



**ANALYSES DE L'EXECUTION DU BUDGET DE  
L'ETAT PAR MISSIONS ET PROGRAMMES**

**EXERCICE 2011**

**MISSION INTERMINISTERIELLE  
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

**MAI 2012**



## **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 degrés

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

Programme 143 - Enseignement technique agricole



## Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction .....	11
<b>I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES</b>	
17	
A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011 .....	17
B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS .....	19
C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE.....	25
<b>II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION...</b>	<b>28</b>
A - LA GESTION BUDGETAIRE .....	28
B - LA GESTION DES EMPLOIS .....	37
C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	41
<b>III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011 .....</b>	<b>47</b>
A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	47
B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011 49	
C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION.....	50
D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION .....	51
<b>IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>53</b>
A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR .....	53
B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR 53	
<b>V - ANNEXES .....</b>	<b>55</b>



## Synthèse

(Md€)	LFI AE : 61,91 CP 61,79
	Crédits ouverts AE : 61,98 CP : 61,71
	Exécution AE : 61,86 CP : 61,69
	Plafond d'emplois en ETPT (y compris opérateurs) : 987 946;
	exécution : 977 897
	Dépenses fiscales de la mission : 1,49 M€

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 chargé 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 MIES<sup>1</sup>.

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<sup>er</sup> août 2001 qui préconisait une présentation des budgets permettant de piloter les politiques publiques en reliant les crédits alloués aux objectifs poursuivis, et en y associant des indicateurs de mesure des résultats obtenus. En outre, l'absence de chef de file et le manque de coordination dans la gestion entre les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture rendent largement fictif le caractère interministériel de la mission *Enseignement scolaire*.

La mission représente, au sein de la loi de finances initiale pour 2011, 21,6 % des crédits de paiement du budget général et 49 % des emplois autorisés<sup>2</sup>. Elle se caractérise par la prépondérance des dépenses de personnel (93 % du total). Les dépenses hors personnel étant pour l'essentiel des dépenses obligatoires et inéluctables (bourses d'enseignement par exemple), les marges de manœuvre sont donc

---

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

<sup>2</sup> Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

réduites, non tant en valeur absolue qu'en pourcentage du volume total des crédits.

En outre, 52 626 ETPT correspondant à des emplois permanents contribuant à la mission d'enseignement scolaire, ceux des assistants d'éducation, n'apparaissent pas dans les plafonds d'emploi (ministériels et opérateurs).

### **Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2011**

L'exécution budgétaire des programmes de la *MIES* a été plus rigoureuse en 2011. Les ministères ont fait de réels efforts d'ajustement et de pilotage de leur masse salariale.

La gestion budgétaire continue néanmoins à poser des problèmes, qui, liés à l'absence quasi totale de marges de manœuvre sur le titre 2, entraînent une interrogation sur la soutenabilité à moyen terme des dépenses, à offre de formation et modalités de gestion des personnels inchangées :

- la prévision relative à la masse salariale a été mieux calibrée qu'en 2010, ce qui a permis d'éviter cette année de financer les rémunérations du mois de décembre par une ouverture de crédits par décret d'avance. Néanmoins, selon le MENJVA, pour les programmes relevant de l'éducation nationale, des crédits initialement inscrits en LFI au titre du CAS-Pensions ont été utilisés à cette fin, le besoin de financement supplémentaire s'élevant à 56,5 M€ (contre 378 M€ en 2010) ;
- les dépenses ont été contenues au niveau de l'autorisation en LFI. Cela est dû principalement à des économies non reproductibles sur les départs en retraite, à des retards ou à des mauvaises évaluations de dépenses sur la mise en œuvre de dispositifs nouveaux (« masterisation », nouvelles primes de fonction). Dans le même temps, les heures supplémentaires ont continué d'augmenter, traduisant l'inadéquation croissante de l'offre de formation aux moyens humains alloués sur le terrain dans le cadre des procédures actuelles de gestion des personnels. Des réformes pédagogiques ont en effet été mises en œuvre au cours des dernières années par l'octroi d'heures supplémentaires. L'effort de maîtrise des effectifs à programmes scolaires constants et à obligations de service des enseignants inchangées trouve là une limite financière importante.



---

***PRINCIPALES RECOMMANDATIONS***

---

*La Cour formule quatre principales recommandations au titre de l'exercice 2011 :*

- *Mettre en cohérence les programmes de la mission avec les objectifs de la politique éducative, et notamment introduire un programme « socle commun ».*
- *Désigner un chef de file unique pour la mission interministérielle ; le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'agriculture doivent généraliser et systématiser leurs travaux communs dans tous les champs de la gestion.*
- *Mettre en œuvre avec les services déconcentrés un dialogue de gestion intégrant la notion de performance.*
- *Mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés peut justifier.*



## Introduction

Par rapport à l'exercice 2010, la mission a retrouvé sa structure habituelle : le programme 324-*Internats d'excellence et égalité des chances*, créé pour la seule année 2010 par la loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative relative aux investissements d'avenir, a été supprimé<sup>3</sup>. Ce programme traduisait la mise en place du volet éducatif de la dynamique « Espoir banlieue »<sup>4</sup>. Sa gestion a été confiée par convention principalement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les six programmes qui composent la mission ne sont pas articulés avec les objectifs généraux fixés par le système éducatif, dérogeant en cela aux principes édictés par la loi organique de 2001 qui préconise 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.

On peut les regrouper comme suit :

- Quatre programmes d'enseignement qui avec 55,83 Md€ de crédits mobilisent l'essentiel des moyens alloués à la mission. Si 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 du premier et du second degré*), et un dernier programme est spécifiquement dédié à l'enseignement technique agricole, public et privé confondus ;
- Deux programmes à vocation transverse pour 5,96 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*.

---

<sup>3</sup> Au PLF 2011, les crédits relatifs aux internats d'excellence ont été rattachés à la mission *Ville et logement*, programme 147 – *Politique de la ville et grand Paris*.

<sup>4</sup> Le budget consacré au programme « Internats d'excellence et égalité des chances » doit permettre d'une part d'accroître les capacités d'accueil dans les structures labellisés « internats d'excellence » (200 M€) et d'autre part de favoriser le développement de la culture scientifique et de l'égalité des chances (300 M€). En 2011 l'ANRU a ainsi engagé 25 M€ pour l'ouverture de 13 internats nouveaux et au total en fin d'année des projets représentant environ 300 M€ étaient décidés et actés selon le ministère.

La structure des programmes n'a évolué qu'à la marge dans le PLF 2011 : une sixième action, « Actions partenariales », a été créée sur le programme 230-*Vie de l'élève* afin d'isoler les crédits versés aux acteurs externes du système éducatif qui contribuent à la mise en œuvre de nombreux dispositifs éducatifs<sup>5</sup>.

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

### Plafonds de crédits et d'emplois de la MIES pour 2011

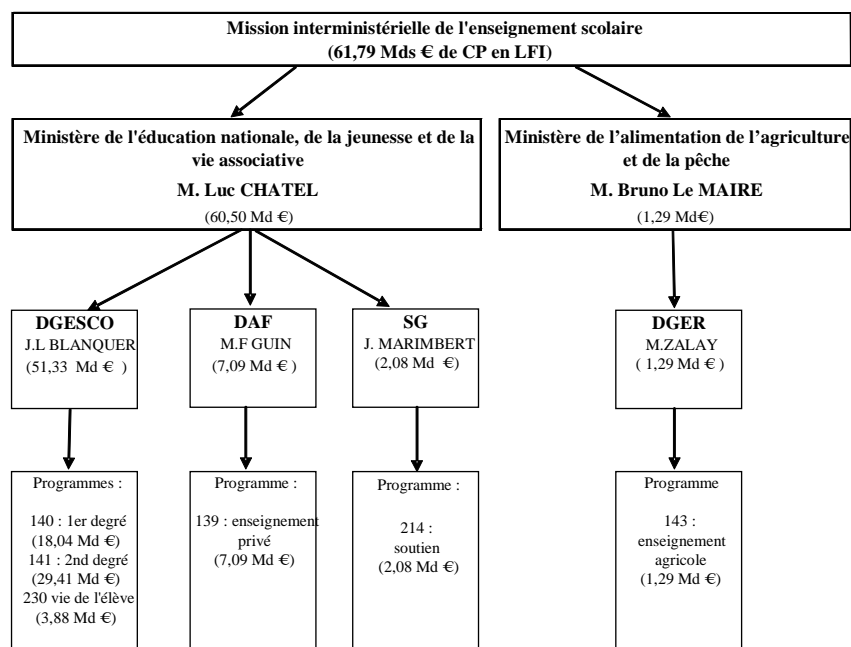
(En Md€)

	Montant des crédits (CP)	Dont titre 2	Effectifs (en ETPT)
140- enseignement scolaire public du premier degré	18,04	17,99	326 271
141- enseignement scolaire public du second degré	29,41	29,26	451 706
230 - Vie de l'élève	3,88	1,77	33 860
139 - Enseignement privé du 1er et du 2nd degré	7,09	6,34	132 205
214 - soutien de la politique de l'éducation nationale	2,08	1,34	24 142
<b>s/total ministère de l'éducation nationale</b>	<b>60,50</b>	<b>56,71</b>	<b>968 184</b>
143 - Enseignement technique agricole	1,29	0,82	14 876
<b>Total mission</b>	<b>61,79</b>	<b>57,53</b>	<b>983 060</b>

Source : LFI et PAP 2011

Ce tableau montre le déséquilibre entre les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale qui concentrent 98 % des crédits et des effectifs et l'unique programme relevant du ministère de l'agriculture. Le schéma ci-dessous donne une vue synoptique des responsables de programmes et des montants en jeu.

<sup>5</sup> Ces crédits étaient précédemment rattachés à l'action 1 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » du programme 230 et à l'action 1 « pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives » du programme 214. Les principaux dispositifs financés sont l'accompagnement éducatif, l'école ouverte, l'expérimentation « Cours le matin, sport et culture l'après-midi », le sport scolaire. Il est à noter que ces dispositifs sont assurés soit par des enseignants, soit par des personnels d'éducation (conseillers principaux d'éducation ou assistants de vie scolaire), soit par des intervenants extérieurs à l'éducation nationale : pourtant, au moins pour l'accompagnement éducatif prévu dans les programmes d'enseignement au lycée ou dans le premier degré, ces actions sont normalement de la responsabilité des enseignants et assurés dans le cadre de leurs obligations réglementaires de service.



Deux problèmes majeurs se posent : d'une part, la mission n'est pas véritablement interministérielle ; d'autre part, la structuration des programmes ne respecte pas les principes édictés par la LOLF.

En effet, ainsi que l'ont relevé à maintes reprises les notes d'exécution budgétaire antérieures, 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'efficience 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 inefficience 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.

En outre, le découpage de la mission ne pose pas uniquement un problème de cohérence entre les organisations administratives. Il présente également de nombreuses imperfections, comme l'a signalé la Cour dans son rapport public de mai 2010 sur l'école face à l'objectif de réussite de tous les élèves et son rapport public de 2011 sur les dix ans de mise en œuvre de la LOLF. Son manque de lisibilité rend très malaisé le pilotage et l'évaluation de la politique éducative, alors même que la présentation des budgets mise en place depuis la LOLF devrait normalement être conçue pour permettre de conduire les politiques publiques en reliant les crédits alloués aux objectifs poursuivis, et en y associant des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

**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 deux programmes budgétaires différents (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 (par exemple l'efficacité des maisons familiales et rurales, structures typiques de l'enseignement agricole, par rapport aux réseaux de soutien aux élèves en difficulté mis en place au MEN), 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 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 et au second degré, alors que ces deux degrés 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 MEN, 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 qu'à l'occasion de la publication du rapport annuel de performances pour 2009 et du projet annuel de performances pour 2011, quatre indicateurs soient renseignés spécifiquement pour l'enseignement privé<sup>6</sup>. Dans le PAP 2012 le total atteint onze indicateurs sur vingt-cinq renseignés spécifiquement. 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), ni ceux relatifs à l'allocation de rentrée scolaire qui est imputée sur les programmes de relance (prime exceptionnelle versée aux familles défavorisées dont les crédits sont rattachés au programme 317-*Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*) ou ceux dédiés aux médiateurs de la réussite scolaire (crédits rattachés au programme 316-*Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*).

L'architecture retenue pour le découpage des programmes de la MIES ne facilite donc pas la mise en relation, au niveau national, des objectifs de l'enseignement scolaire avec le coût des actions mises en œuvre pour les atteindre. Ce manque de lisibilité se répercute au niveau local : au sein des rectorats et des inspections d'académie, la répartition actuelle des crédits par actions ne permet pas de suivre aisément les coûts et empêche de procéder à des comparaisons, tant du point de vue de leur évolution dans le temps qu'entre les académies. Le découpage budgétaire est encore moins lisible au niveau des établissements scolaires, dont les crédits proviennent de plusieurs programmes.

---

<sup>6</sup> 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<sup>ème</sup>, 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<sup>ème</sup> avec au moins un an de retard.

Par ailleurs, au regard de la finalité du programme 143, son périmètre devrait être adapté grâce à un déversement *a posteriori*<sup>7</sup> sur le programme 142 des coûts de l'enseignement supérieur court dont les enseignements sont délivrés dans les lycées, à l'image de ce qui se fait déjà au ministère de l'éducation nationale. A minima, les crédits alloués à ces enseignements devraient être identifiés dans le PAP ou le RAP<sup>8</sup>.

En définitive, six ans après la mise en application complète de la LOLF, aucune politique éducative - à l'exception des internats d'excellence qui concernent un nombre très limité d'élèves (10 300 places offertes en 2011 sur 12 millions d'élèves) et dont la mise en œuvre est confiée à un opérateur ne dépendant pas du ministère - ne peut donc être suivie de façon isolée et donc pilotée au travers de la mission **Enseignement scolaire**<sup>9</sup>. Le découpage actuel peut certes aider les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) à suivre les dépenses par nature, mais non à cibler leurs efforts sur telle ou telle politique scolaire : un des objectifs majeurs de la LOLF est donc inatteignable en raison même de l'architecture budgétaire de la mission interministérielle.

Lors de l'instruction, le ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'il « envisage d'engager une réflexion approfondie sur la structure des programmes » 140, 141 et 230 « à la lumière notamment des récentes réformes mises en œuvre au sein de la mission et du poids respectif de chaque programme tant en emplois qu'en masse salariale et en crédits HT2 ».

En attendant ces éventuelles modifications qui auraient des effets tant sur la nomenclature budgétaire des actions que sur les référentiels d'activité prévus par la circulaire du 21 octobre 2011, les actions des programmes restent essentiellement bâties à partir des principales fonctions institutionnelles du ministère (enseignement, apprentissage, formation des enseignants, remplacement, pilotage et encadrement pédagogique,...), et non à partir des politiques éducatives mises en œuvre

---

<sup>7</sup> Le rattachement direct au programme 142 du supérieur court semble techniquement difficile (l'architecture des BOP et des UO des deux programmes est différente et donc les modalités de déclinaison du dialogue de gestion). Ces formations utilisent les moyens support de l'enseignement secondaire dont il serait peu efficace de répartir la gestion sur deux programmes, d'autant plus qu'une part importante des moyens support de l'enseignement scolaire est fournie par les régions.

<sup>8</sup> Comme le fait le programme 141 dans une action "enseignement post-baccalauréat dans les lycées"

<sup>9</sup> L'agence nationale de rénovation urbaine a conclu une convention avec l'Etat le 20 octobre 2010 qui lui impose des obligations d'information (article 6.1) et le comité de pilotage et de suivi est présidé par le ministre chargé de l'éducation nationale.



(socle commun de connaissances et de compétences,...). En conséquence, les actions ne sont pas reliées aux objectifs des principales politiques éducatives, et les crédits qui concourent à une politique donnée (par exemple, les réseaux « ambition réussite ») sont éclatés entre plusieurs programmes et plusieurs actions, sans possibilité de fongibilité en cours de gestion par les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) académiques.

**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 :** Organiser à moyen terme, comme cela est fait pour l'enseignement général, le déversement a posteriori des crédits de l'enseignement supérieur court du programme 143-*Enseignement technique agricole* vers le programme 142-*Recherche et enseignement supérieur agricole*.

## I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES

### A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011

#### Exécution budgétaire en AE/CP

(En euros)

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	18 041 381 861	18 088 374 815	18 083 627 917
n°141	2nd degré public	29 414 678 794	29 343 199 938	29 340 516 732
n°230	Vie de l'élève	3 949 249 070	3 925 483 500	3 924 304 410
n°139	Enseignement privé	7 086 258 209	7 036 827 602	7 035 166 532
n°214	Soutien	2 116 907 061	2 232 667 905	2 140 656 673
n°143	Enseignement agricole	1 296 770 631	1 351 595 608	1 331 230 332
<b>MIES</b>		<b>61 905 245 626</b>	<b>61 978 149 368</b>	<b>61 855 502 596</b>

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
n°140	1er degré public	18 041 378 200	18 088 806 946	18 084 134 165
n°141	2nd degré public	29 414 667 497	29 343 188 641	29 340 311 748
n°230	Vie de l'élève	3 884 625 448	3 861 002 335	3 856 114 859
n°139	Enseignement privé	7 086 202 629	7 037 358 603	7 035 065 081
n°214	Soutien	2 076 578 640	2 095 378 861	2 093 572 722
n°143	Enseignement agricole	1 290 980 179	1 286 495 014	1 285 576 624
<b>MIES</b>		<b>61 794 432 593</b>	<b>61 712 230 400</b>	<b>61 694 775 199</b>

Source : LFI 2011, PAP 2012, RAP 2011

Les mouvements de crédits en cours de gestion 2011 ont modifié à la marge les crédits ouverts en LFI : les autorisations d'engagement ont été abondées de 72,90 M€ (soit une hausse de 0,12 %) tandis que les crédits de paiement ont été réduits de 77,89 M€ (soit une baisse de 0,13 %). Le programme 143 a bénéficié à hauteur de 57,1 M€ des reports d'AE en raison de problèmes de comptabilisation des engagements sur les sous-actions gérées en année scolaire, et non en année budgétaire.

Alors que la gestion 2010 avait nécessité l'ouverture de crédits de titre 2 par voie de décret d'avance pour un montant de 378 M€, en 2011, les dépenses nettes en AE comme en CP ont été inférieures aux crédits ouverts en LFI.

### Evolution des dépenses en AE/CP

(En Euros)

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		Exécution 2010	Exécution 2011	Evolution
n°140	1er degré public	17 822 892 632	18 083 627 917	1,46 %
n°141	2nd degré public	29 061 308 173	29 340 516 732	0,96 %
n°230	Vie de l'élève	3 739 322 557	3 924 304 410	4,95 %
n°139	Enseignement privé	7 092 769 886	7 035 166 532	-0,81 %
n°214	Soutien	2 112 322 141	2 140 656 673	1,34 %
n°143	Enseignement agricole	1 256 524 378	1 331 230 332	5,95 %
<b>Total</b>		<b>61 085 139 767</b>	<b>61 855 502 596</b>	<b>1,26 %</b>

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		Exécution 2010	Exécution 2011	Evolution
n°140	1er degré public	17 823 336 776	18 084 134 165	1,46 %
n°141	2nd degré public	29 062 030 702	29 340 311 748	0,96 %
n°230	Vie de l'élève	3 739 180 103	3 856 114 859	3,13 %
n°139	Enseignement privé	7 095 099 204	7 035 065 081	-0,85 %
n°214	Soutien	2 121 139 274	2 093 572 722	-1,30 %
n°143	Enseignement agricole	1 270 601 840	1 285 576 624	1,18 %
<b>Total</b>		<b>61 111 387 899</b>	<b>61 694 775 199</b>	<b>0,95 %</b>

Source : RAP 2010 et RAP 2011

La hausse des dépenses sur le programme 230-*Vie de l'élève* est portée par la progression des dépenses d'intervention. La hausse des engagements sur le programme 143-*Enseignement technique agricole* est liée aux problèmes de comptabilisation des engagements évoqués ci-dessus.

Sur la période, les dépenses totales de personnel ont progressé de 1,01 % mais les dépenses de personnel hors cotisations au CAS pensions sont restées stables (-0,07 %). Le faible impact des suppressions de postes sur les dépenses totales pourrait s'expliquer partiellement par le fait qu'il s'agit majoritairement de postes d'enseignants stagiaires, moins coûteux.

## B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS

### 1 - La programmation initiale des crédits : les hypothèses structurantes

Les hypothèses retenues pour la construction du budget 2011 en matière de dépenses de personnel sont examinées avec les données d'exécution au chapitre « Dépenses de l'exercice ».

### 2 - La qualité et la sincérité de la programmation

#### a) La soutenabilité budgétaire appréciée par le CBCM du ministère de l'éducation nationale

Alors que l'article 5 du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat prévoit que la programmation budgétaire initiale (PBI) doit être visée par le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné, la PBI a été transmise au CBCM le 24 décembre 2010.

Cette PBI a fait l'objet d'un refus de visa de la part du contrôleur financier du ministère de l'éducation nationale, principalement au motif que tout ou partie des suppressions d'emplois par programme prévues pour 2011 (en ETPT et masse salariale) n'avaient pas été réparties par BOP.

Le ministère justifie cette PBI incomplète par le décalage entre le calendrier budgétaire et le calendrier de négociation des mesures de rentrée scolaire.

Cependant, la première version de la PBI, transmise le 24 décembre 2010<sup>10</sup>, comportait un tableau « PBI 2011- projet de répartition des suppressions d'emplois à la rentrée 2011 » qui aurait pu à tout le moins alimenter une première prévision.

Les éléments provisoires relatifs au schéma d'emplois ayant été transmis par le MENJVA lors d'une réunion le 10 janvier 2011, le CBCM a jugé ces éléments suffisants pour apposer son visa sur la troisième version provisoire de la PBI réalisée le 14 janvier, bien que celle-ci n'intégrât pas ces informations. Il a alors procédé au déblocage de 25 % des crédits et conditionné le déblocage des crédits restants à la réception des informations manquantes. Celles-ci ont été produites le 28 février 2011.

Pour l'exercice 2012 la situation s'est nettement améliorée, les éléments nécessaires ayant été transmis les 21 et 23 décembre 2011. La PBI a pu être visée le 30 décembre sur la base d'une répartition provisoire des mesures de rentrée scolaire, ce qui a permis de mettre à la disposition des responsables des BOP 25 % des crédits. La répartition « définitive » des crédits et emplois du titre 2 a été communiquée au CBCM le 2 février 2012 et ensuite aux contrôleurs budgétaires en région.

*b) Budgétisation en AE/CP, prise en compte des dettes inscrites au bilan et ouvertures de crédits en loi de finances*

Jusqu'en 2010, seule la budgétisation, sur le programme 214-*Soutien de la politique de l'éducation nationale*, des grands projets de dépenses informatiques, de politique immobilière et de constructions scolaires outre-mer était effectuée « en AE ≠ CP » conformément à l'article 8 de la LOLF.

---

<sup>10</sup> Tableau page 13 du dossier « Examen de la programmation budgétaire initiale, des budgets opérationnels de programmes et des documents prévisionnels de gestion » remis par le CBCM le 4 novembre 2011.

Pour la première fois, au PLF 2011, cette règle a également été appliquée, à juste titre, à la budgétisation des dépenses effectuées au titre des baux pluriannuels des services centraux et déconcentrés du ministère. Un ajustement de la dotation en AE a été inscrit en 2011 à hauteur de 53 M€, représentant le renouvellement prévisible de 285 baux. Toutefois, les baux en cours, qui sont restés budgétés en AE=CP, devront faire l'objet d'un ajustement du plafond d'AE au fur et à mesure de leur renouvellement<sup>11</sup>. En revanche, l'obligation de mobiliser dès la signature d'un bail la totalité des AE correspondant à sa durée ferme constitue une difficulté en termes de soutenabilité du programme lors d'opérations de relogement à réaliser rapidement.

La budgétisation en AE différentes des CP a également été correctement appliquée pour le programme 230-*Vie de l'élève* aux dépenses pour le financement des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) qui lient le ministère à certaines associations participant à la mise en œuvre des politiques éducatives. Conformément à la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010<sup>12</sup>, l'engagement pluriannuel ferme de l'Etat à l'égard des associations partenaires a été couvert en autorisations d'engagement dès l'année 2011, à hauteur de 75 % du montant total des CPO 2011-2013, soit 113,3 M€.

En ce qui concerne le programme 143-*Enseignement technique agricole*, du fait de sous-actions gérées selon le calendrier de l'année scolaire (les AE courent de la rentrée de septembre de l'année N jusqu'à la fin de l'année scolaire en août N+1 sur les sous-actions 143-02-03 et 143-02-06 finançant les établissements d'enseignement privés), on constate une incertitude sur le calibrage des AE en 2010 et en 2011 qui se traduit par des mouvements de fin d'année (ouvertures et reports). La direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère chargé de l'agriculture souhaite repasser à une planification des AE et des CP selon un calendrier basé sur l'année budgétaire pour ces deux sous-actions. Ce recalage envisagé par la DGER permettra une gestion uniforme des subventions sur le périmètre de la mission, car le ministère de l'éducation nationale n'est jamais passé à une gestion selon le calendrier de l'année scolaire. Des incertitudes demeurent encore sur le coût de cette opération.

---

<sup>11</sup> Le besoin a bien été pris en compte dans le plafond d'AE pour 2012

<sup>12</sup> Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

### 3 - Les ajustements à la programmation et les mouvements de crédits

Les mesures intervenues en gestion n'ont pas modifié les crédits ouverts de manière significative. Le niveau des crédits ouverts en AE a été revalorisé à la marge par rapport à la LFI, passant de 61,90 Md€ à 61,97 Md€, soit une hausse de 0,12 %. Les CP ont, quant à eux, été minorés de 0,13 %.

#### *a) Reports de crédits*

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

Le montant total des reports de crédits de 2010 sur 2011 s'élèvent à 168,74 M€ en AE et 15,94 M€ en CP (dont 107,30 M€ en AE et 10,34 M€ en CP sur les programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*)<sup>13</sup>. Les reports ont permis de couvrir les charges à payer de 2010.

#### *b) Mouvements en loi de finance rectificative*

Les lois de finances rectificatives du 30 juillet, du 19 septembre et du 28 décembre 2011 ont annulé un montant total de 28,38 M€ en AE et 30,69 M€ en CP. Le principal contributeur aux collectifs budgétaires a été le programme 230-*Vie de l'élève* pour un montant de 10,03 M€ soit 38,83 % des crédits annulés.

#### *c) Mouvements administratifs en gestion*

Le décret de transfert n° 2011-1897 du 19 décembre 2011 constitue le principal mouvement en gestion. Son objet était de centraliser sur le programme 195-*Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* de la mission **Régime sociaux et retraites** les disponibilités des crédits de titre 2 des programmes qui ne constataient pas de besoin de crédits de masse salariale, dans l'attente du reversement de ces crédits sur le compte d'affectation spéciale **Pensions** en fin de gestion. A ce titre 58,44 M€ ont été versés par les programmes de l'enseignement scolaire.

Par ailleurs, des virements (décret n° 2011-1858 du 10 décembre 2011) destinés à redéployer les crédits de dépenses de personnel entre les

---

<sup>13</sup> Les reports s'élèvent à 57,1 M€ en AE sur le programme 143-*Enseignement technique agricole* pour couvrir les incertitudes liées aux difficultés de comptabilisation des AE gérée en année scolaire.

programmes de la mission, afin d'assurer la paie de décembre, ont annulé respectivement 52,4 M€ et 22,6 M€ sur les programmes 141-*Enseignement scolaire public du second degré* et 230-*Vie de l'élève* et ont permis l'ouverture de 20 M€ et 55 M€ sur les programmes 214-*Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 140-*Enseignement public du premier degré*.

Le décret n°2011-1483 du 8 novembre 2011 portant transfert de 8 M€ du programme 102-*Accès et retour à l'emploi* vers le programme 230-*Vie de l'élève* concernait le hors titre 2, mais contribuait en fait au financement de la rémunération des emplois de vie scolaire affectés à l'accompagnement des élèves handicapés.

Un tableau récapitulatif des mouvements est joint en annexe.

#### *d) Mouvements de fongibilité asymétrique*

Les mouvements de fongibilité asymétriques font l'objet d'un examen détaillé infra.

\*

\*       \*

En 2011<sup>14</sup>, contrairement aux années précédentes, il n'a pas été nécessaire de recourir à un décret d'avance ou à un arrêté de répartition pour abonder les crédits des six programmes de la *MIES*. Au contraire, les mouvements intervenus en gestion ont maintenu les crédits au niveau de ceux ouverts en loi de finances initiale. Les deux ministères ont donc réussi globalement à contenir leurs dépenses : ce point positif mérite d'être souligné, même si les raisons de cette maîtrise apparaissent plus conjoncturelles que structurelles, comme on le verra infra dans la partie consacrée à l'évolution de la masse salariale.

Néanmoins un redéploiement des crédits à l'intérieur du titre 2 au bénéfice des programmes 140 et 214 ayant été nécessaire en fin d'année, la répartition entre programmes pourrait encore être améliorée.

L'analyse des dépenses de 2011 est réalisée *infra*.

---

<sup>14</sup> Pour mémoire, le budget de la mission *Enseignement scolaire* a été abondé par arrêté de répartition pour 143 M€ en 2008 et 58 M€ en 2009 tandis que 378 M€ ont été ouverts par décret d'avance en 2010.

### Crédits ouverts (AE et CP) et consommation de crédits par programme

AE en €	LFI		Reports		LFR		Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations)		Fonds de concours et attributions de produits		Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts		Exécution (y/c 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	18 041 381 861	17 992 044 010	1 134 483	0	-1 374 902	0	47 135 386	55 819 000	97 987		-13 050 884	18 088 374 815	18 047 863 010	18 083 627 916	18 030 426 904
141	29 414 678 794	29 262 954 828	497 239	0	-5 176 189	0	-67 020 858	-65 503 000	220 952	10 884	-1 210 460	29 343 199 938	29 197 462 712	29 340 516 734	29 193 843 702
230	3 949 249 070	1 770 799 984	1 634 761	0	-10 030 690	0	-15 719 000	-22 829 000	349 359		-22 228 547	3 925 483 500	1 747 970 984	3 924 304 405	1 725 309 114
139	7 086 258 209	6 339 469 799	786 251	0	-5 233 858	0	-44 983 000	-44 428 000			-2 328 056	7 036 827 602	6 295 041 799	7 035 166 531	6 291 510 997
214	2 116 907 061	1 343 465 021	107 302 466	0	-4 011 219	-178 270	9 379 574	19 622 500	3 090 023	1 326	-2 000 000	2 232 667 905	1 362 910 577	2 140 656 672	1 359 835 110
143	1 296 770 631	819 636 251	57 385 670	0	-2 560 693						-23400000	1 351 595 608	819 636 251	1 331 230 334	795 848 474
<b>Total</b>	<b>61 905 245 626</b>	<b>57 528 369 893</b>	<b>168 740 870</b>	<b>0</b>	<b>-28 387 551</b>	<b>-178 270</b>	<b>-71 207 898</b>	<b>-57 318 500</b>	<b>3 758 321</b>	<b>12 210</b>	<b>-64 217 947</b>	<b>61 978 149 368</b>	<b>57 470 885 333</b>	<b>61 855 502 592</b>	<b>57 396 774 301</b>

CP en €	LFI		Reports		LFR		Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations)		Fonds de concours et attributions de produits		Fongibilité asymétrique	Crédits ouverts		Exécution (yc 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	18 041 378 200	17 992 044 010	1 570 275	0	-1 374 902	0	47 135 386	55 819 000	97 987		-13 050 884	<b>18 088 806 946</b>	18 034 812 126	18 084 134 163	18 030 426 904
141	29 414 667 497	29 262 954 828	497 239	0	-5 176 189	0	-67 020 858	-65 503 000	220 952	10 884	-1 210 460	<b>29 343 188 641</b>	29 196 252 252	29 340 311 749	29 193 843 702
230	3 884 625 448	1 770 799 984	1 777 218	0	-10 030 690	0	-15 719 000	-22 829 000	349 359		-22 228 547	<b>3 861 002 335</b>	1 725 742 437	3 856 114 855	1 725 309 114
139	7 086 202 629	6 339 469 799	1 372 832	0	-5 233 858	0	-44 983 000	-44 428 000			-2 328 056	<b>7 037 358 603</b>	6 292 713 743	7 035 065 081	6 291 510 997
214	2 076 578 640	1 343 465 021	10 341 843	0	-4 011 219	-178 270	9 379 574	19 622 500	3 090 023	1 326	-2 000 000	<b>2 095 378 861</b>	1 360 910 577	2 093 572 723	1 359 835 110
143	1 290 980 179	819 636 251	380 862	0	-4 866 027	0					-23400000	1 286 495 014	796 236 251	1 285 576 626	795 848 474
<b>Total</b>	<b>61 794 432 593</b>	<b>57 528 369 893</b>	<b>15 940 269</b>	<b>0</b>	<b>-30 692 885</b>	<b>-178 270</b>	<b>-71 207 898</b>	<b>-57 318 500</b>	<b>3 758 321</b>	<b>12 210</b>	<b>-64 217 947</b>	<b>61 712 230 400</b>	<b>57 406 667 386</b>	<b>61 694 775 196</b>	<b>57 396 774 301</b>



## C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE

### 1 - Analyse d'ensemble

Les dépenses de 2011 se sont élevées à 61,85 Md€ en AE et 61,69 Md€ en CP.

Pour le titre 2, les crédits exécutés ont été de 56,60 Md€ pour 56,71 Md€ ouverts en LFI, soit un écart de -107,90M€.

Ce chiffre se justifie essentiellement par les dépenses imputées aux programmes gérés par le MENJVA et notamment, selon les chiffres fournis par le ministère :

- des dépenses moindres que prévu (-91,6 M€) sur la rémunération des stages en responsabilité effectués par les étudiants en master se destinant aux métiers de l'enseignement. Cette importante économie involontaire s'explique par les difficultés de coordination en 2011 entre les universités et les rectorats et par le fait que les universités ont généralement choisi des durées de stage moindres que celles souhaitées par les ministères, potentiels employeurs de ces étudiants, ce qui n'est pas sans poser question sur la qualité de la formation initiale professionnelle des futurs enseignants ;
- une économie d'au moins 107,17 M€ générée par l'entrée en vigueur de diverses mesures de la loi du 10 novembre 2010 portant réforme des retraites (suppression du traitement continué<sup>15</sup> et départs en retraite anticipée des agents fonctionnaires parents d'au moins trois enfants sur le programme 141-*Enseignement scolaire public du second degré* notamment);
- une sous-consommation à hauteur de 18,6 M€ des enveloppes indemnitaires relatives à l'IFIC (indemnité pour fonction d'intérêt collectif<sup>16</sup>) et à l'indemnité pour fonction d'accueil, de suivi et de tutorat instaurée dans le cadre de la réforme de la formation initiale. Cette sous-consommation s'explique par les conditions de mise en place récente de ces dispositifs (ainsi, certains tuteurs d'enseignants stagiaires n'ont pas été nommés dès la rentrée 2011 et tous les établissements ECLAIR n'ont pas vu leurs postes de préfets des études pourvus immédiatement) ;
- deux mouvements de fongibilité asymétrique (pour un montant total de -22,2 M€) sur le programme 230-*Vie de l'élève* destinés à financer la rémunération des assistants de vie scolaire individuels (AVS-I). Un

---

<sup>15</sup> Décret n° 2011-796 du 30 juin 2011 relatif à la suppression du traitement continué dans les régimes de pension des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. Le traitement continué permettait le paiement du traitement jusqu'à la fin du mois de mise à la retraite.

<sup>16</sup> Il s'agit d'une indemnité versée aux préfets des études et aux référents culture en particulier dans le réseau ECLAIR (BO n° 2 du 13 janvier 2011).

mouvement de -23,4 M€ sur le programme 143 *Enseignement technique agricole* a servi à financer les moyens dits « d'ajustement » des établissements privés. Ces mouvements constituent certes une économie sur le titre 2 mais pas pour la mission, puisque les crédits ont été consommés en titre 6 pour payer des dépenses de personnel (recrutement de salariés de droit privé recrutés par les chefs d'établissement et remplacements des personnels absents). En outre, le motif de ce mouvement pose question (cf. infra) ;

- des retenues pour grève surévaluées en LFI pour 21,53 M€ ;
- un dépassement de l'enveloppe inscrite en LFI au programme 141-*enseignement scolaire public du second degré* pour les heures supplémentaires (62,2 M€). Il est à noter qu'un financement de ces heures avait été supprimé par l'amendement parlementaire II-139<sup>17</sup>, qui a posteriori apparaît infondé. D'ailleurs leur augmentation a été consolidée dans la loi de finances pour 2012 pour un montant de 43 M€. Au total, les dépenses relatives aux heures supplémentaires ont progressé de 2,8 %.

Le recours de plus en plus important aux heures supplémentaires par le ministère de l'éducation nationale<sup>18</sup> s'explique en partie par les difficultés rencontrées dans certains établissements pour pourvoir la totalité des enseignements par des enseignants payés sur heures postes ou sur blocs de moyens provisoires, mode habituel de rémunération des professeurs.

Il s'inscrit également dans un mouvement constaté depuis plusieurs années. Ainsi, l'abrogation des décrets dits « de Robien » qui supprimaient certaines dispositions tendant à minorer les obligations de service des enseignants, notamment en lycée, s'est traduite en 2008 et 2009, non par le rétablissement des postes initialement supprimés du fait de la prise en compte des effets de ces décrets (respectivement 1 400 et 2 800 ETPT), mais par un abondement équivalent en heures supplémentaires (75 600 HSA, soit 81 M€ en 2008).

De même, il permet de lancer de nouveaux dispositifs éducatifs sans créer de postes ou modifier les obligations réglementaires de service des enseignants (accompagnement éducatif au collège, par exemple).

---

<sup>17</sup> L'amendement II-39 a affecté 20 M€ inscrits au programme 141-*Enseignement scolaire du second degré* pour financer les heures supplémentaires prévues par le budget 2011 au financement des emplois de vie scolaire des premier et second degrés. L'exposé de l'amendement précise que : « *Cet amendement supprime les crédits destinés aux heures supplémentaires prévus dans le cadre de la loi du 21 août 2007 (TEPA) dans l'enseignement scolaire du second degré et permet de les réaffecter aux missions réalisées par les EVS (action n°1 : vie scolaire et éducation à la responsabilité du programme n°230 : vie de l'élève). Ces crédits sont en effet trop importants eu égard aux missions et fonctionnement des établissements* ».

<sup>18</sup> Il est constaté également sur le programme 143 (les dépenses relatives à ce poste dans le secteur public ont progressé de 19 % entre 2008 et 2011).

Ce recours aux heures supplémentaires permet en partie d'afficher des réductions d'effectifs en limitant l'impact à court terme sur le terrain. Il pèse en revanche évidemment sur la dépense totale. Il est aussi un révélateur de l'inadéquation entre l'offre de formation prévue et la réalité des moyens disponibles, compte tenu du mode de gestion actuel des enseignants.

Au total, les dépenses ont été contenues au niveau de l'autorisation en LFI, principalement grâce à des économies non reproductibles sur les départs en retraite et à des retards ou à des mauvaises évaluations de dépenses sur la mise en œuvre de dispositifs nouveaux (« masterisation », nouvelles primes de fonction), alors que dans le même temps les heures supplémentaires ont continué d'augmenter.

Le CBCM du ministère de l'éducation nationale a d'ailleurs alerté le ministère sur les risques financiers du titre 2 lors de la transmission du document prévisionnel de gestion ministériel des crédits de personnel et des emplois pour l'année 2011<sup>19</sup>. De même, le CBCM du ministère en charge de l'agriculture a émis une réserve sur la PBI de l'enseignement agricole au motif qu'il était prévisible, dès ce stade, que la réserve de précaution serait nécessaire pour l'exécution des dépenses de personnel.

## **2 - L'impact du « 1 sur 2 » au MENJVA**

Pour les cinq programmes relevant du MENJVA, les mesures de retour catégoriel devaient initialement représenter 196 M€ hors CAS, soit un taux de retour théorique de 51 %, l'impact du schéma d'emplois s'élevant quant à lui à -362,29 M€.

En raison de la surexécution du schéma d'emplois (suppression de 16 811 emplois contre 16 000 attendus), l'impact réel des non-remplacements de l'année 2011 a finalement représenté une économie de 404,3 M€ hors CAS.

L'ensemble des mesures catégorielles envisagées au titre de 2011 a bien été mis en œuvre pour un montant total exécuté de 157 M€, soit une sous-consommation de l'enveloppe de 43 M€ et un taux de retour aux agents de 38 % pour le MENJA et de 77 % pour le MAAPRAT.

## **3 - Les dépenses du CAS pensions pour les programmes relevant du MENJVA**

Le montant des crédits ouverts par la loi de finances 2011 au titre de la contribution au CAS pensions s'élevait à 16 069 M€, tandis que le total des dépenses a été de 15 945 M€, soit une sous-consommation de 124 M€ (0,78 % des crédits ouverts). Le ministère explique cette économie par les effets de la loi du 10 novembre 2010 portant réforme des retraites (à hauteur de 53,9 M€ au titre de la suppression du traitement

---

<sup>19</sup> Lettre du CBCM du 8 avril 2011

continué et de 32,1 M€ au titre du départ anticipé des mères de trois enfants) et par la résorption des surnombres dans le 1<sup>er</sup> degré (pour 39 M€).

Sur les 124 M€ non consommés, 58 M€ ont été reversés au compte d'affectation spéciale « *Pensions* » par le décret n°2011-1897 du 19 décembre 2011.

Une grande partie de l'excédent sur les crédits de CAS pensions a été utilisée pour couvrir le dépassement de 56,5 M€ sur les crédits hors CAS en fin de gestion.

## II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION

### A - LA GESTION BUDGETAIRE

#### 1 - Le cas des personnels rémunérés par les EPLE grâce à des subventions versées depuis le titre 6

Aux personnels rémunérés sur le titre 2 et inclus dans les plafonds d'emplois des deux ministères relevant de la MIES s'ajoutent les personnels affectés aux fonctions relevant de la « vie scolaire » (surveillants pour l'essentiel), qui sont rémunérés par les établissements publics locaux grâce aux subventions versées par l'Etat depuis le titre 6 des programmes 230-*Vie de l'élève*, et 143-*Enseignement technique agricole*.

Cette situation a déjà été évoquée par la Cour, notamment en novembre 2011 dans son rapport public thématique « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives* ».

Chaque année, le projet annuel de performances de la mission *Enseignement scolaire* indique que « *les personnels d'assistance éducative... sont recrutés et rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). L'éducation nationale prend en charge la rémunération des assistants d'éducation en subventionnant les EPLE directement.* ».<sup>20</sup>

En LFI 2011, les crédits mis en place à ce titre devaient permettre de financer près de 95 000 emplois<sup>21</sup>. D'après les données communiquées

---

<sup>20</sup> Projet annuel de performance de la mission *Enseignement scolaire* pour 2011, page 204.

<sup>21</sup> Les catégories concernées sont les assistants d'éducation (AED), qui ont remplacé les maîtres d'internat surveillants d'externat (MI-SE), les auxiliaires de vie scolaire collectifs (AVSCO), les assistants pédagogiques (ASP) et les emplois de vie scolaire (EVS).

par la direction des affaires financières, pour le seul ministère chargé de l'éducation, ce sont 115 690 contrats qui ont été conclus représentant environ 51 399 ETPT<sup>22</sup>, contre environ 51 379 en 2010. Sur l'ensemble de la mission sont concernés environ 52 626 ETPT.

Les dépenses relatives à ce titre se sont élevées en 2011 à 1,28 Md€ pour le MENJVA et à 26,74 M€ pour l'enseignement technique agricole. Il faut noter qu'en affichage le programme 143 fait apparaître une rémunération moyenne pour les assistants d'éducation inférieure à celle des programmes gérés par le MENJVA : il s'agit d'un mode de présentation qui permet de comptabiliser plus de personnels payés alors que dans les faits ils sont moins nombreux mais payés conformément aux textes en vigueur.

Depuis 2007, elles ont été contenues, à l'exception de celles relatives aux auxiliaires de vie scolaire collectifs et assistants de scolarisation travaillant avec les élèves handicapés (+58,1 % sur la période, pour un total de dépenses de 60,88 M€ en 2011). Cette hausse s'explique par la mise en œuvre de la réforme relative à la scolarisation des élèves handicapés.

Les assistants d'éducation sont recrutés, conformément à l'article L. 916-1 du code de l'éducation, « *pour exercer des fonctions d'assistance à l'équipe éducative en lien avec le projet d'établissement, notamment pour l'encadrement et la surveillance des élèves* ». Certains exercent par exemple des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des enfants handicapés.

L'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dispose que « *les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre 1er du statut général [emploi de fonctionnaires titulaires] : (...) 6° Les emplois occupés par les assistants d'éducation, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement.* »

Cette disposition dispense les EPLE de recruter des fonctionnaires titulaires, mais en contrepartie, elle implique explicitement que les emplois d'assistants d'éducation et de surveillants sont des emplois permanents de l'Etat. Cette situation soulève inévitablement la question de leur inclusion dans le plafond d'emplois attaché à la MIES.

Dans sa réponse, le ministère chargé de l'éducation nationale indique que « *étant donné le profil recherché pour remplir les fonctions d'assistant d'éducation, il ne semble pas pertinent d'intégrer ces*

---

<sup>22</sup> Les durées de travail des assistants d'éducation n'étant pas homogènes, la DGESCO conduit une enquête auprès des académies pour évaluer les ETPT correspondant aux contrats. Le chiffre donné en ETPT ne peut donc être tenu pour totalement fiable.

*personnels dans le plafond d'emplois* ». En effet, l'article L. 916-1 du code de l'éducation précise que « *le dispositif ... est destiné à bénéficier en priorité à des étudiants boursiers* » et selon le ministère « *ces contrats ne sont pas destinés à être pérennisés* ».

Or la nature permanente ou non d'un emploi ne résulte pas seulement de sa durée mais aussi de la nature du besoin auquel il répond, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>23</sup>. D'ailleurs, ainsi que le précise le guide général sur les dépenses du personnel diffusé par la direction du Budget, le critère de pérennité des emplois n'est pas utilisé dans le calcul du plafond d'emplois des ministères. Celui-ci couvre aussi bien les titulaires que les non-titulaires, y compris occasionnels et saisonniers. L'autorisation parlementaire doit en effet couvrir la totalité des moyens humains rémunérés concourant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat : tel était l'objectif majeur du décompte en ETPT, beaucoup plus précis que le décompte en « emplois » en vigueur sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

De plus, les emplois d'assistant d'éducation concourent directement au service public d'éducation. Du reste, certaines sont exercées par des enseignants du second degré (l'aide aux devoirs et l'accompagnement éducatif), tandis que d'autres sont liées aux besoins particuliers et pérennes de certains élèves (assistance aux élèves handicapés). Enfin, certaines des fonctions dévolues à ces assistants dans le second degré sont exercées directement par les professeurs des écoles dans le premier degré (c'est le cas de la surveillance).

Il convient d'ailleurs de noter que les maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), auxquels ont succédé à partir de 2002 les nouveaux assistants d'éducation, étaient rémunérés depuis le titre 2, alors que d'un statut à l'autre, les missions et les tâches sont restées globalement les mêmes<sup>24</sup>.

Le choix de faire assurer par des personnes en emploi précaire ou rémunérées sur des contrats aidés les fonctions de surveillance et certaines tâches d'accompagnement éducatif pour les élèves du second degré, ainsi que l'assistance des enfants handicapés scolarisés, ne modifie ni la nature, ni la pérennité, ni l'importance de ces missions, tant pour les élèves que pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation.

Il convient donc que ces emplois figurent sous l'un des deux plafonds d'emplois de la **MIES** (ministère et opérateurs) si ceux-ci

---

<sup>23</sup> Cf. l'arrêt N° 314722 du Conseil d'État du 14 octobre 2009 qui indique notamment : « *Considérant, toutefois, que l'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé* ».

<sup>24</sup> Le statut de MI-SE s'est éteint pour l'essentiel en 2009 à l'exception de 305 MI-SE maintenus dans les collectivités d'outre-mer.

entendent refléter la totalité des effectifs relevant de l'éducation nationale.

L'article 7 de la LOLF limite le plafond d'emplois à ceux rémunérés sur le titre 2<sup>25</sup>. En sens inverse, si les emplois ne sont pas rémunérés depuis le titre 2, le ministère est dispensé formellement de les décompter sous son plafond. Le fait de ne pas rémunérer des emplois permanents directement depuis le titre 2 mais via des subventions accordées à des structures sous contrôle de l'Etat constitue en quelque sorte un « point de fuite ».

C'est précisément pour cette raison que la loi de finances pour 2008 n°2007-1822 du 24 décembre 2007 a doublé ce plafond « ministériel » d'un plafond « opérateurs ».

Elle dispose que « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année par la loi de finances ». Les opérateurs doivent participer aux objectifs transversaux des lois de programmation des finances publiques (maîtrise de l'emploi public et de la dépense publique) et s'inscrivent dans le cadre budgétaire et comptable de la LOLF<sup>26</sup>.

En l'espèce, les EPLE ne sont pas des opérateurs de l'Etat puisque le critère de la tutelle Etat ne leur est pas reconnu par la direction du budget et le ministère, qui considèrent qu'ils dépendent juridiquement des collectivités territoriales (bien que les chefs d'établissement et les enseignants soient des fonctionnaires de l'Etat).

Le rapport relatif aux opérateurs de l'Etat annexé au PLF 2008 indique notamment que « 8 000 établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées), en accord avec les ministères concernés ont été exclus du périmètre [des opérateurs] » et que « cette décision a été guidée notamment par le fait que le recueil des normes comptables de l'Etat range les EPLE dans la rubrique des « collectivités territoriales et autres collectivités » ».

Pourtant si l'on considère les autres critères permettant de caractériser un opérateur, les EPLE les satisfont :

- ils contribuent à la mise en œuvre d'une mission de service public dont la politique est définie par l'État ; les programmes, les

---

<sup>25</sup> Article 7, point III : « A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

<sup>26</sup> L'article 51-5°-f) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005 a prévu une nouvelle annexe (l'annexe « jaune » Opérateurs de l'Etat) au projet de la loi de finances présentant de manière indicative « les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante ». Cette information est insérée dans le volet « opérateurs » des projets annuels de performances (PAP) depuis la loi de finances pour 2006.

horaires d'enseignement, le temps de travail, l'offre de formation à l'intérieur de l'établissement (filières et options d'enseignement) relèvent de programmes nationaux définis par le MENJVA et de décisions prises par les académies au moment de la répartition des dotations globales horaires des établissements ;

- ils sont financés en très grande majorité par l'État : les dépenses de personnel non techniques (enseignants, direction, personnel éducatif) sont prises en charge par l'Etat, soit en titre 2 soit en titre 6 ;
- ils sont de fait directement contrôlés par l'État, qui exerce une tutelle sur l'organisme, non seulement économique et financière, mais aussi stratégique : le conseil d'administration des EPLE est présidé par le chef d'établissement<sup>27</sup>, agent de direction rémunéré directement par l'Etat, placé sous l'autorité hiérarchique directe du recteur.

On se trouve donc en présence d'un « vide juridique » qui permet au ministère de ne pas prendre en compte des emplois permanents financés entièrement par l'Etat, et dont le recrutement est décidé et effectué par des agents de l'Etat pour faire face à des besoins permanents du service public.

En l'espèce, si les plafonds d'emplois ont vocation à encadrer fidèlement les emplois permanents de l'Etat, et à permettre ainsi un pilotage et un contrôle effectifs de la soutenabilité à moyen et long terme des emplois publics, deux solutions alternatives pourraient s'offrir, si l'on ne veut pas intégrer les EPLE parmi les opérateurs de l'Etat :

- rémunérer les emplois d'assistants d'éducation depuis le titre 2 en tant qu'emplois de l'Etat, via par exemple les inspections académiques : telle semblerait la correcte application de la loi du 11 janvier 1984 ;
- créer un troisième plafond, après celui du titre 2 et des opérateurs, qui concernerait les emplois qualifiés comme emplois de l'Etat, qui sont pris en charge par des structures subventionnées.

**Recommandation n°4 : mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés peut justifier.**

---

<sup>27</sup> Le chef d'établissement est chargé notamment de recruter les assistants d'éducation.



## 2 - La mise en réserve des crédits

En application de l'article 51 de la LOLF, la circulaire 1BE-10-3098 du 6 décembre 2010 de la direction du budget<sup>28</sup> a fixé les taux de mise en réserve pour 2011 à 0,5 % pour les crédits de titre 2 et à 5 % pour les crédits des autres titres. Elle prévoyait également la constitution d'une réserve de précaution au titre de la mise en œuvre du « Fonds Etat exemplaire »<sup>29</sup>.

Pour les programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, si le taux de 0,5 % a bien été appliqué aux crédits de titre 2, un traitement différencié a été appliqué aux crédits de hors T2. Considérant à juste titre qu'une partie de ces dotations est assimilable à des dépenses de personnel, les ministères ont réalisé une mise en réserve à hauteur de 0,5 % des crédits sur les dépenses suivantes :

- part « personnel » du forfait d'externat et rémunération des contrats aidés ;
- rémunération des assistants d'éducation, des auxiliaires de vie scolaire, des emplois de vie scolaire, des MI-SE affectés en Polynésie française ;
- paiement à Pôle Emploi de l'indemnisation du chômage des emplois jeunes ;
- part des subventions pour charge de service public versées aux établissements publics nationaux consacrée à la rémunération des personnels.

Si les ministères réintégraient en titre 2 les emplois inscrits indument en titre 6, les mises en réserve seraient plus lisibles et vérifiables.

La réserve de précaution a été complétée par un gel de crédits au titre de la mise en œuvre du « Fonds Etat exemplaire » pour 4,02 M€, montant déterminé par la direction du budget au prorata du montant des achats courants effectués en 2009 par chaque ministère sur le budget général de l'Etat.

---

<sup>28</sup> Circulaire 1BE-10-3098 du 6 décembre 2010 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 2011.

<sup>29</sup> La constitution du « fonds Etat exemplaire » a été fixée par la circulaire n°5451/SG du Premier ministre. Ce fonds consiste en pratique à geler 100 millions d'euros (soit environ 1 % du budget des achats courants de l'État), puis à redistribuer ces sommes en fonction des performances environnementales atteintes l'année antérieure par chaque ministère.

### Mise en réserve des crédits pour 2011

AE (en €)		Titre 2			Autres titres		
		Crédits	Mise en réserve	Annulations	Crédits	Mise en réserve	Annulations
n°140	1er degré public	17 992 044 010	89 960 220	-89 960 220	49 337 851	2 367 768	1 113 531
n°141	2nd degré public	29 262 954 828	146 189 774	-146 189 774	151 723 966	7 771 093	4 209 646
n°230	Vie de l'élève	1 770 799 984	8 749 000	-8 749 000	2 178 449 086	44 652 848	1 000 000
n°139	Enseignement privé	6 339 469 799	31 677 349	-31 677 349	746 788 410	9 148 464	4 058 252
n°214	Soutien	1 343 465 021	6 717 325	-6 717 325	773 442 040	33 817 545	3 832 949
<b>Total</b>		<b>56 708 733 642</b>	<b>283 293 668</b>	<b>-283 293 668</b>	<b>3 899 741 353</b>	<b>97 757 718</b>	<b>14 214 378</b>

CP (en €)		Titre 2			Autres titres		
		Crédits	Mise en réserve	Annulations	Crédits	Mise en réserve	Annulations
n°140	1er degré public	17 992 044 010	89 960 220	-89 960 220	49 334 190	2 363 924	1 113 531
n°141	2nd degré public	29 262 954 828	146 189 774	-146 189 774	151 712 669	7 759 231	4 209 646
n°230	Vie de l'élève	1 770 799 984	8 749 000	-8 749 000	2 113 825 464	41 316 375	1 000 000
n°139	Enseignement privé	6 339 469 799	31 677 349	-31 677 349	746 732 830	9 090 105	4 058 252
n°214	Soutien	1 343 465 021	6 717 325	-6 717 325	733 113 619	31 779 116	3 832 949
<b>Total</b>		<b>56 708 733 642</b>	<b>283 293 668</b>	<b>-283 293 668</b>	<b>3 794 718 772</b>	<b>92 308 751</b>	<b>14 214 378</b>

Source : LFI 2011 et tableau MENJVA

La totalité de la réserve du titre 2 a été restituée en décembre pour assurer le paiement des rémunérations.

Sur le hors titre 2, 14,6 % des réserves en AE et 15,4 % des réserves en CP (soit 14,21 M€ en AE et en CP) ont été annulés au titre de diverses taxations interministérielles.

Une somme de 264 506 € sur 4 027 072 M€ en AE et CP correspondant au « malus » attribué au MENJVA par rapport à la validation des indicateurs « Etat exemplaire » n'a pas été restituée. En revanche, au même titre, le programme 143 a récupéré les sommes mises en réserve (17 394 €).

### **3 - Dépenses différées ou anticipées et opérations de fin de gestion**

Le montant des charges à payer n'était pas encore disponible au moment de l'instruction pour le programme 143-*Enseignement technique agricole*.

Pour les programmes relevant du MENJVA, le montant des charges à payer au titre de l'exercice 2011 s'élève quant à lui à 217,75 M€ pour le hors titre 2. L'essentiel de ce report de charges (200,5 M€) est dû au versement du dernier trimestre du forfait d'externat sur le programme 139, qui s'effectue à terme échu et est donc mis en paiement au début de l'année civile suivante.

Aucune anticipation de dépenses de 2012 n'a été réalisée sur l'année 2011.

### **4 - L'usage de la fongibilité asymétrique**

Les mesures de fongibilité asymétrique se sont élevées à 64,21 M€ en gestion 2011. Les mesures les plus significatives sont retracées dans le tableau ci-après.

La circulaire du 31 août 2007 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique<sup>30</sup> 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* ».

Les mesures réalisées 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.

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

---

<sup>30</sup> Note n°2BPSS-07-2336 du 31 août 2007 relative à la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2007

les collectivités territoriales ou les organismes de gestion des écoles privées, représentent 32,5 % 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.

En revanche, les mesures de fongibilité observées depuis plusieurs années (20 M€ et 2,28 M€ sur le programme 230 et 234 M€ sur le programme 143 en 2011) et destinées à la rémunération des contrats aidés et des auxiliaires de vie scolaire, ne se justifient pas, comme on l'a vu supra.

### Principaux mouvements de fongibilité asymétrique réalisés en 2011

(En euros)

Programme		Montant	Motif
n°140	1er degré public	13 050 614	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	1 000 000	Abondement des frais de déplacement (accord interministériel du 9 novembre 2011).
n°230	Vie de l'élève	2 228 546	Rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVSI) rémunérés par des associations
		20 000 000	Financement de 4887 contrats aidés supplémentaires dans les EPLE (amendement n°II-139 de l'Assemblée nationale)
n°139	Enseignement privé	213 795	Transfert 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.
		2 114 260	Transfert destinés à couvrir les frais de gestion liés au versement du RETREP (mouvement consolidé au PLF 2012)
n°214	Soutien	2 000 000	Abondement des frais de déplacement (accord interministériel du 9 novembre 2011).
n°143	Enseignement agricole	23 400 000	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.

Source : MENJVA, MAAPRAT

## B - LA GESTION DES EMPLOIS

### 1 - Le plafond d'emplois

#### Construction du plafond d'emplois 2011

	140	141	230	139	214	143	Total
Plafond d'emploi 2010	326 219	450 892	33 947	127 944	24 614	15 090	978 706
Corrections techniques	7 562	6 911	106	5 736	44	0	20 359
Transfert	-15	-53	31	2	14	3	-18
Schéma d'emplois	-2 989	-1 667	0	-544	-143	-68	-5 411
Extension 2011 des mesures 2010	-4 506	-4 377	-224	-933	-387	-149	-10 576
<b>Total</b>	<b>326 271</b>	<b>451 706</b>	<b>33 860</b>	<b>132 205</b>	<b>24 142</b>	<b>14 876</b>	<b>983 060</b>

Source : PAP 2011

Les incertitudes sur le plafond d'emplois ont fait l'objet de recommandations de la Cour maintes fois réitérées et ont alerté le Sénat qui observe dans son rapport sur le PLF 2011 que « *les « corrections techniques » apportées au plafond d'emplois du MEN représentent 2 % du plafond d'emplois 2010. De tels ordres de grandeur ne peuvent que laisser sceptique sur le pilotage du plafond d'emplois du premier employeur de l'Etat. Si l'on admet que les corrections opérées en 2011 relèvent bel et bien, dans leur totalité, d'un effort de sincérité budgétaire, elles invalident rétrospectivement les plafonds soumis au vote du Parlement au cours des dernières années, compromettent la crédibilité des précédents schémas d'emplois et rendent impossible une réelle appréciation objective de l'effort du ministère en matière de réduction de ses effectifs* ».

Dans le cadre de la LFI 2011, le plafond des cinq programmes relevant du MENJVA a en effet été réévalué de 20 359 ETPT par rapport à 2010. Cette opération est justifiée par le ministère principalement par la nécessité de corriger des erreurs d'évaluation antérieures et d'intégrer des personnels qui, bien que rémunérés en titre 2 n'avaient pas été inscrits dans le plafond d'emplois.

L'intégration de ces 20 359 ETPT se décompose en :

- 5 833 ETPT<sup>31</sup> au titre des stages en responsabilité devant les élèves effectués par les étudiants qui se destinent aux métiers de

<sup>31</sup> Soit 1 825 ETPT pour le programme 140-Enseignement scolaire public du premier degré, 2 296 ETPT pour le programme 141-Enseignement scolaire public du second degré, 958 ETPT pour le programme 139-Enseignement privé du premier et du second degrés, 83 ETPT pour le programme 230-Vie de l'élève.

l'enseignement. Ces stages avaient fait l'objet d'une budgétisation en LFI 2010 mais n'avaient pas été pris en compte dans le plafond d'emplois ;

- 5 600 ETPT afin d'absorber les surnombres au titre de l'année scolaire 2010-2011. Ceux-ci résultent d'un désajustement entre les recrutements et les départs en retraite inférieurs aux prévisions. En 2010, 4 200 ETPT avaient été intégrés en LFR 2010 ;
- 4 726 ETPT afin de mettre un terme à une sous-évaluation chronique du plafond d'emplois du programme 139-*Enseignement privé du premier et du second degrés*. Cette correction avait été demandée à maintes reprises par la Cour et intégrée en LFR 2010. La mauvaise estimation du plafond depuis 2005 était due à une défaillance de l'outil de décompte des emplois (ODE) ;
- 2 900 ETPT au titre des emplois de vacataires enseignants recrutés dans le cadre du décret n°89-497<sup>32</sup> pour faire face aux besoins de remplacement en cours d'année ;
- 1 300 ETPT résultant de la mise en place de l'application Chorus qui modifie les modalités de comptage de certains agents.

Ces différents ajustements ont eu pour effet de mettre un terme aux déphasages constatés entre plafond et consommation d'emplois depuis plusieurs années. Pour l'année 2011, il en résulte cependant une neutralisation apparente du schéma d'emplois, puisque le plafond d'emplois de 2011 est supérieur de 4 354 ETPT à celui de 2010 alors que le schéma d'emplois retenu pour 2011 est de -16 000 ETPT.

Pour pouvoir mesurer l'évolution du plafond d'emplois entre 2010 et 2011, il est donc nécessaire de raisonner à périmètre constant. Le tableau ci-dessous reconstitue le plafond 2011 en neutralisant les effets des corrections :

### Construction du plafond d'emplois 2011

(En ETPT)

Plafond d'emploi en LFI 2010	978 706
Correction programme 139	4 726
Correction programme 140	4 200
Plafond en LFR 2010	987 632
schéma d'emplois 2011	-5 411
extension année pleine du schéma d'emplois 2010	-10 576
transferts	-18
Plafond d'emploi en LFI 2011	971 627
<b>Ecart</b>	<b>-16 005</b>

<sup>32</sup> Le décret n° 89-497 du 12 juillet 1989 autorise le recrutement par les chefs d'établissement de personnels vacataires pour une durée maximale de 200 heures.

## 2 - Le respect du schéma d'emplois

En ce qui concerne les programmes du ministère chargé de l'éducation la réalisation du schéma d'emplois de 2011 a été supérieure à la prévision de 811 ETP. Les départs en retraite ont été supérieurs de 1 149 ETP, en particulier en raison du départ anticipé des mères de 3 enfants. Le nombre total de sorties n'est cependant supérieur aux prévisions que de 495 ETP : les moindres départs des intervenants en langue dans le premier degré expliquent une grande partie de cet écart. Quant aux entrées, elles sont inférieures de 316 ETP essentiellement en raison d'un rendement moindre des concours de recrutement d'enseignants du second degré.

Le taux de non remplacement d'un départ en retraite sur deux a été respecté pour les cinq programmes du MENJVA. Il a été appliqué de manière allégée au programme 143 en 2010, 50 ETPT lui ayant été transférés des autres programmes de la MIES lors de la discussion du projet de loi de finances 2010. Sur 2011 le schéma d'emplois du programme 143 a été pratiquement respecté (-138 au lieu de -145).

### Schéma d'emplois prévu et réalisé en 2011

(En ETP)

LFI	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois prévu
140 - 1er degré public	3 240	12 207	9 730	-8 967
141 - 2nd degré public	14 215	19 215	16 785	-5 000
230 - vie de l'élève	865	865	650	0
139 - 1er & 2nd degrés privés	3 067	4 700	4 700	-1 633
214 - soutien	535	935	855	-400
<b>Total</b>	<b>21 922</b>	<b>37 922</b>	<b>32 720</b>	<b>-16 000</b>

Exécution	Entrées	Sorties	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois réalisé
140 - 1er degré public	3 446	12 081	10 334	-8 635
141 - 2nd degré public	12 950	19 246	16 808	-6 296
230 - vie de l'élève	891	1 020	697	-129
139 - 1er & 2nd degrés privés	3 574	4 990	4 990	-1 416
214 - soutien	745	1 080	1 040	-335
<b>Total</b>	<b>21 606</b>	<b>38 417</b>	<b>33 869</b>	<b>-16 811</b>

Ecart au schéma d'emplois	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois
140 - 1er degré public	206	-126	604	-332
141 - 2nd degré public	-1 265	31	23	1 296
230 - vie de l'élève	26	155	47	129
139 - 1er & 2nd degrés privés	507	290	290	-217
214 - soutien	210	145	185	-65
<b>Total</b>	<b>-316</b>	<b>495</b>	<b>1 149</b>	<b>811</b>

Source : PAP 2012 et données d'exécution du ministère

### 3 - Le respect du plafond d'emplois

Le plafond d'emplois du programme 143-Enseignement technique agricole a été sous exécuté à hauteur de 126 emplois.

De même, l'exécution des cinq programmes relevant du MENJVA fait apparaître une sous-consommation de 9 223 ETPT après prise en compte d'un transfert en gestion de 21 ETPT.

#### Analyse du respect du plafond d'emplois

(En ETPT)

Année	LFI	Transferts en gestion	Total	Réalisation	Ecart à la LFI
140 - 1er degré public	326 271	18	326 289	322 916	-3 373
141 - 2nd degré public	451 706	4	451 710	447 858	-3 852
230 - vie de l'élève	33 860		33 860	33 268	-592
139 - 1er & 2nd degrés privés	132 205		132 205	131 101	-1 104
214 - soutien	24 139	-1	24 138	23 836	-302
143 - enseignement agricole	14 876		14 876	14 750	-126
<b>S/total MEN</b>	<b>983 057</b>	<b>21</b>	<b>983 078</b>	<b>973 729</b>	<b>-9 349</b>

Source : PAP 2011 et réponse du MEN

En première analyse, le ministère explique cette sous-consommation par :

- une sous-consommation des emplois au titre des stages en responsabilité effectués par les étudiants qui se destinent au métier de l'enseignement estimée à 4 551 ETPT ;
- l'impact de la loi portant réforme des retraites qui a généré une économie supplémentaire de 3 079 ETPT. Ce chiffre se décompose en une économie de 1 930 ETPT liés à la suppression du traitement continué, une économie de 2 936 ETPT liée à l'augmentation du nombre de départs en retraite des mères de trois enfants et à l'inverse par des départs moindres que prévu sur les autres motifs de départs en retraite pour 1 787 ETPT ;



- une économie sur la résorption des surnombres apparus à la rentrée scolaire pour 1 400 ETPT. Alors que le plafond d’emplois du programme 141 – *Enseignement public du second degré* a été corrigé de + 5 600 ETPT, les surnombres constatés se sont élevés à 4 200 ETPT.

On relève que la correction du plafond d’emplois relative à l’intégration des stagiaires en responsabilité (+5 833 ETPT) a largement été surévaluée, puisque seuls 1 282 ETPT ont été consommés à ce titre. Elle explique à elle seule près de la moitié de l’écart au plafond d’emplois (49,3 %).

En ce qui concerne le programme 143, le secrétaire général du MAAPRAT indique que la masse salariale ne permet pas d’atteindre le plafond d’emplois. A ce stade, cette sous-exécution doit être considérée avec précaution en raison des incertitudes qui pèsent sur les chiffres fournis par l’outil de décompte des emplois, ODE.

## **C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE**

### **1 - La stratégie de performance : pertinence et cohérence du volet « Performance »**

#### *a) Les objectifs des programmes relevant du ministère de l’éducation nationale*

Les six programmes de la MIES comportent en 2011 un total de 23 objectifs auxquels sont associés 92 indicateurs<sup>33</sup>.

#### **Objectifs et indicateurs des programmes de la MIES**

Programme	Nombre d’objectifs	Nombre d’indicateurs PAP 2010	Nombre d’indicateurs PAP 2011	% indicateurs renseignés en 2010	% indicateurs renseignés en 2011
140 - 1er degré public	4	20	18	94 %	89 %
141 - 2nd degré public	7	33	32	94 %	100 %
230 - vie de l’élève	4	6	6	100 %	100 %
139 - 1er & 2nd degrés privés	5	27	25	100 %	96 %

<sup>33</sup> Ont été supprimé en 2011 notamment les indicateurs suivants : taux d’élèves en allemand et prise en charge de l’enseignement des langues étrangères par un maître du premier degré (programme 140), taux d’élèves en allemand (programme 141), taux d’élèves en allemand (programme 139, indicateur repris deux fois), dispersion académique des emplois du programme 214 par rapport à la moyenne nationale (programme 214) ; sous indicateur relatif à la proportion d’élèves maîtrisant en fin de troisième les compétences du socle commun : suppression du total « socle commun » car la maîtrise du socle est attendue en fin de scolarité obligatoire et non en fin de troisième.

Programme	Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs PAP 2010	Nombre d'indicateurs PAP 2011	% indicateurs renseignés en 2010	% indicateurs renseignés en 2011
214 - soutien	3	12	11	92 %	100 %
143 - ens.tech.agricole	3	6	6	100 %	100 %

Source : PAP 2010 et 2011

Le programme 143 dispose d'objectifs ayant une portée transverse non rattachés à des actions ou dispositifs particuliers. Néanmoins, les indicateurs associés assurent une bonne couverture de ces objectifs ainsi que des crédits (seuls les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale, soit 6 % du total, ne sont pas couverts par des indicateurs de performance).

La situation est moins favorable pour les cinq programmes du MENJVA, qui disposent en 2011 de 23 objectifs auxquels sont associés 92 indicateurs<sup>34</sup>.

Bien que les chiffres aient diminué ces dernières années<sup>35</sup>, et même si, comme l'indique le ministère chargé de l'éducation nationale, des objectifs et des indicateurs sont dupliqués entre les différents programmes, il est permis de s'interroger sur la capacité de piloter efficacement le système scolaire à partir d'un nombre aussi élevé d'objectifs et d'indicateurs.

S'il est sans doute indispensable de disposer de nombreux indicateurs, enquêtes et études permettant de connaître l'environnement et les résultats du système éducatif, que ce soit du point de vue de l'information du Parlement ou de la préparation et de l'évaluation de politiques nouvelles, le pilotage des politiques éducatives, tant au niveau national qu'académique, requiert quant à lui, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, le suivi d'un nombre restreint d'indicateurs pertinents.

<sup>34</sup> Ont été supprimés en 2011 notamment les indicateurs suivants : taux d'élèves en allemand et prise en charge de l'enseignement des langues étrangères par un maître du premier degré (programme 140), taux d'élèves en allemand (programme 141), taux d'élèves en allemand (programme 139, indicateur repris deux fois), dispersion académique des emplois du programme 214 par rapport à la moyenne nationale (programme 214) ; sous-indicateur relatif à la proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième les compétences du socle commun : suppression du total « socle commun », car la maîtrise du socle est attendue en fin de scolarité obligatoire et non en fin de troisième.

<sup>35</sup> Il y avait 103 indicateurs pour le même nombre d'objectifs en 2007.

### b) Les indicateurs des programmes

On constate que le taux de renseignement des indicateurs est en progression, les ministères faisant de nombreux efforts pour améliorer la fiabilité et la pertinence des indicateurs des PAP.

Ainsi pour les programmes relevant du MENJVA ont été remplacés dans les indicateurs les rapports de proportion par des écarts de pourcentage, plus directement compréhensibles. De même, en 2011 aucun indicateur ne mesurait la satisfaction des usagers, élèves et familles. Le ministère tend à combler cette lacune dans le PAP 2012, puisque figure au regard de l'objectif 3<sup>36</sup> du programme 203 un indicateur intitulé « qualité de vie des élèves perçue des élèves de troisième ». Cet indicateur composite est basé sur une enquête déclarative quadriennale « health behaviour in school-aged children » réalisée par l'Organisation mondiale de la santé jusqu'en 2012 dans la seule académie de Toulouse. Elle sera étendue à un échantillon national de 4 000 élèves et réalisée tous les deux ans.

Néanmoins certaines difficultés subsistent.

Ainsi les cibles de certains objectifs ont été baissées entre 2009 et 2011, l'écart avec les résultats constatés paraissant de ce fait moindre (proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français – de 95 à 93,5 %- ; taux d'accès au brevet – de 84 à 81 %- ; taux d'accès à un bac général ou technologique des élèves de seconde GT). Il en va de même pour l'indicateur « nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée » du programme 230, dont la cible a constamment diminué jusqu'au PAP 2012.

#### Evolution de la cible de l'indicateur relatif aux académies

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée	prévision PAP 2006	19				cible 30			
	prévision PAP 2007		21			cible 30			
	prévision PAP 2008			21		cible 30			
	prévision PAP 2009				21		cible 23		
	prévision PAP 2010					21	cible 23		
	prévision PAP 2011						20		cible 21
	prévision PAP 2012							20	cible 21
	<b>réalisation</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>nc</b>		

sources : PAP 2006 à 2012

De même, certains indicateurs ne prennent en compte qu'une part limitée de la réalité qu'ils décrivent : ainsi pour le programme 141-Enseignement scolaire public du second degré l'indicateur relatif au taux de remplacement ne reflète que les suppléances et remplacements réalisés après une durée de carence de 15 jours, les absences de moins de quinze jours devant normalement être prises en charge au sein de l'établissement scolaire par des enseignants volontaires. Or ces absences

<sup>36</sup> Objectif 3 : contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves en général et des élèves à besoins éducatifs particuliers.

de moins de quinze jours sont remplacées de manière très inégale selon les lieux, et le nombre d'heures de cours perdues peut être très élevé. L'indicateur minore de fait la situation vécue sur le terrain.

De même, pour le programme 143-*Enseignement technique agricole*, les indicateurs 3.1 « coût unitaire de formation par élève » et 3.2 « pourcentage de structures pédagogiques comportant 10 élèves ou moins », doivent être également calculés pour les établissements du privé, quitte à en adapter les modalités pour les établissements spécifiques comme les maisons familiales et rurales.

Par ailleurs, les indicateurs d'efficacité financière apparaissent non seulement minoritaires dans la mission, mais aussi davantage conçus comme des indicateurs de gestion que comme des indicateurs de performance des politiques éducatives : la plupart donnent ainsi une indication sur l'utilisation des moyens financiers ou humains<sup>37</sup>. En l'absence d'indicateurs pertinents, de nombreuses enquêtes extrabudgétaires restent nécessaires pour évaluer la performance des politiques éducatives.

En outre, les indicateurs sont peu utilisables au niveau national pour piloter les dispositifs d'enseignement. Certains indicateurs d'efficacité sont en effet très incomplets : ainsi, les indicateurs relatifs à la formation des enseignants ne rendent pas compte de l'essentiel des coûts, qui sont constitués par la rémunération des personnes en formation et la rémunération des personnels affectés à leur remplacement.

Plus généralement, dans les conditions actuelles, le rapport annuel de performances de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire ne mentionne que des indications très générales sur les coûts du système scolaire, telles que, par exemple, le coût moyen de l'élève par niveau d'enseignement.

**Recommandation n°5 : 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.**

*c) Les indicateurs synthétiques de la mission « enseignement scolaire »*

Le PAP 2011, tout comme le PAP 2012, recense les trois objectifs les plus représentatifs de la mission en leur associant cinq indicateurs (tout en fixant une cible pour 2012 sans rappel des résultats antérieurs) :

---

<sup>37</sup> Par exemple, les écarts de taux d'encadrement entre les réseaux « ambition réussite » et de « réussite scolaire » et les secteurs hors éducation prioritaire, la proportion des personnels en collège qui enseignent au moins deux matières, la part des surnombres disciplinaires, ou le nombre de postes non pourvus à la rentrée scolaire.

- « *Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire* » : avec un indicateur, la proportion de jeunes maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français et en mathématique, distinguant le public du privé.
- « *Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétence attendus en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants* » : avec trois indicateurs ne distinguant pas le public du privé (taux d'accès au baccalauréat, proportion des jeunes âgés de 16 à 24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire, taux d'accès au brevet).
- « *Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle* » : avec un indicateur spécifique à l'enseignement agricole et excluant donc l'immense majorité des élèves scolarisés dans le pays (taux d'insertion professionnelle).

Il convient de noter que cette présentation, si elle a le mérite d'être synthétique, n'en est pas moins peu cohérente tant au regard de la notion de socle commun (l'accès au diplôme national du brevet ne se confondant pas, du moins dans les textes, avec l'acquisition des connaissances et compétences du socle) que dans sa volonté de maintenir, y compris dans les objectifs, un affichage de la spécificité de l'enseignement agricole dont on peine à comprendre la logique. Les indicateurs des trois objectifs devraient en effet concerner toute la mission.

En 2011, le MENJVA a proposé, en réponse à une question de la Cour, un regroupement en sept thèmes de ces objectifs (hors programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* »), pour en montrer la cohérence : la réussite scolaire, l'équité, la qualité des enseignants, la diversification des modalités de formation professionnelle (le développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie), la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire, l'apprentissage de la citoyenneté (objectifs 1 et 3 du programme 230), la promotion de la santé des élèves (objectif 2 du programme 230).

Ce travail de refonte et de simplification des objectifs et des indicateurs associés devrait trouver un débouché dans la présentation de la mission « enseignement scolaire ».

## **2 - L'articulation entre la budgétisation et la performance**

Si les deux ministères appliquent formellement la LOLF, la réalité de leur fonctionnement reste largement déconnectée de l'objectif de gestion par la performance.

D'une part, le responsable du programme 143-*Enseignement technique agricole* dispose d'une marge de manœuvre faible lors des

phases de programmation. En effet, la quasi-totalité des dépenses (en particulier le financement des établissements d'enseignement) voient leur niveau fixé par décret ou par contrats entre l'Etat et les établissements. Les facteurs déterminant une grande partie des dispositifs ne dépendent que peu du ministère (nombre d'élèves à la rentrée, quantité d'accident du travail, nombre de remplacements nécessaires, programmes scolaires, heures d'enseignement obligatoires, etc.). En outre, les services déconcentrés ont des difficultés à intégrer les contraintes liées à l'évolution de la carte des formations dans le cadre des négociations avec l'enseignement privé. C'est d'ailleurs le cas également pour le secteur privé relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

D'autre part, l'allocation des moyens au sein du MENJVA ne prend pas en compte les objectifs des politiques publiques<sup>38</sup> ni *a fortiori* les résultats obtenus par rapport à ces objectifs : elle reste fondée essentiellement, d'une part, sur le nombre d'élèves présents dans une structure (académie, département ou établissement scolaire), sans prise en compte des besoins d'enseignement nécessairement différents de ces élèves, d'autre part, sur la structure historique des établissements, qui avantage les zones rurales par rapport aux zones urbaines défavorisées. Les moyens ne sont reliés ni à la réussite ni aux difficultés des élèves.

Certains objectifs de la politique éducative ne trouvent pas de traduction concrète dans le mode actuel d'allocation des moyens financiers aux établissements, comme l'illustrent par exemple l'octroi de moyens pour les élèves en difficulté, la politique d'éducation prioritaire ou le traitement des redoublements.

Le volet performance de la mission « enseignement scolaire » reflète donc cette difficulté structurelle à intégrer cette dimension essentielle de le LOLF : la budgétisation ne prend toujours pas en compte les performances de mieux en mieux mesurées par les différents indicateurs choisis par le ministère.

Le dialogue de gestion s'enrichit certes d'année en année entre les directeurs de programme du MENJVA et les services des rectorats. En 2011 les constats ont été élaborés de manière conjointe pour parvenir à un diagnostic partagé. Pour 2012 le ministère annonce l'entrée en contractualisation de sept académies (Versailles, Dijon, Montpellier, Créteil, Lille, Poitiers et Strasbourg) afin de formaliser les engagements attendus sur quatre ans. Cependant le ministère précise bien qu' « *il ne s'agira pas d'engagement sur les moyens, mais plus probablement sur des marges de manœuvre accordées aux académies* ».

**Recommandation n°6 : Mettre en œuvre avec les académies un dialogue de gestion intégrant la notion de performance.**

---

<sup>38</sup> Les poids respectifs du premier degré du collège et du lycée ne reflètent pas un des axes majeurs de l'éducation nationale depuis huit ans, celui de la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences.

**Recommandation n°7 : Améliorer la prise en compte des contraintes liées à l'adaptation de la carte régionale des formations dans les négociations annuelles avec les fédérations représentant les établissements d'enseignement privé.**

### **III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011**

#### **A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

La surconsommation en AE constatée sur le programme 143-*Enseignement technique agricole* en 2011 a une origine technique, liée à des difficultés de gestion pour des sous-actions calées sur l'année scolaire entraînant des reports importants. Elle est purement conjoncturelle.

L'analyse rétrospective du budget triennal 2009-2011 met en évidence le respect des plafonds fixés initialement dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012<sup>39</sup>.

Les plafonds retenus dans le cadre de la LPFP ont fait l'objet de différents ajustements dans le cadre des lois de finances pour chacune des trois années. Ces ajustements ont concerné pour l'essentiel la révision de l'assiette et du taux de CAS pensions<sup>40</sup>.

Le plafond fixé pour l'exercice 2011 a été revu à la baisse dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>41</sup>, passant de 62,81 Md€ à 61,91 Md€ en AE et de 62,8 M€ à 61,80 Md€ en CP.

#### **Ecart entre exécution et budget triennal 2009-2011**

Mission "Enseignement scolaire"	Autorisations d'engagement (AE)		
	<i>En Md€</i>		
	2009	2010	2011
Plafond prévu par le budget triennal (1)	59,93	61,55	62,81

<sup>39</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

<sup>40</sup> Les taux de CAS retenus pour la LPFP pour la période de 2009 à 2012 étaient de 60,76 %, 66,33 %, 71,25 %, ils ont été ramenés à 60,46 %, 65,86 % et 65,72 % en LFI.

<sup>41</sup> L'article 16 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 a abrogé l'article 6 de la loi n° 2009-135 qui fixait pour chacune des missions du budget général un plafond de crédits en AE et en CP pour les années 2009-2011.

Mission "Enseignement scolaire"	Autorisations d'engagement (AE)		
	En Md€		
	2009	2010	2011
Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours (LFI+reports+LFR+mouvements) (2)	60,11	61,35	61,97
Ecart cumulé 2009-2011 entre crédits ouverts et plafonds du triennal (3)=(2)-(1)			-0,86
Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)	59,92	61,08	61,85
Ecart cumulé 2009-2011 entre dépenses et plafonds du triennal (5) = (4)-(1)			-1,44

Mission "Enseignement scolaire"	Crédits de paiement (CP)		
	En Md€		
	2009	2010	2011
Plafond prévu par le budget triennal (1)	59,91	61,53	62,78
Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours (LFI+reports+LFR+mouvements) (2)	60,02	61,19	61,71
Ecart cumulé 2009-2011 entre crédits ouverts et plafonds du triennal (3)=(2)-(1)			-1,30
Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)	59,95	61,10	61,69
Ecart cumulé 2009-2011 entre dépenses et plafonds du triennal (5) = (4)-(1)			-1,48

Source : Loi de programmation 2009-2012, PAP 2009 et 2010, Infocentre India Lolf

Si la mission a terminé l'exécution du budget triennal en excédent, cela est essentiellement dû à la surestimation initiale des taux du CAS pensions d'environ 3 Md€.

Les dépenses hors CAS pensions ont pour leur part été supérieures à la prévision initiale de près de 1,6 Md€. Selon le ministère de l'éducation, une part significative de ce dépassement (de l'ordre de 320 M€ par an sur la période) est due au non financement dès la LFI 2009 de la hausse de la valeur du point fonction publique intervenue en 2008. Ce dépassement illustre aussi les risques pesant sur la soutenabilité à moyen terme des dépenses de personnel de la mission, à poids des programmes scolaires et règles de gestion des enseignants inchangés (*cf. supra*).



## B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011

### Dépenses fiscales rattachées aux programmes 141 et 230

(En M€)

N° dispositif	Programme 141	Dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale		Dépenses fiscales contribuant au programme de manière subsidiaire	
		Réalisation 2010	Prévision 2011	Réalisation 2010	Prévision 2011
120110	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	30	30		
120109	Exonération du salaire des apprentis			265	275
120132	Exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires			50	50
	<b>Programme 230</b>				
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire (1)	240	240		
730207	Taux de 5,5 % 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			870	900

(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: RAP 2010, PAP 2011 et réponses des ministères.

Seules deux dépenses fiscales sont rattachées aux programmes 141-Enseignement scolaire public du second degré et 230-Vie de l'élève à titre principal pour un montant total de 270 M€ soit 0,41 % des dépenses fiscales inscrites au projet de loi de finances 2011 et 0,43 % des crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

Sur les cinq mesures rattachées à titre principal ou subsidiaire, quatre bénéficient aux ménages par le 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).

Il faut noter que la direction de la législation fiscale est très critique sur l'exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants car il s'agit d'une mesure ancienne, avec des effets de seuil tenant à la condition de durée maximale des stages (trois mois), présentant des difficultés d'application lorsque le stage n'est pas continu et sans plafonnement du montant de l'exonération, ce qui fait qu'un stage de quatre mois faiblement rémunéré peut être imposable alors qu'un stage de trois mois très bien rémunéré ne l'est pas.

En ce qui concerne le programme 143 une seule dépense fiscale est attachée à titre subsidiaire, la réduction d'impôt sur le revenu pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire, d'un montant estimé à 240 M€ au PLF 2011. Le montant de cette dépense fiscale bénéficiant réellement au programme n'est pas connu (il était en 2010 de 230 000 €). Il devrait faire l'objet d'une évaluation et être indiqué dans les documents budgétaires.

On note par ailleurs que l'impact des exonérations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires en application de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 (dite loi TEPA) est par ailleurs estimé par le seul MENJVA à 147 M€<sup>2</sup>, chiffre en baisse par rapport aux estimations effectuées en 2010 alors même que le recours aux heures supplémentaires ne cesse d'augmenter sur l'ensemble de la mission.

## **C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION**

Les dépenses d'intervention représentent en LFI 2011 3 433,87 M€ en CP, soit 78,49 % des dépenses hors titre 2. Les dépenses relatives aux personnels d'assistance éducative payés sur le titre 6 constituent à elles seules, avec 1 280,10 M€ inscrits en LFI, 37,30 % des crédits d'intervention (ces dépenses ont été analysées au chapitre « Pilotage des moyens budgétaires »).

En ce qui concerne les autres principales dépenses d'intervention de la MIES, soit 1 713,77 M€ en CP, on constate qu'elles recouvrent pour l'essentiel le versement des bourses (625,57 M€) et celui du forfait d'externat aux établissements d'enseignement privé (611,8 M€) pour les programmes relevant du MENJVA. Ces deux postes constituent des dépenses dites de « guichet » et présentent un fort degré de rigidité ; elles doivent en effet être versées à tous les bénéficiaires potentiels remplissant les critères d'éligibilité requis par les textes et répondent à des critères d'indexation dont la définition ne relève pas du ministère. Les crédits alloués aux bourses d'études ont ainsi augmenté de 8,5 M€ afin de tenir compte de la hausse de 1,5 % des taux à la rentrée 2011 et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires. De la même façon, la part

---

<sup>42</sup> Le gain financier total pour les enseignants est estimé par le MENJVA à 319 M€.

personnel du forfait d'externat a augmenté de 11,23 M€ afin de tenir compte de l'extension en année pleine de la hausse de la valeur du point fonction publique en juillet 2010 et de la variation des effectifs d'élèves à la rentrée scolaire 2011.

Les dépenses hors dispositif de guichet ne représentant que 16 % des dépenses d'intervention (soit 476,6 M€), les marges de manœuvre sont réduites et les économies dégagées forcément modestes. On notera que des économies ont été réalisées en gestion à hauteur de 9,24 M€, principalement sur les subventions versées aux EPLE au titre des crédits pédagogiques et aux associations qui participent aux politiques éducatives. Ces économies portent donc sur des actions éducatives venant en accompagnement des programmes nationaux.

## D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION

### 1 - Le poids des opérateurs dans la mission

#### Les opérateurs en LFI 2011

Intitulé de l'opérateur	Crédits (en M€)	Effectifs	
		ETP inclus dans le plafond du ministère	ETP sous plafond opérateur
CEREQ - Centre d'études et de recherche sur les qualifications	7 289	1	141
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	8 477	4	161
CNED - Centre national d'enseignement à distance à distance	73 296	0	1919
INRP - Institut national de recherche pédagogique	15 395	12	245
ONISEP- Office national d'information sur les enseignements et les professions	30 139	16	567
SCEREN - Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale	95 590	4	1853
<b>Total</b>	<b>230 186</b>	<b>37</b>	<b>4 886</b>

Source: LFI 2011

En LFI 2011, six opérateurs étaient rattachés au programme 214-*Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour un montant total de crédits de 230 M€ et 4 641 ETPT soit respectivement 0,37 % des crédits de paiement et 0,51 % des emplois de la mission *Enseignement scolaire*.

Néanmoins, comme l'INRP a été dissous par un décret du 28 décembre 2010 et que l'essentiel de ses activités a été repris par l'Ecole normale supérieure de Lyon, le décret n°2011-409 du

15 avril 2011 a transféré au programme 150 –*Formations supérieures et recherche* universitaire les crédits afférents à l'INRP, le musée national de l'éducation est seul resté au sein de la mission **Enseignement scolaire** et a été rattaché au centre national de documentation pédagogique.

Les subventions effectivement versées aux opérateurs sont passées de 231,69 M€ en 2007 à 224,39 M€ en 2011, soit une baisse de 3,15 % à périmètre constant.

## **2 - L'application aux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense et des emplois en 2011**

Les opérateurs, bien qu'engagés sur la voie de la maîtrise de leurs dépenses, n'ont pas totalement respecté la règle du -5 % de dépenses de fonctionnement en 2011. Les données fournies par le MENJVA<sup>43</sup> montrent un taux moyen d'économie de 3,75 %. La reprise du musée national de l'éducation par le CNDP ainsi que le développement des activités du CIEP ont induit une économie moindre que prévu.

L'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux a conduit à la suppression de 31 emplois répartis comme suit : -2 pour le CEREQ, -2 pour le CIEP, -2 pour l'ONISEP, -7 pour le CNED et -18 pour le SCEREN. Le plafond d'emplois alloué aux opérateurs a été respecté, la consommation d'emplois pour les cinq opérateurs se montant à 4 168 ETP.

## **3 - Le rôle des opérateurs dans la démarche de performance**

Le secrétaire général du MENJVA, en tant que responsable du programme 214, assure la tutelle des opérateurs. Celle-ci s'exerce principalement à travers la préparation des différents conseils d'administration.

Dans le PAP, aucun objectif, et donc aucun indicateur de performance, n'est lié aux opérateurs.

Au vu des réponses du ministère, le suivi de la performance des opérateurs s'inscrit dans le cadre du contrat de performance pour le CIEP et le CEREQ (signés respectivement en 2011 et en 2009). Ces deux contrats comportent des indicateurs chiffrés annuels associés à chacun des objectifs. Le suivi est limité pour le CNDP à l'inscription d'un document de performance annexé au budget prévisionnel 2012 ainsi qu'à une lettre de mission pour le directeur ne comportant aucun objectif chiffré<sup>44</sup>. Il se

---

<sup>43</sup> Les données fournies concernent les principaux opérateurs dont les dépenses représentent 70,8 % du total des dépenses décaissables. Elles excluent les centres régionaux de documentation (CRDP) pour lesquelles les données ne sont pas encore connues.

<sup>44</sup> Lettre en date du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

cantonne pour le CNED à une lettre de mission, également sans objectif chiffré, adressée par le ministre à son directeur<sup>45</sup> : y sont évoqués le basculement au numérique de la production des formations et de leur mise en œuvre, et les synergies possibles avec le CNDP et l'ESEN notamment pour la mise en place d'une plateforme commune d'enseignement à distance. Or, en amont même de ces sujets, il apparaît que la chute importante et continue sur plus d'une décennie du nombre des inscrits au CNED comme l'importance des besoins d'accompagnement éducatif individualisé au sein du service public de l'enseignement devraient mettre le ministère et son opérateur devant des choix fondamentaux.

En outre, il est à noter qu'aucune démarche formalisée de contrôle interne n'est mise en œuvre au sein des opérateurs<sup>46</sup>.

Certes, les opérateurs ont un poids financier limité dans le budget total de la mission : cela ne justifie néanmoins pas qu'une démarche de performance ne se traduise pas plus nettement dans les faits.

**Recommandation n°8 : Faire en sorte que le directeur du programme 214, en tant que tutelle des opérateurs, s'assure que ces derniers entrent réellement dans la démarche de performance.**

## **IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

### **A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR**

Il convient de signaler qu'en intégrant tous les emplois de l'enseignement privé dans le plafond d'emplois ministériel le MENJVA et le ministère chargé du budget ont répondu aux attentes de la Cour.

Cependant si les deux ministères ont fait de réels efforts pour améliorer les indicateurs de la mission, et notamment leur taux de renseignement, les critiques récurrentes de la Cour sur la structuration des programmes, l'absence de chef de file pour la mission, le nombre d'objectifs ou la faiblesse des indicateurs d'efficacité demeurent d'actualité.

### **B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

La Cour formule huit recommandations au titre de l'exercice 2011.

---

<sup>45</sup> Lettre en date du 21 novembre 2011.

<sup>46</sup> Cf. audition du secrétaire général et du directeur des affaires financières du MENJVA devant la Troisième chambre de la Cour des comptes le 15 février 2012.

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 : Organiser à moyen terme, comme cela est fait pour l'enseignement général, le déversement a posteriori des crédits de l'enseignement supérieur court du programme 143-*Enseignement technique agricole* vers le programme 142-*Recherche et enseignement supérieur agricole*.

Recommandation n°4 : mettre les emplois d'assistants d'éducation sous plafond ministériel ou créer un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés peut justifier.

Recommandation n°5 : 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.

Recommandation n°6 : Mettre en œuvre avec les académies un dialogue de gestion intégrant la notion de performance.

Recommandation n°7 : améliorer la prise en compte des contraintes liées à l'adaptation de la carte régionale des formations dans les négociations annuelles avec les fédérations représentant les établissements d'enseignement privé.

Recommandation n°8 : Faire en sorte que le directeur du programme 214, en tant que tutelle des opérateurs, s'assure que ces derniers entrent réellement dans la démarche de performance.

## V - ANNEXES

### Mouvements de crédits (en €)

Référence du décret	Nature	Motif	Programme	T2	HT2
n° 2011-409 du 15/04/2011	Transfert	Dissolution de l'INRP	214		-13 393 692
n° 2011-639 du 08/06/2011	Transfert	Abondement du fonds interministériel de prévention de la délinquance	230		-890 000
			139		-110 000
n°2011-1106 du 14/09/2011	Transfert	Remboursement par le ministère des affaires sociales de la rémunération des agents Mad dans le cadre du plan Espoir Banlieues	140	1 080 000	
			214	60 000	
			141	240 000	
n° 2011-1221 du 29/09/2011	Virement	Financement d'un système d'échange d'informations dans la cadre du plan Agir pour la jeunesse	214		3 524 979
n° 2011-1435 du 03/11/2011	Transfert	Abondement du programme 333- Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	214		-324 213
n° 2011-1483 du 08/11/2011	Transfert	Financement des emplois de vie scolaire	230		8 000 000

n° 2011-1581 du 17/11/2011	Transfert	Abondement du programme 129 - Coordination du travail gouvernemental pour le financement des la direction interministérielle des systèmes d'information	214	-254 500	-50 000
n° 2011-1695 du 30/11/2011	Annulation	Annulation des crédits de titre 3 prévus pour la rémunération des enseignants contractuels de Mayotte devenus sans objet (depuis la départementalisation, ces personnels sont rémunérés en titre 2)	140		-7 783 614
n° 2011-1848 du 09/12/2011	Transfert	Compensation de la mesure accordant la gratuité d'accès aux musées nationaux	140		-900 000
			141		-1 517 858
			139		-445 000
n° 2011-1858 du 10/12/2011	Virement	Redéploiement des crédits de dépenses de personnel	141	-52 400 000	
			230	-22 600 000	
			214	20 000 000	
			140	55 000 000	
n° 2011-1897 du 19/12/2011	Transfert	Centralisation sur le programme 195 des disponibilités de crédits de titre 2 des programmes qui ne constatent pas de besoin de crédits de masse salariale, Ces crédits seront reversés sur le CAS Pensions	140	-261 000	
			141	-13 343 000	
			230	-229 000	
			139	-44 428 000	
			214	-183 000	
<b>Total</b>				<b>-57 318 500</b>	<b>-13 889 398</b>

Source : Légifrance



## Exécution détaillée par programme et par titre 2007-2011 en AE

AE en €		Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Evolution 2007-2011	
Programme 140 1er degré public	Titre 2	16 057 908 808	16 705 626 170	17 174 345 615	17 754 791 762	18 030 426 904	1 972 518 096	12,3 %
	Titre 3	70 821 647	63 433 644	54 042 327	45 384 790	36 260 087	-34 561 560	-48,8 %
	Titre 5	17 998	225 680	65 676	103 376	0	-17 998	-
	Titre 6	18 578 249	4 237 122	16 081 537	22 612 704	16 940 926	-1 637 323	-8,8 %
	Titre 7	0	0	0	0	0	0	-
Programme 141 2nd degré public	Titre 2	27 517 919 027	28 141 622 630	28 433 223 893	28 913 428 132	29 193 843 702	1 675 924 675	6,1 %
	Titre 3	50 146 609	40 585 149	40 691 055	40 453 551	41 472 380	-8 674 229	-17,3 %
	Titre 5	249 034	1 312 666	554 390	614 895	214 540	-34 494	-13,9 %
	Titre 6	159 932 100	138 130 445	130 138 076	106 811 595	104 986 112	-54 945 988	-34,4 %
	Titre 7	0	0	0	0	0	0	-
Programme 230 Vie de l'élève	Titre 2	2 936 306 863	1 902 993 069	1 668 336 310	1 706 333 052	1 725 309 114	-1 210 997 749	-41,2 %
	Titre 3	90 767 884	72 158 390	68 141 851	37 800 894	37 300 289	-53 467 595	-58,9 %
	Titre 5	239 957	771 148	700 579	279 297	38 320	-201 637	-84,0 %
	Titre 6	1 752 774 815	1 892 700 962	1 984 467 194	1 994 909 314	2 161 656 682	408 881 867	23,3 %
	Titre 7	0	0	0	0	0	0	-
Programme 139 Enseigne- ment privé	Titre 2	6 106 267 476	6 196 131 011	6 267 486 438	6 346 566 688	6 291 510 997	185 243 521	3,0 %
	Titre 3	61 481 165	10 313 770	6 020 066	4 053 190	6 028 542	-55 452 623	-90,2 %
	Titre 5	0	0	0	0	0	0	-
	Titre 6	661 891 402	714 780 228	730 919 128	742 150 008	737 626 993	75 735 591	11,4 %
	Titre 7	0	0	0	0	0	0	-
Programme 214 soutien	Titre 1	0	0	0	-101 953	0	0	-
	Titre 2	1 297 254 553	1 280 925 955	1 304 598 246	1 313 310 143	1 359 835 110	62 580 557	4,8 %
	Titre 3	564 799 056	604 101 770	600 038 158	623 149 830	660 495 540	95 696 484	16,9 %
	Titre 4	0	0	0	-52 231	0	0	-

## COUR DES COMPTES

	Titre 5	66 185 672	72 160 445	52 356 185	64 805 557	70 604 894	4 419 222	6,7 %
	Titre 6	81 046 767	86 194 808	155 433 526	111 192 203	49 721 128	-31 325 639	-38,7 %
	Titre 7	0	0	0	18 592	0	0	-
Programme 143 Enseignement agricole	Titre 2	828 842 705	801 665 724	785 633 068	787 283 976	795 848 474	-32 994 231	-4,0 %
	Titre 3	74 164 978	68 436 058	46 100 324	22 385 076	30 937 299	-43 227 679	-58,3 %
	Titre 5	13 500	0	0	-7 197	0	-13 500	-
	Titre 6	654 390 522	424 794 224	405 684 461	446 862 523	504 444 561	-149 945 961	-22,9 %
	Titre 7	0	0	0	0	0	0	-
<b>Total mission</b>	Titre 1				-101 953	0	0	-
	Titre 2	54 744 499 432	55 028 964 559	55 633 623 570	56 821 713 753	57 396 774 301	2 652 274 869	4,8 %
	Titre 3	912 181 339	859 028 781	815 033 781	773 227 331	812 494 137	-99 687 202	-10,9 %
	Titre 4				-52 231	0	0	-
	Titre 5	66 706 161	74 469 939	53 676 830	65 795 928	70 857 754	4 151 593	6,2 %
	Titre 6	3 328 613 855	3 260 837 789	3 422 723 922	3 424 538 347	3 575 376 402	246 762 547	7,4 %
	Titre 7	0	0	0	18 592	0	0	-

**Exécution détaillée par programme et par titre 2007-2011 en CP**

<i>CP en €</i>		Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Evolution 2007-2011	
Programme 140 1er degré public	Titre	16 057 908	16 705 626	17 174 345	17 754 791	18 030 332	1 972 423 582	12,3 %
	Titre	69 413 875	62 328 312	52 595 097	46 031 528	36 569 892	-32 843 983	-47,3 %
	Titre	879 007	887 161	528 187	146 982	42 529	-836 478	-95,2 %
	Titre	18 778 877	4 801 753	16 618 677	22 366 504	17 094 838	-1 684 039	-9,0 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
Programme 141 2nd degré public	Titre	27 517 919	28 141 622	28 433 223	28 913 428	29 193 841	1 675 922 503	6,1 %
	Titre	47 509 959	39 496 420	36 436 648	40 969 673	41 284 082	-6 225 877	-13,1 %
	Titre	235 829	1 276 392	1 077 483	691 939	214 769	-21 060	-8,9 %
	Titre	162 430 427	139 510 338	133 576 007	106 940 958	104 969 211	-57 461 216	-35,4 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
Programme 230 Vie de l'élève	Titre	2 936 306	1 902 993	1 668 336	1 706 333	1 725 309 114	-1 210 997 749	-41,2 %
	Titre	43 490 593	42 087 733	52 286 900	38 158 140	37 629 954	-5 860 639	-13,5 %
	Titre	1 412 229	2 286 027	1 341 714	308 147	38 320	-1 373 909	-97,3 %
	Titre	1 802 373	1 921 301	1 995 109	1 994 380	2 093 137 467	290 763 740	16,1 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
Programme 139 Enseignement privé	Titre	6 106 267	6 196 131	6 267 486	6 346 566	6 291 511 284	185 243 808	3,0 %
	Titre	4 573 361	4 636 160	4 425 502	4 322 052	6 048 197	1 474 836	32,2 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
	Titre	718 634 823	719 888 366	732 923 685	744 210 464	737 505 887	18 871 064	2,6 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
Programme 214 soutien	Titre	1 297 254	1 280 925	1 304 598	1 313 310	1 359 835 110	62 580 557	4,8 %
	Titre	558 622 905	592 759 990	595 313 926	630 965 789	609 477 734	50 854 829	9,1 %
	Titre	0	0	0	1 278	0	0	-
	Titre	61 362 418	60 178 436	63 474 261	50 349 049	74 620 453	13 258 035	21,6 %
	Titre	87 083 254	88 266 822	145 893 392	126 494 423	49 697 709	-37 385 545	-42,9 %

## COUR DES COMPTES

	Titre	0	0	0	18 592	0	0	-
Programme 143 Enseignement agricole	Titre	828 842 705	801 665 724	785 633 068	787 283 976	795 848 474	-32 994 231	-4,0 %
	Titre	6 673 322	7 914 760	12 042 117	7 180 475	17 726 269	11 052 947	165,6 %
	Titre	13 843	0	0	0	0	-13 843	-
	Titre	439 929 221	447 003 235	481 052 620	476 137 389	472 001 882	32 072 661	7,3 %
	Titre	0	0	0	0	0	0	-
<b>Total mission</b>	Titre	54 744 499	55 028 964	55 633 623	56 821 713	57 396 677	2 652 178 470	4,8 %
	Titre	730 284 015	749 223 375	753 100 190	767 627 657	748 736 128	18 452 113	2,5 %
	Titre				1 278		0	-
	Titre	63 903 326	64 628 016	66 421 645	51 496 117	74 916 070	11 012 744	17,2 %
	Titre	3 229 230	3 320 772	3 505 173	3 470 530	3 474 406 995	245 176 666	7,6 %
	Titre	0	0	0	18 592	0	0	-

