

N° 70

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Mme Brigitte Gros, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, secrétaires ; M. Guy Allouche, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Michel Durafour, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 17), 2366 (tome V) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 (annexe n° 12) (1984-1985).

Loi de finances. - Education - Enseignants - Enseignement élémentaire - Enseignement secondaire - Enseignement privé.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. - Les principales données du budget de 1985 des enseignements scolaires	5
1. Un budget encore plus rigide	5
2. Des moyens en personnels en diminution	7
3. Le sort incertain des crédits de fonctionnement	11
4. La baisse des crédits d'action sociale	13
5. La situation alarmante des crédits d'équipement	15
DEUXIÈME PARTIE. - Le sort incertain de l'enseignement privé	23
1. Les mesures budgétaires pour 1985	23
2. L'article 88 entraîne une limitation budgétaire au choix des familles	24
3. L'absence de critères objectifs rend aléatoire le financement des établissements privés	25
4. Le développement des établissements privés soumis à l'arbitraire de l'Etat	26
5. Les incertitudes liées à la décentralisation	28
Conclusion : La Commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits des enseignements scolaires	29
Amendements adoptés par la Commission	31

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

En abordant l'examen du budget de l'Education nationale, votre Rapporteur se souvient des propos de Bossuet prononçant l'éloge funèbre du Prince de Condé :

« Je suis également confondu et par l'immensité du sujet et par l'inutilité de mes paroles. »

De fait, pour avoir depuis six ans la charge de présenter ce rapport, il sait qu'un budget – fût-il le premier de l'Etat – n'est que peu de choses dans la vie du système éducatif et que s'il ne tenait qu'à des crédits pour résoudre les problèmes, ceux-ci seraient – quoi qu'on puisse en dire – aisément surmontés.

Or, nul n'ignore que la réalité est autre. **La crise du système éducatif sillonne l'ensemble du pays.** Toutes opinions confondues, on s'accorde sur l'existence d'une fracture dans les relations entre l'école et la nation. Le malaise est général et il est profond :

Les maîtres, assaillis de toute part, doutent d'eux-mêmes. Tentés par le repli, ils ne se donnent pas les moyens d'affronter les évolutions.

Les parents sont mécontents ; ils attendent beaucoup, beaucoup trop, d'une institution qui, de toute façon, a ses limites dans l'acte éducatif. Les accusations se multiplient, la méfiance se généralise, les conflits sont à fleur de peau.

Les élèves, enfin, ne trouvent pas dans l'institution scolaire les moyens de se préparer à l'entrée dans l'âge adulte, et ne voient aucune perspective claire qui leur permettrait de réussir dans la vie, ni même de réussir leur vie.

Dans ce cycle enseignants-parents-enfants, la confiance n'existe plus, les relations sont rompues.

Il faut donc beaucoup d'humilité avant d'aborder ces questions, sachant que le diagnostic est plus facile à établir que la thérapeutique à proposer.

L'éducation nationale ne se transformera ni par des lois, ni par des décrets. Tout au plus, peut-on l'aider à évoluer.

L'année qui s'achève aura été marquée par le grand débat sur la querelle scolaire. Son ampleur a révélé que l'école était bien au cœur des préoccupations des Français. Il importe de saisir l'occasion d'une prise de conscience collective pour réfléchir sur les moyens d'amener le système éducatif à répondre aux évolutions de notre temps et à retrouver la capacité qu'il a perdue de satisfaire les maîtres, de répondre à l'attente des parents et surtout d'être à l'écoute des élèves.

*
* *

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPALES DONNÉES DU BUDGET DE 1985 DES ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

1. Un budget encore plus rigide.

Le budget de l'Education nationale du ministère de l'Education pour 1985 s'élèvera à **174,674 milliards de francs** contre **169,385 milliards de francs** en 1984, soit une progression de 3,12 %. Rappelons que la progression du budget général s'établit à 5,9 %.

Si l'on prend en compte les transferts opérés au titre des dépenses ordinaires et des dépenses en capital qui modifient sensiblement la physionomie budgétaire, la comparaison – en termes identiques – d'une année sur l'autre, conduit à relever **une progression de 6,4 %**, nettement inférieure aux progressions enregistrées en 1981 (15 %), en 1982 (17,3 %), en 1983 (15 %), et même par rapport à l'an dernier : **9,1 %**.

La part qui sera consacrée aux enseignements scolaires représente 88,47 % du budget total de l'Education nationale contre 88,85 % l'an dernier. Sur cette enveloppe, **les dépenses des personnels** constituent le poste le plus lourd : 93,7 % (y compris les pensions civiles). On dépasse en 1985 le taux record enregistré en 1984 : 90,3 %. La Commission s'était émue de la rigidité accrue de ce budget et souhaitait qu'un desserrement des dépenses de personnels intervienne. Cette année, en franchissant allégrement le cap des 90 %, le budget des enseignements scolaires atteint un degré d'inertie qui rend la discussion des crédits surréaliste.

L'analyse globale des différents postes du budget des enseignements scolaires, dont on trouvera une présentation dans les tableaux ci-après, fait ressortir certains traits :

ÉVOLUTION DU BUDGET 1984 AU BUDGET 1985

	1984 (L.F.1.)		1985 (L.F.1.)		Variation en pourcentage)
	MF	Pourcentage	MF	Pourcentage	
<i>Section scolaire.</i>					
- Personnel	135.865,7	90,30	144.857,2	93,73	+ 6,60
- Fonctionnement	5.470,2	3,64	3.006,8	1,95	- 45,03
- Interventions	5.536,2	3,68	3.367,7	2,18	- 39,17
Total D.O.	146.892,1	97,63	151.231,7	97,86	+ 2,95
- Investissements :					
• crédits de paiement	3.568,3	2,37	3.305,2	2,14	- 7,37
• autorisations de programme	(3.969,3)		(3.785,3)		(- 4,64)
Total D.O. + C.P.	150.460,4	100,00	154.536,9	100,00	+ 2,71
<i>Section universitaire.</i>					
- Personnel	13.742,5	72,61	14.535,9	72,18	+ 5,77
- Fonctionnement	1.537,7	8,13	1.527,2	7,58	- 0,68
- Interventions	2.224,2	11,75	2.671,5	13,27	+ 20,11
Total D.O.	17.504,4	92,49	18.734,6	93,03	+ 7,03
- Investissements :					
• crédits de paiement	1.421,0	7,51	1.403,0	6,97	- 1,27
• autorisations de programme	(1.641,8)		(1.703,6)		(+ 3,76)
Total D.O. + C.P.	18.925,4	100,00	20.137,6	100,00	+ 6,40
<i>Total Education nationale.</i>					
- Personnel	149.628,2	88,33	159.393,1	91,25	+ 65,53
- Fonctionnement	7.007,9	4,14	4.534,0	2,60	- 35,30
- Interventions	7.760,4	4,58	6.039,2	3,45	- 22,17
Total D.O.	164.396,5	97,05	169.966,3	97,30	+ 3,39
- Investissements :					
• crédits de paiement	4.989,3	2,95	4.708,2	2,70	- 5,63
• autorisations de programme	(5.611,1)		(5.488,9)		(- 2,18)
Total D.O. + C.P.	169.385,8	100,00	174.674,5	100,00	+ 3,12

2. Des moyens en personnel en diminution.

On est loin du collectif de 1981 et de la loi de finances pour 1982, qui avaient ouvert la création de 30.000 emplois. Depuis la baisse a été régulière : 4.500 en 1983 et 1.348 en 1984.

Cette année, la rigueur aidant, le ministère n'annonce, pour la section des enseignements scolaires, que **1.680 emplois budgétaires**, auxquels s'ajoutent 480 emplois payés sur les ressources de la formation continue, au titre de la loi du 16 juillet 1971. Autant dire que le budget pour 1985 n'est guère mieux doté que celui de 1984, que votre Rapporteur avait jugé sévèrement. On mettra en avant l'argument - qui a beaucoup servi - de la rigueur des temps. On peut aussi considérer que, dans une période de pénurie, l'Education nationale est plutôt mieux dotée. C'est l'éternel problème du verre à moitié vide ou du verre à moitié plein.

Pour la Commission cependant, l'analyse détaillée des différents postes n'est pas de nature à la rendre optimiste.

A. - L'enseignement préscolaire et élémentaire ne bénéficiera d'aucune création nouvelle, pour la troisième année consécutive. Plus grave, 800 postes d'instituteurs seront supprimés en 1985, avec ce correctif d'une transformation de 500 postes de professeurs pour les collèges.

A l'appui de ces suppressions, le ministère invoque la baisse continue des effectifs dans le primaire. En 1984, on a accueilli 50.000 élèves en moins, et en 1985, on prévoit une baisse de 30.000 élèves. Cependant, ces constatations ne prennent pas en considération la reprise démographique qui s'annonce dans l'enseignement préélémentaire, et d'autres facteurs, tels que le maintien de classes en zone rurale.

Votre Rapporteur ne peut accepter sans réagir cette politique du coup par coup, au seul motif d'une baisse passagère des effectifs. Il estime tout au contraire qu'un renforcement du corps des instituteurs devrait être assuré tous les ans, ne serait-ce que pour desserrer les taux d'encadrement dans les écoles préélémentaires. Au cours de la dernière année scolaire (1983-1984), on a relevé que l'effectif moyen d'élèves par classe maternelle était de 28,7. Et cette statistique doit être nuancée. Le tableau ci-après montre que **près de 15.000 classes dans l'enseignement public comptent encore plus de 31 élèves et près de 500 dans l'enseignement privé.**

	Enseignement public		Enseignement privé	
	Classes maternelles	Classes maternelles d'école élémentaire	Classes maternelles	Classes maternelles d'école élémentaire
Nombre de classes ayant :				
- de 41 à 45 élèves	237	72	21	261
- de 31 à 40 élèves	14.655	2.137	454	3.692
- 30 élèves et moins	47.828	6.218	671	5.003
Total	62.797	8.439	1.162	9.062

En 1983-1984, les besoins en emplois supplémentaires nécessaires pour obtenir un taux d'encadrement moyen par école maternelle de 25, 30, 35 élèves ont été estimés à :

- taux moyen de 25 élèves par classe : 22.824 emplois ;
- taux moyen de 30 élèves par classe : 6.602 emplois ;
- taux moyen de 35 élèves par classe : 477 emplois ;

Les déclarations ministérielles sur le nécessaire développement de l'enseignement préscolaire, gage d'une démocratisation en amont du système éducatif, s'éclairent un peu crûment avec cette suppression de 800 postes.

B. - Les collèges, dont toutes les études s'accordent à reconnaître qu'ils constituent le point faible de notre enseignement, ne reçoivent pas, tant s'en faut, les moyens que commande la situation. 800 emplois nouveaux sont créés, dont 500 par transfert depuis l'enseignement élémentaire. Sur ce chiffre, 670 postes vont à des enseignants et 130 à l'éducation physique et sportive. Là encore, la politique conduite est en rupture avec les intentions affichées. En 1982, 3.440 emplois avaient été créés, suivis en 1983 de 1.684 emplois. L'an dernier, seulement 240 emplois nouveaux avaient été mis à la disposition des collèges. On aurait pu attendre, cette année, une progression plus sensible à la mesure de l'enjeu et des besoins.

Interrogé par votre Rapporteur sur les objectifs de la rénovation des collèges, le ministère lui a indiqué qu'il s'assignait quatre objectifs :

« - permettre à tous les élèves de réussir en fonction de toutes leurs possibilités et de faire des choix ouverts pour leur formation et leur vie professionnelle ;

« - adapter l'institution aux changements rapides des technologies et du monde actuel ;

« - responsabiliser davantage tous les acteurs de l'Education y compris les élèves ;

« - permettre aux enseignants de mieux assumer leurs tâches et leurs responsabilités. »

Un tel programme, aussi vaste qu'ambitieux, mérite à tous égards plus de moyens, même si l'action à mener doit être progressive et fondée sur l'adhésion des partenaires en cause, laquelle, on le sait, ne se traduit pas dans une loi de finances. **Il n'empêche, la modestie des dotations en personnels augure mal de la modernisation du service public de l'Education nationale, pourtant urgente.**

C. - Pour les lycées et les lycées d'enseignement professionnel, la croissance des effectifs dans le cycle court (+ 18.800) et dans le cycle long (+ 36.300) entraîne la création de :

- 370 emplois pour les L.E.P.,

- 930 emplois pour les lycées, soit au total 1.300 emplois.

La progression est sensible par rapport à l'an dernier, où les créations n'étaient que de 500. Mais votre Rapporteur reste sur sa faim.

Les effectifs d'élèves par classe dans le second degré sont particulièrement élevés. Dans le deuxième cycle long, les moyennes s'établissaient à 29,2 en 1983-1984. Le nombre de classes comptant plus de 35 élèves est supérieur à 60 %. Certes, des études récentes ont montré qu'il n'y avait pas une relation aussi étroite qu'on l'a cru longtemps entre l'échec scolaire et des effectifs nombreux. On conviendra cependant que la situation n'est satisfaisante, ni pour les élèves, ni pour les maîtres, et votre Rapporteur ne saurait se tenir pour comblé avec les faibles progressions prévues en 1985, lesquelles ne font qu'enregistrer l'accroissement des effectifs, sans apporter d'amélioration à une situation qui pourtant l'exige.

D. - Les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (A.T.O.S.), ne voient pas leurs effectifs renforcés - alors que chacun s'accorde à reconnaître que cela s'impose -. Déjà, l'année dernière, on avait annoncé la suppression de 380 emplois, dont 230 au titre des établissements scolaires.

Cette année, les mesures sont d'une plus grande ampleur, avec 505 emplois supprimés, dont 255 à l'administration centrale et 250 dans les établissements ou organismes sous tutelle. Le

ministère prend bien soin de préciser que ces suppressions n'affectent ni les services locaux (rectorats, inspections académiques), ni les établissements d'enseignement scolaire, escomptant ainsi l'absolution du Parlement.

Comme chacun sait, la décentralisation est à l'ordre du jour. L'air est aussi à la critique envers les fonctionnaires. Sous l'effet conjugué de ces deux facteurs, un ministère ne prend guère de risque de se voir reprocher des suppressions d'emplois. Votre Rapporteur qui a une certaine expérience de la décentralisation et une tout autre appréciation du rôle de ces personnels, n'accepte pas le cœur léger pareilles mesures. Il sait que **les projets de décentralisation du système éducatif nécessiteront à tous les échelons un accroissement sensible des effectifs**, notamment des personnels administratifs. Supprimer 550 postes en 1985, et non les redéployer vers les services locaux, comme cela eût été juste, augure mal des charges qui vont peser sur les collectivités territoriales. Celles-ci auraient pu, légitimement, escompter la mise à disposition de ces personnels pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Or, tout donne à penser que les services locaux, déjà peu dotés, pourront à peine remplir leurs tâches. Voilà pourquoi votre Rapporteur n'a pas de raison de s'estimer, là encore, satisfait.

E. - Les mesures catégorielles. Au titre de ces mesures, on relève surtout la poursuite du plan pluriannuel de résorption de l'auxiliariat qui entre dans sa troisième année d'application.

A la rentrée de 1983, 13.850 titularisations sont intervenues, 14.600 à la rentrée de 1984. On en comptera 14.720 en 1985. L'incidence financière de la tranche 1985 s'établit à 12,3 millions de francs.

Votre Rapporteur ne met pas en cause le principe de ces mesures. Il considère que ces personnels méritent l'accès à des postes de titulaires, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'ancienneté mais surtout d'aptitude. A cet égard, souhaitons que le ministère ait pris en considération les observations de la Cour des comptes qui avait trouvé les intégrations peu discriminantes au regard de la vérification des aptitudes.

Mais ce que votre Rapporteur ne saurait admettre, c'est la **poursuite du recrutement de personnels enseignants par la voie de l'auxiliariat**. On objectera que la gestion des personnels est complexe et, qu'à la marge, le ministère est contraint d'y recourir. Le ministère avance que certaines disciplines scientifiques ou technologiques ne sont pas pourvues par la voie des concours (on pense au secteur de l'informatique où les rémunérations offertes par le secteur privé sont sensiblement plus attractives). On invoque aussi les problèmes liés au remplacement des maîtres absents, aux

heures libérées par le temps partiel, et de façon plus générale, la gestion administrative des personnels (disponibilité, détachement, congé-formation). Ces arguments, votre Rapporteur ne les méconnaît point. Ils ne lui paraissent pas pour autant de nature à justifier l'ampleur des recrutements de maîtres-auxiliaires d'année en année. Selon les chiffres qui lui ont été communiqués, 3.919 maîtres-auxiliaires ont été recrutés en 1983, et 5.367 à la rentrée de 1984. **Le chiffre pour 1985 doit être si peu avouable que le ministère n'a pas pu répondre avec précision à votre Rapporteur sur ce sujet.**

Sans vouloir chercher une mauvaise querelle au Ministre, on conviendra que la situation n'est plus tenable et **qu'un terme définitif doit être mis au cycle infernal recrutement-titularisation.** Des mesures peuvent intervenir comme l'élargissement du corps des titulaires remplaçants ou l'organisation de concours dans les disciplines déficitaires.

Mais peut-être se satisfait-on du *statu quo* ? Les maîtres-auxiliaires, s'ils n'ont pas toujours les qualités requises pour occuper leur emploi, ont au moins le mérite de ne pas coûter cher. Sur ce point, on aurait souhaité que le changement l'emportât sur la continuité.

3. Le sort incertain des crédits de fonctionnement.

L'enveloppe des crédits de fonctionnement général des services administratifs (administration centrale, rectorats, inspections académiques) diminue de 2 % par rapport à 1984.

Toutefois, le ministère a opéré une distinction entre les dotations qui seront décentralisées et celles qui ne le seront pas (1).

Les crédits qui restent à la charge de l'Etat comprennent la fourniture des manuels scolaires, le financement des projets d'actions éducatives (P.A.E.), la recherche et l'expérimentation pédagogique, et le fonctionnement des établissements de formation.

A. - La diminution des crédits destinés aux manuels scolaires que votre Rapporteur dénonce régulièrement depuis trois ans se poursuit à un rythme qui ne peut qu'inquiéter. On se souvient

(1) Selon des informations qui ont été communiquées *in extremis* à votre Rapporteur, les crédits qui devaient être décentralisés en 1985, ne le seront qu'en 1986. Réintégrés au budget de l'Education nationale, ils ne bénéficieront pas de la hausse de la dotation globale de décentralisation. On peut craindre qu'en 1986 les crédits soient transférés au niveau atteint en 1984.

qu'en 1984, les crédits avaient été reconduits au niveau atteint en 1983. Cette année, les progressions sont si faibles qu'elles ne rattrapent pas les retards accumulés au fil des deux exercices précédents.

Les coûts de l'édition ont, pendant la période considérée, sensiblement augmenté, de telle manière qu'une dégradation des instruments destinés aux élèves est inéluctable.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MANUELS SCOLAIRES

(En millions de francs.)

	Collèges publics	Collèges privés	L.E.P. public	L.E.P. privés
1982	121,4	25,4	10,1	2,1
1983	142,9	29,9	11,5	2,5
1984	142,9	29,9	11,5	2,5
1985	151,4	30,8	11,8	2,6

B. - Les projets d'actions éducatives constituent le deuxième poste des crédits de fonctionnement non décentralisés. Votre Rapporteur et la Commission, unanimes, ont accueilli avec faveur cette formule, qui vise à lutter contre les inégalités scolaires et socioculturelles des jeunes, et contribue à ouvrir les établissements scolaires sur leur environnement.

Trois types de projets ouvrent différentes possibilités d'action dans les collèges, les lycées et les L.E.P. :

- les projets de type 1 constituent un moyen de développer une ouverture de l'enseignement cohérente avec ses objectifs et ses contenus et de faciliter l'interdisciplinarité ;

- les projets de type 2 permettent de développer hors de l'enseignement des activités éducatives et des activités culturelles ou socioculturelles dans le cadre d'un projet éducatif d'ensemble ;

- les projets de type 3 associent l'ensemble de la communauté éducative à l'amélioration du cadre de vie scolaire et à l'aménagement des lieux facilitant la vie éducative.

Le succès des P.A.E. a été immédiat et d'une certaine ampleur. D'un point de vue quantitatif, le nombre de projets aidés est passé de 9.700 en 1982-1983 à 10.700 en 1983-1984. Le nombre d'élèves concernés est de l'ordre de 2,5 millions et celui des maîtres de 100.000.

Trois types d'aides sont apportés aux établissements :

- les subventions (achat de matériel pédagogique notamment);
- des heures à taux spécifique permettant la rémunération des professeurs;
- le concours d'organismes culturels, scientifiques et techniques.

On aurait pu escompter qu'un effort soutenu intervienne en 1985 en faveur des P.A.E. Or, là aussi, malgré les intentions affichées, les crédits ne suivent guère, comme le décrit le tableau ci-après :

	1981	1982	1983	1984	1985
Subventions	8,2	31	(2) 40,2	(1) 44,4	(1) 45,3
Heures à taux spécifiques	197.870	383.400	(2) 473.400	473.400	634.214

On doit ajouter que les P.A.E. sont mises en œuvre par un service à l'administration centrale de 23 personnes (qui assument d'autres responsabilités) et de cellules à l'échelon des rectorats.

On peut craindre que la diminution de 2 % des dotations de fonctionnement affectera l'organisation – pourtant essentielle – de ces structures.

C. – La recherche et l'expérimentation pédagogiques, ainsi que le fonctionnement des établissements de formation ne connaîtront pas en 1985 une progression de leurs moyens. C'est là encore un élément supplémentaire d'inquiétude pour votre Rapporteur qui considère que ces fonctions sont essentielles pour l'avenir du système éducatif. Cette situation contredit quelque peu l'affirmation du Ministre selon laquelle « le budget 1985, malgré la rigueur, ne sacrifie pas les investissements à long terme au profit de préoccupations plus immédiates ».

4. La baisse des crédits d'action sociale.

L'examen des crédits d'action sociale n'est pas de ceux qui sont de nature à provoquer l'enthousiasme. Régulièrement, votre Rapporteur a déploré l'absence de cohérence dans la politique d'aide sociale du ministère. L'an dernier, le ministère s'était engagé à effectuer une étude sur les aides attribuées aux familles

dont les enfants sont scolarisés dans le premier cycle du second degré. Confiés à l'Inspection générale de l'Administration, ces travaux n'ont pas encore abouti et les conclusions ne seront déposées qu'ultérieurement. Aussi, cette année encore, le ministre annonce-t-il la reconduction des dispositions arrêtées l'an dernier que votre Rapporteur et la Commission avaient jugé sévèrement.

Les crédits destinés au financement des bourses dans l'enseignement scolaire seront stabilisés en 1985 au niveau qu'ils ont atteint en 1984 : soit 2.497,5 millions de francs. L'an dernier, la hausse avait été de 12 % par rapport à 1983, et en 1983 de 17,2 % par rapport à l'exercice précédent. La « pause », comme on l'appelle, dans la croissance des crédits sera aggravée par le maintien de la part de bourse au taux fixé pour la rentrée de 1984, soit 219 francs. Aucune majoration n'est prévue l'an prochain.

L'évolution par rapport à l'indice des prix depuis 1975, qu'on trouvera dans le tableau ci-après, retrace de façon significative l'érosion continue en francs constants de la part des bourses, surtout celle des élèves des collèges. L'analyse des bénéficiaires d'une bourse montre une relative stabilité depuis deux ans : 1.557.000 en 1983-1984 contre 1.548.000 en 1981-1982. En revanche, par rapport à 1975, le nombre de boursiers a décliné de 500.000 !

Une telle évolution, critiquable à tous égards, est plus mauvaise encore lorsqu'on examine le pourcentage d'élèves boursiers selon les niveaux de scolarisation. C'est ainsi que seulement 16,8 % des élèves des lycées bénéficient d'une bourse.

Une telle structure n'est pas de nature à opposer un solide rempart contre l'échec scolaire, et notamment contre les sorties prématurées du système éducatif. Elle est également contraire à l'objectif de démocratisation des études puisqu'il est avéré que plus un cycle est long, plus il est dissuasif pour les élèves issus des familles les moins favorisées.

*
* *

BOURSES NATIONALES D'ÉTUDES DU SECOND DEGRÉ
 Evolution du plafond de ressources, du montant de la part et de l'indice des prix.
 Années 1975 à 1984.

Années scolaires	Plafond de ressources (pour 10 points de charge)		Montant de la part de bourse		Indice des prix I.N.S.E.E. (base 100 en 1975)
	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants	
1975-1976	13.100	13.100	147,00	147,00	100,0
1976-1977	14.700	13.412	154,50	140,96	110,0
1977-1978	15.700	13.094	160,50	133,86	120,0
1978-1979	16.650	12.729	165,00	126,14	131,0
1979-1980	18.300	12.638	168,30	116,23	145,0
1980-1981	20.150	12.264	168,30	102,43	164,5
1981-1982	22.670	12.168	168,30	90,33	186,5
1982-1983	26.200	12.458	Collèges : 168,30 Lycées : 188,40	Collèges : 80,02 Lycées : 89,59	210,5
1983-1984	30.300	13.134	Collèges : 168,30 Lycées : 188,40	Collèges : 72,95 Lycées : 81,66	230,76
1984-1985	34.450	14.224	Collèges : 168,30 Lycées : 219,00	Collèges : 69,49 Lycées : 90,42	242,2 (prévision)

5. La situation alarmante des crédits d'équipement.

Déjà en 1984, les crédits d'équipement avaient connu une baisse de - 0,9 % en autorisations de programme et de 0,3 % en crédits de paiement. Pour 1985, la situation va s'aggraver puisque les autorisations de programme s'élèveront à 3.785,2 millions de francs, accusant une baisse de 4,6 % et les crédits de paiement avec 3.305,2 millions de francs fléchiront de 7,3 %.

Il n'est pas inutile, à l'heure de la décentralisation, d'en retracer l'évolution depuis 1976. Les deux tableaux ci-après montrent clairement la diminution continue des crédits (A.P. et C.P.) depuis neuf ans. Pour s'en tenir aux secteurs qui vont faire l'objet de la décentralisation (à savoir : les collèges, les lycées, les L.E.P. et les établissements d'éducation spéciale) les niveaux auxquels les transferts vont s'effectuer sont proprement vertigineux.

Les crédits d'équipement des collèges (A.P.) ne représentent en francs constants que le tiers du niveau de 1976. Pour l'éducation spéciale, les crédits représenteront le quart de ce qu'ils étaient neuf ans plus tôt.

Le technique court avait connu, durant la période considérée, une progression régulière jusqu'à l'an dernier. Malheureusement pour 1985, les autorisations de programme baissent de près de 40 %.

Votre Rapporteur avait demandé que les perspectives de la décentralisation ne conduisent pas le Gouvernement à réduire ses engagements avant le transfert. Apparemment, il n'a pas été entendu et cela est grave. Le transfert de responsabilités ne va pas, comme par miracle, transformer les situations défectueuses. Les collectivités territoriales sont certes disposées à remplir leurs nouvelles charges à la condition toutefois qu'elles ne soient pas prises dans un étau. Entre les maigres crédits décentralisés et la montée des besoins, c'est le fonctionnement du système éducatif qui risque de se trouver affecté.

*
* *

BUDGET D'ÉQUIPEMENT

	1976		1977 : 1.015		1978 : 1.062	
	Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants (a)	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (a)
Préscolaire	238,00	238,00	238,00	234,48	178,80	168,36
Elémentaire	211,00	211,00	202,00	199,01	132,00	124,29
Collèges	1.001,70	1.001,70	1.131,10	1.114,38	1.040,93	980,16
Lycées	285,75	285,75	284,56	280,35	368,90	347,36
Technique court	719,00	719,00	718,19	707,58	525,48	494,80
Enseignement privé second degré	»	»	»	»	5,30	4,99
Action sociale	303,33	303,33	258,75	254,93	224,19	211,10
Spécial : Premier degré	26,00	26,00	24,00	23,65	16,45	15,49
Deuxième degré	218,00	218,00	157,90	155,57	75,50	71,09
Administration	36,68	36,68	56,79	55,95	65,20	61,39
Divers	51,77	51,77	36,00	35,47	19,58	18,45
	3.091,23 (1)	3.091,23	3.107,29 (2)	3.061,37 (3)	2.652,33 (3)	2.497,46

(a) Indice F.B.C.F. des administrations (données définitives).

(b) Indice F.B.C.F. des administrations (prévisions).

(1) Compte tenu des 27 millions de francs d'annulation.

(2) Y compris 150 millions de francs obtenus au titre du F.A.C. (dont 120 millions de francs pour le premier cycle) et 30 millions de francs d'amendement.

(3) Y compris l'amendement de 115,30 millions de francs.

(4) Y compris l'amendement de 45 millions de francs.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME - (LOI DE FINANCES)

(En millions de francs.)

1979 : 1,200		1980 : 1,386		1981 : 1,545		1982 : 1,835		1983 : 2,023		1984		1985
Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants	Francs courants
137,80	114,83	143,00	103,18	60,00	38,83	100,00	54,50	90,00	44,49	15,00		»
113,00	94,17	117,00	84,42	140,00	90,61	124,00	67,57	102,00	50,42	50,24		35,00
1.021,62	851,35	1.112,65	802,78	949,70	614,69	946,30	515,69	431,00	213,05	522,15		1.051,99
358,18	298,48	413,90	298,63	515,44	333,62	599,46	326,68	540,30	267,08	554,07		531,44
565,50	471,25	641,65	462,95	799,09	517,21	1.213,27	661,18	2.293,25	1.133,59	2.379,97		1.679,58
30,30	25,25	59,80	43,15	59,80	38,71	»	»	»	»	»		»
214,20	178,50	249,40	179,94	253,00	163,75	186,70	101,74	213,80	105,68	185,82		215,09
13,20	11,00	15,00	10,82	20,00	12,95	30,00	16,35	26,00	12,85	5,00		2,72
52,50	43,75	76,40	55,12	134,00	86,73	149,90	81,69	157,65	77,93	109,79		115,95
46,40	38,67	64,40	46,46	73,60	47,64	69,84	38,06	111,20	54,97	95,95		86,33
9,03	7,52	29,43	21,23	3,00	1,94	40,16	21,89	22,30	11,02	51,30		67,19
2.361,73 (4)	2.134,77	2.922,63 (5)	2.108,68	3.007,63 (6)	1.946,68	3.459,63 (7)	1.885,35	3.987,50 (8)	1.971,08	3.969,29 (9)		3.785,29

(5) Y compris l'amendement de 30 millions de francs.

(6) Y compris l'amendement de 85 millions de francs.

(7) Y compris l'amendement de 45 millions de francs.

(8) Y compris l'amendement de 25 millions de francs.

(9) Y compris l'amendement de 20 millions de francs.

Source : Ministère de l'Education nationale.

BUDGET D'ÉQUIPEMENT - CRÉDITS

	1976		1977 : 1,015		1978 : 1,062	
	Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (a)
Précolaire	211,00	211,00	246,00	242,36	236,80	222,98
Elémentaire	187,00	187,00	209,00	205,91	174,00	163,84
Collèges	910,11	910,11	1.159,53	1.142,39	1.034,29	973,90
Lycées	259,90	259,90	291,90	287,59	383,06	360,70
Technique court	653,20	653,20	736,40	725,52	546,68	514,76
Enseignement privé second degré	»	»	»	»	5,30	5,00
Action sociale	275,54	275,54	265,17	261,25	226,37	213,15
Spécial : Premier degré	23,50	23,50	24,00	23,64	21,70	20,43
Deuxième degré	197,75	197,75	164,00	161,58	78,60	74,01
Administration	45,50	45,50	71,00	69,95	94,77	89,24
Divers	44,00	44,00	38,00	37,44	13,00	12,24
	2.807,50 (1)	2.807,50 (1)	3.205,00 (2)	3.157,63	2.014,57 (3)	2.650,25

(a) Indice F.B.C.F. des administrations (données définitives).

(b) Indice F.B.C.F. des administrations (prévisions).

(c) Indice F.B.C.F. des administrations (données définitives).

(d) Indice F.B.C.F. des administrations (prévisions).

(1) Compte tenu des 27 millions de francs d'annulation.

(2) Y compris l'amendement de 30 millions de francs.

(3) Y compris l'amendement de 40,30 millions de francs.

(4) Y compris l'amendement de 31,50 millions de francs.

DE PAIEMENT - (LOI DE FINANCES)

(En millions de francs.)

1979 : 1,200		1980 : 1,306		1981 : 1,545		1982 : 1,835		1983 : 2,023		1984		1985
Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (c)	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants (c)	Francs courants	Francs constants (d)	Francs courants	Francs constants	Francs courants
127,28	106,07	156,00	112,56	117,90	76,31	85,00	46,32	76,40	37,77	28,35		13,52
104,52	87,10	128,00	92,35	275,00	177,99	104,00	56,68	86,60	42,81	98,36		59,17
1.084,70	903,92	979,30	706,57	887,05	574,14	961,70	524,09	660,00	326,25	608,44		724,55
369,55	307,96	380,40	274,46	481,73	311,80	600,73	327,37	466,60	230,65	509,49		513,62
583,85	486,54	555,25	400,61	630,37	408,01	1.195,37	651,43	1.816,50	897,92	1.927,40		1.578,61
17,80	14,83	30,20	21,79	38,00	24,60	20,00	10,90	20,00	9,89	»		3,00
224,28	186,90	215,45	155,45	211,15	136,67	180,10	98,15	183,95	90,93	151,99		166,14
12,20	10,17	16,00	11,54	39,40	25,50	25,00	13,62	22,00	10,87	9,90		6,23
55,12	45,93	66,60	48,05	121,10	78,38	127,30	69,37	124,90	61,74	111,46		94,77
62,87	52,39	68,60	49,49	77,30	50,03	45,00	24,52	75,20	37,17	78,18		79,27
9,03	7,52	9,80	7,07	3,00	1,94	39,00	21,25	18,40	9,09	45,70		66,37
2.651,20 (4)	2.209,33	2.605,60 (6)	1.879,94	2.882,00 (7)	1.865,37	3.383,20 (8)	1.843,70	3.550,55 (9)	1.755,09	3.568,27 (10)		3.305,25

(5) Il n'est pas possible de distinguer les crédits d'administration générale et ceux des services extérieurs.

(6) Y compris l'amendement de 12 millions de francs.

(7) Y compris l'amendement de 27 millions de francs.

(8) Y compris l'amendement de 15 millions de francs.

(9) Y compris l'amendement de 20 millions de francs.

(10) Y compris l'amendement de 7 millions de francs.

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

DEUXIÈME PARTIE

LE SORT INCERTAIN DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

L'examen du budget des enseignements scolaires commande cette année un développement particulier concernant l'enseignement privé. Il se trouve en effet que la loi de finances comporte un article qui fait partie d'un dispositif arrêté par le Gouvernement pour résoudre la question des relations entre l'enseignement privé et l'Etat (1).

Avant d'analyser l'article 88 de la loi de finances, il convient d'évoquer les mesures que comporte le budget de 1985 en faveur de l'enseignement privé.

1. Les mesures budgétaires pour 1985.

Selon les documents communiqués à votre Rapporteur, les dotations de rémunération des maîtres sous contrat seront actualisées dans des conditions habituelles (+ 6,7 %).

Pour la rentrée scolaire de 1985, **275 contrats nouveaux sont prévus pour les établissements sous contrat**, ce qui représente, compte tenu des effectifs d'élèves concernés, un potentiel supplémentaire en moyens d'enseignement équivalent à celui prévu pour les établissements d'enseignement public.

S'agissant du forfait d'externat, les crédits correspondants font l'objet d'une actualisation qui prend en compte des taux d'évolution identiques à ceux des dotations destinées aux établissements publics et portant sur les mêmes rubriques de dépenses (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement matériel).

Pour tenir compte de l'évolution des effectifs à la rentrée de 1984, l'ajustement du forfait a été fixé à 36,6 millions de francs.

(1) L'autre volet est compris dans le projet de loi portant décentralisation de l'enseignement, actuellement examiné par votre Commission.

Par ailleurs, le projet prévoit les incidences financières des mesures concernant les statuts des personnels enseignants des établissements sous contrat et prises en application de la loi du 25 novembre 1977 relative à la liberté de l'enseignement, notamment la revalorisation des traitements des instituteurs.

2. L'article 88 entraîne une limitation budgétaire au choix des familles.

Cet article prévoit la mise en place d'une ligne budgétaire stricte pour la conclusion des contrats de quelque nature que ce soit : simple ou d'association.

Pour votre Rapporteur, cette disposition remet en cause l'esprit de la « loi Debré ». Rappelons qu'aux termes de l'article 5 de cette loi, l'administration est en situation de compétence liée pour la signature des contrats simples, dès lors que certaines conditions sont réunies.

Pour les contrats d'association, l'article 4 de la loi confie à l'administration un pouvoir d'appréciation limité à la reconnaissance du besoin scolaire : dès lors qu'il est reconnu, la conclusion du contrat s'effectue.

Dans les deux cas, le législateur a voulu garantir que les choix effectués par les familles puissent être effectivement respectés. Conséquence de ce dispositif : la loi de finances doit évoluer – et donc les crédits affectés aux établissements privés – en fonction du besoin scolaire qui aura été reconnu.

Il importe, à cet égard, de corriger un contresens qui a connu une certaine fortune : **les crédits actuellement affectés à l'enseignement privé ne sont pas des crédits évaluatifs.**

L'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définit les crédits évaluatifs comme des « dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances ». Or, les crédits affectés à l'enseignement privé ne figurent pas dans cette énumération (état F de la loi de finances).

De même, au sens de l'article 10 de l'ordonnance précitée, ces crédits **ne sont pas des crédits prévisionnels**, puisqu'ils ne figurent pas à l'état G de la loi de finances, qui fixe le tableau de ces dépenses.

Or, l'article 11 de l'ordonnance précitée est clair : *« Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 (crédits évaluatifs) et 10 (crédits prévisionnels) sont limitatifs. »*

Cet article ajoute que les « dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ».

Il est abusif de qualifier d'« évaluatifs » les crédits de l'enseignement privé. La loi de finances ne fait que prendre comme base l'effectif des personnels enseignants des établissements privés au 1^{er} janvier de l'année qui précède son entrée en vigueur. Si d'aventure les crédits s'avèrent insuffisants à financer les contrats ou avenants signés par l'Etat pour répondre au « besoin scolaire », le **Gouvernement modifie ces dotations par une loi de finances rectificative.**

L'innovation qu'apporte l'article 88 de la loi de finances n'est donc pas de substituer des crédits limitatifs à des crédits évaluatifs, puisque les crédits affectés à l'enseignement privé n'ont jamais été évaluatifs. **La nouveauté réside dans l'interdiction de conclure des contrats, alors même que le « besoin scolaire » est manifeste, dès lors que les crédits correspondants ne figurent pas dans la loi de finances.** En conséquence, votre Rapporteur peut avancer, sans risque d'être contredit, que **le respect des choix d'éducation ne sera désormais garanti que dans certaines limites, celles que la loi de finances aura fixées par avance.**

Il est vrai que ces limites, convenablement déterminées, pourraient ne pas constituer une contrainte, mais encore faudrait-il que certaines conditions soient réunies, ce qui n'est pas le cas.

3. L'absence de critères objectifs rend aléatoire le financement des établissements privés.

Tout d'abord, pour que la limitation budgétaire soit acceptable, il faudrait que les prévisions de la loi de finances soient élaborées sur une base raisonnable et équitable. Or, il n'en est rien. **Le projet exclut, semble-t-il, toute intervention d'un organisme national de concertation puisqu'il prévoit la suppression, sans solution de remplacement, du comité national de conciliation institué par la « loi Debré », qui aurait pu jouer un rôle fort utile dans cette affaire, ne serait-ce qu'en informant le Parlement en toute objectivité.** Faute d'autres éléments, la loi de finances devra donc se fonder sur les effectifs accueillis l'année précédente : mais comme la loi de finances ne dispose que pour l'année suivante, les « prévisions » seront en fait la traduction d'une situation de deux ans antérieure.

Il est difficile de considérer que la procédure retenue est raisonnable. Elle n'est pas davantage équitable : le projet, en effet, non seulement ne garantit pas la parité entre les établissements publics et privés, mais prévoit même entre eux une inégalité de traitement, au nom des contraintes spécifiques qui pèseraient sur les établissements publics. Le ministère, peu disert en précisions sur ces contraintes spécifiques, oublie – ou feint d'oublier – que la « loi Debré » fait obligation aux établissements privés d'accueillir les élèves « sans distinction d'origine, d'opinions ou de croyances ». L'on peut s'interroger, au demeurant, sur la cohérence d'une doctrine qui justifie le financement des établissements privés par le « concours » qu'ils apportent au « service public » pour estimer, aussitôt après, que ces mêmes établissements ne peuvent se prévaloir des « contraintes » liées au service public. Toujours est-il que ces dispositions, délibérément imprécises, ôtent aux établissements privés toute garantie authentique sur la norme qui leur sera appliquée quant au nombre d'élèves par classe. Et l'on peut avancer, sans risque d'être démenti, qu'un phénomène que l'on commence déjà à observer – la surcharge des classes des établissements privés – prendra, si la loi de finances est adoptée, toujours plus d'ampleur, de manière à attiser le mécontentement des familles et à les contraindre à orienter la scolarisation de leurs enfants vers le secteur public !

Pour que la limitation budgétaire ainsi définie n'aboutisse pas à détourner de son sens la « loi Debré », **il serait nécessaire que le projet précise que la dotation d'emplois affectés aux établissements sous contrat est fixée compte tenu des choix d'éducation exprimés par les parents**, et que des assurances soient données sur une application souple de la formule des crédits limitatifs. Les transferts et virements de crédits sont chose courante dans le cas de l'enseignement public ; pourquoi la marge de manœuvre qu'apporte cette procédure ne vaudrait-elle pas pour l'enseignement privé ? Or, tout indique que l'absence de mention des choix exprimés par les familles n'est pas imputable à un oubli ; quant à la souplesse d'application, les termes employés à l'article 88 « *Aucun nouveau contrat ne peut être conclu que dans la limite des crédits mentionnés au premier alinéa du présent article* » ne laissent aucun doute sur les intentions du rédacteur.

4. Le développement des établissements privés soumis à l'arbitraire de l'Etat.

Le paragraphe III de l'article 88 du projet de loi de finances, relatif à la création exceptionnelle d'établissements publics, ne laisse pas d'inquiéter. En réponse à une question de votre Rapporteur, le Ministre a précisé, en ces termes, ses intentions :

« L'Etat a le devoir constitutionnel – affirmé par le préambule de la Constitution de 1946 – d'organiser à tous les degrés un enseignement public, gratuit et laïque.

« Compte tenu de la décentralisation qui transfère une partie des compétences touchant à l'organisation de cet enseignement, notamment aux départements et aux régions, il y a lieu de prévoir les cas où ces collectivités se refuseront à assurer des charges qui leur incombent.

« C'est ainsi que l'Etat pourra, dans des conditions qu'il relève de sa seule responsabilité d'apprécier, être amené à créer des établissements scolaires pour que l'enseignement public soit assuré. Les modalités concrètes de cette intervention – qui sera exceptionnelle – sont à l'étude. Il va de soi cependant qu'une telle initiative ne devra pas léser les collectivités qui ont assumé leurs obligations dans des conditions normales. En particulier, le transfert d'un tel établissement ne donnera lieu à aucune compensation, puisque tel n'est pas le cas pour les établissements pour la création desquels les collectivités territoriales sont désormais compétentes.

« Il n'était pas possible au moment où a été préparée la loi de finances pour 1985 d'arrêter le montant des crédits nécessaires à la mise en œuvre de cette disposition, qui est subordonnée à l'évaluation du besoin en cause et à la faisabilité des opérations d'urbanisme et de construction envisagées. Ce montant pourra s'élever à plusieurs dizaines de millions de francs, prélevés sur la provision des 200 millions de francs prévus par la loi de finances. »

Votre Rapporteur observe qu'aucun critère précis n'est fixé pour ces interventions « exceptionnelles » de l'Etat. Celui-ci prendra ses décisions « dans des conditions qu'il relève de sa seule responsabilité d'apprécier ». Autrement dit, la création exceptionnelle d'établissements publics à l'encontre des décisions de la collectivité compétente ne devra pas nécessairement répondre à un besoin scolaire reconnu. Rien, dans le texte, ne s'oppose à ce que l'Etat utilise cette faculté à la seule fin de mettre en difficulté des établissements privés existants ou de susciter artificiellement un conflit scolaire local. Dans certaines petites communes, où l'effectif scolarisable ne justifie pas l'existence de deux établissements et où n'existe qu'une école privée, la création « exceptionnelle » d'une école publique sans justification autre qu'idéologique entraînera nécessairement la fermeture d'un des deux établissements, ou même des deux. Est-ce cela, la « modernisation » prônée par le Ministre ?

On opposera sans doute qu'en formulant de pareilles hypothèses, votre Rapporteur instruit un procès d'intention. Mais si tel

n'est pas le cas pourquoi le Gouvernement ne fixe-t-il pas des critères pour la création « exceptionnelle » d'établissements publics ? Pourquoi, notamment, ne pas avoir repris la notion de « besoin scolaire reconnu » applicable à la signature des contrats d'association ? Tout peut laisser craindre que ce dispositif ne tende à limiter la conclusion de nouveaux contrats et ne facilite la remise en cause d'une partie des contrats existants.

5. Les incertitudes liées à la décentralisation.

Votre Rapporteur ne peut taire l'inquiétude qu'une autre disposition de l'article 88 fait peser sur l'enseignement privé dans le cadre des dispositions relatives à la décentralisation.

Alors que l'article 14-II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dispose que les dépenses pédagogiques, dont la liste est fixée par décret, sont prises en charge par l'Etat, le sort de ces dépenses pour les établissements privés n'est pas arrêté. Nul n'ignore cependant l'importance de ce poste budgétaire pour le bon fonctionnement des établissements d'enseignement. Il conviendrait à tout le moins d'aligner le régime des établissements privés sur celui des établissements publics.

Une autre conséquence de la décentralisation sur l'avenir de l'enseignement libre concerne la procédure de transfert des crédits : en effet, l'article 88 du présent projet de loi de finances prévoit que la compensation des charges nouvelles résultant du transfert de compétences sera effectuée dans les conditions fixées par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 : autrement dit, les ressources attribuées seront équivalentes aux dépenses consenties par l'Etat, à la date du transfert, au titre des compétences transférées. La compensation sera donc intégrale pour les contrats déjà signés, mais ne jouera pas pour les nouveaux contrats.

Là encore, votre Rapporteur peut s'estimer à juste raison préoccupé. Assurément, le dispositif qui vous est soumis recèle moins de pièges que le projet Savary. Cela ne signifie pas pour autant qu'il en soit totalement dépourvu et l'analyse qui vient d'être faite n'est pas de nature à dissiper les inquiétudes. Aussi proposera-t-il au Sénat l'adoption de trois amendements de nature à prémunir l'enseignement libre contre toute atteinte subreptice, et à mettre en place, sinon les conditions de son développement, au moins celles du maintien de son existence.

*

* *

La commission des Affaires culturelles, après avoir entendu M. le ministre de l'Education nationale dans sa séance du jeudi 8 novembre 1984 (1), et après avoir examiné le projet de budget (section «enseignements scolaires») le mercredi 14 novembre 1984 sur le rapport de M. Paul Séramy et les observations de Mme Hélène Luc, MM. Roger Boileau, Dominique Pado et Michel Miroudot (2), a adopté les amendements ci-après et décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1985.

(1) Cf. Bulletin des commissions n° VI p. 312.

(2) Cf. Bulletin des commissions n° VII.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 88.

Premier amendement.

Rédiger comme suit le premier paragraphe de cet article :

1. - Au vu des choix d'éducation exprimés par les parents, la loi de finances détermine chaque année le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des classes faisant l'objet d'un des contrats prévus aux articles 4 et 5 de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés. Ce montant est fixé en fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formation dispensés respectivement dans les établissements publics et dans les classes sous contrat des établissements d'enseignement privés.

Une commission nationale d'harmonisation est instituée auprès du ministre de l'Education nationale. Elle est habilitée à se faire communiquer tout document de service. Tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent être fournis. Elle est chargée de donner un avis sur les questions qui lui sont transmises par le ministre de l'Education nationale ou par les organismes locaux de concertation. En outre, la commission adresse chaque année au Parlement, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, un rapport public sur l'évolution respective des effectifs d'élèves et de personnels enseignants par catégorie, selon les types de formation, dans les établissements publics et les établissements privés sous contrat. Ce rapport précise également le nombre de demandes de contrat enregistrées et le nombre de contrat conclus durant la période de référence. Il peut contenir toute recommandation relative à l'application de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 susvisée, ainsi qu'à la prise en compte des contraintes spécifiques auxquelles peuvent se trouver soumis, le cas échéant, les établissements d'enseignement publics.

Les membres de la commission nationale d'harmonisation sont nommés dans les conditions suivantes :

- deux membres désignés par le ministre de l'Education nationale ;
 - un membre en activité du Conseil d'Etat élu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat ;
 - un membre en activité de la Cour de cassation élu par l'Assemblée générale de la Cour de cassation ;
 - un membre en activité élu par l'Assemblée générale de la Cour des comptes.
-

Article 88.

Deuxième amendement.

Dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article,
après les mots :

« de l'Etat »,

insérer les mots :

« dont la liste est fixée par décret ».

Article 88.

Troisième amendement.

Rédiger comme suit le paragraphe III :

III. - Pour répondre à un besoin scolaire reconnu, l'Etat peut créer exceptionnellement des établissements publics qui assurent la scolarité obligatoire. La propriété de ces établissements est transférée à la collectivité territoriale compétente en vertu de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. Le montant des crédits affectés à ces créations est déterminé chaque année par la loi de finances.