rappeler, comme cela avait été souligné dans la NEB 2011, que les indicateurs d'efficacité financière sont très peu représentés, et qu'ils ne permettent pas d'apprécier les performances du système éducatif. Ils sont donc peu utilisables au niveau national pour assurer le pilotage stratégique des dispositifs censés concourir aux politiques éducatives.

Recommandation n°5 : réduire le nombre d'objectifs et assurer une bonne adéquation entre objectifs retenus dans les PAP et objectifs assignés au service public de l'éducation par le législateur ; réduire le nombre d'indicateurs pour chaque objectif, en mettant en place des indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.

Pour le programme 143, l'indicateur 3.1 « coût unitaire de formation par élève », qui n'avait pas atteint sa cible en 2011, a diminué en 2012, atteignant 8 565 €, proche de sa valeur de 2012 et peu éloigné de la valeur cible définie dans le PAP, soit 8 500 €. Par ailleurs, cet indicateur, comme l'indicateur 3.2 « pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves ou moins », doit être également calculé pour les établissements du privé.

Recommandation n°6 : afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 3.1 et 3.2 du programme 143 en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.

2 - L'articulation entre la budgétisation et la performance

Comme cela avait déjà été indiqué dans le cadre des NEB 2011 et 2012, et comme la Cour l'a rappelé dans le référé sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire adressé au ministre de l'éducation nationale le 11 juillet 2012, l'allocation des moyens au sein du ministère ne tient pas suffisamment compte des objectifs des politiques publiques ni des résultats obtenus par rapport à ces objectifs. Elle ne prend pas en considération les besoins d'enseignement différenciés des élèves, les moyens alloués n'étant qu'imparfaitement et très indirectement reliés à la réussite ou aux difficultés réelles des élèves, même si de premières mesures correctrices viennent d'être prises dans le cadre de l'éducation prioritaire¹⁷.

C - La soutenabilité budgétaire

La trajectoire de la dépense pour la MIES, au-delà de l'exercice, est rappelée dans la loi n°2012-1558 de programmation des finances publiques pour 2012-2017 du 31 décembre 2012. Elle comporte une inflexion significative de la dépense par rapport à la tendance du précédent triennal pour les exercices 2011-2014, inflexion liée au projet de refondation de l'école prévoyant non seulement la fin de la politique de non remplacement d'un départ de fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour le ministère, mais aussi la création de 54 000 emplois sur le quinquennat.

¹⁷ Annoncée le 16 janvier 2014, la réforme de l'éducation prioritaire s'appuie sur trois axes : l'accompagnement renforcé des élèves dans les établissements concernés ; la formation et le soutien des équipes enseignantes pour assurer leur stabilité ; l'amélioration du cadre de travail, pour le rendre propice aux apprentissages. La rentrée 2014 devrait amorcer une phase de préfiguration, avec la mise en place d'une centaine de REP +, les nouveaux réseaux d'éducation prioritaire, et la rentrée 2015 doit être celle de la généralisation.

**Tableau n°20 :Plafond des autorisations budgétaires
de la MIES dans les LPFP 2011-2014 et 2012-
2017**

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>en Md€</i>	LPFP 2011 2014				
Crédits MIES	61,8	62,1	62,71		
<i>Evolution N / N-1</i>		0,49%	0,98%		
CAS pension	16,25	16,7	17,54		
<i>Evolution N / N-1</i>		2,77%	5,03%		
Crédits MIES hors CAS	45,55	45,4	45,17		
<i>Evolution N / N-1</i>		-0,33%	-0,51%		
<i>en Md€</i>	LPFP 2012 2017				
Crédits MIES hors CAS		45,4	45,69	46,1	46,58
<i>Evolution N / N-1</i>			0,64%	0,90%	1,04%

Source : LPFP 2011-2014 et LPFP 2012-2017

Comme cela a déjà été évoqué, le plafond des crédits de l'enveloppe normée pour la MIES tel qu'adopté par la LPFP 2012-2017, pour l'exercice 2013, n'a pas été respecté. Un dépassement de 190 M€ est constaté. Cet écart par rapport à la trajectoire définie dans le triennal oblige à s'interroger sur la soutenabilité de la mission au-delà de l'exercice, pour les années 2014 à 2017, en l'absence de mesures de redressement.

1 - La soutenabilité de la trajectoire au-delà de 2013

a) Examen de l'évolution des restes à payer

Le montant des restes à payer pour les cinq programmes relevant du MEN est estimé à 285,49 M€, dont 252,10 M€ au titre d'opérations pluriannuelles. L'essentiel de ces restes à payer, pour un montant évalué à 276 M€, concerne le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation* qui porte les opérations immobilières à la charge du ministère (constructions scolaires outre-mer) ainsi que les investissements informatiques.

b) Examen des autorisations d'engagement affectées non engagées

Tableau n°21 : AE affectées non engagées au 31 décembre 2013

	en M€
AE affectées non engagées fin 2012	103,4
AE annulées fin 2012	-3,1
AE affectées non engagées fin 2012 à reporter sur 2013	100,3
Affectations sur AE 2013	75,6
Retrait d'affectation exercices antérieurs	-0,9
Retrait d'affectation exercice courant	-6
Consommation d'AE sur tranches fonctionnelles	-64,8
AE-ANE non reportables (article 158 du décret GBCP) *	-1,5
AE affectées non engagées fin 2013 à reporter sur 2014	102,7

Source : Réponse au questionnaire n°1

En application de l'article 158 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le ministère a procédé à l'examen des AE affectées depuis plus de deux ans et n'ayant fait l'objet d'aucune consommation. Cette opération a conduit à l'annulation de 36 tranches fonctionnelles pour 3,1 M€ fin 2012 et à un report de 10 tranches pour 0,99 M€ pour des opérations en cours qui n'avaient pu faire l'objet de consommations du fait de retards opérationnels.

2 - Analyse des déterminants et des facteurs de rigidité de la dépense

Les principaux facteurs de rigidité de la dépense pour le ministère de l'éducation nationale sont liés à la nature même des dépenses engagées. 93 % des dépenses de la mission sont en effet des dépenses de titre 2, dont la rigidité à la baisse est d'autant plus forte que le schéma d'emplois pluriannuel arrêté pour honorer les engagements du Président de la République repose sur la création de 54 000 emplois.

En outre, les dépenses consenties sur les crédits de la mission hors titre 2 sont également, pour une part très significative, des dépenses de

guichet (bourses, forfaits d'externat des établissements) ou des dépenses de financement des contrats pris en charge sur le budget des établissements, dépenses également fortement contraintes.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011 et 2012

En 2013, une recommandation formulée dans la NEB 2012 peut être considérée comme mise en œuvre, la recommandation 2012-3 (respecter la procédure de suivi de l'exécution budgétaire, procédure initiée par circulaire qui a été inscrite à l'article 98 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

Les six autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre et sont donc reconduites.

B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

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

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

Recommandation n°3 : *mettre les assistants d'éducation sous un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois et son augmentation continue justifient pleinement.*

Recommandation n°4 : *mettre en place des contrats d'objectifs et de performance pour chacun des opérateurs et en assurer un suivi périodique.*

Recommandation n°5 : *réduire le nombre d'objectifs et assurer une bonne adéquation entre objectifs retenus dans les PAP et objectifs*

assignés au service public de l'éducation par le législateur ; réduire le nombre d'indicateurs pour chaque objectif, en mettant en place des indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance, afin d'assurer un pilotage stratégique effectif du service public de l'éducation.

Recommandation n°6 : *afin d'en garantir la représentativité, calculer les indicateurs 3.1 et 3.2 du programme 143 en intégrant les données correspondant à l'ensemble des élèves et des établissements, quel qu'en soit le statut, public comme privé, quitte à adapter les modalités de calcul ou à décliner l'indicateur par filière de formation.*

Annexes

Tableau n°22 : Mouvements administratifs en gestion (en CP)

Référence du décret	Nature	Motif	Programme	T2	HT2
n°2013-773 du 26 août 2013	Transfert	Contribution de l'Etat français au budget de l'office franco-allemand pour la jeunesse	214		-150 000
n°2013-823 du 13 septembre 2013	Transfert	Financement de projets expérimentaux pour la rénovation des sections de technicien supérieur	141	108 907	92 022
			139	6 572	31 078
n°2013-934 du 17 octobre 2013	Transfert	Financement de 42 000 contrats aidés	230		67 000 000
			139		3 000 000
n°2013-989 du 5 novembre 2013	Transfert	Remboursement par le ministère chargé des affaires sociales des agents mis à disposition dans le cadre du plan Espoir Banlieue	214	120 000	
			140	1 209 600	
			143	40 200	
			141	589 800	
			230	300 000	
n°2013-1000 du 8 novembre 2013	Transfert	Financement des frais de déplacement des délégués français au Conseil de l'Union européenne	214		1 856
n°2013-1044 du 20 novembre 2013	Transfert	Financement de la participation de la France à l'appel à contribution internationale formé par la Fondation Auschwitz-Birkenau	141		-160 000
			139		-40 000
n°2013-1046 du 20 novembre 2013	Transfert	Correction d'erreurs d'imputation réalisées dans le cadre d'amendements votés au cours de la discussion parlementaire du PLF 2013	230		7 000
n°2013-1104 du 2 décembre 2013	Virement	Fonds d'amorçage alloué aux communes dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires	140		-730 312
			141		-2 705 213
			139		-5 763 467
			230		9 198 992
n°2013-1124 du 4 décembre 2013	Transfert	Contribution au financement de l'opération Marseille- Provence 2013	214		-525 000
n°2013-1127 du 9 décembre 2013	Virement	Redéploiement des crédits de personnel au sein du ministère de l'agriculture dans le cadre de la gestion de fin d'année	206 et 215	11 000 000	
n°2013-1133 du 9 décembre 2013	Virement	Redéploiement des crédits de personnel au sein du ministère de l'éducation dans le cadre de la gestion de fin d'année	141	-21 860 200	
			139	9 260 200	
			140	12 600 000	
n°2013-1178 du 17 décembre 2013	Transfert	Compensation de la gratuité d'accès dans les musées et les monuments nationaux accordés aux enseignants	140		-1 105 741
			141		-1 550 544
			139		-454 013
n°2013-1252 du 23 décembre 2013	Annulation	Annulation des crédits devenus sans objet suite à la baisse de 30 points du taux de cotisation au CAS Pensions pour le mois de décembre 2013	141	-168 000 000	
			230	-500 000	
			214	-4 000 000	
Total				-159 124 921	66 146 658