

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 11

**ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENTS SCOLAIRE
ET SUPÉRIEUR**

I. - Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : M. Jacques DELONG.

[1] Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tizy Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perreïn, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Platat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 12), 295 (tome IV) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	7
EXAMEN EN COMMISSION	12
INTRODUCTION	17
I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	19
A) Le projet de budget pour 1989.....	19
1. Les dépenses ordinaires	20
2. Les dépenses en capital.....	20
B) Le poids du budget de l'enseignement scolaire : comparaisons	21
1. Budget de l'éducation nationale et budget de l'Etat	21
2. Budget de l'éducation nationale et dépenses totales d'éducation	22
C) Observations relatives à la présentation des documents budgétaires.....	24
II. LA GESTION DES PERSONNELS.....	25
A) Les créations d'emplois dans le projet de budget.....	25
1. Les créations d'emplois budgétaires dans l'enseignement scolaire public.....	25
a) Les créations d'emplois	26
b) Les suppressions, les transformations et les transferts d'emplois	28
2. Les créations dans l'enseignement privé.....	29
3. Les emplois non budgétaires des établissements publics autonomes	29
B) La portée des créations d'emplois.....	30
1. L'augmentation de l'effectif des personnels non ensei- gnants ; un renversement de politique	30
2. Les possibilités effectives de recrutement des personnels enseignants.....	31
3. La reprise des mises à disposition d'enseignants auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public	33

C) Les besoins de recrutement	35
1. Le taux d'encadrement et le nombre moyen d'élèves par classe	35
a) Le taux d'encadrement en personnel enseignant	35
b) Le nombre moyen d'élèves par classe	36
2. Les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000	37
a) Dans l'enseignement primaire	37
- L'évolution des effectifs d'élèves et ses conséquences sur le besoin de recrutement	37
- Les besoins liés aux départs d'instituteurs	39
- Le besoin global de recrutement d'instituteurs	40
- Besoin de recrutement et gestion des instituteurs	41
b) Dans l'enseignement secondaire	42
- L'évolution du besoin lié aux élèves	42
- L'évolution du besoin lié aux départs d'enseignants	46
- Le besoin global de recrutement	47
 D) Une dotation très insuffisante : la revalorisation de la situation des enseignants	49
1. Les mesures catégorielles concernant les personnels enseignants et de direction	50
a) Plan de revalorisation de la situation des instituteurs	50
b) Attribution d'une indemnité spécifique pour les instituteurs en fonction dans les établissements régionaux d'enseignement adapté et les écoles régionales du premier degré	50
c) Plan d'amélioration de la situation des directeurs d'école sur six ans	50
d) Revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs exerçant dans les écoles à classe unique	51
e) Réforme du statut des personnels de direction des établissements du second degré	51
f) Poursuite de la mise en place du deuxième grade du corps des professeurs de lycée professionnel	51
2. La provision pour l'amélioration de la situation des personnels enseignants	52
 E) Mesures intéressant la situation des personnels non enseignants	53
 F) Le remplacement des enseignants absents	53
1. Dans l'enseignement primaire	53
2. Dans l'enseignement secondaire	54

III. L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF ET LES ACTIONS PEDAGOGIQUES PREVUES PAR LE PROJET DE BUDGET	56
A) L'efficacité du système éducatif	56
1. L'efficacité interne.	56
a) <i>Des taux de succès aux examens relativement satis- faisants</i>	56
b) <i>Des taux de redoublement croissants dans le secon- daire</i>	56
c) <i>Les sorties du système éducatif</i>	57
2. L'efficacité externe	57
B) La lutte contre l'échec scolaire au sein du projet de budget ...	59
1. La relance d'une technique dont l'efficacité n'est pas encore démontrée : les zones d'éducation prioritaires	59
2. Le soutien aux élèves en difficulté.	60
3. La poursuite de la rénovation des collèges.	60
4. Les stages en entreprise.	61
5. Les intervenants extérieurs dans l'enseignement tech- nique.	61
6. Le fonds d'aide à l'innovation.	61
C) Le renforcement des crédits de l'enseignement scolaire consa- crés à l'insertion professionnelle des jeunes	62
D) Les programmes	63
1. L'enseignement des langues : un développement souhai- table mais des crédits insuffisants et des modalités pratiques obscuras	63
2. Le devenir incertain des enseignements artistiques.	63
3. Les programmes d'histoire.	64
 IV. L'AIDE AUX FAMILLES : LA STAGNATION DES CRE- DITS DESTINES AUX BOURSES	65
A) Les dépenses scolaires des familles	65
B) L'évolution peu favorable des crédits d'aide aux familles	66
 V. L'ENSEIGNEMENT PRIVE	68
 VI. L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE 70	
A) L'organisation des examens et concours : des crédits sans cesse augmentés	70
B) La modernisation : le développement de l'informatique de ges- tion	70
C) La politique de communication du ministère	71

VII. LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE.....	72
<i>A) La politique d'équipement au sein du budget de l'enseignement scolaire.....</i>	72
<i>B) L'évolution des crédits décentralisés.....</i>	73
CONCLUSION.....	76
SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	77
AMENDEMENT.....	79

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

A. L'an dernier, le nombre d'actions avait été ramené de 7 à 3.

Dans le projet de budget pour 1989, les actions sont au nombre de 4, ce qui permet la distinction, souhaitable, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire. Cependant, le suivi n'est pas facilité, les interventions ayant été extraites de l'ancienne action « enseignement » pour être rattachées à l'action « administration ». Ces **incessantes variations de présentation** ne favorisent pas le bon exercice du contrôle parlementaire.

B. Par ailleurs, si la nécessité de revaloriser la condition enseignante est bien prise en compte, symboliquement, par le projet de budget pour 1989, elle l'est dans des conditions inacceptables au regard de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. En effet, est inscrite au chapitre 37-93 une **provision de 300 millions de francs** en vue de l'amélioration de la situation des personnels enseignants. S'agissant de crédits provisionnels, cette dotation devrait, aux termes de l'article 8 de l'ordonnance précitée, faire l'objet d'un chapitre distinct, lequel chapitre devrait, aux termes de l'article 10 de ladite ordonnance, être inclus dans la liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel, c'est-à-dire à l'état G. Ce n'est pas le cas. De plus, ces crédits seront utilisés en cours d'exercice dans des conditions que le Parlement ne peut définir. Or, la revalorisation de la situation des enseignants peut consister en transformations d'emplois, type d'opérations pour lequel l'article premier de l'ordonnance précitée a posé comme principe qu'elles ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances.

II. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE SECTEUR PRIORITAIRE ?

Certes, le volume des crédits qui est consacré à l'enseignement scolaire augmente légèrement plus que le budget de l'Etat (+ 5,06 % contre + 4,5 %) mais au même rythme que le P.I.B. (+ 5,0 %). Le budget de la section scolaire représente en 1989 le même pourcentage du P.I.B. qu'en 1988 : 3,12 %.

Cependant, si l'effort consenti n'est pas aussi considérable que pouvait le laisser supposer l'affichage de son caractère prioritaire, il est assurément très important. Mais il n'est pas certain qu'il soit toujours bien orienté.

III. LA PORTEE DES CREATIONS D'EMPLOIS

Par un renversement de politique une reprise de l'augmentation de l'effectif des personnels non enseignants (+ 753, soit 714 créations + 39 transferts) succède à l'effort de rigueur des années précédentes (- 584 en 1988) que justifiait l'examen attentif de l'organisation et du fonctionnement des services centraux et extérieurs.

En ce qui concerne les personnels enseignants (au sens large, c'est-à-dire en incluant les personnels de direction, les documentalistes, les surveillants), le nombre de créations est important : 11.168.

Encore faut-il observer que, sur ces créations nettes, 4.762 sont des postes d'enseignants en formation, ce qui est essentiel pour l'avenir mais n'améliore pas immédiatement les effectifs en poste dans les classes. Il reste à espérer que la condition enseignante pourra être revalorisée et être suffisamment attractive pour susciter des vocations permettant de pourvoir les postes créés.

De plus, on peut déplorer que 250 créations d'emplois d'instituteurs soient destinées à pourvoir à des mises à disposition auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public. Il s'agit là d'une rupture avec la politique antérieure qui avait quasiment supprimé ces mises à disposition.

Globalement, le **taux d'encadrement** ne connaîtrait pas de changement très sensible : dans le premier degré, il passerait de 23,9 en 1987-1988 à 24,1 en 1988-1989 et à 24,2 en 1989-1990 ; dans le second degré, il resterait en 1988-1989 à 14,2 comme en 1987-1988, et passerait à 14,1 en 1989-1990.

IV. DES INQUIETUDES

A. L'ORGANISATION DES EXAMENS ET CONCOURS

La Cour des comptes en 1986 a pu dénoncer le laxisme et les irrégularités qui affectent la gestion de ce service.

Or, le chapitre 37-82 « Examens et concours » est augmenté de 117,7 millions de francs, soit près de 27 %. Certes, l'évolution de la scolarité augmente les besoins. Cependant, cette croissance ininterrompue (+ 10 % en 1988) semble appeler à la vigilance, d'autant plus qu'en 1988 la dotation initiale du chapitre précité dut, une fois de plus, être abondée par décret d'avance, au point que, au 9 août 1988, les crédits consommés à ce titre s'élevaient à 583.558.926 francs, soit un dépassement de 147.536.429 francs. Cela semble signifier que, si un effort rigoureux de gestion n'est pas entrepris, la dotation prévue pour 1989 sera encore augmentée en cours d'année.

B. LA REMISE EN CAUSE DU STATUT DES MAÎTRES-DIRECTEURS

L'abandon de ce statut ne semble pas devoir contribuer à la réhabilitation de la fonction d'encadrement, qui semble pourtant indispensable à l'efficacité du système scolaire.

C. LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES

L'effort pour le développement des enseignements artistiques n'est pas très clairement distingué dans le projet de budget. Il semble stagner, si ce n'est qu'il est annoncé, sans que cela apparaisse dans le fascicule budgétaire, que, dans le cadre des actions en faveur des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) d'une part et du fonds d'aide à l'innovation d'autre part, des crédits d'heures supplémentaires et de vacations seraient destinés, à hauteur de 20 millions de francs, principalement aux enseignements artistiques dans les Z.E.P., dans le premier degré et dans les ateliers des lycées et collèges.

D. L'EQUIPEMENT INFORMATIQUE DES ECOLES PRIMAIRES

Le plan « informatique pour tous » (I.P.T.) a permis d'équiper la quasi-totalité des écoles élémentaires publiques d'un équipement informatique minimal, mis à disposition des communes par l'Etat à titre gratuit pendant toute la durée du crédit-bail, soit jusqu'au 31 janvier 1989.

A partir de cette date, la propriété de l'équipement sera transférée à titre gratuit aux communes, sauf si elles préfèrent le restituer à l'Etat. Il leur appartiendra d'en assurer la maintenance ainsi que le renouvellement, voire de le compléter.

Il est à craindre que le désengagement de l'Etat ne conduise parfois à l'abandon de l'utilisation de cet équipement par manque de moyens des communes, ce qui conduirait au gaspillage de l'effort financier considérable effectué par l'Etat dans le cadre du plan I.P.T.

E. L'EVOLUTION DES CREDITS DECENTRALISES

Bien que la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation d'équipement des collèges ne soient pas inscrites au budget de l'enseignement scolaire mais à celui de l'intérieur, on ne peut manquer d'observer leur insuffisance qui contraste avec l'effort de l'Etat pour l'équipement des établissements restant à sa charge.

V. DES INTERROGATIONS

A. LE FONDS D'AIDE A L'INNOVATION

Le fonds d'aide à l'innovation a pour objet, en mobilisant les acteurs et partenaires décentralisés du système éducatif, de permettre aux établissements de l'enseignement primaire et secondaire de financer des projets pédagogiques originaux, avec pour objectif la promotion de la réussite des élèves.

Si l'objectif ne peut que recevoir l'approbation, les voies pour l'atteindre (« diversification des filières de réussite » et modernisation des contenus et des méthodes d'enseignement afin de tenir compte de l'évolution de l'environnement technologique, culturel, économique et social) restent encore trop floues pour que l'on puisse se prononcer sur l'utilité de ce fonds. En tout cas, l'usage de la procédure du décret d'avance pour constituer la dotation de ce fonds à la rentrée de 1988 ne s'imposait pas avec évidence et sa conformité au regard de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est douteuse.

B. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES

Une action en ce domaine est indispensable mais les modalités pratiques de l'expérience d'apprentissage d'une première langue étrangère dans le primaire n'apparaissent pas encore clairement : quels personnels assureront cet enseignement ? Comment seront-ils formés ? Comment cet apprentissage s'insérera-t-il dans les programmes et les emplois du temps ?

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, enseignements scolaire et supérieur : I. Enseignement scolaire, pour 1989, sur le rapport de M. Jacques Delong, rapporteur spécial.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a considéré que l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement scolaire était certain mais moins important que ne pouvait le laisser supposer l'affichage de son caractère prioritaire : les crédits prévus pour 1989 s'élèvent à 183.946 millions de francs, soit une progression de 5,06 % (5,2 % à structures constantes).

Il lui a semblé que l'effort n'était pas toujours bien orienté.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a relevé que 10.840 créations nettes d'emplois budgétaires étaient prévues pour l'enseignement scolaire public. Mais il a regretté le renversement de politique qui conduit à augmenter de nouveau l'effectif des personnels non enseignants. Il s'est interrogé sur les possibilités de pourvoir les postes d'enseignants en formation créés. Il a également jugé peu opportune la reprise des mises à disposition d'instituteurs auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public.

Après avoir montré que le taux d'encadrement n'allait guère évoluer, il a présenté à la commission les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000, besoins importants et dus, en grande part, tant pour les instituteurs que pour les professeurs, aux départs en retraite d'enseignants. Ces perspectives lui ont semblé justifier la mise en place d'une véritable programmation.

Quant aux mesures intéressant la situation des personnels, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, s'il a noté avec satisfaction le maintien des avantages financiers précédemment prévus pour les maîtres-directeurs, a déploré que fût envisagé l'abandon du statut des maîtres-directeurs.

Il s'est également interrogé sur la régularité au regard de l'ordonnance du 2 janvier 1959 de l'inscription de la provision destinée à l'amélioration de la situation des personnels enseignants, amélioration qu'il juge cependant indispensable.

En ce qui concerne les actions pédagogiques spécifiques, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, s'est d'abord demandé s'il n'aurait pas été préférable d'attendre l'établissement du bilan des zones d'éducation prioritaires avant de relancer cette technique.

Puis, s'il s'est félicité du souci de développer l'enseignement des langues étrangères, il a considéré que les modalités pratiques du lancement de l'expérience de l'apprentissage d'une première langue vivante dans le primaire restaient très floues.

Quant à la création du fonds d'aide à l'innovation, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a réservé son jugement, si ce n'est que l'usage de la procédure du décret d'avances pour le lancement de cette procédure lui a semblé d'une régularité douteuse.

Le rapporteur spécial a ensuite déploré que l'effort en faveur des enseignements artistiques au sein du budget de l'enseignement scolaire n'apparaisse pas plus clairement.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a émis la crainte de voir rester inutilisé, par manque de moyens des communes, l'équipement informatique des écoles primaires mis en place dans le cadre du plan « informatique pour tous ».

Il a ensuite présenté les mesures consacrées à l'enseignement privé, soit essentiellement 1.110 contrats supplémentaires, et la poursuite du rattrapage du forfait d'externat.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, pour achever de présenter les dépenses ordinaires, s'est inquiété de l'évolution de la dotation des examens et concours qui ne cesse de croître, alors que la Cour des Comptes a souligné nombre d'irrégularités dans la gestion de ce service.

Quant aux dépenses en capital, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a noté qu'elles ne représentaient plus que 0,6 % du budget de l'enseignement scolaire en raison du transfert de l'essentiel des crédits de fonctionnement et d'équipement aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Il a regretté l'insuffisance de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges, inscrites au budget de l'intérieur.

Enfin, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a regretté les incessantes variations de présentation des documents budgétaires. Puis il a émis le souhait que soit autorisée la catéchèse dans les locaux scolaires du primaire en dehors des heures de classe.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la part des contractants étrangers dans le volume des achats de matériel informatique de l'éducation nationale.

M. Paul Loridant a demandé si devaient être développés les recrutements de chômeurs au niveau de l'enseignement technique. Il a également attiré l'attention sur les difficultés de pratiquer la catéchèse dans les locaux scolaires, notamment dans les zones les plus multiconfessionnelles.

M. Maurice Blin, rapporteur général, après avoir demandé des précisions sur la politique des mises à disposition d'enseignants au profit des organismes périscolaires, s'est étonné de la faiblesse des crédits destinés à la revalorisation des rémunérations qu'il a jugée indispensable.

Quant à M. Christian Poncelet, président, il a souhaité qu'il soit insisté sur la nécessité d'améliorer la dotation régionale d'équipement scolaire. Il a également rappelé que le rapport de la Cour des Comptes de 1988 avait relevé nombre de points critiquables dans la gestion du corps des instituteurs et avait signalé des conditions très différentes suivant les régions, du fait de la décentralisation, qui ne plaçaient pas les élèves à égalité de chances.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, après avoir répondu aux intervenants, a proposé de ne pas adopter les crédits de l'enseignement scolaire pour 1989, ce projet de budget, malgré certains mérites, remettant en cause sur plusieurs points la politique menée antérieurement, politique qu'avait approuvée la commission.

M. Jacques Descours Desacres a ensuite proposé un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 62 bis du projet de loi de finances pour 1989 dans le but d'améliorer le système de versement de la dotation spéciale instituteurs.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, s'est associé au principe de cet amendement.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'éducation nationale, enseignements scolaire et supérieur :
I. enseignement scolaire, pour 1989.

Enfin, elle a adopté l'amendement de MM. Jacques Delong et Jacques Descours Desacres tendant à insérer un article additionnel après l'article 62 bis.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

« L'Etat doit payer d'exemple et placer au premier rang de ses impératifs budgétaires celui de l'éducation nationale, quitte à comprimer ses autres dépenses, quelle qu'en soit l'importance ». Ainsi, le Président de la République avait-il défini une des orientations essentielles de son projet de septennat.

Le projet de loi de finances pour 1989 effectivement, dans son exposé des motifs, inscrit l'éducation nationale au nombre des cinq priorités gouvernementales.

Cependant, l'examen du projet de budget montre que, en ce qui concerne l'enseignement scolaire, l'effort financier, réel, n'est pas à la hauteur des espérances suscitées par l'affichage de son caractère prioritaire et que les orientations de cet effort quantitatif sont parfois contestables.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 1989 (1)

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1989 s'élèvent à 183.946 millions de francs dont 182.845 millions de francs au titre des dépenses ordinaires et 1.101 au titre des dépenses en capital en crédits de paiement.

L'ensemble de ce budget progresse, en francs courants, de 8.858 millions de francs, soit une **augmentation de 5,06 %** (+ 5,10 % pour les dépenses ordinaires et - 0,84 % pour les crédits de paiement).

Cependant, l'**augmentation réelle à structures constantes**, c'est-à-dire hors transferts, serait de **5,2 %**.

Analysée par nature des charges, l'évolution est la suivante :

	1988		1989 (1)		Variation
	MF	%	MF	%	%
Personnel	166.890,4	95,32	175.438,3	95,37	+ 5,12
Fonctionnement	3.401,1	1,94	3.588,1	1,95	+ 5,50
Intervention	3.685,6	2,10	3.818,2	2,08	+ 3,60
TOTAL D.O.	173.977,1	99,36	182.844,6	99,40	+ 5,10
Investissements :					
- crédits de paiement	1.110,8	0,64	1.101,5	0,60	- 0,84
- autorisations de programme	(988,60)		(1.189,4)		(+ 20,31)
TOTAL DO + CP	175.087,9	100,00	183.946,1	100,00	+ 5,06

(1) Source : Projet de loi de finances initial

Etant presque exclusivement composé de dépenses de personnel en raison de la décentralisation qui a amené le transfert des crédits de fonctionnement et d'équipement aux collectivités territoriales, le budget de l'enseignement scolaire est extrêmement rigide; les services votés s'élevant à 177.317 millions de francs, soit 96,4 % du projet de budget.

1) Les dépenses ordinaires

Par grandes actions (et à structures constantes de ces actions), les dotations se répartissent comme suit :

(en millions de francs)

	1988	1989 (1)	Variation en %
Administration et interventions	68.728,441	72.097,928	+ 4,90
Enseignements	104.424,217	109.920,801	+ 5,26
Etablissements publics	824,499	825,827	+ 0,16
TOTAL	173.977,157	182.844,556	+ 5,10

2) Les dépenses en capital (en millions de francs)

	1988		1989 (1)		Variation des CP (en %)
	AP	CP	AP	CP	
Administration et interventions	144,7	149,2	221,8	136,5	- 8,51
Enseignements	842,7	960,4	957,0	959,2	0,12
Ets publics	1,2	1,2	10,6	5,8	+ 383,33
TOTAL	988,6	1.110,8	1.189,4	1.101,5	- 0,84

(1) Source : projet de loi de finances initial

Les dépenses en capital ne représentent plus que 0,6 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire.

A structures constantes, les crédits de paiement augmenteraient de 15,3 %.

Quant aux autorisations de programme, elles augmentent de 20,3 % (dans les deux hypothèses).

B. LE POIDS DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : COMPARAISONS

1) Budget de l'Education nationale et budget de l'Etat

La croissance du budget de l'enseignement scolaire est un peu plus forte que celle du budget de l'Etat, qui est de 4,5 %. Mais l'évolution est comparable à celle du P.I.B. (+ 5,0 %). Le budget de la section scolaire représente en 1989 le même pourcentage du P.I.B. qu'en 1988 : 3,12 %.

L'équivalent de 85,6 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est absorbé par le budget de l'Education nationale contre 85 % en 1988 (75,3 % en ce qui concerne l'enseignement scolaire contre 75,15 % en 1988).

Il y a donc un effort budgétaire certain en faveur de l'enseignement scolaire mais moins important que ne le laisse supposer l'affichage de son caractère prioritaire dans le discours gouvernemental.

**Evolution comparée du budget de l'Education nationale, du budget de la
Défense, du budget de l'Etat et du P.I.B. (en millions de francs)**

	1987	Variation 1987/1988	1988	Variation 1988/1989	1989
Budget de l'Education nationale	189,9	+ 4,3 %	198,0	+ 5,5 %	208,9
- section scolaire	168,2	+ 4,1 %	175,1	+ 5,1 %	183,9
- section supérieur	21,7	+ 5,5 %	22,9	+ 9,2 %	25,0
Budget de la Défense	206,7	+ 2,9 %	212,8	+ 4,2 %	221,8
Budget de l'Etat	1.054,2	+ 5,6 %	1.113,8 (*)	+ 4,5 %	1.164,0
P.I.B.	5.242,0	+ 6,8 %	5.599,8	+ 5,0 %	5.881,8
I.R.P.P.	222,6	+ 4,7 %	233,0	+ 4,8 %	244,1

* Y compris à partir de 1988 les dépenses définitives des comptes spéciaux du Trésor.

	1987	1988	1989
% Budget Education nationale/Etat	18,0	17,8	17,9
- % section scolaire	16,0	15,7	15,8
- % section supérieur	2,0	2,1	2,1
% Budget Défense/Etat	19,6	19,1	19,1
% Budget Education nationale/P.I.B.	3,6	3,5	3,6
% Budget Défense/P.I.B.	3,9	3,8	3,8
% Budget Education nationale/I.R.P.P.	85,3	85,0	85,6

2) Budget de l'Education nationale et dépenses totales d'éducation

Le budget de l'Education nationale n'assure pas, à lui seul, la totalité des dépenses d'enseignement.

En 1984 (dernier chiffre définitif connu), la collectivité nationale française a dépensé 303,5 milliards de francs pour l'éducation en France métropolitaine, soit 7 % du produit intérieur brut et 5.500 francs par habitant.

Cette dépense comprend :

- les dépenses pour les activités d'enseignement de type scolaire de tous niveaux : préélémentaire, élémentaire, second degré, apprentissage, enseignement supérieur, effectuées dans les établissements publics et privés ;

- les dépenses pour les formations de type extra-scolaire : stages, cours du soir, enseignement à distance, formation continue y compris la formation interne aux entreprises ou aux administrations ;

- les dépenses pour l'administration générale de l'éducation, les cantines et internats, l'orientation scolaire, la médecine scolaire, la recherche sur l'éducation ;

- les achats des biens et services liés à la fréquentation scolaire : fournitures et livres, loisirs et habillement ;

- la rémunération du personnel d'éducation en formation.

Elle comprend la totalité des charges sociales de l'Etat, y compris celles intégrées au budget des charges communes. Elle ne comprend pas la rémunération des élèves ou des stagiaires en formation continue, sauf pour le personnel d'éducation en formation.

Dépenses d'éducation des financeurs initiaux France métropolitaine 1984

	Dépenses des financeurs initiaux (millions de francs)	%
Etat	211.730	69,8
Collectivités territoriales	44.325	14,6
Autres administrations	1.033	0,3
Total administrations publiques	257.088	84,7
.....		
Entreprises	16.902	5,6
Ménages	29.556	9,7
Total général	303.546	100,0

Source : Compte de l'Education 1984, dernier chiffrage définitif.

Depuis l'établissement de ce compte, la participation des collectivités locales a été très fortement majorée en raison du transfert de compétences intervenu en 1985 et 1986.

C. OBSERVATIONS RELATIVES A LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Nombre des observations présentées l'an dernier peuvent être, malheureusement, reconduites.

- Trois chapitres qui différencient les rémunérations des enseignants selon le niveau d'enseignement (collèges, lycées, avaient été fusionnés en un seul chapitre 31-92, en contradiction avec le principe de la spécialité budgétaire. Dans le projet de budget de 1989, on observe une amélioration qui ressemble fort à une demi-mesure, puisque le chapitre 31-92 a été dédoublé en deux chapitres de rémunérations principales : le chapitre 31-92 « Enseignement primaire - Rémunérations » et le chapitre 31-93 « Enseignement secondaire - Rémunérations ». Ainsi donc, il restera encore difficile d'apprécier clairement la part des crédits affectés d'une part aux lycées et d'autre part aux collèges. La confusion est d'autant plus grande qu'au sein du chapitre 31-93 les rémunérations pour les lycées et les collèges sont inscrites sur un seul et même article.

- L'an dernier, le nombre d'actions avait été ramené de 7 à 3, ce qui était manifestement insuffisant.

Dans le projet de budget pour 1989, les actions sont au nombre de 4, ce qui permet la distinction, souhaitable, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire. Cependant, le suivi n'est pas facilité, les interventions ayant été extraites de l'ancienne action « enseignement » pour être rattachées à l'action « administration ». Ces incessantes variations de présentation ne favorisent pas le bon exercice du contrôle parlementaire.

D'autres irrégularités dans la gestion des crédits ou dans l'établissement du projet de budget sont à relever, mais votre commission les mentionnera dans l'analyse qui va suivre des mesures les plus notables du budget de l'enseignement scolaire.

II. LA GESTION DES PERSONNELS

Les dépenses ordinaires sont presque exclusivement des dépenses de personnel : 175.438 millions de francs sur 182.844 millions de francs.

Le projet de budget pour 1989 prévoit de nombreuses créations d'emplois, dont il n'est pas certain qu'elles soient toujours bien orientées. De plus, il semble bien que les mesures prévues pour la revalorisation de la condition enseignante soient largement insuffisantes. Or, cette revalorisation est le préalable à toute politique de recrutements de qualité et suffisants en fonction des besoins prévisionnels.

A. LES CREATIONS D'EMPLOIS DANS LE PROJET DE BUDGET

1. Les créations d'emplois budgétaires dans l'enseignement scolaire public

Le projet de budget pour 1989 prévoit la création nette de **10.840 emplois budgétaires** (1) dans l'enseignement scolaire public. Le nombre total d'emplois budgétaires inscrits au budget de l'enseignement scolaire passe donc de 905.984 en 1988 à 916.734.

Emplois budgétaires

Solde : + 10.840

(Enseignement public)

Créations d'emplois	+ 11.882
Suppressions d'emplois	- 13
Solde des transferts d'emplois	- 1.008
Solde des transformations d'emplois	- 21
	<hr/>
	+ 10.840

(1) A la suite de la seconde délibération effectuée à l'Assemblée nationale, ce nombre est réduit à 10.340 (cf. *in fine* du présent rapport).

a) Les créations d'emplois (11.882) (1) (coût total : 631.960.918 francs)

**Créations d'emplois budgétaires : 11.882 (1)
(Enseignement public)**

	Enseignants	Personnels de direction, documentalistes, surveillants	Personnels non enseignants
Mesures de consolidation			
- Régularisations de surnombres	500 instituteurs		
- Mises à disposition des organismes péri-scol.	250 instituteurs		
- Consolidation des moyens dégagés pour la rentrée 1988	30 professeurs certifiés		300 ATOS
TOTAL	800		300
Rentrée 1989	4.200 professeurs (agrégés, certifiés, PLP)	331 emplois de direction 100 documentalistes 300 maîtres d'internat et surveillants d'externat	300 ATOS 50 personnels de laboratoire 20 informaticiens 15 inspecteurs d'académie 10 inspecteurs de l'enseign. technique 14 conseillers d'administ. scol. & universitaire 4 inspect. généraux de l'éducation nationale 1 recteur
TOTAL	4.200	931	414
Formation			
- Formation initiale	1.500 élèves instituteurs 2.762 prof. stagiaires 500 prof. stagiaires (consolidation rentrée 1988)		
- Remplacement d'enseignants en formation continue	400 professeurs de lycée professionnel		
- Formateurs	75 professeurs agrégés chargés de la formation des prof. de lycée (dont 50 transférés à la section "Enseignement sup")		
TOTAL	5.237		
TOTAL GENERAL	10.237	931	714

(1) Dans le projet de loi de finances initial (cf. seconde délibération à l'Assemblée nationale).

Les 11.882 créations d'emplois s'analysent comme suit :

● *Pour les enseignants, les personnels de direction, les documentalistes, les surveillants :*

- Au titre de la consolidation des moyens dégagés pour la rentrée 1988 :

. 750 emplois d'instituteurs mais 500 sont des régularisations de surnombres et 250 des emplois mis à la disposition d'organismes complémentaires de l'enseignement public (coût : 53.295.500 francs + 27.417.750 francs);

. 50 emplois de professeurs certifiés (coût : 7.747.600 francs).

- Au 1er septembre 1989 :

. 4.200 emplois de professeurs (agrégés, certifiés, professeurs de lycée professionnel) (coût : 229.329.250 francs). Au nombre de ces emplois figurent 25 emplois d'agrégés hors classe et 25 emplois de chaires supérieures destinés à améliorer les possibilités de promotion ;

. 331 emplois de direction en vue de l'ouverture de 90 nouveaux établissements (coût : 17.556.111 francs);

. 100 emplois de documentalistes en vue de l'ouverture de nouveaux centres de documentation et d'information dans les lycées (coût : 4.455.966 francs);

. 500 emplois de maîtres d'internat et de surveillants d'externat (coût : 17 millions de francs).

- Au titre de la formation initiale des enseignants :

. 1.500 emplois d'élèves-instituteurs au 1er septembre 1989 (coût : 38.960.500 francs);

. 3.262 emplois de professeurs stagiaires, dont 2.762 au 1er septembre 1989 (coût : 137.986.897 francs) (1).

- Au titre de la formation continue des enseignants :

. 400 emplois de professeurs de lycée professionnel destinés au remplacement des professeurs de lycée professionnel admis en stage de reconversion (coût : 52.303.200 francs). Au titre de l'action de reconversion des professeurs de lycée professionnel sont également prévus 400 équivalents-emplois.

. 75 emplois de professeurs agrégés chargés de la formation des professeurs de lycée (coût : 4.694.225 francs). Mais 50 de ces agrégés seront en poste à ce titre dans l'enseignement supérieur, par voie de transferts.

(1) Cf. seconde délibération à l'Assemblée nationale.

● *En ce qui concerne les personnels non enseignants :*

. 300 emplois de personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS). Il s'agit de la consolidation des moyens dégagés pour la rentrée de 1989 (coût : 23.358.275 francs);

. 300 autres emplois d'ATOS au 1er septembre 1989 pour tenir compte de l'ouverture d'établissements scolaires à la rentrée de 1989 (coût : 8.494.800 francs);

. 50 emplois de personnel de laboratoire au 1er septembre 1989 en vue du développement de l'enseignement scientifique dans les établissements du second degré (coût : 1.422.283 francs);

. 20 emplois d'informaticiens dans l'administration centrale et les services extérieurs (coût : 3.762.792 francs);

. 15 emplois d'inspecteurs d'académie au 1er septembre 1989 dans le but de renforcer l'inspection pédagogique régionale (coût : 1.133.330 francs);

. 10 emplois d'inspecteurs de l'enseignement technique au 1er septembre 1989 pour renforcer l'effectif des inspecteurs chargés de l'apprentissage (coût : 568.450 francs);

. 14 emplois de conseillers d'administration scolaire et universitaire stagiaires (coût : 778.633 francs);

. 1 emploi de recteur et 4 emplois d'inspecteurs généraux de l'éducation nationale (coût : 1.685.356 francs).

b) Les suppressions, les transformations et les transferts d'emplois

● Les **suppressions** d'emplois sont au nombre de 13. Elles résultent de la suppression d'un Secrétariat d'Etat dans les nouvelles structures gouvernementales.

● Le solde des **transformations** d'emplois est négatif : - 21.

● Le solde des **transferts** d'emplois est de - 1.008. Il s'analyse comme suit :

- Transferts à la section « enseignement supérieur » : - 1.047, soit :

. 3 professeurs agrégés et 3 professeurs certifiés (enseignant dans des matières diverses);

. 39 professeurs agrégés, 910 professeurs et 42 chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive;

. 50 professeurs agrégés au titre de l'encadrement de la formation des enseignants du second degré.

Tous ces transferts concernent des enseignants déjà en poste dans les établissements de l'enseignement supérieur ou qui doivent y être affectés (ce dernier cas est celui des 50 professeurs agrégés dont les postes sont créés par le présent projet de budget).

- Transferts d'emplois en provenance de la section « enseignement supérieur » : + 6, soit :

. 4 inspecteurs généraux des bibliothèques;

. 2 secrétaires d'administration (au titre du renforcement du Bureau de liquidation des pensions).

- Transferts d'emplois en provenance du budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale : + 33, soit :

. 27 infirmières, 5 infirmières en chef et une assistante sociale (service de santé scolaire).

2. Les créations dans l'enseignement privé

En ce qui concerne l'enseignement privé, **1.110 contrats supplémentaires** sont prévus : 110 au 1er janvier 1989 (il s'agit de la consolidation des moyens dégagés au titre de la rentrée de 1988) et 1.000 au 1er septembre 1989.

3. Les emplois non budgétaires des établissements publics autonomes

Ces emplois non budgétaires dans les établissements publics font l'objet d'une **réduction nette de 82 emplois**, ce qui marque un ralentissement de la politique de maîtrise des effectifs amorcée en 1987 (- 115) et en 1988 (- 175) à la suite des observations de la Cour des Comptes.

Les effectifs globaux de ces six établissements (Institut national de recherche pédagogique, Office national d'information sur les enseignements et les professions, Centre national de documentation pédagogique, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, Centre national d'enseignement à distance, Centre international d'études pédagogiques) sont ramenés de 4.471 à 4.389.

Les suppressions d'emplois dans les établissements publics en 1989

Etablissements	1988	Economies			Mouvements d'emplois			Nou- res nou- velles	1989		
		- 1,5 %	Econo- mies supplé- mentaires	Total	Transfert entre E.P.A.	Transfor- mations d'emplois	Echanges d'emplois avec directeur		Salde	% de réduc- tion	Effec- tifs 1989
I.N.R.P.....	282	- 4	- 3	- 7(2)	- 4 + 4	- 24 + 24	-1 + 1		- 7	- 2,48	275
O.N.I.S.E.P.	530	- 8		- 8(2)		- 1 + 1	-3 + 3		- 8	- 1,51	522
C.N.D.P.....	2 330	- 35	- 29	- 64(3)	-12 + 8	-117 + 117	-4 + 4		- 70	- 3	2 260
C.E.A.E.O...	115	- 2		- 2		- 25 + 25		+ 1	- 1	- 0,87	114
C.N.T.E.D.....	1 064	- 15		- 15	- 1 + 7	- 39 + 39	+ 1	+ 8(5)			1 064
C.I.E.P.....	150	(1)			- 1 + 1	- 10 + 10	+ 1	+ 3	+ 4	+ 2,67	154
T O T A L..	4 471	- 64	- 32	- 96	-18 + 18	-216 + 216	-8 + 10	+ 12	- 82	- 1,83	4 389
					0	0	+ 2	(4)			

(1) Exonéré - gage donné sur le budget général.

(2) Au 1^{er} septembre 1989.

(3) Exonéré de la suppression de 6 emplois - gage donné sur le budget général.

(4) Gagés sur le budget général en emplois.

(5) Gagés en crédits sur les ressources propres de l'établissement.

B. LA PORTEE DES CREATIONS D'EMPLOIS

Votre rapporteur se demande si l'effort consenti à ce titre est toujours bien orienté.

1. L'augmentation de l'effectif des personnels non enseignants : un renversement de politique

Cette augmentation du nombre des personnels non enseignants (+ 753, soit 714 créations + 39 transferts) constitue une **rupture avec l'effort de rigueur des années précédentes** qui avait conduit à supprimer de 1986 à 1988 4.342 de ces emplois (dont 584 en 1988), effort que justifiait l'examen attentif de l'organisation et du fonctionnement des services centraux et extérieurs.

2. Les possibilités effectives de recrutement des personnels enseignants

Le nombre de créations d'emplois de personnels enseignants (au sens large, c'est-à-dire en incluant les personnels de direction, les documentalistes, les surveillants) est effectivement important : 11.168 (1).

Encore faut-il observer que, sur ces créations, on ne compte que 4.250 enseignants supplémentaires devant être réellement en poste dans les classes.

Il est vrai que les 4.762 postes d'enseignants en formation (1) sont un facteur essentiel pour l'avenir.

Encore faut-il pouvoir pourvoir tous ces postes et dans de bonnes conditions de qualité.

Or, en ce qui concerne l'enseignement secondaire, on s'aperçoit que, si le nombre des candidats inscrits aux concours de l'**agrégation**, du **CAPES** et du **CAPET** est en augmentation très sensible depuis quelques années, le **niveau de ces candidats est tel qu'il ne permet jamais de pourvoir à tous les emplois ouverts à ces concours.**

Résultats agrégations

Année du concours	Emplois ouverts	Candidats inscrits	Admis
1985	1.500	16.826	1.360
1986	1.500	19.225	1.337
1987	1.899	18.196	1.591
1988	2.100	20.064	1.794

(1) Cf. seconde délibération à l'Assemblée nationale.

**Résultats fusionnés CAPET 1er et 2e concours à partir de 1987
CAPET-CAPT 1985-1986**

Année du concours	Emplois au concours	Nombre de candidats inscrits	Admis
1985	1.235	3.364	714
1986	1.200	3.865	766
1987	1.876	5.172	1.010
1988	2.000	6.733	1.468
Dont externe :			
1987	1.258	3.420	492
1988	1.300	3.776	624 (*)
Dont interne :			
1987	618	1.752	518
1988	700	2.957	844 (*)

(*) Y compris les candidats provenant des listes complémentaires susceptibles d'être nommés.

**Résultats fusionnés CAPES et concours internes
CAPES (à partir de 1987), CAPEPS (à partir de 1985)**

Année du concours	Emplois au concours	Nombre de candidats inscrits	Admis
1985	5.760	23.459	4.628
1986	5.640	30.801	4.752
1987	7.884	37.556	6.038
1988	8.955	40.299	7.000

En effet, il ne suffit pas d'augmenter les postes ouverts au concours, il ne suffit pas plus d'attirer par des campagnes d'information des candidats en nombre croissant. Il importe surtout au préalable de revaloriser la condition enseignante pour la rendre suffisamment attractive afin de susciter des vocations d'éléments de qualité permettant de pourvoir effectivement les postes créés et ce dans de bonnes conditions de niveau.

Mais l'objectif de revalorisation ne sera certainement pas atteint avec la dotation inscrite à ce titre en 1989.

En revanche, votre rapporteur note avec satisfaction la **création de bourses de prérecrutement**. A ce titre, sont prévus des crédits d'un montant de 76 millions de francs. Ces bourses devraient être mises en place à compter de la rentrée 1989. Elles seraient réparties de façon sélective entre les académies et les disciplines.

3. La reprise des mises à disposition d'enseignants auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public

250 créations d'emplois d'instituteurs sont destinées à pourvoir à des **mises à disposition** auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public. Il s'agit là d'une **rupture** regrettable avec la politique antérieure qui avait quasiment supprimé ces mises à disposition. 1979 avait été supprimées en 1987. Il en restait alors 1.329, mais au 1er septembre 1987, ces emplois à plein temps mis à la disposition des oeuvres périscolaires avaient été supprimés. Avaient alors été maintenus des équivalents-emplois, au nombre de 75,61, auprès de ces organismes à la rentrée scolaire 1988. Ces emplois étaient occupés par des personnels qui exerçant à temps partiel auprès de ces organismes ne peuvent y être détachés.

Les organismes bénéficiaires étaient les suivants à la rentrée 1988 :

- Association pour le développement de la culture scientifique (ADCS)	0,5
- Association pour le développement de l'enseignement et de la micro-informatique et des réseaux (ADEMIR)	1
- Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA)	0,5
- Cercle de recherches et d'action pédagogique (CRAP - cahiers pédagogiques) :	1,14
- Enseignement public et informatique (EPI)	1,5
- Fédération des jeunes pour la nature (FJPN)	1,5
- Grande mutualité scolaire landaise	0,33
- Groupe français d'éducation nouvelle (GFEN)	1
- Institut coopération de l'école moderne (ICEM)	5
- Jeunesse au plein air (JPA)	8,33
- Eclaireurs et éclaireuses de France (EEDF)	1,5
- Fédération française des clubs UNESCO	3
- Pupilles de l'enseignement public	10,33
- Fédération des oeuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale (FOEVEN + AROEVEN)	8,79

- Francs et franchises camarades (FFC)	2,5
- Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente (LFEEP)	8
- Office central de coopération à l'école (OCCE)	11,5
- Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN)	2,27
- Mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF)	6,34
- Coopérative des adhérents de la Mutuelle des instituteurs de France. (CAMIF)	1,58
TOTAL GÉNÉRAL	75,61

En outre, les administrateurs des mutuelles ne pouvant, en application du code de la mutualité, faire partie du personnel rétribué par celles-ci, trente quatre mises à disposition avaient été maintenues pour ces personnels à la rentrée scolaire 1988 (31 à la MGEN et 3 à la MRIFEN).

Le ministre d'Etat déclare certes qu'il n'est pas dans ses intentions de revenir au nombre de mises à disposition de 1986.

Cependant, votre rapporteur considère qu'il est plus utile d'avoir des instituteurs en poste dans des écoles qu'auprès d'organismes comme des mutuelles ou des coopératives.

Il relève également que, si le montant global de la **subvention compensatrice** versée aux associations est bien diminué à concurrence du coût moyen budgétaire pour 1989 de 250 emplois d'instituteurs, cette subvention est par ailleurs **revalorisée** à hauteur de 16,5 millions de francs.

Le solde de ces opérations est une diminution de la subvention mais limitée à 27,5 millions de francs.

oOo

Pour apprécier pleinement la portée de la politique de recrutement d'enseignants, il importe de connaître ses résultats en matière de taux d'encadrement et de procéder à une évaluation des besoins à venir d'ici la fin du siècle.

C. LES BESOINS EN RECRUTEMENT

1. Le taux d'encadrement et le nombre moyen d'élèves par classe

a) Le taux d'encadrement en personnel enseignant

Ce taux ne connaît pas d'évolution très sensible. On constate une **amélioration légère dans le secondaire** et une **détérioration un peu plus forte dans le primaire** (en fait dans le préélémentaire et dans l'enseignement spécial du 1er degré).

Taux d'encadrement en personnel enseignant

(Seuls enseignants sur postes implantés dans les établissements scolaires à l'exclusion du potentiel d'enseignement apporté par les professeurs stagiaires en formation initiale)

	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989 (1)	1989/1990 (1)
Préélémentaire	28,4	27,9	27,8	27,7	28,2
Elémentaire	22,1	22,3	22,6	22,9	22,9
Spécial 1er degré	11,1	11,1	10,8	11,1	11,2
TOTAL 1er degré	23,7	23,7	23,9	24,1	24,2
.....					
Collèges	16,2	15,9	15,8	15,7	15,5
Spécial 2e degré	9,5	9,5	9,5	9,4	9,4
Lycées	13,8	14,1	14,3	14,4	14,4
Lycées professionnels	11,3	11,2	11,2	11,3	11,4
Classes post-bac	11,3	11,6	11,5	11,5	11,5
TOTAL 2e degré	14,3	14,3	14,2	14,2	14,1

(1) Prévisions.

Ces statistiques sont à manipuler évidemment avec prudence, car la relation entre le taux d'encadrement et la réussite scolaire reste à démontrer. De plus, ces taux globaux peuvent recouvrir des situations extrêmement différentes.

b) Le nombre moyen d'élèves par classe

Premier degré : taille moyenne
France métropolitaine (public-privé)

	1985-1986		1986-1987		1987-1988	
	PU	PR	PU	PR	PU	PR
Ecoles maternelles	28,4	28,8	27,9	27,8	27,8	27,4
dont classes maternel.	28,6	28,9	28,1	28,0	28,0	27,5
Ecoles primaires	21,9	25,2	22,1	24,9	22,3	24,7
dont classes maternel.	26,9	29,5	26,3	28,4	26,0	27,7
CP	21,7	22,9	22,1	22,9	22,3	22,9
CP à CM2	23,5	25,2	23,7	25,0	24,0	25,0
Cl. à plus.cours	19,6	21,6	19,7	21,4	20,0	21,5
Classe unique	15,1	14,7	15,3	14,2	15,7	14,3
Initiation	9,8	16,2	10,2	22,5	10,1	21,5
Classes spéciales	11,2	11,3	11,2	11,2	11,2	11,1
Adaptation	10,3	11,8	10,4	11,8	10,4	12,1

Second degré : taille moyenne
France métropolitaine (public-privé)

		1985-1986		1986-1987		1987-1988	
		PU	PR	PU	PR	PU	PR
1er CYCLE	6eme	24,6	25,7	24,7	25,0	24,5	24,4
	5eme	24,8	26,1	24,9	25,6	24,7	25,0
	4eme	24,7	25,4	24,8	25,5	24,8	25,1
	4eme Tech.	-	-	-	-	25,1	25,3
	3eme	24,8	25,5	25,1	25,7	25,1	25,5
	3eme Tech.	-	-	-	-	23,0	23,9
	CPFN	16,9	17,6	16,8	17,3	16,0	17,0
	CPA	10,0	22,0	20,5	19,0	20,3	18,9
	TOTAL	24,3	25,5	24,5	25,2	24,4	24,7
	2eme CYCLE PROF.	CEP	14,9	16,9	14,9	17,5	14,7
CAP 3 ans (*)		24,0	22,1	23,8	22,0	22,7	20,4
CAP 2 - BEP		25,3	23,5	25,2	23,6	25,2	23,2
Bac. Pro.		-	-	22,1	22,4	22,5	21,6
TOTAL		24,5	22,8	24,4	22,8	24,0	21,9
2eme CYCLE Gén. et Techn.	Seconde	32,7	29,2	33,6	29,1	34,2	29,4
	Première	28,8	23,7	29,6	24,8	30,3	25,0
	Terminale	28,4	21,9	29,0	22,8	29,6	23,2
	TOTAL	29,9	24,7	30,8	25,4	31,4	25,6

(*) A partir de 1987-1988, ceci comprend les 4eme et 3eme préparatoires, la 3eme année du CAP, les mentions complémentaires et la CAP en un an, les 4eme et 3eme technologiques étant individualisées.

Là encore, ces chiffres ne sont que des moyennes. Ils masquent des réalités parfois très différentes. Ils permettent cependant de déceler la **dégradation très inquiétante de la situation dans le second cycle long, tout particulièrement dans les classes de seconde**. Pour lesdites classes, le nombre moyen d'élèves est très élevé : 34,2 et 58 % de ces classes ont des effectifs de 35 élèves au moins.

2. Les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000

Entre 1988 et 2000, l'Education nationale devrait recruter :

- environ 130.000 instituteurs pour les établissements publics du premier degré (en métropole);
- environ 160.000 enseignants pour les établissements publics du second degré (en métropole).

a) Dans l'enseignement primaire

Dans ce premier degré, le besoin de recrutement ne résulte pas tant d'une augmentation du nombre des élèves que des départs d'instituteurs.

- L'évolution des effectifs d'élèves et ses conséquences sur le besoin de recrutement

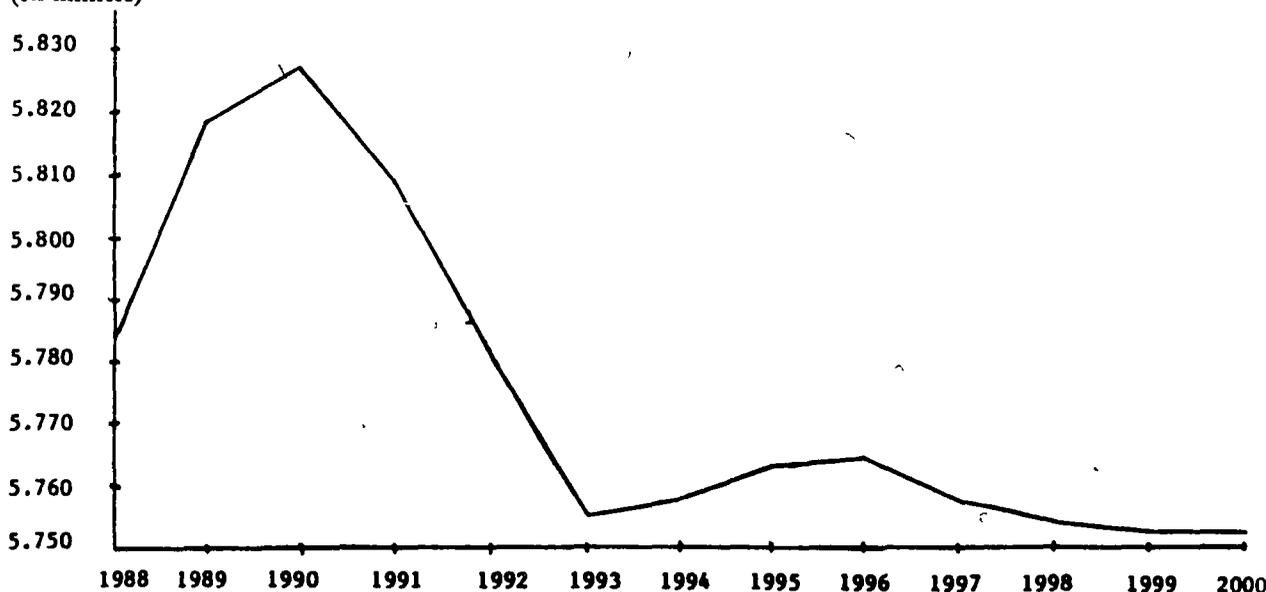
L'évolution des effectifs est directement fonction de la démographie. Les hypothèses sont les suivantes : nombre de naissances stabilisé à partir de 1987 (donc préélémentaire figé dès le début des années 1990 et élémentaire stable à la fin des années 1990); légère diminution des redoublements; part de l'enseignement public stabilisée à partir de 1989.

**Evolution des effectifs d'élèves du premier degré
(Public et privé)
France métropolitaine (milliers d'élèves)**

	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01
Préélémentaire															
Public	2220,4	2208,5	2212,8	2248,5	2256,0	2256,0	2248,5	2248,4	2248,4	2248,4	2248,4	2248,4	2248,4	2248,4	2248,4
Total Pu + Pr	2539,9	2518,6	2516,1	2549,6	2558,5	2558,5	2549,6	2549,4	2549,4	2549,4	2549,4	2549,4	2549,4	2549,4	2549,4
CP-CM²															
Public	3411,4	3444,8	3482,8	3480,9	3481,0	3482,7	3442,0	3417,0	3420,6	3426,0	3426,7	3419,7	3416,1	3414,9	3414,8
Total	4024,3	4059,7	4100,6	4095,0	4095,3	4073,8	4049,5	4020,0	4024,2	4030,6	4031,4	4023,2	4018,9	4017,5	4017,4
Spécial															
Public	67,4	66,0	68,7	70,0	70,7	71,3	71,1	70,4	69,7	69,5	70,0	70,0	70,0	69,8	69,8
Total	71,8	70,2	73,2	74,7	75,5	76,2	76,0	75,2	74,5	74,3	74,8	74,8	74,8	74,6	74,6
Adaptation															
Public	15,9	15,6	15,3	14,8	14,7	14,8	15,0	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
Total	17,7	17,6	17,2	16,7	16,6	16,7	16,8	16,8	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Initiation															
Public	4,6	4,2	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Total	4,6	4,2	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Premier degré															
Public	5719,7	5739,1	5764,1	5818,7	5826,9	5809,3	5781,1	5755,3	5758,0	5763,2	5764,4	5757,4	5753,8	5752,4	5752,3
Total Pu + Pr	6658,3	6670,3	6711,6	6740,5	6750,4	6729,7	6696,4	6665,9	6669,3	6675,5	6676,8	6668,6	6664,3	6662,7	6662,8

Effectifs d'élèves du primaire (public)

(en milliers)



En supposant un nombre moyen d'élèves par classe constant et une légère augmentation des instituteurs à temps partiel, l'évolution des nombres d'élèves attendus conduit à un besoin de 5.000 instituteurs supplémentaires en 2000.

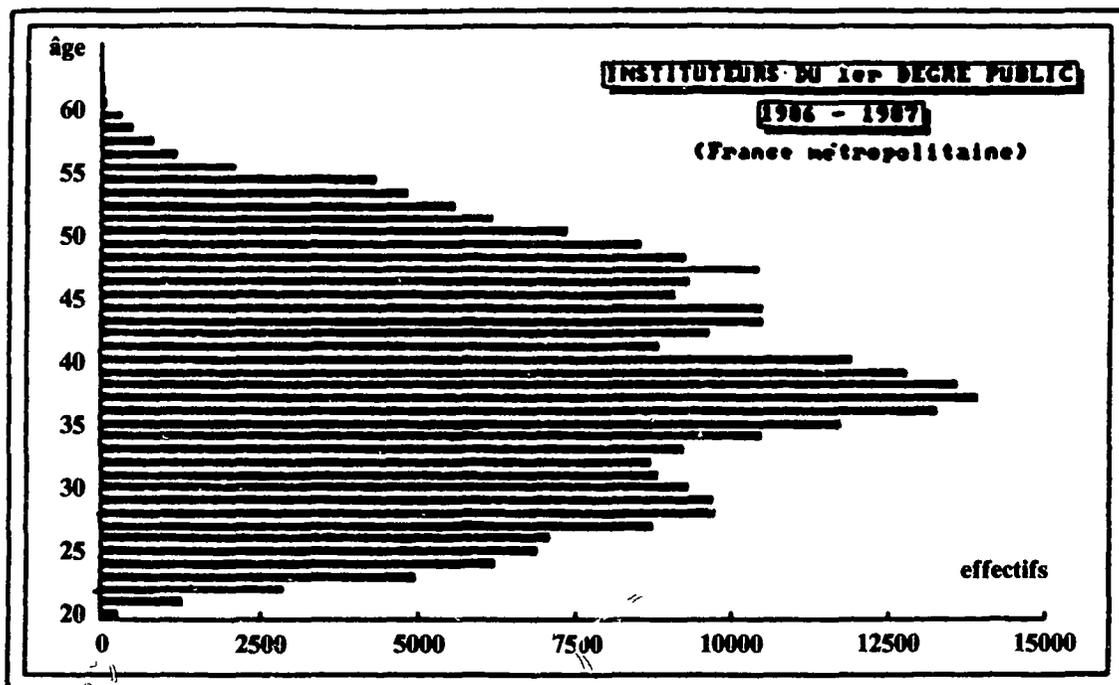
De 1988 à 1991, l'augmentation du nombre des élèves conduit théoriquement à un besoin supplémentaire de 1.200 instituteurs par an. Entre 1991 et 1994, la baisse attendue du nombre des élèves conduit à une baisse du besoin d'instituteurs d'environ 700 par an. Après 1994, les nombres d'élèves devraient de nouveau augmenter et nécessiter des besoins supplémentaires d'instituteurs de l'ordre de 500 par an et se stabiliser à partir de 1998.

Ces variations du besoin global en instituteurs sont relativement faibles. Le besoin de recrutement de nouveaux instituteurs est donc essentiellement un besoin de remplacement des enseignants partant à la retraite ou quittant l'enseignement du 1er degré.

- Les besoins liés aux départs d'instituteurs

Les départs des instituteurs actuellement en activité vont s'accroître rapidement, de 5.500 en 1987-1988 jusqu'à 10.000 en 1997-1998. Cette augmentation des départs est due à la structure par âge du corps des instituteurs. Après un palier de quelques années, ces départs connaîtront une nouvelle croissance après 2000 pour dépasser 12.000 en 2002.

Structure par âge



- Le besoin global de recrutement d'instituteurs

Il est la résultante de celui lié aux effectifs d'élèves et de celui né des départs d'instituteurs.

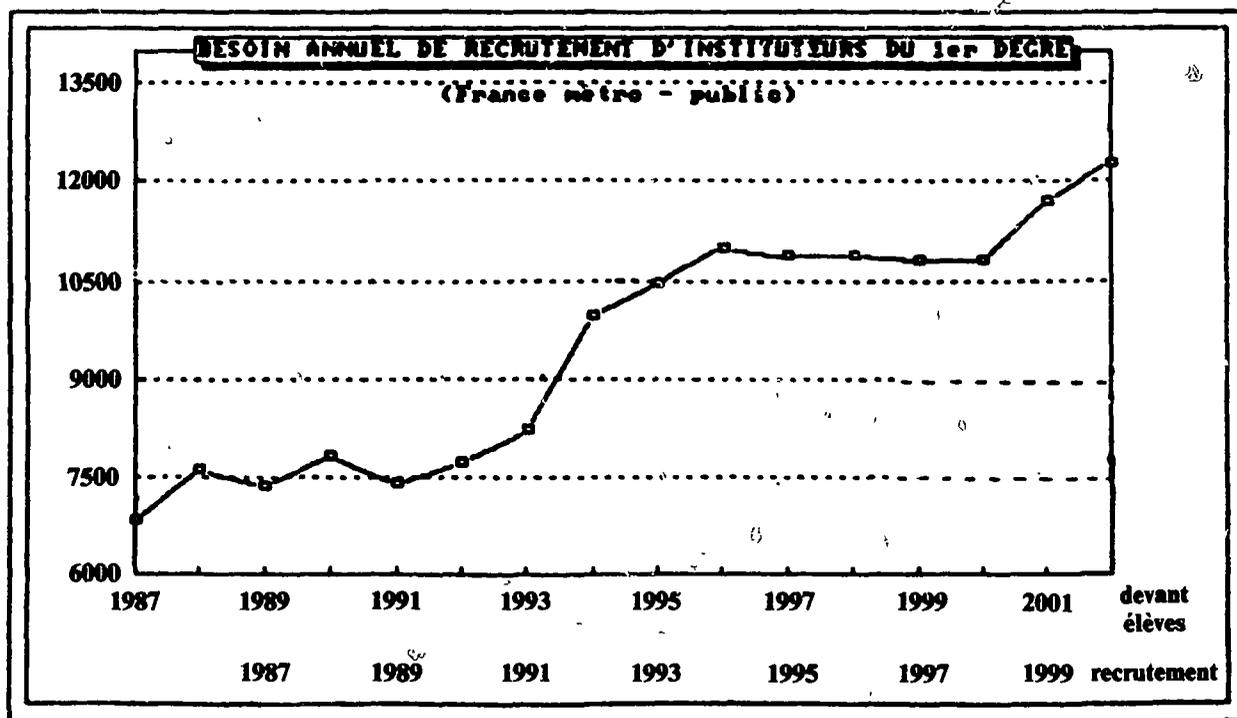
Il évoluerait de la manière suivante :

- de 1988 à 1992 : un besoin de l'ordre de 7.500 instituteurs nouveaux par an;

- de 1992 à 1994 : une forte croissance des besoins qui passent de 7.500 à 10.000 par an;

- de 1994 à 1998 : stabilisation du besoin annuel de recrutement à un niveau voisin de 11.000;

- après 1998 : nouvelle croissance du besoin annuel de recrutement.



- Besoin de recrutement et gestion des instituteurs

La pyramide des âges du corps des instituteurs est donc à l'origine de l'essentiel du besoin de recrutement d'ici l'an 2000. Il s'agit d'un fait évidemment incontestable.

Cependant, il est à rappeler que, eu égard à l'évolution des effectifs d'élèves, une meilleure gestion des instituteurs, à défaut de permettre de diminuer les besoins de recrutement, devrait au moins mettre à profit les recrutements pour **effectuer une répartition des emplois plus satisfaisante.**

La Cour des comptes, dans son rapport de 1988, a d'ailleurs relevé nombre d'insuffisances dans la gestion passée du corps des instituteurs. Elle a notamment relevé que l'accroissement des emplois disponibles et la diminution des effectifs scolarisés dans l'enseignement du premier degré n'avaient pas été mis à profit pour améliorer autant qu'il était possible la répartition de ces emplois en fonction des besoins, d'où la **persistance d'inégalités géographiques.**

La Cour a imputé nombre des difficultés constatées d'une part à l'inadaptation du cadre départemental aux besoins de la gestion du corps et, d'autre part, à la priorité trop souvent accordée à la garantie des droits et des intérêts des instituteurs sur les nécessités du service, que ce soit en matière d'inspection et de notation, de régime disciplinaire ou de pratique des mutations. La Cour a sur ce dernier point observé que l'attirance pour les régions méridionales orientait trop les mutations au point de déformer à l'excès la pyramide des âges du corps tant dans les régions de départ que dans celles d'arrivée.

Il est à espérer que la période de douze ans à venir permettra de tirer les conséquences de ces observations, principalement pour pallier les distorsions géographiques qui aboutissent à placer les enfants dans des conditions de chances inégales.

b) Dans l'enseignement secondaire

En 1986-1987, la population des établissements publics du second degré de métropole comprenait 330.000 enseignants assurant chaque semaine 6 millions d'heures d'enseignement devant 4,3 millions d'élèves.

En 2000-2001, les établissements publics du second degré devront accueillir 4,7 millions d'élèves et il faudra 376.000 enseignants pour assurer les 6,6 millions d'heures d'enseignement nécessaires chaque semaine.

Pour arriver à cette situation, l'Education nationale devra avoir recruté 156.400 nouveaux enseignants, afin de satisfaire les besoins supplémentaires et de remplacer les départs.

- L'évolution du besoin lié aux élèves

Pour accueillir les élèves attendus en 2000 dans des conditions de programmes et de nombres d'élèves par division identiques à celles de 1986-1987, il faudrait assurer 6,6 millions d'heures hebdomadaires d'enseignement, soit 10 % de plus qu'actuellement.

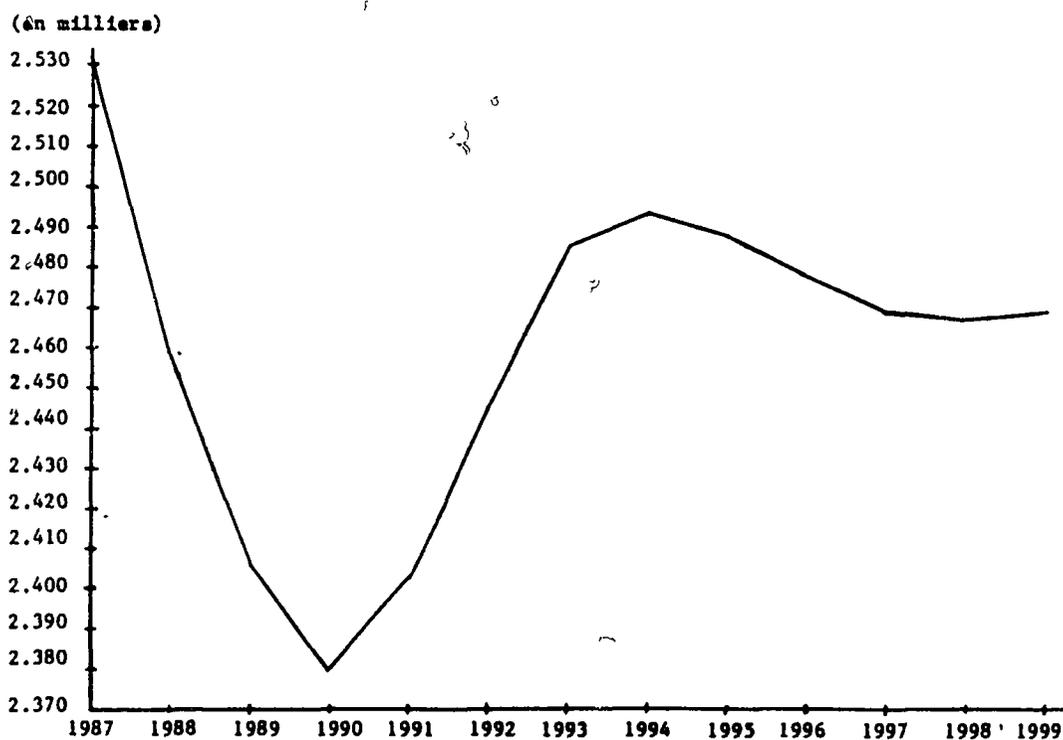
Effectifs des élèves des collèges (public)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SIX	650769	647000	646000	651786	673845	685014	683166	656910	652019	655248	662278	660010	659036
CIND	695541	663586	656000	654893	663439	687318	703950	708123	688749	681587	683431	689968	688890
4NC	529343	507285	486000	479773	481511	489371	508231	523125	529224	516372	510432	511235	515800
4TL**	4028	6000	7500	9000	11000	12500	14000	14034	14686	14326	14151	14165	14286
TROI*	557771	552000	533000	511381	505581	507972	517071	537184	554577	562690	552199	545267	544995
3TL**	2339	3500	5500	7500	9000	11000	12500	12600	13300	13900	13598	13426	13431
CPPN	47827	40500	36120	31820	28411	24940	21930	18802	15435	14900	14746	14768	14883
CPA	42372	39560	36800	33542	30435	27687	24840	22724	20096	18515	18084	18020	18118
TOTAL	2529990	2459431	2406920	2379696	2403222	2445801	2485688	2493503	2488086	2477539	2468921	2466860	2469437

* 4e, 3e.

** 4e, 3^e technologiques.

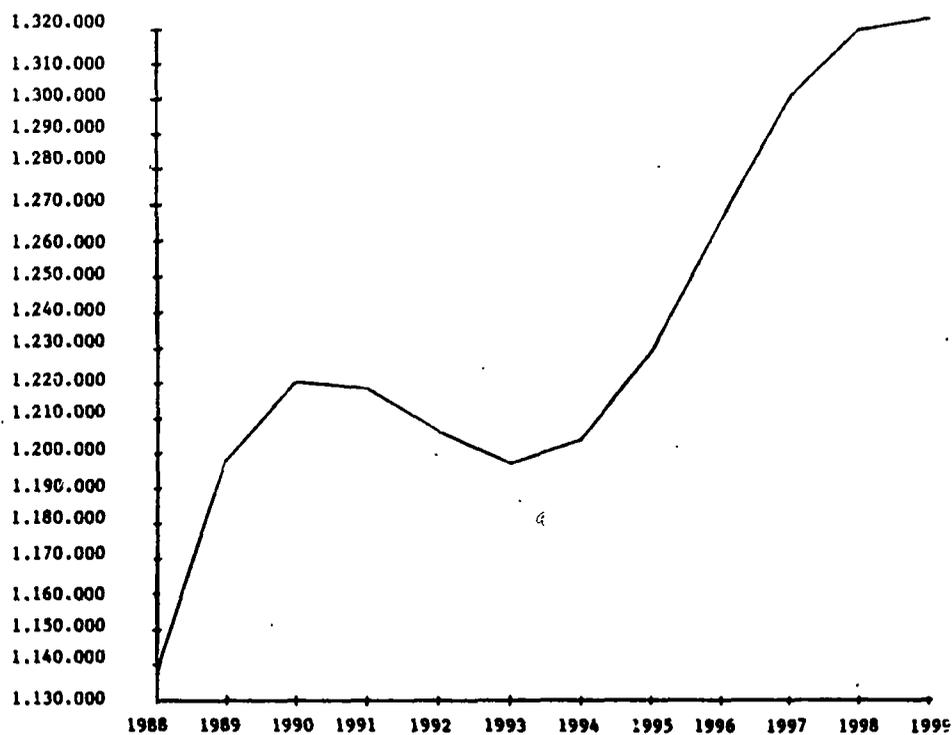
Effectifs des élèves dans les collèges (public)



Effectifs des élèves des lycées (public)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SND	390586	407807	411568	403500	392000	388500	391800	400500	417000	431500	439000	433500	428000
PREM	343502	376392	398984	407500	405000	396000	392000	394500	402500	417500	432000	441500	439000
TERN	325430	353374	386981	409500	421500	421500	413300	409000	410000	416800	430500	445500	456000
TOTAL	1059518	1137573	1197533	1220500	1218500	1204000	1197300	1204000	1229500	1265800	1301500	1320500	1323000

Effectifs des élèves des lycées (public)



Effectifs des élèves des lycées professionnels (public)

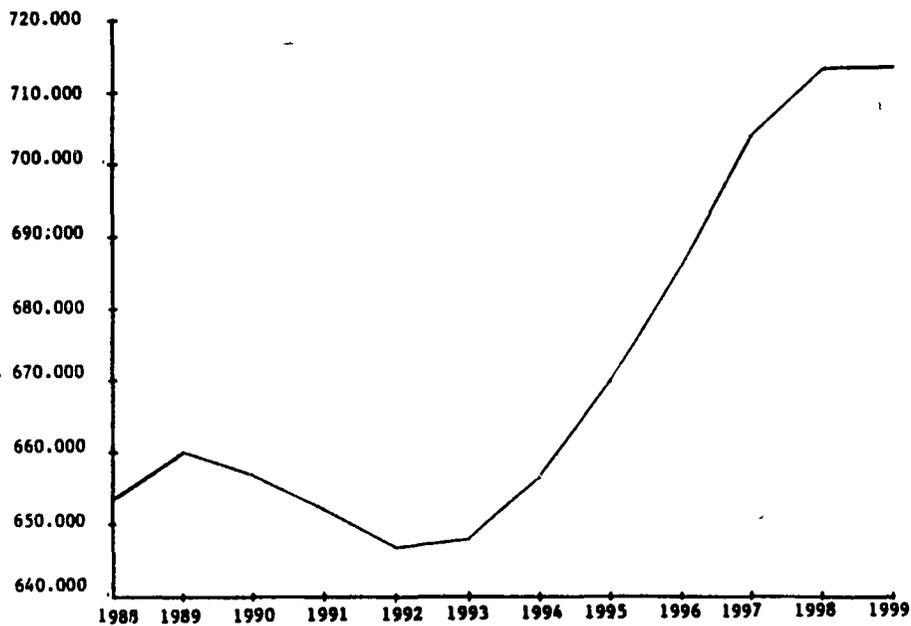
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
4TL *	47940	52000	52500	52500	52000	52000	52500	56136	58743	57304	56604	56662	57143
3TL *	27118	44500	48500	48500	49000	49000	49500	50400	53198	55599	54393	53704	53723
CPPM	7766	6500	5880	5180	4625	4060	3570	3061	2513	2426	2401	2404	2423
CPA	3873	3449	3200	2917	2647	2408	2160	1976	1747	1610	1573	1567	1575
CEP	822	543	435	420	405	394	386	379	370	357	351	350	351
4PL **	55758	44000	39000	36000	33000	30000	27000	22500	18200	16530	16152	16075	16130
3PL **	72604	51000	42000	37000	34000	31000	29000	26239	22676	19019	17547	17128	17033
CAP3	92403	74000	54500	46500	41000	37000	34000	34000	32044	28833	25379	23694	23096
1BEF	164762	180500	191000	184000	177000	173468	172477	173751	178490	184403	187811	184267	181610
2BEP	152004	162500	176500	184800	181500	176008	172910	172442	174314	178703	184410	188052	185333
1BP **	14776	20600	26100	33616	42280	48372	53462	58897	65076	72180	80543	83439	85145
2BP **	6423	14150	20700	26343	34460	43659	50849	56783	62800	69513	77206	86063	90201
TOTAL	646249	653733	660315	657775	651917	647369	647814	656565	670171	686477	704370	713404	713763

* 5e, 3e technologiques

** 4e, 3e préparatoires

*** Baccalauréat professionnel

Effectifs des élèves des lycées professionnels (public)



Comme on le constate, la croissance des effectifs dans les lycées et les lycées professionnels contraste avec la stagnation au niveau des collèges.

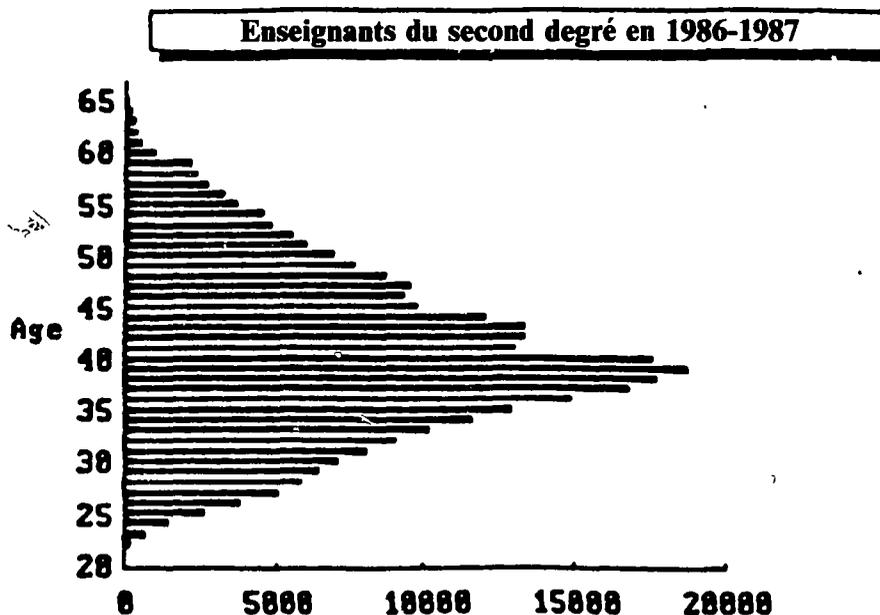
23 % du besoin de recrutement sont dus à l'évolution des effectifs des élèves dans l'enseignement secondaire. Ici encore, l'essentiel du besoin (77 %) provient donc des départs d'enseignants.

- L'évolution de besoin lié aux départs d'enseignants

Les départs à la retraite, qui constituent la plus grande partie des départs, touchent actuellement des générations peu nombreuses mais vont progressivement s'accroître.

Les départs, de 5.600 personnes en 1987, vont croître progressivement pour dépasser 10.000 départs par an en 2000. Ils croîtront encore après 2000 pour atteindre 17.000 à 18.000 aux environs de 2008.

Structure par âge



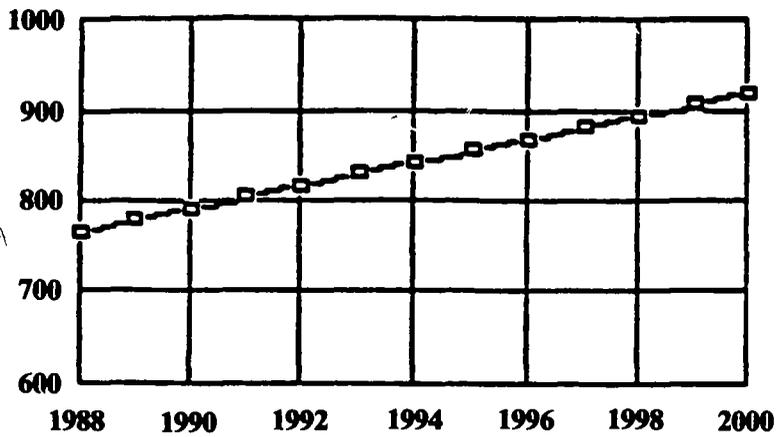
- Le besoin global de recrutement

Les recrutements de nouveaux enseignants entre 1988 et 2000 (1)
(Hypothèse recrutement croissant d'agrégés)

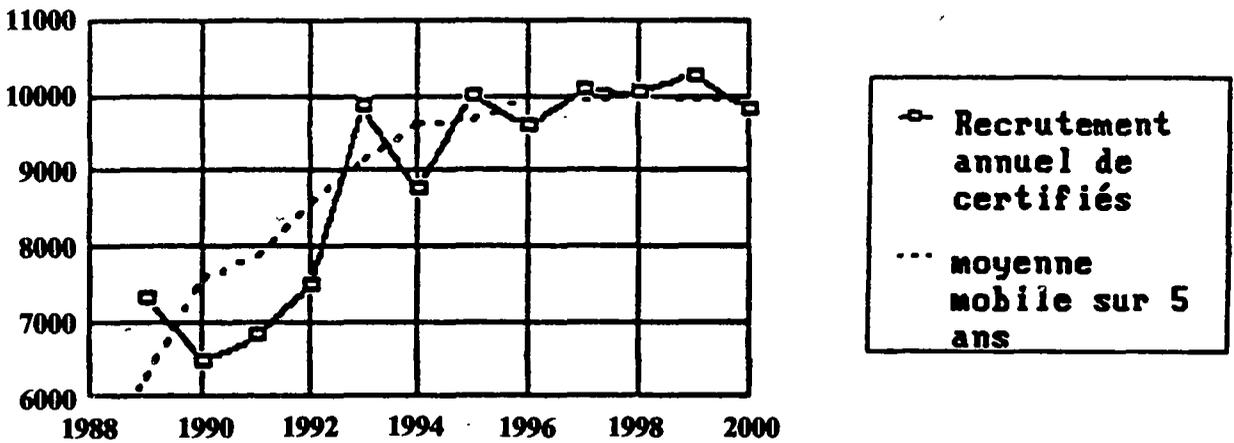
	Recrutement total entre 1988 et 2000	Recrutement annuel moyen			
		Agrégés	Certifiés	PLP	Instituteurs spécialisés
Mathématiques	18 300	132	1 022	253	-
Sciences naturelles	8 500	72	454	127	-
Sciences physiques	13 400	116	787	127	-
Philosophie	1 800	40	95	-	-
Histoire - géographie	16 200	73	969	202	-
Sciences économiques	900	19	51	-	-
Lettres	22 500	99	1 296	337	-
Allemand	5 200	31	356	16	-
Anglais	14 500	51	949	113	-
Espagnol	4 200	20	295	6	-
Italien	1 000	6	71	-	-
Arts plastiques	2 600	7	195	-	-
Éducation musicale	3 100	10	227	-	-
Éducation physique	7 400	-	567	-	-
Toutes disciplines d'enseignement général	122 100	767	8 037	591	-
Toutes disciplines d'enseignement technique	32 000	75	900	1 482	-
Disciplines de SES	2 300	-	-	-	177
Total général	156 400	842	8 937	2 073	177

(1) Les enseignants déjà en activité et réussissant aux concours ne sont pas comptés dans ces recrutements. Ce tableau ne présente pas la totalité des disciplines.

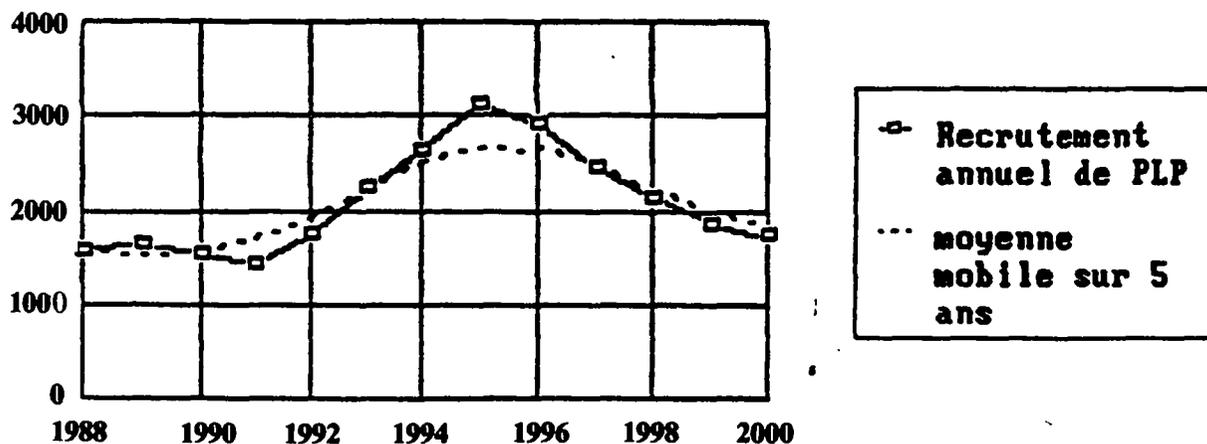
Recrutement externe d'agrégés



Recrutement externe de certifiés



Recrutement externe de P.L.P.



L'ampleur des besoins en recrutement constatée par ces évaluations inciterait sans doute à mettre en oeuvre une véritable programmation pour l'enseignement scolaire, mais le Gouvernement a renoncé à proposer au Parlement une loi de programmation en cette matière.

Cet abandon est d'autant plus regrettable qu'assurer les recrutements nécessaires dans les années à venir sera certainement difficile eu égard à l'état actuel de la condition enseignante.

D. UNE DOTATION TRES INSUFFISANTE : LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES ENSEIGNANTS

Les mesures nouvelles intéressant la situation des personnels enseignants s'élèvent dans le projet de budget pour 1989 à environ 482 millions de francs contre environ 1.280 millions de francs dans le budget voté de 1988.

Nombre de ces mesures sont l'application de plans de revalorisation catégoriels antérieurs. Mais il est également prévu une provision destinée à l'amélioration de la situation des enseignants.

1. Les mesures catégorielles concernant les personnels enseignants et de direction (182.120.261 francs)

a) Plan de revalorisation de la situation des instituteurs (9.284.146 francs)

Le plan de revalorisation de la situation des instituteurs s'est achevé en 1988.

Toutefois, certaines catégories d'instituteurs (instituteurs spécialisés du troisième groupe et instituteurs spécialisés faisant fonction de directeur d'établissement d'enseignement régional du premier degré ou d'établissement spécialisé) n'ont intérêt à opter pour la nouvelle grille de rémunération que lorsqu'ils atteignent le 11^e échelon de leur grade. Ainsi 9.587 instituteurs n'ont pas encore opté pour la nouvelle grille.

Un échancier de trois ans est proposé pour effectuer cette intégration. Il est prévu, au budget 1989, une première tranche portant sur 3.043 emplois.

b) Attribution d'une indemnité spécifique pour les instituteurs en fonction dans les établissements régionaux d'enseignement adapté et les écoles régionales du premier degré (4,3 millions de francs).

Afin de tenir compte de leurs conditions de travail particulières et des contraintes spécifiques liées à l'exercice de leurs fonctions et du non versement en leur faveur de l'indemnité communale de logement, il est proposé d'allouer une indemnité aux instituteurs en fonctions dans les écoles régionales d'enseignement adapté et les écoles régionales du premier degré en remplacement de celle qui leur est actuellement attribuée et dont le montant fixé à 1.800 francs par an n'a jamais été réévalué depuis 1969.

Cette indemnité serait d'un montant annuel de 7.500 francs.

c) Plan d'amélioration de la situation des directeurs d'école sur six ans (18.166.251 francs pour 1989)

Si votre rapporteur constate avec satisfaction que les avantages financiers prévus par le plan d'amélioration de leur situation sont maintenus, il déplore l'abandon envisagé du statut des maîtres-directeurs. Nombre de points du projet de nouveau statut ne lui semblent pas devoir contribuer à la réhabilitation de la fonction d'encadrement à laquelle procédait le « décret Monory », n° 87-53 du 2 février 1987.

d) Revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs exerçant dans les écoles à classe unique (762.183 francs)

Cette revalorisation atteindrait environ 10 %.

e) Réforme du statut des personnels de direction des établissements du second degré (137.734.660 francs)

Le nouveau statut des personnels de direction est régi par un ensemble de décrets du 11 avril 1988.

Il est nécessaire de réduire la diversité des rémunérations entre personnels de direction exerçant des fonctions comparables.

Diverses mesures sont prévues à ce titre dans le projet de budget et notamment le financement de la première phase du plan quinquennal de transformation d'emplois de personnels de direction, laquelle se traduit par la transformation de :

- 31 emplois de 2e classe du corps des personnels de direction de 1ère catégorie en emplois de 1ère classe de 1ère catégorie;

- 346 emplois de 3e classe du corps des personnels de direction de 2e catégorie en emplois de 1ère classe de 2e catégorie;

- 163 emplois de 3e classe du corps des personnels de direction de 2e catégorie en emplois de 2e classe de 2e catégorie.

f) Poursuite de la mise en place du deuxième grade du corps des professeurs de lycée professionnel (P.L.P.) (11.873.021 francs)

Cette opération, lancée en application de la loi de programme sur les enseignements technologiques et destinée à améliorer le niveau de recrutement des enseignants des lycées professionnels ainsi que l'encadrement des établissements et de favoriser la promotion des personnels en place, se traduit par la transformation de 1.620 emplois de P.L.P. du 1er grade et de 80 emplois de professeurs techniques chefs de travaux en 1.650 emplois de P.L.P. du 2e grade et 50 emplois de personnels de direction de 2e catégorie-3e classe.

2. La provision pour l'amélioration de la situation des personnels enseignants

Est inscrite au chapitre 37-93 une provision de **300 millions de francs** en vue de l'amélioration de la situation des personnels enseignants. Si revaloriser la condition enseignante est bien une nécessité impérieuse, qui devrait d'ailleurs se traduire par une dotation autre que symbolique, la procédure semble à votre commission inacceptable au regard de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

S'agissant de crédits provisionnels, cette dotation devrait, aux termes de l'article 8 de l'ordonnance précitée, faire l'objet d'un chapitre distinct, lequel chapitre devrait, aux termes de l'article 10 de ladite ordonnance, être inclus dans la liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel, c'est-à-dire à l'état G. De plus, ces crédits seront utilisés en cours d'exercice dans des conditions que le Parlement ne peut définir. Or, la revalorisation de la situation des enseignants peut consister en transformations d'emploi, type d'opérations pour lequel l'article premier de l'ordonnance précitée a posé comme principe qu'elles ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances.

Votre rapporteur a également noté que ce chapitre 37-93 aurait bien d'autres titres à figurer dans la liste de l'état G, puisqu'y sont également inscrites des provisions pour la célébration du bicentenaire de la Révolution française, pour « faire face aux dépenses liées à la présidence française du conseil des communautés européennes en matière d'éducation » et pour la revalorisation et l'aménagement du régime des bourses à la rentrée de 1989 et pour la création de bourses de prérecrutement.

Ces considérations de régularité budgétaire sont essentielles car, par le biais de telles pratiques, c'est le rôle du Parlement en matière de lois de finances qui est remis en cause.

Mais, en l'occurrence, il est non moins important de souligner la **modicité du « geste » gouvernemental** destiné à signifier sa volonté de revaloriser la condition enseignante.

Peut-on espérer attirer suffisamment d'enseignants de qualité pour répondre aux besoins en assurant, dans le cas d'un enseignant célibataire, sans enfant, vivant à Paris, une rémunération mensuelle de départ avant retenue des cotisations sociales de 7.111 francs pour un instituteur, 7.181 francs pour un P.E.G.C. ou pour un chargé d'enseignement, 7.883 francs pour un professeur certifié et 9.123 francs pour un professeur agrégé ? Une revalorisation substantielle de la condition enseignante est indispensable tant pour reconnaître le rôle éminent de ces personnels que pour assurer un bon niveau d'enseignement.

Le présent projet de budget est loin de satisfaire à cette exigence.

E. MESURES INTERESSANT LA SITUATION DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

Les mesures de revalorisation intéressant ces catégories s'élèvent à 16.287.907 francs, dont notamment :

- amélioration des perspectives de carrière des personnels de catégorie B (11.198.806 francs);
- amélioration des perspectives de carrière des attachés d'administration scolaire et universitaire (3.525.991 francs).

F. LE REMPLACEMENT DES ENSEIGNANTS ABSENTS

1. Dans l'enseignement primaire

Dans l'enseignement du premier degré, il est pourvu au remplacement des maîtres absents par des remplaçants, des suppléants ou des instituteurs titulaires spécialement affectés au remplacement qui travaillent dans le cadre de zones d'intervention limitée ou dans le cadre d'une brigade départementale de remplacement.

Ce dispositif apparaît insuffisamment efficace.

En effet, l'absentéisme des titulaires de postes fixes reste modéré : 5,21 % en 1986-1987 et 5,18 % en 1987-1988 (évaluation).

Donc, le potentiel actuel de remplacement (taux de 6,8 % en 1987-1988) semble satisfaisant. Mais le dispositif ne fonctionne pas bien pour autant. En effet, le **taux d'absentéisme chez les remplaçants** annule les efforts qui ont été faits pour mettre des moyens suffisants au service du remplacement des instituteurs : en 1986, ce taux était de 10,65 %, soit le double de celui enregistré chez les titulaires de postes fixes. Les écarts suivant les départements peuvent être bien plus considérables que ne le laissent paraître ces taux moyens.

La Cour des comptes qui s'est saisie de ce problème en 1988 a estimé que le mauvais fonctionnement du remplacement dans le primaire était imputable aux conditions d'exercice peu motivantes, tant sur le plan pédagogique que sur le plan indemnitaire, des fonctions de remplaçant et à l'absence de réel contrôle de l'inspection académique sur la gestion du système par les inspecteurs départementaux de l'éducation nationale.

Le projet de budget pour 1989 aurait pu donner suite à l'observation de la Cour concernant la nécessité d'une revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (qui est de 59 francs par jour en brigade et de 44 francs par jour en zone d'intervention localisée). Il n'en est rien. Selon les évaluations du ministère, un alignement des deux taux et une revalorisation de 10 % coûterait 76 millions de francs au niveau de l'enseignement élémentaire.

2. Dans l'enseignement secondaire

Le taux d'absentéisme avait augmenté de 5 à 6 % en moyenne de 1983-1984 à 1985-1986, en raison de la mise en place d'actions de formation continue. Au premier trimestre de l'année scolaire 1987-1988, le taux était identique à celui de l'année précédente.

Au premier trimestre 1987-1988, le **pourcentage des jours d'absence remplacés** était de 44 % (contre 45 % au cours de la même période l'année précédente).

D'une manière générale, le remplacement est moins bien effectué dans les lycées professionnels que dans les collèges ou les lycées et les absences les plus longues sont nettement les mieux remplacés.

**Pourcentage des jours d'absence des enseignants ayant fait l'objet d'un remplacement, par type d'établissement et selon la durée des absences
France métropolitaine - 1985-1986 (en %)**

	Collèges	Lycées	Lycées professionnels	Total
Absences de moins de deux semaines	7,3	6,3	5,4	6,7
Absences de deux semaines à un mois	56,4	60,9	49,4	56,0
Absences de plus d'un mois	78,7	87,7	77,7	80,3
TOTAL	45,7	45,5	35,8	43,9
Rappel 1933-1984	49,3	47,9	38,4	47,1

Le remplacement est effectué pour plus de la moitié des jours de remplacement par des personnels sur postes de remplacement, pour 41 % par des personnels rémunérés sur crédits de remplacement et pour 7 % par des personnels rémunérés en heures de suppléance (enseignants ou personnel de surveillance de l'établissement).

**Répartition des jours de remplacement des enseignants
selon le mode de rémunération des remplaçants
France métropolitaine 1985-1986
Total : 100 %**

Mode de remplacement/Durée des absences	Personnels sur postes de remplacement (chapitre 31-33)	Personnels sur crédits de remplacement (chapitre 31-97)	Personnels rémunérés en heures de suppléance
Absences de moins de deux semaines	27,2	21,8	51,0
Absences de deux semaines à un mois	48,3	44,1	7,6
Absences de plus d'un mois	54,8	42,2	3,0
TOTAL	51,6	41,2	7,2

Dans le projet de budget, une mesure nouvelle de 47,5 millions de francs permettra l'ouverture au 1^{er} septembre 1989 des crédits correspondant à la rémunération de 1.000 agents à temps plein pour le remplacement des enseignants absents.

Dans la mesure où le taux d'absentéisme se maintiendrait à 6 %, 60 % des absences, au total, pourraient être suppléées.

III. L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF ET LES ACTIONS PEDAGOGIQUES PREVUES PAR LE PROJET DE BUDGET

A. L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF

1. L'efficacité interne

a) Des taux de succès aux examens relativement satisfaisants

L'évolution des taux de réussite aux examens semble relativement satisfaisante, puisque, de 1981 à 1987, ces taux sont passés :

- de 56,81 % à 59,04 % pour le C.A.P. ;
- de 61,90 % à 65,94 % pour le B.E.P. ;
- de 63,92 % à 65,74 % pour le brevet de technicien ;
- de 65,54 % à 70,63 % pour le baccalauréat d'enseignement général ;
- de 58,45 % à 65,31 % pour le baccalauréat technologique ;
- de 57,45 % à 57,29 % pour le B.T.S.

Cependant, ces taux masquent le fait que, dans nombre de cas, ces diplômes ne sont obtenus qu'au prix de redoublements.

b) Des taux de redoublement croissants dans le secondaire

Ainsi, dans l'enseignement élémentaire, si les taux de redoublement ont évolué favorablement, ils restent cependant souvent trop élevés, notamment au niveau du cours préparatoire (10,1 % en 1987).

Mais la situation est surtout inquiétante dans l'enseignement secondaire où lesdits taux ont en général augmenté.

Les classes de cinquième enregistrent en 1987 une proportion de redoublants de 14,8 % (contre 12,1 % en 1980) ; celles de troisième une proportion de redoublants de 14,0 % (contre 9,6 % en 1980). Les taux les plus importants sont relevés en 1987 dans les classes de seconde et de terminale : respectivement 17,9 % et 19,6 % (contre 14,1 % et 19,0 % en 1980).

L'importance des redoublements explique que moins d'un cinquième des élèves accomplit ses études secondaires dans une durée normale et qu'au-delà de 18 ans, plus de 27 % de scolarisables sont encore dans l'enseignement secondaire.

Par ailleurs, les abandons en cours d'études ne donnent pas une meilleure image de l'efficacité du système éducatif.

c) Les sorties du système éducatif

En 1985, les sorties du système éducatif s'analysaient comme le montre le tableau suivant :

	Niveau de sortie	Taux
SECONDAIRE :	. Premier cycle du second degré et formations préprofessionnelles en un an	4,7 %
	. 3e et classes du second cycle court avant la terminale	7,9 %
	. Terminale des cycles courts professionnels et second cycle long avant la terminale	46,5 %
	. Terminale des seconds cycles longs	9,0 %
	TOTAL SECONDAIRE	68,1 %
SUPERIEUR :	. Classes post baccalauréat avant diplôme	9,3 %
	. Diplôme bac + 2 ans	10,0 %
	. Second ou troisième cycle universitaire ou diplôme de grande école	12,6 %
	TOTAL SUPERIEUR	31,9 %

On constate ainsi que 59,1 % des élèves en 1985 sont sortis du système éducatif au bout du second cycle court ou avant la terminale du second cycle long.

2. L'efficacité externe

L'insertion professionnelle n'est certes pas uniquement conditionnée par la qualité du système éducatif. Cependant, son efficacité et son adaptation aux besoins peuvent aussi s'apprécier par rapport à l'accès à un emploi.

On observe que la part des jeunes débutants sortant du système éducatif dans l'ensemble des recrutements est en forte baisse depuis 1973 : de 13,6 % à 9,3 % en 1986.

Quant au taux de chômage en mars 1987 de l'ensemble des sortants du système éducatif, il s'établissait à 34 % si on considère les apprentis comme des jeunes en formation et à 28 % en incluant l'apprentissage dans l'activité.

L'amélioration constatée par rapport à 1986 où les taux étaient respectivement de 40 % et 33 % est essentiellement imputable au traitement social du chômage.

Cependant, si le chômage d'insertion a tendance à diminuer, la précarité de l'emploi et le chômage récurrent (c'est-à-dire les retombées au chômage) ont beaucoup progressé.

Pour les jeunes sortant de l'enseignement secondaire en 1985, on constatait une forte dégradation de la situation de ceux issus des lycées professionnels et un allongement de la période de chômage avant l'accès au premier emploi pour certaines catégories de jeunes venant des niveaux de formation les plus faibles.

oOo

Ces quelques éléments relatifs à l'efficacité interne et externe semblent à votre rapporteur nécessaires pour mieux apprécier la portée des actions pédagogiques qu'entend mener le Gouvernement, notamment en matière de lutte contre l'échec scolaire, ainsi que les mesures budgétaires relatives à l'insertion professionnelle des jeunes.

B. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE AU SEIN DU PROJET DE BUDGET

Cette lutte peut prendre diverses formes qui font l'objet de mesures nouvelles.

1. La relance d'une technique dont l'efficacité n'est pas encore démontrée : les zones d'éducation prioritaires

Mise en place en 1981 par une circulaire, la politique des zones prioritaires a pour objectif de lutter, à tous les niveaux d'enseignement, contre l'échec scolaire dû aux inégalités socio-culturelles et aux difficultés rencontrées plus spécifiquement dans les banlieues des grandes villes et les zones rurales profondes.

Conçues comme un dispositif global incluant tous les types d'établissements (écoles, collèges, lycées, lycées professionnels), les Z.E.P. sont définies à partir de critères d'ordre social et démographique et d'ordre scolaire.

Cette politique s'est traduite par l'affectation de moyens supplémentaires tant en postes qu'en crédits dans les zones reconnues les plus défavorisées et par l'élaboration de projets éducatifs associant les différents partenaires locaux aux équipes éducatives afin de transformer et d'améliorer les conditions d'enseignement dans les 390 zones prioritaires (80 % en zone urbaine et 20 % en zone rurale).

A partir de 1986, les zones prioritaires n'ont plus fait l'objet de nouvelles instructions ministérielles.

Le projet de budget prévoit une **relance de cette politique** en y consacrant **60 millions de francs supplémentaires** : 21 millions de francs dans le premier degré et 39 millions de francs dans le second degré.

Votre rapporteur s'est interrogé sur cette mesure.

Faut-il relancer les zones d'éducation prioritaires alors que les résultats obtenus n'ont qu'assez rarement fait l'objet d'une évaluation, comme l'a signalé la Cour des comptes dans son rapport de 1988, et que **la réduction de l'échec scolaire dans les zones d'éducation prioritaires, pour autant qu'on puisse l'apprécier, n'est pas évidente ?**

Certes, on a pu constater des baisses du nombre d'élèves par classe dans l'enseignement primaire.

Mais une étude consacrée par la direction de l'évaluation et de prospective aux connaissances scolaires acquises au niveau du cours élémentaire 2e année ne semble-t-elle pas montrer que les résultats enregistrés dans les écoles classées en Z.E.P. sont plutôt moins bons que ceux qui sont mis en évidence dans des écoles présentant des caractéristiques semblables à celles des Z.E.P., mais non classées comme telles ?

C'est d'ailleurs là sans doute le reproche majeur que l'on puisse faire à la **technique des Z.E.P. qui suppose que les enfants en difficulté sont concentrés dans des zones particulières**. On peut préférer la politique d'individualisation des actions d'aide précédemment conduite. Pour le moins, il eût été bon **d'attendre le bilan des zones d'éducation prioritaires** qui est, selon le ministre d'Etat, en cours d'élaboration.

2. Le soutien aux élèves en difficulté

Un **crédit de 130 millions de francs** dont 95 millions de francs pour l'école élémentaire est inscrit au projet de budget pour 1989. Ce crédit d'heures supplémentaires devrait permettre d'organiser le soutien aux élèves en difficulté par une pédagogie adaptée s'adressant à des petits groupes d'enfants.

3. La poursuite de la rénovation des collèges

La réforme des collèges a été mise en oeuvre à partir de la rentrée scolaire de 1984 dans des établissements volontaires. Elle s'étend peu à peu à l'ensemble des collèges.

L'instauration des nouveaux programmes se fait également progressivement : à la rentrée 1988 ont été mis en place les nouveaux programmes de quatrième.

La mise en place de l'enseignement technologique devrait se poursuivre : 1.200 collèges doivent recevoir un premier équipement et 2.400 autres un complément d'équipement plus performant que celui dont ils disposent déjà.

Par ailleurs, à compter de la rentrée 1988, l'ensemble des P.E.G.C. exerçant dans les collèges non encore entrés en rénovation ont vu leurs obligations de service ramenées à 20 heures 30.

Au titre de la rénovation des collèges, il est prévu une **mesure nouvelle de 150 millions de francs pour des heures supplémentaires.**

4. Les stages en entreprise

Pour les stages en entreprise des élèves des enseignements technique et professionnel est prévue une **mesure nouvelle de 65 millions de francs**, qui est la consolidation du décret d'avance.

5. Les intervenants extérieurs dans l'enseignement technique

Les **crédits** destinés au recrutement d'intervenants extérieurs dans l'enseignement technique sont **majorés de 18 millions de francs.**

6. Le fonds d'aide à l'innovation

Le fonds d'aide à l'innovation a été créé dès la rentrée de 1988. Il s'agit là de la reprise d'une idée lancée par le précédent ministre.

Il bénéficie d'une dotation de **153 millions de francs** au titre de l'**enseignement public** (dont 90 millions de francs représentent la consolidation du décret d'avance) et de **17 millions de francs** au titre de l'**enseignement privé.**

Si l'objectif de cette création, qui est la promotion de la réussite des élèves, ne peut que recevoir l'approbation, les voies pour l'atteindre (financement de projets pédagogiques originaux tendant à la diversification des filières de réussite et à la modernisation des contenus et des méthodes d'enseignement afin de tenir compte de l'évolution de l'environnement technologique, culturel, économique et social) restent encore trop floues pour que l'on puisse se prononcer sur l'utilité de ce fonds. En tout cas, **l'usage de la procédure d'urgence du décret d'avance** pour constituer la dotation de ce fonds à la rentrée de 1988 **ne s'imposait pas avec évidence** et sa conformité au regard de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est douteuse.

C. LE RENFORCEMENT DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE CONSACRES A L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Le dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes quittant ses établissements mis en place par le ministère de l'Education nationale en 1986-1987 comporte diverses modalités : les sessions d'information et d'orientation destinées à permettre aux jeunes de construire un projet professionnel réaliste; les cycles d'insertion professionnelle par alternance qui doivent permettre aux jeunes sans qualification et en difficulté scolaire de reprendre une formation visant un C.A.P., un B.E.P. ou l'accès à l'emploi; les aides à la recherche d'emploi; les modules de repréparation d'examen dans un cadre différent de celui du redoublement ordinaire; les formations complémentaires d'initiative locale, adaptées aux besoins économiques locaux et régionaux et dont le contenu est fixé par convention entre un établissement scolaire et une entreprise.

Pour l'année scolaire 1988-1989, le dispositif a été étendu aux lycées d'enseignement général et technique.

Ces divers modes de formation permettent rarement l'accès direct à un emploi. Ils débouchent le plus souvent sur le retour en formation initiale, le contrat d'apprentissage, les stages d'initiation à la vie professionnelle, les T.U.C. et les contrats de qualification ou d'adaptation.

Pour 1989, l'objectif serait de **doubler les places d'accueil** dans les cycles d'insertion professionnelle par alternance, les modules de repréparation d'examen et les formations complémentaires d'initiative locale et d'ouvrir environ 8.000 places pour des jeunes issus des lycées, avec ou sans baccalauréat, désireux d'entrer rapidement dans la vie active.

Les crédits inscrits à ce titre passent à 340 millions de francs, soit une **augmentation de 197 millions de francs.**

D. LES PROGRAMMES

Le ministère entend mener une réflexion sur le contenu des programmes pour lutter contre leur inflation et mieux les équilibrer.

Votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur trois points spécifiques.

1. L'enseignement des langues : un développement souhaitable mais des crédits insuffisants et des modalités pratiques obscures

Pour le lancement d'expériences d'enseignement d'une première langue vivante à l'école élémentaire et pour le développement de l'enseignement de la seconde langue dans les collèges et les lycées professionnels, sont dégagés des moyens nouveaux en heures supplémentaires à hauteur de 20 millions de francs.

On ne peut que louer l'intention car une action en ce domaine est effectivement indispensable. Mais les crédits nouveaux dégagés ne semblent pas à la hauteur des ambitions. De plus, en ce qui concerne l'apprentissage de la première langue dans le primaire, les modalités pratiques n'apparaissent pas encore clairement : telle langue sera-t-elle imposée ou un choix sera-t-il donné ? Quels personnels assureront cet enseignement ? Comment seront-ils formés ? Comment cet apprentissage s'insérera-t-il dans les programmes et les emplois du temps ?

2. Le devenir incertain des enseignements artistiques

L'effort pour leur développement n'est pas très clairement distingué dans le projet de budget. Alors qu'au sein du budget de la culture un renforcement est prévu à ce titre, ici les crédits ne semblent guère évoluer, si ce n'est qu'il est annoncé, sans que cela apparaisse dans le fascicule budgétaire, que dans le cadre des actions en faveur des zones d'éducation prioritaires d'une part, et du fonds d'aide à l'innovation d'autre part, des crédits d'heures supplémentaires et de vacations seraient destinés principalement aux enseignements artistiques.

Il aurait été souhaitable que fût disponible dans les délais l'état récapitulatif des crédits affectés aux enseignements artistiques qui doit être présenté annuellement en annexe du projet de loi de finances en application de l'article 16 de la loi du 6 janvier 1988.

3. Les programmes d'histoire

En abordant brièvement cette question, votre rapporteur est conscient de déborder du simple examen des crédits qui lui incombe. Cependant, n'est-il pas nécessaire d'attirer l'attention sur l'incohérence des décisions prises par les ministres successifs de l'éducation nationale qui se traduit par de perpétuels bouleversements des programmes d'histoire ?

Les précédents programmes d'histoire du second cycle ont été introduits de 1981 à 1983. S'ils revenaient fort heureusement à un enseignement quelque peu plus chronologique, ils confondaient au niveau de la terminale histoire et actualité, s'étendant jusqu'à nos jours.

En 1985, une réforme des programmes de seconde est entreprise qui prévoit l'étude de la période 1789-1880 en réintroduisant une stricte chronologie. Elle sera mise en application en 1987. Mais les programmes de première, non modifiés, ne débutaient qu'en 1914. Il est donc alors entrepris une refonte des programmes de première et de terminale qui vient d'aboutir pour la rentrée 1988. L'étude de la seconde guerre mondiale intervient en fin de classe de première et la terminale doit permettre de couvrir la période débutant en 1945 mais dans une optique très particulière puisque, s'il y a bien une partie du programme consacrée à la France depuis 1945, les deux autres parties prétendent donner une vision claire des grands enjeux mondiaux à travers l'étude de la construction du monde contemporain et celle du monde actuel. Cette conception de l'histoire en terminale risque fort d'être parfaitement inadaptée aux élèves de ce niveau car brouiller la chronologie ne permet certainement pas de donner aux jeunes citoyens une notion très limpide du monde contemporain.

oOo

Améliorer l'efficacité du système éducatif, c'est aussi permettre aux enfants issus de familles à revenus modestes de poursuivre leurs études dans de bonnes conditions.

IV. L'AIDE AUX FAMILLES : LA STAGNATION DES CREDITS DESTINES AUX BOURSES

A. LES DEPENSES SCOLAIRES DES FAMILLES

En moyenne, pour la rentrée 1988, les familles ont dépensé, en moyenne :

- 593 francs pour un élève entrant en classe de 6e,
- 491 francs pour un élève entrant en classe de 4e,
- 882 francs pour un élève entrant en classe de seconde,
- 908 francs pour un élève entrant en 1ère année de lycée professionnel (classes du secteur secondaire),
- 676 francs pour un élève entrant en 1ère année de lycée professionnel (classes du secteur tertiaire).

Ces évaluations retiennent les dépenses d'achat de livres scolaires, de papeterie scolaire, d'habillement demandé par l'école (blouses, tenue de sport), de matériels professionnels, les frais d'assurance, d'enveloppes et de timbres.

L'augmentation de ces dépenses par rapport à l'année précédente varierait entre 1,9 % et 2,4 %.

On peut évaluer que les familles auront dépensé pendant toute l'année :

- 1.216 francs pour un élève de 6e,
- 1.152 francs pour un élève de 4e,
- 1.674 francs pour un élève de seconde,
- 1.604 francs pour un élève de lycée professionnel (secteur secondaire),
- 1.055 francs pour un élève de lycée professionnel (secteur tertiaire).

Mais les familles doivent supporter d'autres frais liés à la scolarité : dépenses de pension ou de demi-pension, de transport scolaire, dépenses socio-éducatives.

Le tableau ci-après fait apparaître pour quelques exemples la part des dépenses scolaires restant à la charge des familles aidées.

**Dépenses scolaires restant à la charge des familles
(en francs)**

Classes	Dépenses et aides	
Sixième	Fournitures	1.216
	Demi-pension	1.860
	Total dépenses (a)	3.076
	Bourses (taux moyen) (b)	645
	Charge nette (a) - (b)	2.431
Quatrième	Fournitures	1.152
	Demi-pension	1.860
	Total dépenses (a)	3.012
	Bourse (taux moyen) (b)	645
	Charge nette (a) - (b)	2.367
Première année lycée professionnel tertiaire	Fournitures	1.055
	Demi-pension	1.935
	Total dépenses (a)	2.990
	Bourse (taux moyen) (b)	2.206
	Charge nette (a) - (b)	784

B. L'EVOLUTION DES CREDITS D'AIDE AUX FAMILLES

Les aides de l'Etat prennent différentes formes.

Il peut s'agir d'aides directes (bourses nationales; allocation de rentrée scolaire) ou indirectes (prise en charge par l'Etat d'une part des dépenses liées au fonctionnement des services d'internat et de demi-pension; transports scolaires en Ile-de-France et dans les territoires d'outre-mer; prêt gratuit des manuels dans le premier cycle).

Les crédits destinés au versement de l'allocation de scolarité sont inchangés (405.697.000 francs).



En revanche, la contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires progresse de 339.547.944 francs à 364.259.944 francs, soit une augmentation de plus de 7 %.

Quant à la dotation réservée aux bourses et secours d'études (chapitre 43-71), elle régresse de 4 millions de francs et s'établit donc au niveau de 2.538.088.365 francs. Cependant, au chapitre 37-93 « Réformes administratives et pédagogiques », a été inscrite une provision de 100 millions de francs pour la revalorisation et l'aménagement du régime des bourses à la rentrée de 1989 et pour la création de bourses de prérecrutement. Cette provision appelle plusieurs commentaires.

La constitution de cette dotation supplémentaire sous forme de provision est contestable car le Parlement n'est pas à même de savoir dans quelles proportions elle sera utilisée pour la revalorisation d'une part et pour l'aménagement du régime des bourses (aménagement nécessaire, le système existant étant d'une lourdeur extrême). De plus, il n'est pas possible de distinguer à la lecture du fascicule budgétaire la part destinée aux bourses du secondaire et celle destinée aux bourses de prérecrutement, dont l'objet est tout-à-fait différent. En fait, sur les 100 millions de francs, 24 millions seulement sont prévus pour les bourses nationales du second degré. Ainsi, compte tenu de la régression de 4 millions de francs enregistrée au chapitre 43-71, l'amélioration de la dotation des bourses et secours d'études s'élève pour 1989 à 20 millions de francs, soit une progression de 0,8 %, qui s'analyse comme une régression en francs constants (1).

Le montant de la part de bourse est resté fixé, au niveau des collèges, à 168,30 francs depuis 1982 et, au niveau du second cycle, à 225 francs depuis 1985.

Quant au taux moyen des bourses, il était en 1986-1987 de 645 francs dans le premier cycle, de 2.206 francs dans le second cycle court (somme à laquelle s'ajoute, pour 60 % des boursiers préparant un C.A.P. ou un B.E.P., la prime à la qualification d'un montant de 2.811 francs) et de 1.812 francs dans le second cycle long (somme à laquelle s'ajoute, pour les boursiers entrant en seconde, la prime d'entrée en seconde de 900 francs en 1986 et 900 francs en 1987).

L'évolution des bourses a accumulé ces dernières années un retard certain que le projet de budget pour 1989 semble devoir accentuer.

(1) Cf. seconde délibération.

V. L'ENSEIGNEMENT PRIVE

L'ouverture des **110 contrats supplémentaires** au titre de la consolidation des moyens autorisés à la **rentrée de 1988** et des **1.000 contrats supplémentaires au 1er septembre 1989** représente un coût de 17.902.610 francs et de 54.250.333 francs, soit au total de 72.152.943 francs. Ces créations résultent de la stricte application du principe de la parité.

Globalement, les **crédits affectés à l'enseignement privé** passent de 21.802 millions de francs à 23.176,8 millions de francs, soit une **progression de 6,3 %**.

Outre l'augmentation du nombre de maîtres sous contrat, cette évolution reflète notamment la **poursuite du rattrapage du forfait d'externat** : + 335 millions de francs, mais dont 100 millions de francs au titre d'une mesure de gestion prise en 1988.

Cette participation de l'Etat aux dépenses de rémunérations des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association prend la forme d'un forfait versé par élève et par an, calculé selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public.

Le retard de cette contribution a été évalué à 723 millions de francs en 1987 et la première mesure de rattrapage dans la loi de finances pour 1988 s'élevait à 150 millions de francs.

Au total, les mesures nouvelles concernant les établissements privés sont les suivantes (en millions de francs) :

Personnels enseignants

- Actualisation des rémunérations	869,0
- Création de 1.000 contrats à la rentrée de 1989	54,2
- Consolidation de 110 contrats supplémentaires accordés en 1988	17,9
- Extension des mesures catégorielles prévues pour le secteur public (application de la loi Guerneur)	38,5
- Soutien des élèves en difficulté et développement de l'enseignement des langues vivantes	20,0
- Formation des personnels	19,0

Fonctionnement des établissements (forfait d'externat)

- Actualisation des rémunérations des personnels non enseignants	76,4
- Mise à niveau	235,0
- Consolidation du virement effectué en 1988	100,0

Stages en entreprise des élèves préparant le baccalauréat professionnel	16,0
---	------

Fonds d'aide à l'innovation	17,0
-----------------------------------	------

Enseignement primaire à Wallis et Futuna	1,5
--	-----

TOTAL	1.464,5
--------------------	----------------

VI. L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE

Votre rapporteur se bornera à présenter trois points qui peuvent susciter des inquiétudes ou simplement quelques interrogations.

A. L'ORGANISATION DES EXAMENS ET CONCOURS : DES CREDITS SANS CESSE AUGMENTES

La Cour des comptes en 1986 a pu dénoncer le laxisme et les irrégularités qui affectent la gestion de ce service.

Or, le chapitre 37-82 « Examens et concours » est augmenté de 117,7 millions de francs, soit près de 27 %. Certes, l'évolution de la scolarité augmente les besoins. Cependant, cette croissance ininterrompue (+ 10 % en 1988) semble appeler à la vigilance, d'autant plus qu'en 1988 la dotation initiale du chapitre précité dut, une fois de plus, être abondée par décret d'avance, au point que, au 9 août 1988, les crédits consommés à ce titre s'élevaient à 583.558.926 francs, soit un dépassement de 147.536.429 francs. Cela semble signifier que, si un effort rigoureux de gestion n'est pas entrepris, la dotation prévue pour 1989 sera encore augmentée en cours d'année.

B. LA MODERNISATION : LE DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE DE GESTION

La modernisation de l'administration de l'éducation nationale passe par le développement de l'informatique de gestion.

En 1989, il devrait être procédé à la refonte de la gestion des personnels de l'enseignement supérieur, à l'informatisation de la gestion des personnels d'inspection et de direction, à la modernisation de la gestion des personnels détachés et à la mise en place d'une base de données statistiques sur les établissements interrogeable par les directions du ministère.

Par ailleurs, dans le domaine de la bureautique, il est envisagé le développement des réseaux locaux, la prise en compte du nouvel auto-commutateur, l'archivage électronique et la prise en compte systématique des problèmes d'ergonomie et de condition de travail des agents.

Les crédits consacrés aux **dépenses informatiques, bureautiques et télématiques** s'élèveront à 358.661.805 francs pour l'administration générale et l'inspection, soit + 38 millions de francs.

En revanche, les **dépenses ordinaires** au titre de l'**informatique pédagogique** (82,7 millions de francs) enregistrent une **diminution de 100 millions de francs**, ce qui est une incidence de l'échéance des marchés de crédit-bail du plan « **informatique pour tous** ».

En ce qui concerne le primaire, ce plan a permis d'équiper la quasi-totalité des écoles publiques d'un équipement informatique minimal, mis à disposition des communes par l'Etat à titre gratuit pendant toute la durée du crédit-bail, soit jusqu'au 31 janvier 1989.

A partir de cette date, la propriété de l'équipement sera transférée à titre gratuit aux communes, sauf si elles préfèrent le restituer à l'Etat. Il leur appartiendra d'en assurer la maintenance ainsi que le renouvellement, voire de le compléter.

Il est à craindre que le désengagement de l'Etat ne conduise parfois à l'abandon de l'utilisation de cet équipement par manque de moyens des communes, ce qui conduirait au gaspillage de l'effort financier considérable effectué par l'Etat dans le cadre du plan « **informatique pour tous** ».

C. LA POLITIQUE DE COMMUNICATION DU MINISTERE

Au titre de la **communication**, est inscrite une **mesure nouvelle de 14.950.000 francs** dont 8.950.000 francs pour les campagnes de communication (chapitre 34-98) et 6 millions de francs pour les programmes académiques d'information et de communication et de formation des cadres à la communication (chapitre 37-10).

Votre rapporteur observe que, **si organiser des campagnes publicitaires pour recruter des enseignants peut être nécessaire pour susciter des vocations, une revalorisation des situations serait certainement plus attractive.**

VII. LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée et complétée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, a fixé la nouvelle répartition de compétences, entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'enseignement, qui a été mise en oeuvre à partir du 1er janvier 1986.

L'article 14 de cette loi a prévu que la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des établissements scolaires du second degré sont assurés par le département en ce qui concerne les collèges, et par la région, en ce qui concerne les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime aquacole et les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L.815-1 du code rural. Toutefois, demeurent de la compétence de l'Etat, d'une part, les dépenses pédagogiques dont la liste a été arrêtée par le décret n° 85-275 du 25 février 1985, et, d'autre part, les dépenses de personnel.

A. LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT AU SEIN DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les dotations des titres V et VI augmentent globalement de 200,8 millions de francs en autorisations de programme (+ 20,31 %) et, à structures constantes, de 146,43 millions de francs en crédits de paiement (+ 15,33 %) (1).

Ces évolutions reflètent :

- un effort d'adaptation de l'équipement pédagogique des collèges, lycées et lycées professionnels (724,3 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement dotent le chapitre 56-37, ce qui représente une augmentation de 19 %). A ce titre, il est prévu de procéder à l'acquisition de matériels spécialisés :

(1) Cf. seconde délibération.

- pour développer l'informatique pédagogique dans les centres d'information et d'orientation et dans les écoles normales primaires,

- pour développer l'informatique pédagogique et l'audiovisuel dans les écoles régionales du premier degré,

- pour introduire et développer l'enseignement technologique, l'informatique pédagogique et l'audiovisuel dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, dans les collèges, les lycées et les lycées professionnels.

Seraient également acquis des matériels technologiques pour les écoles normales nationales d'apprentissage et pour les centres de formation des professeurs du technique;

- un effort pour les investissements directs de l'Etat au titre de l'administration générale et l'équipement immobilier des établissements d'enseignement et des centres d'information et d'orientation à sa charge : les autorisations de programme et les crédits de paiement du chapitre 56-01 passant respectivement de 244.856.000 francs à 326 millions de francs (soit + 33,1 %) et de 218.774.000 francs à 239 millions de francs (soit + 9,24 %).

Ce chapitre inclut les crédits d'investissement au bénéfice des établissements publics (+ 4,6 millions de francs en crédits de paiement et + 9,4 millions de francs en autorisations de programme), dont l'augmentation est imputable à une action d'équipement informatique de ces établissements et aux travaux de rénovation du Centre international d'études pédagogiques.

Cet effort global en matière d'équipement au sein du budget de l'enseignement scolaire contraste avec l'évolution des deux dotations inscrites au budget de l'Intérieur et destinées à la compensation du transfert de compétences : la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

B. L'EVOLUTION DES CREDITS DECENTRALISES

La dotation régionale d'équipement scolaire est attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent.

La dotation départementale d'équipement des collèges est attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges.

**Evolution des crédits décentralisés en 1989
(en francs)**

Autorisations de programme :	
- Dotation régionale d'équipement scolaire (budget de l'Intérieur)	2.291.746.000
.....	(+ 3,99 %)
- Dotation départementale d'équipement des collèges (budget de l'Intérieur)	1.133.713.000
.....	(+ 3,99 %)
TOTAL	3.425.459.000
.....	(+ 3,99 %)
.....	
Crédits de paiement :	
- Dotation régionale d'équipement scolaire	2.223.957.000
.....	(+ 4,70 %)
- Dotation départementale d'équipement des collèges	1.100.178.000
.....	(+ 4,61 %)
TOTAL	2.324.135.000
.....	(+ 4,67 %)

Les autorisations de programme et les crédits de paiement évoluent désormais à un rythme quasiment identique.

En 1988, les départements ont consacré 2.455 millions de francs au fonctionnement des collèges et 3.771 millions de francs à leur équipement et, la même année, les régions ont consacré 2.932 millions de francs au fonctionnement des lycées et 5.540 millions de francs à leur équipement.

Les crédits affectés aux collectivités territoriales apparaissent très en-deçà des besoins.

La loi de finances rectificative pour 1987, n° 87-1061 du 30 décembre 1987, avait certes ouvert une contribution exceptionnelle en faveur de l'équipement des lycées d'un montant de 1,2 milliard de francs en autorisations de programme et de 500 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits de paiement couvrant le solde de ces autorisations de programme doivent être inscrits dans la loi de finances rectificative pour 1988.

Mais une opération ponctuelle comme cette contribution, quelque appréciable qu'elle soit, ne saurait suppléer l'absence d'abondement suffisant de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Or, cette revalorisation est toujours subordonnée au dépôt du rapport de la commission consultative sur l'évaluation des charges. En effet, afin d'établir clairement les besoins, la loi de finances pour 1987, en son article 98, a prévu que les travaux de cette commission feraient l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances, rapport appréciant pour chaque région l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en fonction de l'évolution démographique de la population scolaire et en fonction de l'état du patrimoine transféré aux régions.

La commission consultative ayant demandé, s'agissant du patrimoine, qu'une étude plus approfondie soit engagée, une mission des inspections générales des ministères concernés a été constituée et une enquête complémentaire entreprise dont les modalités ont été précisées par une circulaire du 28 avril 1988. Les résultats sont actuellement en cours d'exploitation.

Dans l'attente de connaître l'incidence financière de ces transferts de compétences aux régions, il serait souhaitable de prévoir de nouveau une contribution exceptionnelle pour l'équipement des lycées.

Quant aux collèges, les effectifs des élèves doivent connaître une évolution très différente de celle des lycées. Cependant, à ce niveau aussi, l'état du patrimoine immobilier justifierait certainement une révision à la hausse de la dotation départementale d'équipement des collèges.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1989 n'est pas sans mérites. Un effort financier global est certes fait. Mais il ne place cependant pas l'enseignement scolaire au premier rang des priorités gouvernementales. De plus, certaines mesures (par exemple reprise des mises à disposition, renonciation au statut des maîtres-directeurs ou relance des zones d'éducation prioritaires) remettent en cause la politique menée par le précédent gouvernement d'amélioration du système éducatif, politique qu'avait approuvée votre commission. Enfin, et surtout, le projet de budget n'apporte pas de véritable mesure nouvelle pour la revalorisation de la situation des enseignants. Or, une revalorisation significative est indispensable car elle conditionne les possibilités de recrutement et leur qualité. Il est vain d'inscrire dans la loi de finances, si ce n'est pour faire nombre, des créations d'emplois pour des élèves instituteurs ou des professeurs stagiaires si l'on sait que ces postes ne pourront pas être pourvus.

Il est devenu urgent d'établir un plan de revalorisation à l'appui d'une programmation des recrutements. Une simple loi d'orientation n'y suffira sans doute pas.

SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération trois amendements concernant la section « Enseignement scolaire » :

1. Un amendement au titre III de majoration des crédits du chapitre 37-93 « Réorganisation administrative et réformes pédagogiques » de 4 millions de francs afin de financer des **actions d'innovation** et de modernisation administrative **initiées par les personnels techniques et ouvriers** des établissements d'enseignement.

2. Un amendement qui procède à trois opérations :

a) Les bourses nationales de l'enseignement secondaire

Votre rapporteur avait regretté que la dotation totale à ce titre n'enregistrât, dans le projet de budget, qu'une progression de 0,8 % (soit + 20 millions de francs).

L'amendement du Gouvernement a ouvert **170 millions de francs de crédits supplémentaires** à ce titre (au chapitre 43-71), ce qui porterait la dotation destinée aux bourses à 2.670 millions de francs, soit une **progression de 7,6 %** par rapport au budget voté de 1988.

Il y a lieu de se féliciter de cette mesure, même s'il reste vrai que le système actuel des bourses nécessiterait d'être révisé.

b) Les subventions à diverses associations

Les crédits de subventions à diverses associations (chapitre 43-80) sont majorés de 5,6 millions de francs.

c) La suppression de 500 emplois de professeurs certifiés stagiaires

La création de 500 emplois de maître de conférence de 2e classe à la rentrée 1989 à la section « Enseignement supérieur » est gagée par la suppression à la section « Enseignement scolaire » de 500 emplois de professeurs certifiés stagiaires que l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qualifié de « vacants compte tenu du rendement escompté des concours de recrutement en 1989 ».

Le coût de cette opération, qui est neutre pour le budget de l'Education nationale, se solde pour la section « Enseignement scolaire » par une **réduction de crédit de 16,461 millions de francs** (soit - 15,961 millions de francs à l'article 60 du chapitre 31-93 et - 0,5 million de francs à l'article 50 du chapitre 33-91).

Le projet de budget initial de l'enseignement scolaire prévoyait la création au 1er septembre 1989 de 2.762 emplois de professeurs stagiaires dont 1.562 de professeurs certifiés stagiaires.

Le nombre de créations d'emplois de professeurs certifiés stagiaires est donc ramené à 1.062.

On peut alors s'interroger :

- ou bien ces postes de stagiaires vont vraiment manquer par rapport aux besoins de recrutement. Faut-il dépouiller l'enseignement scolaire pour satisfaire aux besoins de l'enseignement supérieur ?

- ou bien les inquiétudes de votre rapporteur quant aux possibilités de recrutement sont confirmées, cela semble être le cas. Mais alors **pourquoi afficher des créations d'emplois dans le projet initial si le Gouvernement sait qu'il ne pourra pas pourvoir à ces emplois ?**

3. Un amendement au titre V majore les autorisations de programme et les crédits de paiement de 680.000 francs.

Il s'agit de financer la rénovation d'un rectorat (250 000 francs sur le chapitre 56-01, article 80) et d'accroître la dotation destinée à l'équipement technologique d'un lycée (430.000 francs sur le chapitre 56-37, article 20).

AMENDEMENT
ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 62 BIS

L'article 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avait posé le principe de l'attribution par l'État aux communes d'une dotation spéciale destinée à compenser la charge supportée par elles pour le logement des instituteurs.

Aux termes de l'article 35 de la loi de finances pour 1983, cette dotation fut intégrée dans la dotation globale de fonctionnement.

Mais, par la suite, la « dotation spéciale instituteurs » a été individualisée par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'Etat, continue cependant à évoluer annuellement comme la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire comme le produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

La loi de 1985 prévoit néanmoins dans le dernier alinéa du paragraphe I de son article premier qu'à terme, la charge directe du logement des instituteurs sera restituée à l'Etat, puisque la dotation doit être supprimée « dès que l'Etat sera en mesure de verser directement aux personnels concernés une indemnité pour leur habitation présentant pour eux un avantage équivalent ».

Votre Commission des Finances, lors de l'examen des crédits de l'enseignement scolaire, a décidé, sur proposition de M. Jacques Descours Desacres, de proposer au Sénat un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 62 bis du projet de loi de finances afin de simplifier la gestion de ce système.

Votre Commission n'est pas allée jusqu'à vous demander d'attribuer à l'Etat la charge totale et directe du logement des instituteurs.

Il est en effet maintenu une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'Etat. Mais cette nouvelle dotation est versée aux communes au titre des charges qu'elles supportent pour le logement **effectif** des instituteurs, alors que la « dotation spéciale instituteurs » à laquelle elle se substitue était destinée à compenser toutes les charges supportées par les communes au titre du logement des instituteurs, qu'elles assurent le logement effectif des instituteurs ou qu'elles leur versent une indemnité de logement compensatrice.

Désormais, c'est l'Etat qui versera aux instituteurs non logés par les communes une indemnité compensatrice.

Le montant de la nouvelle dotation versée aux communes sera déterminé, pour chaque exercice, comme résultant du produit du nombre d'instituteur dont le logement est effectivement assuré par les communes lors de l'exercice précédent par le montant d'une attribution de référence.

Pour 1989, le montant de cette attribution unitaire de référence est fixé à 11 341 francs, soit le montant unitaire pour 1988 de la « dotation spéciale instituteurs » actuelle (10 386 francs) multiplié par le coefficient d'évolution de la dotation globale de fonctionnement pour 1989.

Ultérieurement, ce montant continuera à évoluer comme la dotation globale de fonctionnement (et donc comme les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée).

En revanche, l'évolution de l'indemnité compensatrice, désormais versée directement par l'Etat aux instituteurs non logés par les communes, sera sans lien avec l'évolution de la nouvelle « dotation spéciale instituteurs » et de la dotation globale de fonctionnement.

Pour 1989, cette indemnité devrait représenter pour chaque instituteur un avantage au moins équivalent à celui que lui procurait l'indemnité qu'il recevait de la commune en 1988.

Les montants de l'indemnité que versaient les communes étant variables, il serait souhaitable qu'il soit procédé à une harmonisation sur l'ensemble du territoire dans les dix années à venir dans des conditions que fixera le pouvoir réglementaire. Cette harmonisation ne devrait cependant pas conduire à une uniformisation, afin de tenir compte des situations locales différentes en matière de conditions de logement.

Les crédits nécessaires au versement de cette indemnité compensatrice seraient inscrits au budget du ministère chargé de l'enseignement scolaire.

Texte de l'amendement
Article additionnel après l'article 62 bis

Après l'article 62 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Le paragraphe I de l'article premier de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985, relative à la dotation globale de fonctionnement, est ainsi rédigé :

« I.- A compter de l'exercice 1989, les communes reçoivent une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'Etat, au titre des charges qu'elles supportent pour le logement effectif des instituteurs.

« Cette dotation est répartie par le comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs qui sont logés par chaque commune.

Le montant de cette dotation est, pour chaque exercice, égal au produit d'une attribution unitaire de référence par le nombre d'instituteurs dont le logement est effectivement assuré par les communes lors de l'exercice précédent.

« Pour l'exercice 1989, le montant de l'attribution unitaire de référence est égal à 11 341 francs, sans préjudice d'une éventuelle régularisation calculée dans les conditions prévues à l'article L.234-1 du Code des communes.

« Pour les exercices ultérieurs, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation mentionnée à l'alinéa qui précède. »

II.- A compter de l'exercice 1989, les instituteurs qui ne sont pas logés par les communes reçoivent une indemnité compensatrice versée par l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Réunie le jeudi 17 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, enseignements scolaire et supérieur : I. Enseignement scolaire.

La Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits demandés pour 1989.