

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1989

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 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

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 special : M. Jacques DELONG

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthus, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gaetschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luquet, Michel Manet, Jean Pierre Musseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellaum, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voinin

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 12), 921 (Tome IV) et T.A 181.
Sénat : 58 (1989 1990).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	13
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS	15
I. Les conditions générales d'exécution du budget de 1989	15
II. Le projet de budget pour 1990	23
III. Le poids du budget de l'enseignement scolaire : comparaisons	26
CHAPITRE DEUX - LA GESTION DES PERSONNELS	31
I. Les créations d'emplois dans le projet de budget	31
II. La portée des créations d'emplois	37
III. Les besoins en recrutement	43
CHAPITRE TROIS - LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE	53
I. Les mesures statutaires	54
II. Les mesures indemnitaires	67
III. La portée de la revalorisation de la condition enseignante	76
CHAPITRE QUATRE - L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF ET LES ACTIONS PEDAGOGIQUES PREVUES PAR LE PROJET DE BUDGET	79
I. L'efficacité du système éducatif	79
II. La lutte contre l'échec scolaire	83
CHAPITRE CINQ - L'AIDE AUX FAMILLES	93
I. Les dépenses scolaires des familles	93
II. L'évolution des crédits d'aide aux familles	94

	Pages
	-
CHAPITRE SIX - L'ENSEIGNEMENT PRIVE	101
I. Les moyens d'enseignement	101
II. Les personnels enseignants	101
III. Le forfait d'externat	102
IV. Les dépenses pédagogiques	103
V. La formation des personnels	103
CHAPITRE SEPT- LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	105
I. Le renforcement de l'informatique de gestion	105
II. Le développement des examens et concours	106
III. L'augmentation des crédits de communication et d'information	107
CHAPITRE HUIT - LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE	109
I. L'effort d'équipement au sein du budget de l'enseignement scolaire	109
II. La faible progression des crédits décentralisés	112
CONCLUSION	117
ARTICLE RATTACHE	119
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEENATIONALE	121

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. La présentation des documents budgétaires

Votre rapporteur avait regretté l'année passée l'inscription d'une provision de 300 millions de francs au chapitre 37.93, afin de financer l'amélioration de la situation des personnels enseignants, dans des conditions inacceptables au regard de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Il déplore que le Gouvernement n'ait que peu perçu la nécessité de respecter les dispositions applicables à la présentation des documents budgétaires, puisque la revalorisation des corps d'inspection conduit à l'inscription d'une provision de 18 millions de francs au chapitre 37.93, qui ne figure pas davantage que l'année passée à l'état G (et l'amélioration de la situation des personnels des bibliothèques une provision d'1,2 million de francs).

II. La priorité accordée à l'enseignement

Celle-ci se traduit par une augmentation de 8,6 % des moyens de l'enseignement scolaire, supérieure à l'évolution des dépenses publiques (5,7 %). Depuis 1988, le budget de l'Enseignement scolaire a ainsi progressé de 14,1 %, sa part dans le budget de l'Etat passant de 15,7 % à 16,2 % (15,8 % en 1989).

L'importance de cet effort conduit à se demander s'il est toujours bien orienté.

III. La portée de la revalorisation de la situation des personnels

L'ensemble des mesures intéressant la situation des personnels enseignants atteint un montant qui dépasse 4 milliards de francs. Il obéit à trois orientations principales :

- de nouvelles perspectives de carrière ;

- . Les instituteurs, dont la grille de rémunération est par ailleurs revalorisée, pourront désormais entrer dans le nouveau corps des écoles et seront alors classés en catégorie A.

. Les enseignants du second degré ainsi que les personnels d'éducation et d'orientation bénéficient de perspectives de carrière améliorées grâce à plusieurs dispositions (rééchelonnements indiciaires, créations et élargissement de hors-classe, plans d'intégration dans les corps supérieurs, attribution de bonifications indiciaires).

- un système indemnitaire modifié ;
- des débuts de carrière très sensiblement améliorés.

Afin de remédier à la crise de recrutement qui menace d'affecter l'enseignement, il est proposé un effort particulier qui permettra, d'une part, de majorer les rémunérations des élèves-instituteurs et des élèves professeurs dès après leurs trois premiers mois de formation, d'autre part, d'accélérer les passages des premiers échelons pour les instituteurs, les professeurs certifiés et assimilés et les professeurs agrégés.

En revanche, votre rapporteur s'interroge sur le sens qu'il convient de donner à la création d'un congé de mobilité rémunéré d'un an qui donnera, dès 1990, la possibilité à 1.200 enseignants de préparer les concours de l'éducation nationale ou de la fonction publique, ou encore d'envisager un changement d'activité professionnelle, dans la mesure où l'on cherche par ailleurs à lutter contre la désaffection pour les métiers de l'enseignement, y compris en créant de nombreux emplois (1).

Encore faut-il observer que sur 11.983 créations nettes, 3.000 sont en réalité des postes d'enseignants en formation, ce qui est essentiel pour l'avenir mais n'améliore pas immédiatement les moyens disponibles. En outre, ce chiffre pose la question du caractère véritablement attractif des mesures décidées afin de susciter des vocations. Il est vrai, qu'à ce titre, 243 millions de francs seront consacrés en 1990 aux versements d'allocations aux étudiants se destinant aux carrières enseignantes du premier et second degrés, ce qui permettra d'en augmenter sensiblement le nombre (7.500 à la rentrée de 1990 contre 3.000 aujourd'hui).

Par ailleurs, votre rapporteur déplore la poursuite de la relance des mises à disposition auprès d'organismes complémentaires de l'enseignement public, qui concernera en 1990 150 instituteurs (à comparer avec la création de 1.500 emplois d'élève-instituteur), après 250 en 1989, et 50 professeurs certifiés. Cette nouvelle relance paraît d'autant plus choquante que, parallèlement, la subvention versée à ces organismes augmente de 8,5 % (soit + 15,125 millions de francs).

(1) A terme, cette mesure ira d'ailleurs en s'amplifiant puisque la création de 6.000 emplois est prévue d'ici 1995

Enfin, votre rapporteur constate que le taux d'encadrement des élèves en personnel enseignant n'évoluera que marginalement en 1990 : dans le premier degré, il se stabiliserait à 24 à la rentrée de 1989 (contre 23,9 en 1988) ; dans le second degré, il diminuerait légèrement cette année (14 au lieu de 14,2), puis à la rentrée 1990 (13,9) en raison principalement de la décrue des effectifs des collègues.

Parallèlement, l'article 16 de la loi d'orientation de l'éducation avait prévu la publication d'un plan pluriannuel de recrutements, sans que celui-ci ait été mis en oeuvre jusqu'à présent.

IV. Des points positifs

1) L'ouverture sur l'entreprise

Votre rapporteur se félicite du soutien au développement des stages en entreprises, preuve que la nécessité du rapprochement entre l'éducation et l'économie est aujourd'hui largement reconnue, ainsi que du soutien à l'insertion professionnelle des jeunes.

2) L'effort d'équipement en faveur des DOM-TOM

Celui-ci apparaissait indispensable afin de moderniser et d'accroître leurs capacités d'accueil.

V. Des inquiétudes

1) L'organisation des examens et concours

Votre rapporteur constate qu'en trois exercices budgétaires, le chapitre 37-82 Examens et concours aura augmenté de plus de moitié (55 %), ce qui peut sembler excessif par rapport à l'évolution de la scolarité et incite à la vigilance compte tenu des observations de la cour des comptes qui avait, en 1986, dénoncé le laxisme et les irrégularités qui affectent la gestion de ce service.

2) Le projet d'établissement et le fonds d'aide à l'innovation

Les établissements sont invités à définir des projets dans les domaines pédagogiques (soutien, actions dans le cadre des zones d'éducation prioritaire...) et de la vie scolaire (projets d'action éducative, activités périscolaires et complémentaires de l'école...). Ces projets serviront de fondement à un contrat passé avec l'autorité académique et pourront justifier l'attribution de moyens spécifiques du fonds d'aide à l'innovation. Celui-ci verra en conséquence ses crédits augmenter de 16 millions de francs en 1990, pour atteindre 380 millions de francs. Ce chiffre conduit à s'interroger sur l'utilisation réelle des crédits alloués par le fonds.

3) L'équipement mobilier des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent à l'Etat

Les crédits inscrits au chapitre 56-35 sont en sensible diminution (- 27 %), ainsi que ceux du chapitre 66-33 (- 15 %).

4) Les crédits d'études

Votre rapporteur remarque que ceux-ci font plus que doubler (+ 119,4 %, soit 13,4 millions de francs au lieu de 6,1 millions de francs), alors que ces crédits font traditionnellement l'objet d'un faible contrôle.

VI. Des interrogations

1) La modernisation du parc immobilier administratif

Elle entraîne un accroissement très sensible des crédits de paiement, soit 120,2 millions de francs contre 45,9 millions de francs en 1989, alors que la construction de logements sociaux n'intervient dans ce total que pour 18 millions de francs.

2) L'effort en faveur de l'enseignement des langues

44 millions de francs supplémentaires seront consacrés en 1990 au développement dans les écoles de l'expérience de l'apprentissage des langues étrangères. Cet accroissement permettra-t-il d'améliorer cette expérience, afin de proposer un choix dans les langues enseignées, de parfaire la formation des personnels et d'assurer leur rémunération sans mettre à la charge des communes une partie de ce coût ?

3) Les enseignements de l'action d'évaluation entreprise à la rentrée 1989 en classe de CE2 et de sixième

Cette opération à grande échelle a permis de déceler les principales difficultés rencontrées par les élèves. Afin de les surmonter, quels efforts particuliers seront mis en place à la rentrée 1990 et avec quels moyens ?

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 17 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a procédé à l'examen du budget de l'éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur (I. Enseignement scolaire) pour 1990, et de l'article 71, sur le rapport de M. Jacques Delong, rapporteur spécial.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a d'abord expliqué que le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1990 traduisait la priorité accordée à la formation depuis 1988, avec une progression de 8,6 %.

S'agissant des effectifs, il a considéré que les créations d'emplois visaient avant tout à satisfaire la nécessité d'accueillir des élèves plus nombreux, d'où 3.244 emplois supplémentaires dans les écoles et 8.650 dans l'enseignement secondaire. Cependant, le rapporteur spécial s'est interrogé sur le caractère peut-être trop brutal de l'accroissement du nombre de postes proposés aux concours et a souligné que l'ampleur des efforts de recrutement qui devront être accomplis au cours des prochaines années impose de mener une réflexion d'ensemble sur la vocation des concours et le rôle des jurys.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a également fait part de sa perplexité à propos de la création d'un congé de mobilité et de son étonnement quant à la poursuite de la relance des mises à disposition. Concluant son exposé sur les effectifs, il a souligné que les recrutements ne permettraient, en tout état de cause, qu'une amélioration marginale du taux d'encadrement des élèves et a déploré la non-parution du plan pluriannuel de recrutement prévue par l'article 16 de la loi d'orientation.

Abordant les mesures intéressant la situation des personnels, M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a indiqué que celles-ci représenteraient en 1990 plus de 4 milliards de francs de mesures nouvelles, dont 3,7 au titre de la revalorisation de la condition enseignante. Il a expliqué que les dispositions de ce plan visaient à offrir de nouvelles perspectives de carrière, à améliorer le système indemnitaire des enseignants et à valoriser les débuts de carrière des enseignants.

Le rapporteur spécial s'est toutefois interrogé sur les conditions d'attribution de certaines des indemnités nouvelles. Il a également regretté, du point de vue budgétaire, l'inscription d'une nouvelle provision non inscrite à l'état G ainsi que, s'agissant de la situation des personnels, l'abandon du statut de maître-directeur mis en place en 1987.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a ensuite présenté les autres mesures du projet de budget. Il s'est notamment félicité du respect du principe de parité en faveur de l'enseignement privé et de l'effort fait afin de moderniser et d'accroître les capacités d'accueil des établissements scolaires d'outre-mer. En revanche, il s'est inquiété de la modicité de la progression, tant de la dotation régionale d'équipement scolaire que de la dotation départementale des collèges.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, appelé de ses vœux une révision du système des bourses et secours d'études et s'est interrogé sur les moyens consacrés à l'enseignement des langues vivantes et de la lecture.

Enfin, rappelant les conclusions du rapport d'information qu'il avait établi au nom de la commission à la suite d'une mission au Chili, en Uruguay et au Brésil, il s'est réjoui de la mise en place de nombre des mesures qu'il avait préconisées afin d'améliorer le fonctionnement des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Concluant son propos, **M. Jacques Delong, rapporteur spécial**, a souligné que si le projet de budget conduisait à une accumulation de moyens, il manquait un grand dessein pour l'éducation.

Par ailleurs, **M. Jacques Delong, rapporteur spécial**, a présenté l'article 71 rattaché, qui propose d'intégrer trois établissements d'enseignement privé dans l'enseignement public.

A l'issue de cette présentation, **M. René Ballayer, Jean Clouet et M. Christian Poncelet, président**, se sont interrogés sur l'extension de l'expérience d'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement scolaire privé.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est interrogé sur la nature des organismes qui bénéficieront des nouvelles mises à disposition contenues dans le projet de budget.

Après les réponses apportées par **M. Jacques Delong, rapporteur spécial**, la commission a décidé de proposer au Sénat **de ne pas adopter le budget de l'éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur (I. Enseignement scolaire) pour 1990.**

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 71 rattaché.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'évolution des crédits de l'enseignement scolaire en 1989 avait pu faire douter de son caractère prioritaire. Il n'en est pas de même cette année, tant est important l'accroissement des moyens qui y sont consacrés.

Il est vrai que le projet de budget est marqué par la mise en oeuvre du plan de revalorisation de la condition enseignante conclu en mars dernier et qu'il se situe dans le contexte de la loi d'orientation sur l'éducation adoptée au cours de la session de printemps du Parlement dont l'article 1er précise que l'éducation constitue la première priorité nationale.

Mais l'ampleur des dotations mérite d'être remarquée, pour s'interroger sur la politique et l'ambition qui sous-tendent et guident cette évolution.

Or, celles-ci demeurent mal définies. Aussi, et compte tenu des inquiétudes qu'il soulève par ailleurs, l'examen de ce projet de budget ne pouvait que conduire à une conclusion nuancée.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS (1)

I. LES CONDITIONS GENERALES D'EXECUTION DU BUDGET DE 1989

1. Les dépenses ordinaires

L'analyse de la situation des paiements, au 30 juin 1989, n'appelle pas d'observations particulières. Toutefois, il convient de préciser que la mise en oeuvre des mesures de revalorisation doit entraîner l'ouverture de crédits nouveaux sur les chapitres de rémunération des personnels enseignants.

(1) Voir, in fine, les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture.

Chapitres	Loi de finances initiale	Situation des paiements au 30 juin 1989
31.90	11.541.498.580	5.840.716.803
31.91	578.397.706	264.595.142
31.92	38.864.398.821	19.658.674.546
31.93	56.856.795.176	28.646.360.895
31.94	2.393.205.315	1.389.469.294
31.95	3.381.676.813	2.174.302.776
31.96	398.977.438	236.029.836
31.97	944.309.668	484.332.859
33.90	2.613.265.870	1.523.750.134
33.91	2.940.414.396	1.534.956.864
33.92	299.264.047	66.828.656
34.90	218.591.081	87.408.382
34.91	196.404.088	70.757.664
34.92	8.238.944	4.543.946
34.93	121.412.842	65.583.110
34.94	6.114.159	638.037
34.96	441.361.805	131.906.839
34.98	330.005.926	135.444.843
36.10	825.827.535	414.568.584
36.60	1.687.287.554	666.089.141
36.70	913.860.412	415.729.988
36.80	371.533.203	48.540.331
37.10	167.675.248	45.367.019
37.70	385.107.504	126.819.190
37.82	553.712.590	76.862.153
37.91	206.282.600	163.361.203
41.02	25.693.427	25.693.427
41.20	233.837.990	11.824.994
43.01	19.801.954.695	9.978.987.062
43.02	3.118.318.610	2.328.539.954
43.03	256.582.566	133.774.222
43.35	364.259.944	151.005.505
43.36	405.697.000	276.714.598
43.71	2.708.088.365	1.502.528.572
43.80	285.495.992	129.214.105

2. Les dépenses d'équipement

Les chiffres concernant le rythme de consommation des autorisations de programme pour 1989 ne sont pas à ce jour exploitables à l'exception de celles visées en délégations ou en affectations par les services du contrôleur financier central au 21 août 1989. Toutefois, il est possible de dresser un bilan de la gestion 1988 qui n'est pas sans incidence sur les montants des services votés ouverts au projet de loi de finances pour 1990.

a) utilisation des autorisations de programme en 1988

Les reliquats constatés au niveau central sur le budget d'équipement s'élèvent à 72,3 millions de francs au 31 décembre 1988, soit 4,8 % des montants utilisables. Ils concernent principalement les chapitres 56.01 (32,9 millions de francs) et 56.37 (26,8 millions de francs).

• Les reliquats observés sur le chapitre 56.01 Administration générale et équipement immobilier des établissements d'enseignement et des centres d'information et d'orientation à la charge de l'Etat se décomposent comme suit :

- 31.528 millions de francs sont directement imputables à des ouvertures en loi de finances rectificative :

10.809 au titre des cessions immobilières,

3.075 au titre du jugement des tribunaux,

2.000 virés sur le chapitre 56.01, à partir du chapitre 66.33,

15.644 visant à réimputer sur le chapitre d'origine le montant de la dotation initialement agrégée pour les lycées, sur le titre VI.

- Le solde, soit 1,377 million de francs, se rapporte principalement à des sommes non affectées sur les crédits d'études (0,434 million de francs) et sur les crédits réservés aux constructions administratives (0,705 million de francs).

• Au chapitre 56.37 Dépenses pédagogiques-Technologies nouvelles : premier équipement en matériel, les reliquats de 26,8 millions de francs correspondent à :

- une somme de 13,5 millions de francs bloquée initialement en gestion qui n'a pu être déléguée avant la fin de l'année 1988,

- 7,7 millions de francs gelés pour financer l'équipement en matériel du centre de ressources des techniques avancées de la région Ile-de-France,

- 0,360 million de francs de crédits récupérés sur exercices antérieurs rattachés en fin d'année,

- 4.814.598 francs bloqués dans l'attente d'un transfert de crédits afin de financer l'informatique pédagogique, les centres médico-socio-éducatifs non pourvus en matériel par les différents plans informatique pour tous,

- 315.150 francs correspondent à des crédits initialement destinés aux écoles régionales du premier degré. L'article n'ayant pas été doté au budget de 1988, sa dotation initiale est passée de 700.000 francs à 200.000 francs.

• Par ailleurs, divers autres reliquats ont été observés :

- au chapitre 56.35 Equipement mobilier des établissements d'enseignement et des centres d'information et d'orientation à la charge de l'Etat, ils s'élèvent à 5.332.798 francs, dont 4.770.000 correspondent à l'ouverture en loi de finances rectificative des crédits destinés aux lycées de la Polynésie française réimputés sur le chapitre 56.35 et 469.798 francs forment des crédits récupérés sur exercices antérieurs rattachés en fin d'exercice ;

- au chapitre 66.31 Subvention d'équipement pour les établissements d'enseignement du premier degré, les reliquats d'autorisations de programme sont de 2.453.000 francs, en raison de l'ouverture en loi de finances rectificative des crédits destinés au financement de la construction d'une école maternelle à Saint-Martin (Guadeloupe) ;

- au chapitre 66.33 Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement et les centres d'information et d'orientation (compte tenu de la modification d'intitulé intervenant

en 1990), enfin, les reliquats représentent 4.840.281 francs à raison de :

. 1.900.000 francs de crédits bloqués pour financer l'équipement en matériel du centre de ressources des techniques avancées de la région Ile-de-France. L'imputation se réalisant sur le titre V, ces crédits ont été débloqués en gestion 1989.

. 1.124.101 francs à la suite des versements réalisés pour le remboursement des échéances d'emprunts contractés pour la construction du complexe scolaire de Valbonne.

. sur l'article 50 Mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, 1.024.507 francs n'ont pas été utilisés et constituent un reliquat de fin de gestion. La dotation de l'article a été ramenée à 200.000 francs en loi de finances initiale pour 1989 (5.400.000 francs en 1988).

b) utilisation des crédits de paiement en 1988

Le montant des reports de crédits constaté au budget d'équipement de la section scolaire au 31 décembre 1988 s'élève à 765,5 millions de francs contre 919 millions de francs en 1987 (soit - 153,5 millions de francs), ce qui représente un taux de consommation de 70 %.

Cette amélioration de la consommation des crédits s'explique à la fois par l'ajustement des crédits de paiement opéré sur le chapitre 56.01 et par un meilleur suivi du déroulement des opérations et de la gestion sur le chapitre 56.37.

(en millions de francs)

Chapitre	1987			1988		
	CP disponibles en 1987	Reports 1987/1988	Taux de consommation (en %)	CP disponibles en 1988	Reports 1988/1989	Taux de consommation (en %)
56.01	404,0	239,9	40,7	459,3	141,0	69,3
56.33	366,6	168,1	54,2	339,3	197,6	41,4
56.35	44,5	18,8	57,8	46,3	20,6	55,6
56.37	602,9	102,3	83,0	938,8	87,1	93,7
66.31	103,6	61,9	40,3	119,0	80,0	32,3
66.33	1198,0	327,0	72,7	584,3	227,0	61,1
66.34	5,2	1,1	78,9	5,1	0,9	74,5
Total	2724,8	919,1	66,3	2492,4	754,6	69,7

• Les reports constatés sur le chapitre 56.01, soit 141,04 millions de francs, s'expliquent par les rattachements intervenus en fin de gestion 1988 dans le cadre de la loi de finances 1988 pour 21,36 millions de francs et par l'absence de consommation constatée pour les opérations programmées dans les collectivités d'outre-mer (29,9 millions de francs). Pour la Nouvelle-Calédonie, sur une enveloppe initiale de 32 millions de francs, déjà très en retrait par rapport aux autorisations de programme déléguées, 19,5 millions de francs ont été inemployés.

Par ailleurs, pour la France métropolitaine, les reports s'élèvent à 89.50 millions de francs. Sur ces crédits, 18,6 millions de francs sont directement imputables à l'administration centrale. Ils concernent :

- l'installation de l'autocommuneur (les premiers paiements sont intervenus au mois dernier) pour 12 millions de francs ;
- 2,6 millions de francs pour les travaux réalisés à la sous-direction des Pensions ;
- 2,5 millions de francs pour les travaux de l'imprimerie du ministère ;
- 1,5 million de francs sur les crédits d'études pour lesquels 1.100.00 F sont engagés.

Les restes à payer pour de grosses opérations concernent les opérations du tableau ci-dessous :

Opérations	Montant (en millions de francs)
Lycée de la photo et du cinéma	8,5
École de plein air de Suresnes et lycée de Sèvres	16,4
Lycée franco-allemand de Buc et lycée international de Saint-Germain en Laye	7,4
Lycée français de Bruxelles	5,7
Inspection académique des Pyrénées-Orientales	3,6
Extension du rectorat de Nantes	4,9
Lycée des Pontonniers de Strasbourg	2
C.I.O. de la Roche sur Yon	3,2
Rectorat de Bordeaux et inspection académique de la Gironde	3,9
TOTAL	52,6

• Les reports constatés sur le chapitre 56.33 se décomposent en deux parties : ceux imputables aux opérations en cours après intervention des textes de décentralisation (86,5 millions de francs) et les reports résultant d'opérations engagées avant le 1er janvier 1986 (111,1 millions de francs).

Afin de résorber le "bourrelet" de crédits sans emploi résultant d'opérations engagées depuis plus de 6 ans, une circulaire commune aux ministères de l'Economie et des Finances et de l'Education nationale, datée du 12 avril 1983, demande aux services concernés de retirer les autorisations de programme qui ont été affectées ou engagées et n'ont pas connu de mouvements depuis cette date.

• Les reports constatés sur le chapitre 56.35, soit 20,6 millions de francs, s'expliquent par le rattachement en loi de finances rectificative d'un crédit de 4,77 millions de francs.

Par ailleurs, pour de petites opérations d'équipement en matériel, les crédits réservés aux C.I.O. sont reportés à hauteur de 0,655 million de francs et à hauteur de 2,100 millions de francs pour les établissements à la charge de l'Etat.

Le solde est imputable aux collectivités d'outre-mer (Mayotte et Nouvelle-Calédonie principalement).

- Au chapitre 56.37, les reports s'élèvent à 86,9 millions de francs, dont 26,7 millions sont directement imputables aux reliquats d'autorisations de programme explicités ci-dessus.

Pour le solde, c'est au niveau déconcentré que l'on constate les reports. Ils sont dus à la régulation budgétaire imposée aux crédits d'investissement qui ne permet pas, dans la majorité des cas, la mise en place rapide des crédits lorsque ceux-ci sont délégués dans le courant du dernier trimestre de l'exercice.

L'on observe toutefois un redressement de la consommation, il résulte de la mise en oeuvre d'un calendrier très serré élaboré au niveau de l'administration centrale en liaison avec les ordonnateurs secondaires. Le montant du report en Nouvelle-Calédonie reste anormalement élevé (1,9 million de francs) pour une dotation de 2,7 millions de francs.

- Sur un total de reports de 80 millions de francs sur le chapitre 66.31, 19,4 millions de francs sont directement imputables à une mauvaise consommation dans les DOM, notamment le département de la Réunion. Le solde peut être considéré comme un volant de crédits de paiement inutilisé sur autorisations de programme non affectées.

- Enfin, sur les crédits reportés du chapitre 66.33, 38,5 millions de francs concernent le financement des opérations en cours à la date du transfert de compétences. La part principale des reports constatés a pour origine, comme pour le chapitre 56.33 et, dans une autre mesure, le chapitre 66.31, les opérations engagées avant décentralisation.

- Afin de limiter le montant des reports de crédits et dans le cadre du projet de loi de finances pour 1990, les dotations du titre VI

n'ont pas bénéficié d'ouverture de crédits de paiement au titre des services votés.

Cette ouverture, correspondant à des engagements antérieurs, est reportée aux prochaines lois de finances en fonction de la consommation effective des crédits.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1990

Les crédits demandés au titre de l'enseignement scolaire, au sein du budget de l'Education nationale, atteignent pour 1990 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 199,9 milliards de francs, soit une **augmentation de 8,6 % en francs courants par rapport au budget de 1989** et compte tenu de la hausse des prix prévue pour 1990 (+ 2,5 %), un accroissement de 5,9 % en francs constants.

Nature des crédits (en milliards de francs)	Budget voté de 1989	Loi de finances initiale pour 1990	Variation 1990/1989 (en %)
Dépenses ordinaires	183,0	198,6	+ 8,5
dépenses en capital. (crédits de paiement)	1,1	1,3	+ 18,3
TOTAL	184,1	199,9	+ 8,6

Analysée par nature de charge, l'évolution est la suivante :

	1989		1990		Variation 1990/1989 (en %)
	Budget voté (en millions de francs)	Part du total (en %)	Crédits demandés (en millions de francs)	Part du total (en %)	
Personnel	175.480,6	95,30	190.645,2	95,36	+ 8,64
Fonctionnement	3.645,5	1,98	3.887,8	1,95	+ 6,65
Intervention	3.896,5	2,12	4.070,4	2,04	+ 4,46
Investissements (crédits de paiement)	1.102,2	0,60	1.303,5	0,65	+ 18,26
TOTAL	184.124,8	100,00	199.913,9	100,00	+ 8,58
Investissements (autorisations de programme)	1.109,1		1.307,0		+ 9,82

Le budget de l'enseignement scolaire paraît, encore plus que les années précédentes, extrêmement rigide en raison de la part prépondérante prise par les dépenses de personnel. En outre, les services votés représentent plus de 95 % du budget, soit 190 milliards de francs sur 199,9.

1. Les dépenses ordinaires

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

(en millions de francs)	Budget voté de 1989	Loi de finances initiale pour 1990	Variation 1990/1989 (en %)
Dépenses ordinaires	72.129,5	76.546,3	+ 6,12
Enseignements	110.067,4	121.188,1	+ 10,10
Etablissements publics	825,8	876,0	+ 6,08
TOTAL	183.022,7	198.610,4	+ 8,52

2. Les dépenses en capital

(en millions de francs)	1989		1990		Variation des CP en %
	AP	CP	AP	CP	
Administrations et interventions	222,096	136,689	230,199	192,318	+ 40,70
Enseignements	957,384	959,651	1.068,811	1.105,317	+ 15,18
Ets publics	10,600	5,840	8,000	5,900	+ 1,03
TOTAL	1.190,080	1.102,180	1.307,010	1.303,535	+ 18,26

L'augmentation des crédits de paiement dépasse 18 %, celle des autorisations de programme atteignant presque 10 % (9,83 %).

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

1. Budget de l'éducation nationale et budget de l'Etat

La croissance du budget de l'enseignement scolaire, bien qu'inférieure depuis deux ans à celle de l'enseignement supérieur, est plus forte que celle du budget de l'Etat. De plus, alors que l'augmentation de la section enseignement scolaire du budget de l'éducation nationale aura été inférieure à celle du produit intérieur brut en 1989 - soit respectivement 5,1 % et 6,4 %, cette tendance s'inversera en 1990, avec une hausse de 5,5 % du PIB, contre 8,6 % pour le budget de l'enseignement scolaire (et 5,7 % pour le budget de l'Etat, y compris les dépenses définitives des comptes spéciaux du Trésor).

Aussi, la part de ce budget croit-elle en pourcentage du PIB : elle en représentera 3,17 % en 1990, contre 3,09 % en 1989. De même, le budget de l'enseignement scolaire absorbera 76,5 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques l'année prochaine, soit près d'un point de plus qu'aujourd'hui (75,7 %).

La priorité accordée à la formation se traduit donc par un effort budgétaire indéniable en faveur de l'enseignement scolaire, contrairement à ce qu'avait pu laisser croire le budget de 1989.

Evolution comparée du budget de l'éducation nationale, du budget de la défense, du budget de l'Etat, du PIB et du produit de l'IRPP
(en milliards de francs)

	1988	1989	Variation 1989/1988 (en %)	1990	Variation 1990/1989 (en %)
Budget de l'éducation nationale	198,0	209,2	5,7	227,4	+ 8,7
. section scolaire	175,1	184,1	+ 5,1	199,9	+ 8,6
. section supérieur	22,9	25,1	+ 9,6	27,5	+ 9,6
Budget de la défense	212,8	221,8	+ 4,2	230,8	+ 4,1
Budget de l'Etat	5.658,6	1.164,1	+ 4,5	1.230,9	+ 5,7
PIB	658,6	6.020,7	+ 6,4	6.350,7	+ 5,5
IRPP	230,6	243,8	+ 5,7	261,8	+ 7,4

(en pourcentage)	1988	1989	1990
Budget de l'éducation nationale/Budget de l'Etat	17,8	18,0	18,5
(section scolaire)	(15,7)	(15,8)	(16,2)
(section supérieur)	(2,1)	(2,1)	(2,2)
Budget de la défense/Budget de l'Etat	19,1	19,1	18,7
Budget de l'éducation nationale/PIB	3,5	3,5	3,6
Budget de la défense/PIB	3,8	3,7	3,6
Budget de l'éducation nationale/Produit de l'IRPP	85,9	85,8	86,9

2. Budget de l'éducation nationale et dépenses totales d'éducation.

• En 1988 (1), la collectivité nationale a dépensé 355,4 milliards de francs pour l'éducation en France métropolitaine, soit 6,28 % du PIB et 6.360 francs par habitant. Par rapport au dernier chiffre définitif connu, ces chiffres feraient apparaître une **diminution de l'effort consenti en faveur de l'éducation**, puisqu'en pourcentage du PIB, cette dépense représentait 6,79 % en 1984 (2).

Entre 1984 et 1988, la dépense d'éducation a augmenté de 20 % en francs courants et de 1,7 % en francs constants, tandis que le produit intérieur brut augmentait de 29,7 % en francs courants et de 10 % en volume. La structure de la dépense d'éducation explique cette évolution : étant constituée essentiellement de dépenses publiques, l'Etat assurant environ les deux tiers de la dépense totale, cette dépense comprend surtout des rémunérations de personnels agents de l'Etat. L'accroissement moins fort des dépenses publiques et des rémunérations des fonctionnaires par rapport au PIB ne pouvaient que se traduire par une baisse du pourcentage du PIB représenté par la dépense d'éducation.

(1) selon les données provisoires du compte économique de l'éducation

(2) cf rapport sur le projet de loi de finances pour 1989, doc. Sénat n° 88, annexe n° 11

• Sur le plan international, le pourcentage observé en 1985, soit 6,73 %, pouvait être comparé à 4,57 % en RFA, 5,23 % au Royaume-Uni et 6,8 % aux États-Unis. Dans ce pourcentage, la part que représentent les dépenses privées - qui atteignait 1,05 % en France - est généralement mal connue faute de statistiques précises. Selon les sources de l'OCDE, elle serait de 0,24 % du PIB en RFA et se situerait entre 1 % et 2 % du total des dépenses au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Dépenses d'éducation des financeurs initiaux

(en millions de francs)

	Dépenses des financeurs initiaux	Pourcentage du total
Etat	236.132	66,4
Collectivités territoriales	61.592	17,3
Autres administrations	1.259	0,4
Sous-total administrations publiques	298.983	84,1
Entreprises	20.957	5,9
Ménages	35.469	10,0
TOTAL	355.409	100,0

Comme votre rapporteur vous le laissait pressentir dès l'année passée, ce compte fait apparaître un fort accroissement de participation des collectivités territoriales, en raison des transferts de compétences intervenus en 1985 et 1986. Si ces données provisoires devaient être confirmées, elles montreraient également une légère augmentation des dépenses d'éducation prises en charge par les entreprises (5,9 % au lieu de 5,6 % en 1984) ainsi que par les ménages (10,0 % au lieu de 9,7 %).

• Par catégorie de dépenses, le financement des activités d'éducation et des achats des biens et services liés s'établit de la manière suivante (1).

(en millions de francs)	Enseignement scolaire	Formation extra-scolaire (1)	Activités annexes (2)	Biens et services liés (3)	Autres dépenses	Total
I. Etat						
Education nationale	180.633	1.741	18.079	596	3.417	204.466
Autres ministère (dont défense)	9.145 (2.077)	13.236 (4.721)	1.776 (1.052)	---	---	24.157 (7.850)
Total I	189.778	14.977	19.855	596	3.417	228.623
II. Collectivités territoriales						
Communes	35.976	346	6.362	6.582	---	49.266
Départements	4.333	56	210	5.468	---	10.067
Régions	5.647	1.326	100	---	---	7.073
Total II	45.956	1.728	6.672	12.050	---	66.406
III. Autres administrations publiques	926	195	138	---	---	1.259
IV. Entreprises	5.203	12.471	210	---	---	17.884
V. Ménages	6.637	6.331	14.501	13.768	---	41.237
TOTAL	248.500	35.702	41.376	26.414	3.417	355.409

(1) Enseignement à distance, formation professionnelle continue, autres dépenses de formation

(2) Administration générale, cantines et internats, autres activités annexes

(3) Transports scolaires, fournitures et livres, habillement, loisirs, autres biens et services liés

(1) Les écarts avec le tableau précédent proviennent de la différence d'affectation des dépenses : ici, il s'agit du financement final, dans le premier tableau, seuls les premiers financements sont pris en compte.

• Par catégorie de dépenses, le financement des activités d'éducation et des achats des biens et services liés s'établit de la manière suivante (1).

(en millions de francs)	Enseignement scolaire	Formation extra-scolaire (1)	Activités annexes (2)	Biens et services liés (3)	Autres dépenses	Total
I. Etat						
Éducation nationale	180.633	1.741	18.079	596	3.417	204.466
Autres ministère (dont défense)	9.145 (2.077)	13.236 (4.721)	1.776 (1.052)	---	---	24.157 (7.850)
Total I	189.778	14.977	19.855	596	3.417	228.623
II. Collectivités territoriales						
Communes	35.976	346	6.362	6.582	---	49.266
Départements	4.333	56	210	5.468	---	10.067
Régions	5.647	1.326	100	---	---	7.073
Total II	45.956	1.728	6.672	12.050	---	66.406
III. Autres administrations publiques	926	195	138	---	---	1.259
IV. Entreprises	5.203	12.471	210	---	---	17.884
V. Ménages	6.637	6.331	14.501	13.768	---	41.237
TOTAL	248.500	35.702	41.376	26.414	3.417	355.409

(1) Enseignement à distance, formation professionnelle continue, autres dépenses de formation

(2) Administration générale, cantines et internats, autres activités annexes

(3) Transports scolaires, fournitures et livres, habillement, loisirs, autres biens et services liés

(1) Les écarts avec le tableau précédent proviennent de la différence d'affectation des dépenses : ici, il s'agit du financement final, dans le premier tableau, seuls les premiers financements sont pris en compte.

CHAPITRE II

LA GESTION DES PERSONNELS

Les dépenses ordinaires sont presque exclusivement des dépenses de personnel : 190.645,2 millions de francs sur 199.913,9 millions de francs, soit 95,36 %.

Encore plus qu'en 1989, le projet de budget pour 1990 prévoit de nombreuses créations d'emplois, dont il n'est pas toujours certain qu'elles amélioreront la situation sur le terrain. Mais, il est vrai qu'elles interviennent dans un contexte tout à fait différent de celui de l'an dernier : la revalorisation de la fonction enseignante s'est mise en place. Elle doit s'accompagner d'une planification des recrutements.

I. 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 1990 prévoit la création nette de 11.983 emplois budgétaires, à raison de 62.185 créations et 50.202 suppressions, le nombre total de ces emplois passant donc de 916.234 à 928.217.

Les différentes suppressions et créations d'emplois au titre des mesures nouvelles (1) se répartissent de la manière suivante :

	emplois supprimés	emplois créés	solde
Services centraux	2838	245	- 38
Inspection générale	8	16	+ 8
Services académiques	2.058	2.154	+ 96
Écoles	7.065	10.309	+ 3.244
Lycées et collèges	37.731	46.381	+ 8.650
Formation professionnelle	66	89	+ 23
total	47.211	59.194	+ 11.983

Ces créations traduisent, d'une part, l'effort consenti en faveur de la formation, d'autre part, la revalorisation des carrières.

a) *Les créations d'emplois proprement dites. Elles se répartissent comme suit :*

- au 1er janvier 1990 (352 millions de francs)

- la régularisation de 800 instituteurs recrutés en surnombre entraînera une dépense de 92,8 millions de francs et celle de 1000 postes de professeurs certifiés, un coût de 166,4 millions ;

- la mise à disposition d'organismes complémentaires de l'enseignement public de 150 instituteurs et de 50 professeurs certifiés (soit un coût total de 14,1 millions de francs) ;

- la création de 40 emplois d'inspecteurs (soit 9,8 millions de francs) ;

- la création de 22 emplois d'informaticiens (3,6 millions de francs) de 4 emplois de chargés de communication (1,1 million de francs) et de 4 emplois d'ATOS au comité national d'évaluation (0,6 million de francs) ;

(1) il faut y ajouter 2991 suppressions et créations d'emplois au titre des mesures acquises

- à la rentrée de 1990, pour 198,5 millions de francs, 3025 créations d'emplois seront entraînées par l'accroissement des recrutements ainsi que de l'effort de formation, à raison de :

- 1500 élèves instituteurs (coût 43,3 millions de francs) ;
- 1460 professeurs certifiés stagiaires (soit 49,9 millions de francs) ;
- 25 professeurs de lycée professionnel du 2e grade, destinés au remplacement des stagiaires (1,4 million de francs) ;
- 40 élèves conseillers d'orientation (1,2 million de francs) ;
- 4 emplois au comité national d'évaluation.

- à la rentrée de 1990 (coût total 333,6 millions de francs) :

- 200 emplois d'instituteurs (9,6 millions de francs) ;
- 4500 emplois d'enseignants du second degré, dont 1.900 certifiés et 2224 agrégés, soit une dépense de 276,5 millions de francs ;
- 437 créations rendues nécessaires par l'ouverture de 98 nouveaux établissements, pour un coût de 24,3 millions de francs (dont 216 personnels de direction, 98 documentalistes et autant de conseillers principaux d'orientation) ;
- 160 emplois dus à la création de centres de documentation et d'information dans les lycées (8 millions de francs) ;
- 450 emplois de non enseignants (385 ATOS, 45 personnels de laboratoire, 10 assistantes sociales, 10 informaticiens), soit une dépense de 14,6 millions de francs ;
- 3 emplois seront créés au comité national d'évaluation (un professeur d'université et 2 ATO) pour un coût de 0,6 million de francs, y compris les 4 créations effectuées au 1er janvier 1990.

Au total, les créations d'emplois peuvent être regroupées de la manière suivante :

	Nombre de créations
I. Enseignants pour la rentrée 1990 :	
- primaire	200
- secondaire	4.500
- encadrement des nouveaux établissements	437
- documentalistes	160
Total I	5.297
II - Formation et recrutement des enseignants	
- élèves-instituteurs	1.500
- professeurs certifiés stagiaires	1.460
- élèves conseillers d'orientation	40
- formation des professeurs de lycée professionnel	25
- congé de mobilité	1.200
Total II	4.225
III - Personnel non enseignant	
- inspection	40
- nouveaux établissements	450
- informaticiens et spécialistes de la communication	26
- comité national d'évaluation	7
Total III	523
IV - Autres mesures	
consolidation de moyens pour la rentrée de 1989	1.800
- mises à disposition	200
- intégration d'établissements scolaires dans le secteur public de l'enseignement	18
total IV	2.018
TOTAL	11.983

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

• Les suppressions d'emplois s'élèveront à 45 dans l'administration centrale du ministère au titre de l'adaptation des effectifs aux besoins (soit - 5 millions de francs).

• Le solde des transformations d'emplois est de - 2 et celui des transferts de - 33, à raison de 25 emplois du service de santé scolaire en provenance du budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, un emploi de commis en provenance du ministère de la jeunesse et des sports et 59 emplois transférés à l'enseignement supérieur (- 7,2 millions de francs).

Ces 59 transferts se répartissent eux-mêmes de la manière suivante :

• 45 emplois d'agents sur contrat ou de service sont supprimés et 47 emplois essentiellement de chefs surveillants sont créés ;

- 61 emplois sont supprimés à la suite du transfert à la section d'enseignement supérieur, au 1er septembre 1990, des moyens en emplois et en crédits attribués au centre de formation de l'enseignement technique, c'est-à-dire 2 emplois de personnels de direction, 51 professeurs agrégés et 8 professeurs certifiés

2. Les créations d'emplois dans l'enseignement privé

1467 contrats sont créés, dont 364 au titre de la consolidation des moyens autorisés à la rentrée de 1989 et 1103 à la rentrée de 1990.

En résumé, les créations d'emplois auront l'incidence financière décrite dans le tableau ci-après (en millions de francs) :

	Nombre	Coût
I - Création d'emplois à la rentrée 1990		
• Enseignants du premier degré (instituteurs)	200	9,6
• Enseignants du second degré	4.500	276,5
- agrégés	2.224	
- certifiés	1.900	
- professeurs de lycée professionnel	300	
- agrégés hors classe	38	
- agrégés de chaire supérieure	38	
• Ouverture de 98 nouveaux établissements	437	24,3
- personnels de direction	216	
- documentalistes	98	
- conseillers principaux d'éducation	98	
- chefs de travaux (certifiés et PLP 2)	25	
• CDI dans les lycées (certifiés)	160	8,0
• Non enseignants	450	14,6
- ATOS	385	
- personnels de laboratoire	45	
- assistantes sociales	10	
- informaticiens	10	
• Contrats d'établissements privés	1.103	68,4
TOTAL I	6.850	401,4
II - Au 1er janvier 1990		
• Régularisation d'instituteurs recrutés en surnombre	800	92,8
• Régularisation de certifiés recrutés en surnombre	1.000	166,4
• Mises à disposition		10,0
- instituteurs	150	
- professeurs certifiés	50	
• Contrats d'établissements privés	364	67,7
• Inspecteurs	40	9,8
- 31 IGAEN		
- 31 IA		
- 61 IET		
• Informaticiens	22	3,6
• Chargés de communication	4	1,1
• Comité national d'évaluation (dont 6ATOS) (1)	7	0,6
TOTAL II	2.487	352,0
III - Créations d'emplois à la rentrée de 1990 entraînés par l'accroissement des recrutements et de l'effort de formation		
• Elèves instituteurs	1.500	43,3
• Professeurs certifiés stagiaires	1.460	49,9
• Professeurs de lycée professionnel du 2° grade (destinés au remplacement de ceux en stage)	25	1,4
• Elèves conseillers d'orientation	40	1,2
TOTAL III	3.025	198,5
IV - Création et suppressions d'emplois ne modifiant pas la situation sur le terrain		
• Intégration de trois lycées professionnels dans l'enseignement public	18	1,5
• Transfert du budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale d'emplois du service de santé scolaire	25	2,9
• Transfert d'un emploi de commis du budget de la jeunesse et des sports	1	0,1
• Transformation de trois emplois de secrétaire d'administration scolaire et universitaire et emplois de conseillers principaux d'éducation		0,1
TOTAL IV	43	4,6
TOTAL	12.405	956,5

(1) globulise avec 4 créations d'emplois au 1er janvier 1990

3. Les emplois non budgétaires des établissements publics autonomes

Ceux-ci font l'objet d'une réduction nette de 50 emplois, ce qui marque un nouveau ralentissement de la politique de maîtrise des effectifs amorcée en 1987 à la suite des observations de la Cour des comptes, même si en quatre ans, ceux-ci auront été réduits de 422, sur un effectif total à la fin de 1990 de 4339 personnes.

Cette réduction nette se répartira de la manière suivante :

- 3 emplois seront supprimés à l'institut national de recherche pédagogique (soit - 1,45 %) au titre des économies budgétaires et 3 à la suite d'échanges entre l'INRP et le centre national de documentation pédagogique (CNDP), afin de mettre en concordance la carte budgétaire et l'implantation des personnels ;

- 35 suppressions nettes d'emplois sont d'ailleurs prévues au sein de cet organisme, dans le cadre des mesures d'économies. Elle représenteront 1,55 % des effectifs ;

- Le centre national d'enseignement à distance verra ses effectifs diminuer de 12 emplois également au titre des économies budgétaires, soit une réduction d'1,3 % des effectifs, inférieure à l'objectif fixé par le Gouvernement, ce qui peut paraître curieux à propos d'un établissement dont la gestion avait été sévèrement critiquée dans le passé.

II. LA PORTEE DES CREATIONS D'EMPLOIS

En raison même de son ampleur, chacun est en droit de se demander si l'effort consenti en matière de créations d'emploi est bien orienté.

1. L'augmentation de l'effectif des personnels non enseignants

Votre rapporteur avait souligné l'année passé que l'accroissement de ces emplois constituait une rupture avec l'effort de rigueur des années précédentes.

Or, cette augmentation s'amplifie cette année, avec la création nette de plus de 1100 emplois de non-enseignants, dont 71 au 1er janvier 1990 et 1090 à la rentrée 1990. Certes, ces créations résultent pour partie de l'ouverture de nouveaux établissements, pour 450 emplois ainsi que du renforcement des moyens de l'inspection (+ 40 emplois) ou des bibliothèques (+ 79 emplois). De même, un effort est fait de réduction des effectifs à l'administration centrale, puisque 45 emplois sont supprimés.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'ampleur de ces suppressions, dans la mesure où 32 postes d'information sont créés par ailleurs. En outre, à la rentrée 1990, le solde net des créations d'emplois sera positif à l'administration centrale du ministère, en raison notamment de la création de 57 emplois parmi le personnel administratif, ouvrier et de service. Gageons que cela n'ira pas dans le sens d'une amélioration de la productivité des services centraux du ministère.

Enfin, pourquoi créer sept postes au comité national d'évaluation, qui trouveraient, de plus, sans doute mieux leur place dans le budget de l'enseignement supérieur, ainsi que quatre postes de chargés de la communication ?

2. L'augmentation du nombre de mises à disposition d'enseignants auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public

Alors que la politique menée entre 1986 et 1988 avait consisté à quasiment supprimer ces mises à disposition, le budget de 1989 avait marqué une rupture, car 250 créations d'emplois d'instituteurs étaient destinées à pourvoir de nouvelles mises à disposition.

Dans le projet de budget pour 1990, 200 mises à disposition supplémentaires sont prévues. Votre rapporteur est donc en droit de se demander si, à long terme et malgré les assurances prodiguées par le Ministre d'Etat l'année passée, le risque de revenir au nombre de mises à disposition de 1986 ne peut être envisagé. En outre, les mises à disposition concernent cette année outre 150 instituteurs, 50 professeurs certifiés ce qui peut apparaître particulièrement incongru à l'heure où le Ministère éprouve de grandes difficultés à pourvoir tous les postes rendus indispensables par l'évolution démographique et l'accroissement du besoin de formation.

De plus, présenter ces nouvelles mises à disposition comme une relance des activités périscolaires semble à tout le moins choquant lorsque l'on connaît l'affectation de la moitié de ces personnels et que la subvention aux organismes complémentaires de l'enseignement public qui bénéficieront de la création de l'autre moitié de ces emplois (à raison de 50 instituteurs et 50 professeurs certifiés) fera l'objet d'un ajustement à hauteur de 15,125 millions de francs.

Enfin, votre rapporteur ne peut que regretter une mesure qui paraît finalement contradictoire avec aussi bien la volonté d'améliorer la situation dans les établissements que la revalorisation de la situation des personnels enseignants.

3. Les possibilités effectives de recrutement des personnels enseignants.

Sur 10.822 créations nettes d'emplois d'enseignants, 1998 seront créés dès le 1er janvier 1990 et 8824 à la rentrée de 1990. D'autre part, y compris les 200 mises à disposition supplémentaires accordées cette année, ces créations se répartiront comme suit :

	1er janvier 1990	rentrée 1990	TOTAL
I. Etablissements scolaires			
Ecoles	944	180	1.124
Collèges et lycées	1.054	4.139	5.193
Lycées professionnels		300	
Total I	1.998 (1)	4.619	6.617 (1)
II. Formation		2.980	2.980
Formation initiale		1.225	1.225
Formation continue		4.205	4.205
Total II	1.998	8.824	10.822

(1) dont 200 mises à disposition

On observera d'emblée que guère plus de la moitié de ces créations correspondent effectivement à des enseignants supplémentaires exerçant devant une classe, même si les 4205 emplois créés pour la formation sont essentiels pour l'avenir.

Votre rapporteur ne peut cependant qu'insister à nouveau sur le décalage existant entre le nombre de postes offerts aux différents concours et ceux qui sont en réalité pourvus.

• **Durant ces cinq dernières années, le Ministère de l'Education nationale a entrepris un effort important pour accroître d'une manière significative le nombre de postes offerts aux différents concours de recrutement, notamment en ce qui concerne l'enseignement secondaire.**

Si les chiffres divergent selon les réponses apportées par le ministère aux questions de votre rapporteur (1), l'accroissement apparaît très net depuis 1985, puisque les emplois ouverts aux concours sont passés de 10.086 à 22.152 en 1989, ce qui représente une augmentation de 119,6 %, c'est-à-dire plus qu'un doublement. Depuis 1987, l'accroissement atteint 51,4 %.

Or, sur la même période de trois ans, le nombre des candidats a évolué de manière moindre, du moins en ce qui concerne le CAPES et l'agrégation (+ 28 %), dont la part dans le total des postes offerts s'élève - en 1989 - à près de 70 %. Une étude comparée des emplois ouverts aux concours et des effectifs de candidats montre, sur une longue période, que la courbe des postes des concours et celle des candidats évoluent de manière parallèle mais avec un décalage de trois ou quatre ans, ce qui tendrait à indiquer que le nombre de candidats va continuer à augmenter. Cependant, celui-ci se heurtera tôt ou tard à ses limites naturelles, qui - selon les constatations même ministère - apparaissent à peu près atteintes pour l'agrégation.

Dans ces conditions, votre rapporteur ne saurait trop insister sur la nécessité de mener dès à présent une réflexion d'ensemble sur les concours. Celle-ci devrait également permettre de préciser le rôle des jurys, qui souvent contestés, doivent pourvoir, dans les meilleures conditions, aux emplois proposés par l'éducation nationale.

(1) Ainsi évoquant les moyens mis en oeuvre afin d'éviter une trop forte augmentation de l'auxiliaire, le Ministère indique que "le nombre de postes offerts a été augmenté de 40 % (12.268 postes en 1988 ; 23.703 postes en 1989)", soit en réalité + 93,2 % et que "pour 1990, une augmentation similaire est prévue (28.450 postes ouverts), ce qui représente en fait un accroissement de 20 %. Parallèlement, interrogé sur les concours de recrutement, il précise que les emplois ouverts aux concours sont passés de 16.268 à 22.152 entre 1988 et 1989, soit + 36,2 %.

Cette tâche apparaît d'autant plus ardue que dans certaines disciplines le nombre de postes offerts aux concours sont supérieurs aux candidats susceptibles de s'y présenter, comme pour le CAPES de mathématiques qui proposait cette année 1600 places, alors que les universités n'ont délivré que 500 maîtrises et 1100 licences dans cette matière. Comment s'étonner dès lors que le nombre de candidats y compris à titre interne soit parfois inférieur aux postes offerts, comme, cette année, au CAPES de sciences physiques (840 candidats inscrits pour 1843 postes), ou en 1987 au CAPET de gestion, auquel seuls 29 candidats s'étaient présentés pour 110 postes proposés ?

S'il ne saurait être question d'augmenter brutalement les places offertes aux concours, les besoins qui se dégagent et le déficit observé dans les recrutements impose à l'évidence une politique d'ensemble, ambitieuse et pluriannuelle. Aussi, votre rapporteur regrette-t-il l'absence de publication du plan quinquennal de recrutement des personnels prévu par l'article 16 de la loi d'orientation. Le Parlement n'est pas appelé à se prononcer à son sujet, mais la discussion du projet de loi de finances constituerait, à tout le moins, un cadre pour l'évoquer.

• Par ailleurs, le déficit de recrutement conduit à rechercher des solutions alternatives ou des encouragements.

A ce titre, votre rapporteur se félicite de l'accroissement du nombre d'étudiants allocataires se destinant aux carrières enseignantes du premier et du second degrés, qui passera de 3000 à la rentrée de 1989 à 7500 un an plus tard. Cette mesure qui est loin d'être négligeable, puisque l'allocation est de 48.000 francs, permettra d'augmenter significativement le nombre des candidats aux différents concours.

On s'interrogera toutefois sur le caractère véritablement incitatif de cette disposition, dans la mesure où, d'une part, la revalorisation de la fonction enseignante constitue en soi un puissant mécanisme d'accroissement de l'attrait des métiers de l'enseignement et, d'autre part, la question est posée de savoir si ces allocations ne seront versées à des personnes qui seraient, de toute façon, destinées à ces carrières. En outre, en faisant plus que doubler le nombre des allocataires, ne risque-t-on pas de tomber dans l'excès dénoncé par le Ministère lui-même, c'est-à-dire accroître trop rapidement les flux de bénéficiaires, au détriment de la qualité ? Il est vrai que le déficit constaté dans les recrutements pose quoi qu'il en soit un défi au système des concours.

• De plus, il imposera depuis la rentrée 1987 une nouvelle augmentation du nombre des non-titulaires. Après avoir atteint un maximum de 48.500 en 1982-1983, l'effectif des maîtres auxiliaires avait décliné, pour atteindre 19.000 en 1986. Mais, le plan de titularisation de cinq ans ayant pris fin en 1987 (1) et le nombre des nouveaux recrutements ayant augmenté depuis cette date, un nouvel accroissement du nombre des maîtres auxiliaires était inévitable, compte tenu des difficultés de recrutement d'enseignants titulaires.

A la rentrée de 1987, le déficit de recrutement atteignait 1100 personnes, il s'est élevé à 5300 à la rentrée de 1988, puis à 5500 l'année suivante. Aussi, le nombre des maîtres auxiliaires a-t-il augmenté rapidement depuis 1986, comme le montre le tableau ci-dessous.

France Métropolitaine - Enseignement public

Année scolaire	1983 1984	1984 1985	1985 1986	1986 1987	1987 1988	1988 1989
Lycées et collèges (enseignement général) (1)	23.923	16.998	12.550	11.665	11.249	15.568
Lycées techniques	2.384	2.167	1.801	1.606	1.875	2.378
- enseignement général	3.662	2.477	1.957	1.985	2.486	3.108
- enseignement technique théorique	2.824	1.762	1.297	1.315	1.815	2.642
enseignement professionnel pratique	5.376	3.771	2.375	2.408	2.377	2.849
Conseillers d'éducation d'orientation (2)					925	1.403
Total	38.169	27.175	19.980	18.979	20.727	27.948

(1) non compris L'EPS Corse en 1984-1985

(2) de 1981 à 1987, les données sont réparties dans les différents types d'enseignement

(1) Le coût des mesures engagées au titre du plan de titularisation dans le second degré aura été, pour les années 1983 à 1988, de 294,28 millions de francs. En revanche, aucun coût n'a été induit par le plan de titularisation dans le premier degré, dans la mesure où les agents non titulaires étaient déjà affectés sur des postes vacants d'instituteurs.

Les effectifs de personnels auxiliaires non enseignants se sont également accrus à partir de 1986, quoique moins rapidement (13.530 en 1986 et 16.926 en 1988).

Ces chiffres indiquent toute l'ampleur de l'effort de recrutement qui doit être accompli dès à présent. Souhaitons que la revalorisation de la condition enseignante permette d'attirer en nombre des candidats de valeur vers les métiers de l'enseignement, même si la résorption du retard pris ne pourra pas être accomplie trop rapidement. L'évolution du taux d'encadrement, celle du nombre d'élève par classe et la volonté d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat ne feront qu'amplifier ces besoins.

III. 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 connaît une grande stabilité : léger accroissement dans le premier degré à la rentrée de 1989, baisse modeste dans le second degré. Cependant, sur une période de cinq ans, on observe une amélioration dans le second degré et une détérioration dans le premier. Mais, s'agissant du second degré, on observera que l'amélioration est en grande partie imputable aux collèges et, qu'à l'inverse, la situation se détériore dans les lycées et les classes post-baccalauréat.

Taux d'encadrement en personnel enseignant (1)

Année Cycle	1985- 1986	1986- 1987	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990 (2)	1990- 1991 (2)
I. Premier degré						
- Préélémentaire	28,4	27,9	27,8	27,6	27,8	27,9
- Élémentaire	22,1	22,3	22,6	22,7	22,7	22,7
Spécial 1er degré	11,1	11,1	11,1	11,2	11,3	11,5
Total I	23,7	23,7	23,9	23,9	24	24
II - Second degré						
Collèges	16,2	15,9	15,8	15,7	15,5	15,3
Spécial 2ème degré	9,5	9,4	9,5	9,4	9,4	9,3
Lycées	13,8	14,1	14,3	14,5	14,3	14,3
Lycées professionnels	11,3	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2
- Classes post-bac.	11,3	11,6	11,5	11,5	11,5	11,5
Total II	14,3	14,3	14,2	14,2	14	13,9

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

(2) prévisions.

b) le nombre moyen d'élèves par classe

Les tableaux ci-après décrivent l'évolution de la taille moyenne des classes de l'enseignement public en France métropolitaine et des divisions au cours des années 1980 selon le type de classe du premier degré et selon le niveau dans l'enseignement secondaire.

Sur l'ensemble de la période, la tendance est à une réduction des effectifs moyens en maternelle et dans le primaire. Dans le second degré les évolutions dépendent du cycle considéré et de l'évolution du nombre d'enfants scolarisés. Après un léger alourdissement des classes de premier cycle et de second cycle professionnel au début des années 1980, le nombre moyen d'élèves y diminue maintenant, comme les effectifs scolarisés. En second cycle général et technologique, l'afflux de lycéens sensible depuis plusieurs années aboutit à l'alourdissement des divisions, même si ce mouvement se ralentit à la rentrée 1988.

Premier degré : taille moyenne des classes

	1981 1982	1982 1983	1983 1984	1984 1985	1985 1986	1986 1987	1987 1988	1988 1989
Écoles maternelles dont classes maternelles	29,3 29,4	28,9 29,0	28,9 28,9	28,8 28,9	28,6 28,6	28,1 28,1	28,0 28,0	27,8 27,8
Écoles primaires dont :	23,0	22,4	22,1	21,8	21,9	22,1	22,3	22,4
- cl. maternelles	27,4	27,2	27,2	27,2	26,9	26,3	26,0	25,4
CP	25,2	21,7	21,7	21,5	21,7	22,1	22,3	22,2
- CP à CM 2	25,0	24,2	23,7	23,4	23,5	23,7	24,0	24,1
cl. à plus. cours	20,2	19,7	19,5	19,4	19,6	19,7	20,0	20,1
- classe unique	14,9	14,8	14,8	14,9	15,1	15,3	15,7	16,0
- initiation	13,5	13,3	12,5	10,9	9,8	10,2	10,1	10,2
- classes spéciales et d'adaptation	12,0	11,6	11,3	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8

Second degré : Taille moyenne des classes

	1981 1982	1982 1983	1983 1984	1984 1985	1985 1986	1986 1987	1987 1988	1988 1989
1er cycle								
- 6ème	23,9	23,9	24,2	24,4	24,6	24,7	24,5	24,6
- 5ème	23,7	23,8	24,1	24,4	24,8	24,9	24,7	24,7
- 4ème	23,6	23,7	24,0	24,4	24,7	24,8	24,8	24,6
- 4ème tech.							25,1	25,1
- 3ème	23,7	23,7	24,1	24,4	24,8	25,1	25,1	25,1
- 3ème tech.							23,0	23,2
- CPPN	18,0	17,1	16,6	17,2	16,9	16,6	16,0	14,6
- CPA	20,4	19,8	19,2	19,6	20,0	20,5	20,3	19,0
Total 1er cycle	23,3	23,3	23,6	24,0	24,3	24,5	24,4	24,3
2ème cycle prof.								
- CEP	16,5	16,0	16,0	15,0	14,9	14,9	14,7	14,0
- CAP 3 ans (1)	24,4	24,8	24,8	24,4	24,0	23,8	22,7	21,7
- CAP 2 - BEP	25,4	25,1	25,2	25,4	25,3	25,2	25,2	25,0
BAC. PRO						22,1	22,5	23,2
Total 2ème cycle	24,7	24,8	24,9	24,8	24,5	24,4	24,0	23,7
2ème cycle général et technologique								
- seconde	30,5	30,9	31,4	31,8	32,7	33,6	34,2	34,1
- première	26,9	26,9	27,3	28,3	28,8	29,6	30,3	30,4
- terminale	27,5	28,2	28,9	28,0	28,4	29,0	29,6	30,0
Total 2ème cycle général et technologique	28,3	28,3	29,2	29,4	29,9	30,8	31,4	31,5

(1) à partir de 1987, 1988, le CAP 3 ans comprend les 4ème et 3ème préparatoires, la 3ème année du CAP, les mentions complémentaires et le CAP en 1 an, les 4ème et 3ème technologiques étant individualisées.

En moins de dix ans, il apparaît donc que les classes du second cycle long se sont alourdies de plus de trois unités. En seconde, la situation paraît même intolérable, puisque les classes dépassent en

moyenne 34 élèves, ce qui permet de mesurer l'ampleur de l'effort qui devra être accompli afin de supprimer les classes de plus de 35 élèves d'ici à 1992.

2. L'évolution prévisible du nombre des élèves.

Sans reprendre les développements de l'année passée (1), votre rapporteur tient à apporter quelques précisions qui, compte tenu de l'objectif fixé expressément par l'article 3 de la loi d'orientation, c'est-à-dire conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau de certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat, conduisent à définir les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000.

a) les prévisions d'effectifs scolaires

• Cet objectif influe peu sur les évolutions du premier degré, où joue d'abord l'effet démographique. Malgré une hypothèse de stabilité du nombre des naissances à partir de 1988 les effectifs du préélémentaire continueront à progresser jusqu'en 1999 conformément aux orientations ministérielles de développement de l'accueil des enfants de deux et trois ans qui révèlent encore des inégalités géographiques. Dans le cycle élémentaire, après la légère hausse de ces dernières années, les effectifs devraient faiblement diminuer jusqu'en 1994, puis se stabiliser. Cette tendance tient aussi à la baisse des redoublements espérée pour les prochaines années.

• Dans le second degré, les évolutions dépendent du niveau considéré. Après une forte baisse jusqu'en 1990, les effectifs du premier cycle connaîtront une légère reprise, sans toutefois retrouver les valeurs atteintes au début des années 1980.

(1) cf doc Sénat n° 88 du 21 novembre 1988, annexe n° 11.

EVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLAIRES DES PREMIER ET SECOND DEGRES
(FRANCE METROPOLITAINE, ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE)

	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-2001
Préélémentaire	2538,6	2556,0	2558,0	2558,0	2563,0	2567,0	2570,0	2574,0	2578,0	2579,0	2580,0	2580,0
CP au CM2	4073,2	4055,5	4019,0	3984,0	3945,0	3944,0	3949,0	3947,0	3935,0	3929,0	3926,0	3922,0
Spécial	77,8	75,0	75,0	74,0	74,0	73,0	73,0	73,0	73,0	73,0	73,0	73,0
Adaptation	17,1	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Initiation	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Total élémentaire	4168,7	4152,1	4115,5	4079,5	4040,5	4038,5	4043,5	4041,5	4029,5	4023,5	4020,5	4016,5
Total Premier Degré	6707,3	6708,1	6673,5	6637,5	6603,5	6605,5	6613,5	6615,5	6607,5	6602,5	6600,5	6596,5
1er cycle (1)	3164,6	3133,5	3151,8	3193,1	3235,6	3239,6	3225,6	3207,4	3194,1	3194,8	3203,4	3210,9
SES + classes ateliers	114,5	114,0	113,5	114,0	114,0	114,0	113,5	113,0	112,0	112,0	112,0	112,0
2d cycle professionnel	702,6	700,7	688,7	685,9	687,1	692,5	705,7	720,6	735,4	742,8	746,2	745,8
2d cycle général et tech.	1520,9	1565,7	1567,3	1555,6	1544,7	1553,4	1588,2	1641,8	1695,7	1727,9	1738,1	1735,8
CPGE + TS + TI + prep. div	199,1	218,3	236,0	250,0	260,0	268,0	275,0	281,0	288,0	298,0	310,0	320,0
Total Second degré	5701,7	5732,2	5757,3	5798,6	5841,4	5867,5	5908	5963,8	6025,2	6075,5	6109,7	6124,5
EREA (ex ENP)	12,4	12,4	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5

TOTAL GENERAL	12421,4	12452,7	12443,3	12448,6	12457,4	12485,5	12534,0	12591,8	12645,2	12690,5	12722,7	12733,5
---------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

(1) Y compris CPPN-CPA et 4e-3e technologiques.

Les effectifs de second cycle professionnel devraient, à partir du milieu des années 1990, progresser grâce au développement du BEP et à la montée du baccalauréat professionnel, compensant ainsi la chute des effectifs d'élèves dans les filières de formation préparant aux CAP en trois ans.

Mais ce sont les lycées qui enregistreront l'essentiel des progrès de scolarisation prévus à l'horizon 2000. L'arrivée des générations creuses au début des années 1990 se traduira par un simple palier dans la forte progression de leurs effectifs, et l'accroissement du nombre de lycéens devrait reprendre dès 1995.

L'accroissement continu du nombre de bacheliers au cours des années 1990, et les poursuites accrues d'études dans l'enseignement supérieur, conduisent à un développement encore plus rapide des classes post-baccalauréats, classes préparatoires aux grandes écoles et sections de techniciens supérieurs.

Au total, l'enseignement des premier et second degrés connaîtrait une progression d'environ 300.000 élèves de 1989 à 2000, sur l'ensemble de la métropole. Pour les départements d'outre-mer, compte tenu des retards actuels, des délais plus importants seront nécessaires pour atteindre ces mêmes objectifs. Les évolutions démographiques spécifiques à ces départements conduisent toutefois à des progressions d'effectifs scolaires supérieures à celles de la métropole.

b) les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000

• La pyramide des âges des instituteurs fait apparaître des générations nombreuses comprenant de 12.000 à 15.000 instituteurs entre 37 et 42 ans et des générations moins nombreuses comprenant de 9.000 et 11.000 instituteurs entre 29 et 36 ans et entre 43 et 52 ans.

Les générations âgées de plus de 51 ans comportent moins de 8.000 instituteurs. Les départs à la retraite commencent à être importants à 54 ans.

Avant 30 ans, les générations ne sont pas encore complètes. Les recrutements qui seront effectués dans les prochaines années viendront les compléter.

La pyramide des âges des enseignants du second degré, fait apparaître des déséquilibres plus importants entre les classes d'âge comprenant 7.000 à 8.000 enseignants aux environs de 30 ans ou après 50 ans et des classes d'âge comprenant plus de 17.000 enseignants entre 39 et 43 ans. La moitié des enseignants du second degré ont entre 37 et 47 ans. Cette structure reflète les recrutements effectués dans le passé. Aux forts recrutements du début des années soixante-dix a succédé une baisse progressive des recrutements.

Ces grands déséquilibres dans les structures par âge vont poser des problèmes importants de gestion des recrutements.

Les générations nombreuses d'instituteurs commenceront à partir de la retraite peu après 2.000. Les départs dépasseront 12.000 par an et culmineront vers 2004 ou 2005. Les départs étaient de 7.000 en 1988-1989. Pour les enseignants du second degré, les départs des générations les plus nombreuses devraient commencer en 2007 et concerneront plus de 18.000 enseignants par an, contre environ 7.000 en 1988.

• Aussi, pendant les douze années de 1989 à 2000, le Ministère de l'Education nationale aura besoin de recruter 130.000 instituteurs et 180.000 enseignants du second degré.

- S'agissant du besoin en enseignants du premier degré, la simulation a été effectuée dans l'hypothèse d'une stabilité des naissances au niveau atteint ces dernières années. Toute variation forte du nombre des naissances dans les prochaines années affecterait le besoin de recrutement en instituteurs.

Avec cette hypothèse, le besoin en nouveaux enseignants est en quasi-totalité imputable au remplacement des départs des instituteurs actuellement en activité.

Les variations annuelles du besoin de recrutement résultent de la structure démographique des instituteurs et des départs prévisibles.

Entre 1989 et 2000, le Ministère de l'Education nationale aura besoin de recruter à l'entrée dans les écoles normales en moyenne 10.900 instituteurs par an. Ces instituteurs seront affectés devant les élèves après deux années de formation.

En 1989 et 1990, le besoin annuel s'élève à environ 8.000 instituteurs. En 1991 et surtout en 1992, le besoin augmente fortement pour atteindre 11.000 instituteurs, correspondant à un accroissement des départs à la retraite en 1993 et 1994.

Entre 1992 et 1998, les besoins annuels varient entre 11.000 et 12.000 nouveaux instituteurs.

En 1999 et 2000, les besoins augmentent pour atteindre 13.500 nouveaux instituteurs.

Après 2000, la croissance des besoins se poursuivra jusqu'en 2002, (14300 nouveau instituteurs). Le besoin annuel diminuera après cette période, correspondant à une baisse des départs à la retraite à partir de 2004-2005.

- Dans le second degré, les nombres d'élèves qu'il faudra accueillir en 2000 conduisent à prévoir un **accroissement de 11 % du nombre des heures d'enseignement** qui devront être assurées (6,9 millions d'heures hebdomadaires contre 6,2 millions d'heures en 1988-1989).

Les départs prévisibles des enseignants actuellement en activité se traduiront par un besoin de remplacement pour assurer 2,2 millions d'heures hebdomadaires.

Les recrutements qui devront être effectués serviront à assurer le remplacement des départ pour 80 % et à assurer l'accueil de nombres d'élèves plus importants pour 20 %.

Dans ces conditions, sur l'ensemble de la période 1989-2000, le Ministère de l'Education nationale devra recruter 180.000 nouveaux enseignants soit une moyenne de 15.000 enseignants par an. Ces besoins comprennent uniquement les enseignants devant élèves et ne comprennent donc pas les personnels de remplacement.

Le besoin de recrutement connaîtra des variations selon les années : de 11.000 en 1989, il va augmenter progressivement pour dépasser 17.000 en 1997 et revenir au niveau de 15.000 en 2000.

Après l'an 2000, le départs à la retraite devraient reprendre une tendance à l'accroissement jusqu'en 2007 entraînant une nouvelle hausse du besoin de recrutement.

Ces simulations ont été établies en décembre 1988 avec les principales hypothèses suivantes :

- Le nombre des élèves à accueillir et leur répartition par niveau et section sont ceux de l'hypothèse amenant 80 % d'une génération au niveau de la classe terminale en 2000 (hypothèse décembre 1988).
- Une baisse de la taille des divisions dans le second cycle général et technologique visant à supprimer les divisions de plus de 35 élèves.
- Des emplois du temps des classes inchangés.
- Des obligations de service des enseignants inchangées. La simulation intègre la baisse du service des PEGC en heures d'enseignement devant élèves.
- Une baisse du taux des maîtres auxiliaires entre 1990 et 2000, pour atteindre 3 % du total des enseignants en 2000. Cette baisse entraîne un besoin de recrutement de 15.000 enseignants titulaires.

**Simulation du besoin de recrutement en nouveaux enseignants entre 1989 et 2000
pour les établissements publics de métropole
et des départements d'outre-mer**

Année de concours (1er degré : entrée à l'école normale)	Enseignants du 1er degré	Enseignants du second degré (hors personnels de remplacement)			
		Agrégés	Certifiés	Professeurs de lycée professionnel	Total
1989	7.726	858	7.000	2.300	11.030
1990	7.952	863	10.490	2.020	13.373
1991	8.848	876	10.430	1.930	13.236
1992	11.206	889	13.170	2.350	16.409
1993	11.307	903	9.670	2.720	13.293
1994	11.067	917	10.200	3.270	14.387
1995	11.207	931	10.880	3.430	15.241
1996	11.774	945	12.555	3.420	16.920
1997	11.850	960	13.160	3.350	17.470
1998	11.632	974	12.780	3.250	17.004
1999	12.615	989	12.770	3.160	16.919
2000	13.485	1.004	11.340	2.970	16.314
Total	130.563	11.102	135.325	34.170	180.597
(moyenne annuelle)	10.889	925	11.277	2.848	15.050

• L'ampleur de ces chiffres montre à l'évidence l'intérêt qui s'attache à la programmation prévue par l'article 16 de la loi d'orientation, même si celle-ci doit faire l'objet d'ajustements chaque année, afin de tenir compte de l'évolution réelle des effectifs.

Quoi qu'il en soit, d'ici à 1992, l'accroissement des recrutements dépassera 48 %, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'augmentation des recrutements prévue dans le projet de budget ainsi que l'accentuation de la politique de prérecrutement. Mais, votre rapporteur constate que ces mesures seront de toute façon insuffisantes, conduisant à la mise en place de dispositions d'urgence, c'est-à-dire l'élargissement des concours et la création d'un cycle préparatoire de recrutement.

Au titre de l'élargissement des concours à des publics nouveaux, dès 1990, toute limite d'âge sera supprimée pour les concours de recrutement des instituteurs, des personnels d'éducation, professeurs agrégés et certifiés ainsi que pour les professeurs d'éducation physique et sportive. De plus, les conditions d'ancienneté requises pour les concours internes (sauf l'agrégation), sont abaissées à 3 années de service public au lieu de 5. Par ailleurs, ces concours internes sont désormais ouverts à tous les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

En ce qui concerne la création d'un cycle préparatoire de recrutement, il s'agit de renforcer l'actuel recrutement en attirant les candidats possédant le niveau Bac + 2.

Par certains aspects, ces mesures peuvent s'apparenter à des pis-allers, d'autant que l'on peut s'interroger sur les conditions de leur mise en oeuvre. Ainsi, par exemple, le recrutement de personnels plus âgés ou entrés depuis peu dans la fonction publique n'entraînera-t-il pas un effort de formation supplémentaire ?

Néanmoins, devant la crise des recrutements qui se fait jour dès maintenant et qui risque de s'aggraver, votre rapporteur considère qu'il est du devoir des pouvoirs publics de prévoir toute disposition permettant d'éviter de l'aggraver. C'est dans le même esprit que doit être appréhendée la revalorisation de la fonction enseignante.

CHAPITRE III

LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1990 est empreint de la traduction en termes budgétaires, du contenu du relevé de conclusions du 29 mars 1989. Ce plan de revalorisation de la condition enseignante comporte trois volets : il procure de nouvelles perspectives de carrière aux personnels ; leur système indemnitaire est revu ; ils bénéficieront de débuts de carrière accélérés. En outre, un congé de mobilité leur ouvre de nouvelles possibilités de mobilité. Il entraîne dès cette année une dépense supplémentaire de l'ordre de 3,7 milliards de francs, se répartissant de manière inégale entre mesures statutaires et mesures indemnitaires.

I - Les mesures statutaires

(en millions de francs)

Mesure	Coût
. Premier degré	
- plan d'amélioration de la situation des instituteurs	13,063
- revalorisation de l'emploi de directeur d'école	22,682
- réaménagement de l'échelonnement indiciaire des instituteurs	506,818
- constitution initiale du corps des écoles (transformation de 7.000 emplois d'instituteur en emplois d'enseignant des écoles)	65,172
- création d'un congé de mobilité (création de 600 emplois)	23,207
. Second degré	
- création d'une bonification indiciaire en faveur des professeurs certifiés	96,615
- réaménagement de l'échelonnement indiciaire des professeurs d'enseignement général de collèges et des charges d'EPS	150,492
- amélioration des perspectives de carrière des professeurs agrégés	9,987
- création d'une hors-classe pour les professeurs certifiés	385,120
- création, au 1er septembre 1990, d'une hors-classe en faveur des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'EPS	18,302
- création d'une hors-classe des professeurs de lycée professionnel du deuxième grade	19,933
- amélioration des possibilités d'accès des professeurs de lycée professionnel du premier grade au second grade de leur corps	33,953
- intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'EPS dans le corps des professeurs certifiés, des professeurs de lycée professionnel, des professeurs d'EPS et des conseillers principaux d'éducation	----
- baisse des obligations de service des professeurs de lycée professionnel	76,521
- baisse des obligations d'enseignement des professeurs d'enseignement général de collège	132,429
- revalorisation de la situation des personnels d'orientation	1,862
- revalorisation de la situation des personnels d'éducation	9,438
- mise en extinction du corps des conseillers d'éducation	1,552
- création d'une hors-classe des conseillers principaux d'éducation	4,972
- attribution d'une bonification indiciaire de 15 points aux CPE de 50 ans et plus ayant atteint le 8ème échelon	2,966
- incidence des mesures de revalorisation de la situation des personnels enseignants sur les taux des heures supplémentaires	59,917
- création d'un congé de mobilité (création de 600 emplois)	29,492
TOTAL	1.664,493

1) Premier degré

a) le plan d'amélioration de la situation des instituteurs.

A ce titre, il est proposé de transformer 2.694 emplois d'instituteurs spécialisés du IIIème groupe et 349 emplois d'instituteurs spécialisés faisant fonction de directeurs d'établissement spécialisé en emplois d'instituteurs spécialisés, bénéficiant de la bonification indiciaire de 15 points prévue par le décret n° 83-51 du 26 janvier 1983.

Le plan de revalorisation de la situation des instituteurs mis en oeuvre en 1983 s'achève en 1988. Toutefois, certaines catégories d'instituteurs (instituteurs spécialisés du IIIème groupe et instituteurs spécialisés faisant fonction de directeurs d'établissement spécialisé) n'ont intérêt à opter pour la nouvelle grille de rémunération que lorsqu'ils atteignent le 11ème échelon de leur grade.

Il reste au budget 1989, 6.544 emplois correspondant à ces catégories. Ceux-ci opteront pour la nouvelle grille de rémunération au fur et à mesure que ce choix leur sera favorable.

Néanmoins, il paraît souhaitable de transformer les emplois selon un échancier régulier. Un échancier de trois ans a été prévu en 1989, ce qui permet de suivre approximativement le rythme effectif du passage au 11ème échelon des personnels concernés.

Ceci conduit donc à procéder, en 1990, à 3.043 transformations d'emplois.

b) le plan concernant les directeurs d'école.

Il est proposé de terminer en 1990 la revalorisation des bonifications attachées à la fonction de directeur d'école.

Cette mesure conduira à revaloriser 19.076 emplois de directeurs d'école.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure. Cependant, plus largement, il ne peut que déplorer l'abandon du statut des maîtres directeurs mis en place par le décret n° 87-53 du 2 février 1987 relatif aux fonctions, à la nomination et à l'avancement des maîtres directeurs.

En effet, le décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école a abrogé ce décret ainsi que le décret n° 84-182 du 8 mars 1984 relatif aux directeurs d'école maternelle et d'école élémentaire. Si l'on en croit la réponse apportée par le Ministère à la question posée à ce sujet par votre rapporteur "Le nouveau texte prend en compte la tradition de confiance qui a toujours existé entre les directeurs d'école et les instituteurs. Il redéfinit la mission du responsable de l'école qui est triple, pédagogique, administrative et sociale, et a pour objectif de tout mettre en oeuvre pour assurer la réussite des élèves. Le directeur d'école est ainsi, avant tout, l'animateur et le coordinateur de l'équipe pédagogique. Il est l'interlocuteur de l'ensemble des autorités administratives. Il favorise, par son action, l'ouverture de l'école sur son environnement et fait en sorte que l'école assure, dans les meilleures conditions, sa fonction de service public.

Ces missions supposent, d'une part, des qualités pédagogiques, de relation et d'ouverture qui doivent être appréciées simplement et rigoureusement lors du recrutement et, d'autre part, une formation adaptée préalable à la prise de fonction."

Cependant, en pratique, ces nouvelles dispositions conduisent à limiter les responsabilités des directeurs d'autant que ceux-ci seront désormais recrutés après inscription sur liste d'aptitude. Même si leur régime indemnitaire est préservé, votre rapporteur s'interroge sur le manque de cohérence entre la volonté de revaloriser la condition enseignante, qui passe par une certaine hiérarchie des emplois, seule propre à motiver les personnels, et le nivellement des fonctions mis en oeuvre par ailleurs. Il craint que, plus généralement, ce renoncement marque un manque d'ambition et de politique globale, traduit dans les perspectives claires.

c) le réaménagement de l'échelonnement des instituteurs.

• Afin d'améliorer rapidement la rémunération de base des instituteurs, il est proposé de revaloriser la grille indiciaire de ce corps en attribuant 10 points d'indice supplémentaires du 1er au 10ème échelon et 15 points d'indice supplémentaires au 11ème échelon.

Cette mesure qui concerne l'ensemble des personnels dont la rémunération de base est calculée à partir de la grille des instituteurs débutera dès la rentrée 1989 et sera étalée sur deux ans.

A compter du 1er septembre 1990, l'échelonnement indiciaire applicable au corps des instituteurs sera donc fixé en indices bruts entre 613 au 11ème échelon et 348 au 1er échelon.

Dans le projet de budget pour 1990, le coût de ce réaménagement de l'échelonnement indiciaire des instituteurs dépasse 500 millions de francs, y compris l'accélération des débuts de carrière des instituteurs.

• En effet, le décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961 relatif au statut particulier des instituteurs a été modifié en ce qui concerne les conditions d'avancement d'échelon et de changement de fonctions.

Afin d'améliorer l'attrait pour la carrière d'instituteur, il est prévu de réduire de deux ans le temps nécessaire pour accéder au quatrième échelon du corps des instituteurs. Ainsi, les instituteurs recrutés à compter de la rentrée 1989 parviendront au 4ème échelon au bout de deux ans six mois au lieu de quatre ans six mois.

D'autre part, il est nécessaire de prévoir les modalités d'intégration dans la nouvelle grille d'avancement des instituteurs actuellement classés entre le premier et le quatrième échelon, afin que ces derniers conservent leur situation relative à l'intérieur du corps des instituteurs.

d) la constitution d'un corps des écoles

• A la rentrée de 1990, un nouveau corps des écoles sera créé dont la constitution initiale s'opérera sur trois ans, à raison de 7.000 intégrations annuelles d'instituteurs dans ce corps.

Il est donc demandé, au titre du budget 1990, la transformation au 1er septembre 1990 de 7.000 emplois d'instituteurs en emplois du corps des écoles, pour un coût de 65,172 millions de francs.

Le nouveau corps des écoles sera constitué de deux classes, une classe normale et une classe exceptionnelle, respectivement dotées des bornes indiciaires suivantes :

- pour la classe normale : 284 - 652
- pour la classe exceptionnelle 489 - 728

Le recrutement externe dans le nouveau corps débutera en 1992, et s'effectuera au niveau de la licence.

- En outre, il est proposé de créer en faveur des instituteurs qui accèderont au nouveau corps des écoles une indemnité destinée à compenser la perte du droit au logement ou à l'indemnité représentative de logement qu'ils perçoivent en qualité d'instituteur et qu'ils perdent au moment de l'entrée dans le nouveau corps.

Cette indemnité, dont le taux serait calculé individuellement, concernerait en principe 7.000 instituteurs en 1990.

Toutefois, seuls 82 % des instituteurs bénéficient du droit au logement, logés ou indemnisés, l'indemnité représentative de logement représentant en moyenne 40 points d'indice.

Le reclassement des instituteurs dans le corps des écoles, effectué à l'indice égal ou immédiatement supérieur, représentera en moyenne un gain de l'ordre de 20 points, soit la moitié de cette indemnité.

L'indemnité différentielle représentera donc environ 20 points d'indice. Elle se résorbera au fur et à mesure des promotions d'échelons soit en deux ou trois ans tout au plus.

Le coût représenté par cette indemnité compensatrice représentera donc la moitié de l'économie réalisée sur la dotation spéciale instituteurs.

e) la création d'un congé de mobilité.

Selon le Ministère "il est nécessaire de favoriser la mobilité des personnels enseignants titulaires exerçant dans le premier et le second degrés et d'élargir à cet effet leurs possibilités d'accès à d'autres corps de l'enseignement et de la fonction publique, voire d'envisager un changement d'activité professionnelle."

"Cette mesure est de nature à améliorer le recrutement en quantité comme en qualité et à renforcer la motivation. Il est proposé dans ce but de permettre à ces enseignants d'obtenir un congé de mobilité rémunéré, d'une durée d'un an, notamment pour préparer un concours."

Ce dispositif sera mis en place progressivement à compter de la rentrée scolaire de 1990 à raison d'environ 600 emplois par an pour chaque degré d'enseignement jusqu'en 1995. Afin d'assurer le remplacement des personnels enseignants titulaires exerçant dans le premier et le second degrés, il sera créé 6.000 emplois pour l'ensemble de la période considérée.

Aussi, votre rapporteur s'interroge-t-il : comment une mesure permettant à des enseignants de sortir du système éducatif améliorera-t-elle le recrutement en quantité ? Comment considérer, par ailleurs, qu'il l'encouragera en qualité et qu'il renforcera la motivation, dans la mesure où l'on peut penser que ce seront précisément les personnels les plus motivés qui chercheront à s'élever dans la hiérarchie ou à bénéficier d'une promotion par changement d'activité professionnelle ?

Fondamentalement, la création de ce congé amène à mettre en doute l'ampleur du plan de revalorisation de la condition enseignante mis en oeuvre par le ministère, car pourquoi avoir besoin de parfaire le recrutement dans les conditions créées par ce plan ?

Enfin, comme à propos de la poursuite de la relance des mises à disposition, chacun pourra constater le paradoxe qui consiste à accroître le recrutement, qui connaît par ailleurs une véritable crise, et, au même moment, permettre une sortie plus aisée du système éducatif.

Votre rapporteur observe, en outre, que ce nouveau congé concernera dans les mêmes proportions les instituteurs et les professeurs du second degré, ce qui compte tenu des effectifs des uns et des autres constituera un nouvel avantage explicite accordé aux instituteurs alors que la Cour des Comptes avait déjà relevé la constante priorité de fait dont ont pu bénéficier l'école primaire et les personnels qui la servent au cours des années récentes.

2) second degré

a) la création d'une bonification indiciaire en faveur des professeurs certifiés et assimilés

Dès 1989 une bonification indiciaire de 15 points sera accordée aux professeurs certifiés et assimilés, y compris les professeurs d'éducation physique et sportive, les professeurs de lycée

professionnel du 2ème grade et les conseillers principaux d'éducation de 50 ans et plus et ayant atteint le 8ème échelon de leur grade.

Cette bonification indiciaire, ne sera pas prise en compte lorsque les intéressés accéderont à la hors-classe de leur corps.

b) l'alignement de l'échelle indiciaire des professeurs d'enseignement général de collègue sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade.

Il est proposé d'aligner l'échelle indiciaire des professeurs d'enseignement général de collègue sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade. Cette mesure étalée sur trois ans permettra à ces personnels d'accéder à l'indice majoré 517 dès 1989, puis à l'indice majoré 525 en 1990 et à l'indice majoré 534 en 1991.

c) l'alignement de l'échelle indiciaire des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade.

De la même manière, les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive pourront accéder à l'indice terminal de l'échelle indiciaire des professeurs de lycée professionnel de premier grade, à raison d'un accès à l'indice majoré 519 dès le 1er septembre 1989 (525 en 1990 et 534 en 1993).

d) l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs agrégés

Afin d'améliorer les perspectives de carrière des professeurs agrégés, le pourcentage d'accès à la hors échelle A sera porté progressivement de 5 % à 15 % de l'effectif des corps de professeurs agrégés et de chaires supérieures.

La montée en charge des effectifs de la hors-classe des professeurs agrégés et du corps des professeurs de chaires supérieures

débuterait en 1990 et se ferait progressivement pour aboutir, en 1995, au pourcentage statutaire de 15 %.

e) la création d'une hors-classe pour les professeurs certifiés et assimilés

De même, le projet de budget pour 1990 comporte la création en faveur des professeurs certifiés et assimilés d'une hors-classe dotée des bornes indiciaires 489-728.

Pourront accéder à cette hors-classe, par la voie d'une liste d'aptitude et à concurrence de 15 % de l'effectif de la classe normale des professeurs certifiés et assimilés, les professeurs certifiés et assimilés ayant atteint au moins le 7ème échelon.

L'accès à cette hors-classe sera ouvert, dès 1989, aux professeurs certifiés et assimilés en fonction à hauteur de 5 % des effectifs concernés. Puis, les effectifs de cette hors-classe augmenteront progressivement (+ 3 % chaque année jusqu'en 1992 et + 1 % l'année suivante) pour aboutir au pourcentage statutaire de 15 % en 1993.

f) la création d'une hors-classe en faveur des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive.

Les professeurs d'enseignement général de collège et les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive bénéficieront de la création d'une hors-classe. Celle-ci sera dotée des bornes indiciaires suivantes : 451 - 606 en 1990 et 1991 (indices majorés) et 451 - 652 au-delà.

Elle sera accessible, par la voie d'une liste d'aptitude et à concurrence de 15 % de l'effectif des corps considérés, aux enseignants de ces corps ayant atteint au moins le 7ème échelon.

L'accès à cette hors-classe sera ouvert dès 1990 à hauteur de 2 % des effectifs concernés, puis atteindra progressivement le pourcentage statutaire de 15 %.

g) la création d'une hors-classe des professeurs de lycée professionnel du deuxième grade.

A la suite de la création à compter du 1er septembre 1989, dans le second grade des professeurs de lycée professionnel, d'une hors-classe pyramidée permettant d'améliorer la fin de carrière de ces enseignants, le corps des professeurs de lycée professionnel des bornes indiciaires suivantes :

- premier grade :	310-534
- deuxième grade classe normale :	340-652
- hors classe :	489-728

L'accès à la hors-classe sera à terme réservé à 15 % de l'effectif du second grade et ouvert aux personnes ayant atteint au moins le septième échelon de la classe normale, par la voie d'un tableau d'avancement.

h) l'intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive dans le corps des professeurs certifiés, des professeurs de lycée professionnel, des professeurs d'éducation physique et sportive et des conseillers principaux d'éducation.

Cette mesure, qui n'entraînera aucune dépense nouvelle en 1990, consiste à instituer des modalités exceptionnelles d'intégration dans les corps de professeurs certifiés, de professeurs de lycée professionnel, de professeurs d'éducation physique et sportive et de conseillers principaux d'éducation par voie d'inscription sur listes d'aptitude.

• Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude d'accès au corps des professeurs certifiés les adjoints d'enseignement exerçant dans une spécialité autre que l'éducation physique et sportive et les chargés d'enseignement. De même, auront droit d'être inscrits sur la liste d'aptitude d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel du deuxième grade les adjoints d'enseignement exerçant dans une spécialité autre que l'éducation physique et sportive et les chargés d'enseignement, affectés les uns et les autres dans un lycée professionnel.

• Pourront prétendre à être inscrits sur la liste d'aptitude à l'emploi de professeur d'éducation physique et sportive les adjoints d'enseignement exerçant en éducation physique et sportive titulaires de la licence en sciences et techniques des activités physiques et sportives ou de l'examen probatoire au certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive.

Enfin, les adjoints d'enseignement exerçant des fonctions d'éducation auront vocation à être inscrits sur la liste d'aptitude à l'emploi de conseiller principal d'éducation.

L'inscription sur une de ces quatre listes d'aptitude est subordonnée à la justification de cinq ans de services publics.

i) l'amélioration des possibilités d'accès des professeurs de lycée professionnel du premier grade au deuxième grade de leur corps.

Il est proposé d'améliorer les perspectives de carrière des professeurs de lycée professionnel du premier grade en portant de 2.000 à 5.000 les transformations annuelles d'emplois de professeurs de lycée professionnel du 1er grade en emplois de professeurs de lycée professionnel du deuxième grade.

Pour l'année 1990, ces transformations permettront également d'achever le plan d'intégration des professeurs de l'enseignement technique chefs de travaux des lycées professionnels dans le corps des professeurs de lycée professionnel. Cette mesure, prévue par le décret n° 86-556 du 14 mars 1986 devait initialement s'étaler sur une période de 10 ans à compter de 1986.

L'achèvement de cette intégration en 1990 concerne 809 emplois de chefs de travaux et s'étendra aux personnels retraités.

j) la baisse des obligations de service des professeurs de lycée professionnel.

Les obligations de service des professeurs de lycée professionnel sont abaissées, afin de les rapprocher des obligations de

service des enseignants en lycées et collèges, soit 18 heures pour les enseignements généraux et théoriques et 23 heures pour les enseignements pratiques. Cet abaissement sera compensé, pendant une période transitoire, afin d'éviter des créations d'emplois supplémentaires, par la réalisation d'heures supplémentaires obligatoires par les professeurs de lycée professionnel.

Il a été considéré que les obligations de service de ces enseignants seront abaissées d'une heure par an pendant trois ans. Cette baisse serait aux trois quarts compensée par des heures supplémentaires. En effet, certaines disciplines en déclin ne justifieront pas, vraisemblablement, le remplacement intégral du service des enseignants.

Ces modalités expliquent sans doute le coût relativement important - soit 76,521 millions de francs - de cette mesure.

k) baisse des obligations de service d'enseignement des professeurs d'enseignement général de collège.

De même, afin d'atteindre l'objectif fixé par l'article 25 du décret n° 86-492 du 14 mars 1986 relatif au statut particulier des professeurs d'enseignement général de collège, les obligations de service d'enseignement de tous les professeurs d'enseignement général de collège à 19 heures, hormis ceux exerçant dans les disciplines artistiques qui restent à 20 heures. Cette réduction pourra être compensée si nécessaire par des heures supplémentaires.

l) baisse des obligations de service des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive.

Enfin, les obligations de service des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sont également diminuées afin de les rapprocher des obligations de service des enseignants des lycées et collèges, c'est-à-dire 20 heures.

m) la revalorisation de la situation des personnels d'éducation

La grille indiciaire des conseillers d'éducation sera à terme alignée sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade. Parallèlement, le corps des conseillers d'éducation est mis en extinction, les recrutements s'opérant à partir de 1990 dans le corps des conseillers principaux d'éducation.

Par ailleurs, il est proposé de créer une hors-classe pour les conseillers principaux d'éducation ayant atteint au moins le 7ème échelon de leur corps, à concurrence de 15 % de l'effectif de ce corps.

n) la revalorisation de la situation des personnels d'orientation.

L'indice terminal des conseillers d'orientation sera porté à l'indice 636 à la rentrée scolaire de 1990 et à l'indice 652 à la rentrée de 1992.

Par ailleurs, il est envisagé d'instituer une hors-classe dotée des indices 489-728, selon des modalités en cours d'élaboration. L'échéancier de mise en oeuvre de cette hors-classe serait le suivant :

- rentrée de 1990	5 %
- rentrée de 1991, 1992 et 1993 :	+ 3 %
- rentrée de 1994	+ 1 %

o) l'incidence des mesures de revalorisation de situation des personnels enseignants sur le taux des heures supplémentaires :

Le taux des heures supplémentaires est calculé en application du décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950, sur la base du traitement brut moyen de chacun des corps ou grades selon la formule suivante :

$$\text{Taux de l'heure} = \frac{\text{traitement brut moyen}}{\text{obligation de service hebdomadaire}} \times \frac{5}{6}$$

La création de hors-classe dans les corps enseignants entraîne une hausse du taux des heures supplémentaires des personnels accédant à ces hors-classes.

Parallèlement l'accès des professeurs d'enseignement général de collège, conseillers d'éducation physique et sportive, à la grille de rémunération des professeurs de lycée professionnel du 1er grade, et l'accès des adjoints d'enseignement et chargés d'enseignement au corps des professeurs certifiés, entraîne un coût supplémentaire pour les heures supplémentaires de ces personnels.

L'incidence en 1990 des mesures de revalorisation de sa situation des personnels enseignants sur le taux des heures supplémentaires s'élève donc à près de 60 millions de francs.

p) la création d'un congé de mobilité

Pour les mêmes raisons que s'agissant des instituteurs, le projet de budget ouvre la possibilité aux enseignants du second degré d'obtenir un congé de mobilité rémunéré, d'une durée d'un an, afin de préparer un concours.

Ce dispositif concernera en 1990 600 personnes et 6.000 d'ici à 1995.

Quant à l'appréciation du bien-fondé de cette mesure, votre rapporteur ne peut que renouveler ici les craintes exprimées à propos de la création d'un congé similaire pour les instituteurs.

q) la réduction de la durée de carrière pour accéder au 4ème échelon de la classe normale.

Enfin, il est proposé que la durée de carrière pour accéder au 4ème échelon de la classe normale des professeurs agrégés, des professeurs certifiés, des professeurs d'éducation physique et sportive, et des conseillers principaux d'éducation soit réduite à deux ans. Une bonification d'ancienneté de deux années est accordée à ces personnels

mentionnés ci-dessus ayant atteint au moins le 4ème échelon de leur classe.

II - Les mesures indemnitaires.

Elles constituent une part plus importante du plan de revalorisation de la condition enseignante de mars 1989, tant il est vrai que la reconnaissance du rôle éminent des personnels enseignants passait pour une amélioration substantielle de leur situation.

en millions de francs

Mesure	Coût
. Mesures catégorielles	
- revalorisation des indemnités non indexées	23,8
- versement d'une indemnité de première affectation aux enseignants nommés dans les départements ou académies déficitaires	67,2
- amélioration du régime indemnitaire des personnels enseignants assurant des remplacements	258,068
- indemnisation des activités péri-éducatives	60,482
- création d'une indemnité de sujétions spéciales	78,846
- création d'une indemnité forfaitaire de sujétions particulières aux personnels d'éducation, d'orientation et aux documentalistes	52,977
- revalorisation de l'indemnité spéciale allouée aux ouvriers professionnels exerçant au sein d'une équipe mobile d'ouvriers professionnels	0,679
. Consolidation des mesures catégorielles du plan de revalorisation de la fonction enseignante	
- amélioration du régime indemnitaire des personnels enseignants assumant des remplacements	83,48
- création d'une indemnité spéciale en faveur des instituteurs exerçant dans les EREA, EPRD et SES	39,693
- suppression aux enseignants de l'indemnité forfaitaire spéciale	- 91,859
- création d'une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des enseignants du second degré	2.074,704
- suppression de l'indemnité pour participation aux conseils de classe	- 630
- revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales versée aux personnels enseignants exerçant des fonctions de conseiller en formation continue	12,355
- suppression de l'indemnité spécifique allouée aux chargés d'enseignement d'EPS ayant atteint le 11ème échelon	- 9,813
TOTAL	2.020,612

Les plus importantes de ces mesures sont, par conséquent, la consolidation des mesures catégorielle de ce plan de revalorisation.

1) les mesures catégorielles

a) la revalorisation des indemnités non indexées.

A compter du 1er janvier 1990, les indemnités qui ne sont pas indexées sur les traitements de la fonction publique et qui n'ont pas été réévaluées depuis le 1er janvier 1988, seront revalorisées de 4,4 %, soit moins que de la hausse des prix à la consommation observée en 1988 (3,3 %) et prévue en 1989 (3,6 %), soit 7 % sur ces deux années (1).

Ces revalorisations concerneront en priorité les indemnités versées aux personnels administratifs (9,7 millions de francs) et aux enseignants des écoles (7,7 millions de francs) mais aussi les enseignants du second degré (6,4 millions de francs).

Le tableau ci-après qui regroupe les principales informations du "bleu budgétaire", permet de mieux saisir l'extrême variété de ces indemnités.

(1) source : Comptes de la Nation et note de conjoncture de l'INSEE de juillet 1989.

(en francs)

Indemnité	Revalorisation
I - Administration	
Indemnité de charges administratives allouée à certains personnels relevant du ministère de l'éducation nationale	1.063.150
Indemnité de gestion, de double gestion et de caisse et de responsabilité allouées aux chefs des services économiques des établissements d'enseignement	2.157.854
- Indemnité spéciale allouée à certains agents de service et personnels techniques des établissements d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale et aux ouvriers professionnels exerçant au sein d'une équipe mobile d'ouvriers professionnels	5.990.243
II - Enseignement primaire	
Indemnité de sujétions spéciales aux directeurs d'école maternelle et élémentaire et aux directeurs d'établissement spécialisé (décret n° 83-644 du 8 juillet 1983 modifié)	7.590.608
III - Enseignement secondaire	
Indemnité de sujétions spéciales attribuée à certains personnels de direction des établissements d'enseignement et de formation (décret n° 81-488 du 8 mai 1981)	3.054.984
Indemnité de responsabilité de direction d'établissement à certains personnels de direction des établissements d'enseignement (décret n° 79-449 du 7 juin 1979)	1.963.349
- Indemnité forfaitaire pour sujétions spéciales attribuée aux personnels d'enseignement général, technique et professionnel du second degré relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant dans des classes destinées aux enfants et adolescents déficients et inadaptés	741.875

b) le versement d'une indemnité de première affectation aux enseignants nommés dans les départements ou académies déficitaires

Il est proposé de créer en faveur des jeunes instituteurs une indemnité de première affectation au taux annuel de 12.000 francs qui serait versée au moment de la titularisation dans le corps.

Cette indemnité ne serait pas cumiable avec la prime spéciale d'installation instituée par le décret n° 67-1084 du 14 décembre 1967 modifié.

Cette indemnité analogue à celle instituée dans le second degré serait versée pendant trois ans à compter de la première affectation dans un poste d'instituteur, et serait réservée aux titulaires nommés dans les départements particulièrement déficitaires.

Selon le ministère, "elle aurait pour objet d'améliorer l'attractivité des concours et de pourvoir les postes offerts, au moment où la démographie du corps va de nouveau nécessiter un effort accru de recrutement."

Il est vrai que, comme l'indiquent les services compétents en réponse à votre rapporteur, "les premières affectations, au moment de la titularisation dans le corps, se font prioritairement dans les académies déficitaires où les postes sont les plus difficiles à pourvoir par des enseignants titulaires (c'est notamment le cas des académies de Créteil, Lille, Amiens, Caen, Dijon et Nancy-Metz). Les difficultés se traduisent en particulier par des recrutements de maîtres-auxiliaires."

Aussi, cette indemnité permettra de compenser les frais inhérents à l'éloignement du domicile qu'entraîne le plus souvent une première affectation. Votre rapporteur souhaite donc qu'elle améliore réellement la situation des académies déficitaires, qui apparaît de plus en plus difficile.

c) l'amélioration du régime indemnitaire des personnels enseignants assurant des remplacements.

Celle-ci représente une dépense nouvelle de plus de 258 millions de francs. Elle concernera aussi bien les instituteurs que les enseignants du second degré.

- Les instituteurs titulaires chargés des remplacements, rattachés administrativement aux brigades départementales et aux zones d'intervention localisées ainsi que les enseignants du second degré assurant des remplacements perçoivent, à l'occasion de chaque remplacement effectué, une indemnité journalière de sujétions spéciales dont le taux varie selon la distance entre le lieu de la résidence administrative des intéressés et le lieu où s'effectue le remplacement. Cette indemnité fait l'objet d'un abattement à partir du second mois d'exercice dans le poste de remplacement.

- Afin d'accroître l'efficacité du système de remplacements et de prendre en compte les sujétions des enseignants effectuant des remplacements les obligeant à des déplacements particulièrement importants, le régime de l'indemnité de sujétions spéciales sera amélioré, d'une part, en créant des tranches kilométriques supplémentaires au-delà de la tranche supérieure actuelle

comprenant les déplacements effectués au-delà de 740 km et, d'autre part, en portant le taux moyen de l'indemnité de 60 F à 105 F.

d) l'indemnisation des activités péri-éducatives

De manière nouvelle, la création de cette indemnité se veut la rémunération des activités accomplies par les instituteurs et les enseignants du second degré en-dehors de leurs obligations scolaires hebdomadaires, en leur attribuant des vacances d'un montant horaire de 120 F.

L'indemnisation de ces activités péri-éducatives répond à deux constats essentiels :

D'une part, la qualité de l'encadrement et de l'aide que les enfants reçoivent, hors temps scolaire, dans leur milieu familial influence largement leur réussite scolaire. L'éducation nationale doit donc participer, en liaison avec tous ses autres partenaires habituels, à la mise en place et au fonctionnement de structures destinées à compenser les inégalités constatées dans ce domaine.

La réflexion en cours, d'autre part, sur l'aménagement des rythmes scolaires fait apparaître, à côté du temps scolaire, un champ d'intervention élargi pour d'éventuelles activités péri-éducatives ainsi qu'une forte demande de prise en charge émanant des familles. Selon le Ministère, l'Education nationale doit donc favoriser, par son engagement financier, l'implication des enseignants dans ces activités.

L'indemnisation proposée ne doit pas se substituer à des financements existants mais est conçue comme un complément de ressources destiné à renforcer les actions actuelles et soutenir les projets nouveaux en favorisant la participation d'enseignants du 1er degré.

Les activités prises en compte seront, par exemple, les activités de clubs pouvant se combiner avec les moments d'accueil des élèves - activités à caractère sportif ou scolaire, ou culturel (club informatique, club photo, philatélique, horticole, cinémas clubs, chorale, ateliers d'activités manuelles. ...), les sorties éducatives (visites de sites historiques avec enquêtes, musées, spectacles,...) pendant les demi-journées libres (mercredi, samedi).

La montée en charge des crédits de vacation correspondants s'étalerait sur la période 1990-1998. Elle représente, dès 1990, une dépense nouvelle de 60,482 millions de francs.

e) la création d'une indemnité de sujétions spéciales

En vue de prendre en compte les sujétions particulières qui s'imposent aux personnels enseignants du second degré, notamment dans les zones d'éducation prioritaires ainsi qu'aux instituteurs nommés sur des postes à sujétions spéciales, dont le choix effectué en fonction des critères géographiques (postes isolés en milieu rural profond, ...) sociologiques (postes en ZEP,...) et pédagogiques (postes en classes d'initiation,...) relèvera de la responsabilité de l'inspecteur d'académie, une indemnité d'un montant annuel de 6.200 francs leur sera désormais allouée.

Votre rapporteur se félicite de la reconnaissance des contraintes spécifiques liées à certains postes difficiles. En effet, ceux-ci sont actuellement très souvent confiés à des débutants et changent fréquemment de titulaires. La création de cette indemnité permettra donc d'attirer sur ces postes des maîtres plus confirmés et de les stabiliser.

Cette mesure concernera à terme - c'est-à-dire en 1995 - 20 % des postes d'instituteurs du public et 20.000 enseignants du second degré.

f) la création d'une indemnité forfaitaire de sujétions particulière aux personnels d'éducation, d'orientation et de documentation.

Cette création, en faveur des personnels d'éducation, d'orientation et des documentalistes d'une indemnité forfaitaire de sujétions particulières a pour but de rémunérer les tâches accomplies par les intéressés dans le cadre du suivi et de l'orientation des élèves.

Cette indemnité leur sera attribuée au taux annuel de 3.000 francs à compter de la rentrée scolaire de 1990.

g) la revalorisation de l'indemnité spéciale allouée aux ouvriers professionnels exerçant au sein d'une équipe mobile d'ouvriers professionnels.

Cette mesure, qui concerne 1.665 personnes, représente en 1990 une dépense de 679.320 francs.

2. La consolidation des mesures catégorielles du plan de revalorisation de la fonction enseignante.

a) l'amélioration du régime indemnitaire des personnels enseignant assurant des remplacements.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1990, il convenait de consolider en année pleine la mesure prise en 1989 en tiers d'année, consistant à supprimer la dégressivité de l'indemnité qui intervenait à compter du deuxième mois de remplacement et à aligner le taux de l'indemnité versée dans les zones d'intervention localisées sur celui des brigades.

Le coût de cette consolidation est de 50,653 millions de francs et de 83,48 millions de francs en année pleine. Elle concerne 23.948 instituteurs et 7.700 enseignants du second degré.

b) la création d'une indemnité spéciale en faveur des instituteurs exerçant dans des EREA, EPRD et SES.

Il s'agit de consolider en année pleine la création en faveur des instituteurs exerçant dans les sections d'éducation spécialisée, établissements régionaux d'enseignement adapté, et écoles régionales du premier degré d'une indemnité spéciale d'un montant annuel de 7.800 francs et intervenue à compter du 1er mars 1989, afin de tenir compte de leurs conditions de travail particulières et des contraintes spécifiques, liées à l'exercice de leurs fonctions.

Cette indemnité se substitue pour les instituteurs des EREA et ERPD à l'indemnité qui leur est allouée au taux annuel de

1.800 francs en application du décret n° 66-542 du 20 juillet 1966 modifié et pour les instituteurs des SES, à l'indemnité spéciale de 1.800 francs et à l'indemnité maîtres de SES qu'ils perçoivent respectivement en application des décrets n° 69-1150 du 19 décembre 1969 modifié et n° 71-884 du 2 novembre 1971 modifié.

c) la création d'une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des enseignants du second degré.

A compter du 1er mars 1989, a été créée, en faveur des enseignants du second degré - y compris ceux exerçant en section d'éducation spécialisée, en établissement régional d'enseignement adapté et en école régionale du premier degré, une indemnité de suivi et d'orientation des élèves d'un montant annuel de 6.000 F.

Cette indemnité qui se substitue aux indemnités pour participation aux conseils de classe concerne 336.000 personnes.

En raison de l'ampleur de cette mesure, soit plus de 2 milliards de francs, votre rapporteur s'interroge. Selon les explications fournies par le Ministère à propos de la modification du système indemnitaire des enseignants, il s'est agi de "prendre réellement en compte un nombre de tâches ou de responsabilités particulières assurées jusqu'ici sans contrepartie et qui sont importantes pour améliorer le fonctionnement de l'enseignement scolaire, notamment le suivi des élèves."

Or, l'article 1er du décret n° 89-452 du 6 juillet 1989 ayant institué cette nouvelle indemnité de suivi et d'orientation des élèves, mentionne que son attribution "est liée à l'exercice effectif des fonctions enseignantes, en particulier au suivi individuel et à l'évaluation des élèves, comprenant notamment la notation et l'appréciation de leur travail et la participation aux conseils de classe". Ces tâches n'étaient pas accomplies sans contrepartie, contrairement aux précisions apportées par le Ministère, car au moins la moitié des bénéficiaires de la nouvelle indemnité (soit 180.000 sur 336.000) sur ce point, puisqu'il existait une indemnité pour participation aux conseils de classe, qui est d'ailleurs supprimée à la suite de la création de la nouvelle indemnité.

Plus fondamentalement, chacun pourra observer que les enseignants du second degré bénéficient d'horaires sans commune mesure avec ceux des autres salariés publics ou privés et qui plus est allégés récemment afin de mieux assurer le suivi des élèves, partie intégrante de leur mission.

d) la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales versée aux personnels enseignants exerçant des fonctions de conseiller en formation continue.

Cette disposition, qui concerne 1.236 personnes mérite d'être signalée dans la mesure où l'actuelle indemnité de sujétions spéciales allouée aux conseillers en formation continue sur la base d'un taux variable selon les grades est remplacée par une indemnité de sujétions spéciales à taux unique.

La forte évolution depuis dix ans du secteur de la formation des adultes a entraîné une profonde mutation de la fonction de conseiller en formation continue. Tout en restant animateurs de la formation continue, ceux-ci sont de plus en plus appelés à devenir des agents de développement par la conduite de projets d'innovation et par la recherche de l'organisation qualitative d'actions de formation.

La revalorisation du régime indemnitaire des conseillers en formation continue consiste à créer une indemnité forfaitaire à taux unique (38.000 francs par an) à compter de la rentrée de 1989. Elle a pour objectif de prendre en compte les nouvelles sujétions inhérentes à l'exercice de ces fonctions et d'en améliorer l'attractivité.

Elle permet également d'unifier et de simplifier le régime indemnitaire de personnels ayant vocation à exercer les mêmes fonctions. Les personnels contractuels bénéficient de cette indemnité et les personnels d'éducation, d'orientation et d'administration percevront une indemnité sensiblement plus élevée.

e) les suppressions d'indemnités.

Celles-ci sont au nombre de trois et représentent la contrepartie des revalorisations obtenues par ailleurs.

Outre la suppression de l'indemnité pour participation aux conseils de classe déjà mentionnée et qui représente une moindre dépense de 630 millions de francs en 1990, l'indemnité forfaitaire spéciale ne sera plus versée aux instituteurs exerçant dans des zones spécifiques (- 91,859 millions de francs) et l'indemnité spécifique allouée aux chargés d'éducation physique et sportive ayant atteint le 11ème échelon est abandonnée, d'où une économie de 9,813 millions de francs.

III . La portée de la revalorisation de la condition enseignante.

1. Les autres mesures intéressant la situation des personnels.

• Celle-ci n'entrent pas dans le champ de la revalorisation mais la complètent. Elles concernent :

- les rémunérations. A ce titre, une provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1990, ainsi qu'à la réévaluation de la prime spéciale d'installation est inscrite au projet de budget, pour un montant total de 646,8 millions de francs ;

- l'amélioration des pensions civiles des personnels enseignants revalorisées (soit 336 millions de francs) ;

- l'application de l'accord cadre du 29 juin 1989 sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat -soit 60 millions de francs ;

- diverses revalorisations et améliorations de la situation des personnels.

En outre, on observera l'annulation de la provision de 300 millions de francs inscrite au budget de 1989 en vue de l'amélioration de la situation des personnels enseignants du premier et du second degré, ce qui ne peut que conforter la position prise l'année passée par votre rapporteur qui avait constaté le caractère juridiquement peu fondé et pratiquement insuffisant de cette provision.

• Par ailleurs, le projet de budget comporte plusieurs ajustements divers, dus pour l'essentiel aux hausses de rémunérations, c'est-à-dire aussi bien à l'incidence de celles intervenues en 1989 qu'à la prévision de celles devant intervenir en 1990.

- au titre de l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1989, un crédit de 3.741,3 millions de francs est inscrit au projet de budget, à raison de 424,4 millions de francs pour l'administration du ministère, 1.288,0 millions de

francs pour l'enseignement primaire et 2.228,9 millions de francs pour l'enseignement secondaire ;

- au titre de l'ajustement aux besoins des crédits consacrés aux pensions civiles et militaires, un crédit de 1.500 millions de francs est ouvert ;

- l'incidence, en 1990, des mesures de création et de suppressions d'emplois traduites dans le budget précédent à compter du 1er septembre 1989, représente une dépense supplémentaire de 1.010,5 millions de francs (dont 900,4 millions de francs pour le seul enseignement secondaire) et celle des mesures de majoration et de bonification d'indemnités de l'enseignement primaire 27,6 millions de francs ;

- la hausse de cotisations sociales et familiales entrainera en 1990 une dépense supplémentaire de 361,6 millions de francs.

2. L'appréciation de la revalorisation de la condition enseignante.

Si la qualité d'une politique ne saurait se mesurer à la seule évolution des crédits, l'ampleur des chiffres, soit 3,7 milliards de francs pour la revalorisation financière sur un total de mesures nouvelles de 9,9 milliards de francs, montre toute l'importance de l'amélioration de la situation des enseignants et des personnels de l'éducation nationale, même si quelques dispositions doivent encore être mises en place comme la revalorisation des corps d'inspection pour laquelle une provision est inscrite dans le projet de budget dans des conditions peu satisfaisantes au regard du droit.

Cependant, votre rapporteur regrette son caractère avant tout indemnitaire et s'interroge sur les conséquences de certaines dispositions. Ne risque-t-on pas de créer des distorsions en accélérant les passages aux premiers échelons des nouveaux recrutés par rapport aux personnes déjà en poste ? Surtout, les mesures de revalorisation ne vont-elles pas aboutir à une démobilité des corps les plus élevés et notamment des chefs d'établissement, dont on avait cherché précédemment à améliorer la situation ? A terme, un tel mouvement nuirait au dessein même que s'est fixé le Gouvernement en mettant en oeuvre ce plan de revalorisation, c'est-à-dire améliorer le recrutement des enseignants, tant en qualité qu'en quantité, afin de répondre aux besoins de formation.

A tout le moins, votre rapporteur craint que les mesures prises traduisent un souci de satisfaire des revendications - au demeurant légitimes - à court terme, sans définir une réelle ambition pour notre système éducatif.

CHAPITRE IV

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

1. L'efficacité du système éducatif

1. L'efficacité interne

a) des taux de redoublement en diminution.

Contrairement aux années passées, cette baisse concerne aussi bien l'enseignement élémentaire, le taux de redoublement étant désormais inférieur à 10 % au niveau du cours préparatoire, que le secondaire.

Ainsi, alors que les classes de cinquième enregistraient en 1987 une proportion de redoublants de 14,8 %, celle-ci a atteint 13,1 %, ce qui demeure sans doute trop élevé. De même, une baisse sensible est enregistrée en seconde (17,1 % au lieu de 17,9 %) et en terminale (17,9 % contre 19,6 % en 1987).

Cependant, l'évolution des taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire tend à nuancer cette baisse car les prévisions faites en la matière pour les deux prochaines années scolaires peuvent paraître inquiétantes. D'ailleurs, le ministère ne dit-il pas autre chose, lorsque constatant les progressions maximales du taux de scolarisation sont enregistrées à 18 ans, avec plus 3 points par an (soit un taux de 52 % à la rentrée de 1990 contre 46 % en 1988), il affirme que ces accroissements "découlent de l'allongement actuel des études : accès croissant en seconde, poursuite de la scolarité à l'issue du BEP. "En d'autres termes, les progrès de la scolarisation ne seront-ils pas obtenus au prix de redoublements de plus en plus fréquents dans le secondaire, même si les retards dans l'entrée au collège auraient tendance à diminuer ,

Alors que le Gouvernement s'est fixé pour objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, ces chiffres conduisent à se demander, toute interprétation de cette ambition mise

à part, à quel âge les élèves en question y parviendront, ce qui n'est évidemment pas neutre en termes budgétaires.

b) les sorties du système éducatif

En 1986, les sorties du système éducatif s'analysaient comme le montre le tableau suivant :

Niveau de sortie	Taux
- Premier cycle du second degré et formations préprofessionnelles en un an	6,6 %
3e et classes du second cycle court avant l'année terminale	8,6 %
- Année terminale des cycles courts professionnels et second cycle long avant la terminale	43,8 %
Terminale des seconds cycles longs et classes post baccalauréat avant diplôme	18,1 %
Diplôme bac + 2 ans	10,7 %
Second ou troisième cycle universitaire ou diplôme de grande école	12,2 %
TOTAL	100,0 %

On constate que 59 % des élèves sont sortis du système éducatif en 1986 au bout du second cycle court ou avant la terminale du second cycle long, ce qui marque une grande stabilité par rapport à 1985 (59,1 %). Ce chiffre conduit à s'interroger sur les moyens qui devront être mis en oeuvre afin de faire tomber ce taux à 20 %, comme s'y sont engagés les pouvoirs publics.

Par ailleurs, on s'interroge sur la baisse non négligeable des sorties du système éducatif au niveau I et II, c'est-à-dire avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire ou au diplôme de grande école, soit 12,2 % au lieu de 12,6 % en 1985.

2. Une progression générale des taux de succès aux examens.

Quoi qu'il en soit, on assiste depuis plusieurs années à une progression des taux de succès aux examens, qui sont passés de :

- . 54,54 % en 1984 à 61,9 % en 1988 pour le CAP ;
- . 61,63 % à 70,10 % pour le BEP ;
- . 61,65 % à 66,70 % pour le brevet de technicien ;
- . 65,10 % à 74,4 % pour le baccalauréat ;
- . 60,88 % à 67,5 pour le baccalauréat technologique.

3. L'efficacité externe

Cependant, l'insertion professionnelle des jeunes ne correspond pas toujours à ces résultats.

• Ainsi, environ le quart des élèves sortis d'enseignement technique de niveau V en 1987 sont à la recherche d'un emploi. Le service militaire et l'apprentissage rendent difficiles les comparaisons avec les autres niveaux.

Dans tous les cas, le taux de chômage des filles est supérieur à celui des garçons, une partie de l'écart s'expliquant par les départs au service militaire qui diffèrent l'insertion des garçons.

La proportion de chômeurs est de 1,8 % par rapport à l'ensemble des effectifs. Le taux de chômage calculé par rapport aux jeunes se présentant sur le marché du travail, et non en proportion de chômeurs par rapport aux effectifs totaux atteint 21,8 % pour les garçons et 41,1 % pour les filles.

30,8 % des jeunes arrivés sur le marché du travail en 1986-1987 sont donc à la recherche d'un emploi au 1er février 1988 (1).

(1) Ce chiffre ne tient pas compte des élèves issus des classes terminales de l'enseignement général du second degré, qui ne sont pas interrogés pour l'enquête insertion de la direction de l'évaluation et de la prospective conjointement avec le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

Par ailleurs, il semble qu'aujourd'hui le niveau IV soit un niveau charnière dans les conditions d'accès à l'emploi et particulièrement aux emplois stables.

• S'agissant de l'évolution de la situation des jeunes à la sortie de l'enseignement secondaire depuis 1976, le fait marquant est la réduction massive sur la décennie de la part des jeunes en emplois quelques mois après leur sortie de scolarité (entre 7 et 9 mois selon la date d'observation).

Date de l'enquête d'insertion	Emploi	"Mesures jeunes" (1)	Apprentissage	Inactifs	Chômeurs	TOTAL
1976 1978	51 %	--	18 %	12 %	19 %	100 %
1980 1982	31 %	5 %	20 %	14 %	30 %	100 %
1986	21 %	20 %	20 %	12 %	27 %	100 %
1987	20 %	24 %	22 %	12 %	22 %	100 %
1988	19 %	27 %	22 %	13 %	19 %	100 %

(1) TUC, SIVP, stages ...

Alors que 51 % d'entre eux se trouvaient en emploi pendant la période 1976-1978, on n'en compte plus que 19 % en 1988. En revanche, le chômage qui touchait 30 % des jeunes dans les années 1980-1982, retrouve en fin de période son niveau initial (19 %) ; ce mouvement de repli est symétrique au mouvement de création et de développement des "mesures jeunes" qui concernent, en février 1988, 27 % de la cohorte sortie de scolarité l'été précédent.

Votre rapporteur considère par conséquent que le droit d'acquérir cette qualification de base suppose que l'éducation nationale soit en mesure de proposer à tout jeune de 16 ans n'ayant pas obtenu un diplôme de niveau V la possibilité de reprendre une formation de ce niveau dans l'année suivant sa sortie de formation initiale.

Afin de répondre à cet engagement, il est nécessaire d'augmenter de manière significative les possibilités d'accueil offertes aux jeunes désireux de reprendre leur formation.

Ainsi les moyens budgétaires (380 millions de francs) déjà alloués à la mise en oeuvre du dispositif, se sont-ils vus abondés de 50 millions de francs supplémentaires afin d'augmenter le volume de

financement global, tant en crédits d'heures qu'en crédits de fonctionnement (chapitre 36-80), des établissements qui mettent en place les différentes actions proposées au titre de l'insertion professionnelle des jeunes.

Ainsi, les capacités d'accueil devraient augmenter de : 2.000 places dans les cycles d'insertion professionnelle en alternance, 1.200 place en modules de repréparation des examens et 3.000 place en formations complémentaires d'initiative locale, soit 6.200 places supplémentaires permettant l'accueil de 7.000 jeunes de plus et venant après 18.000 places de plus en 1989.

Votre rapporteur se félicite de ce premier pas, qui ne constitue qu'un des éléments de la politique pédagogique mise en oeuvre par le Gouvernement afin de lutter contre l'échec scolaire.

II - La lutte contre l'échec scolaire.

Cette lutte prend diverses formes au sein du projet de budget.

1. La poursuite de la relance des zones d'éducation prioritaire

Depuis sa mise en place en 1981, la politique des zones d'éducation prioritaire a bénéficié de l'affectation de moyens supplémentaires (en emplois budgétaires d'enseignement et en heures supplémentaires année) dans les zones reconnues comme les plus défavorisées. Dans tous les cas, l'affectation des moyens devait dépendre comme ailleurs de l'évolution démographique enregistrée dans ces zones.

Les moyens spécifiques sont mis en place par les Recteurs et les Inspecteurs d'académie à partir de la dotation globale académique qui est mise à leur disposition. En effet, aucune distribution de moyens spécifiques pour les ZEP n'est effectuée au niveau de l'Administration centrale.

Toutefois l'année dernière, un effort particulier a été accompli par le Ministère avec les mesures d'urgence prises en Conseil des Ministres en juin 1988 (20 millions de francs en crédits d'heures supplémentaires attribués en complément aux académies),

pour relancer dès la rentrée 1988 l'action déjà entreprise en faveur des ZEP.

Par ailleurs, un crédit de 60 millions de francs a été inscrit, en année pleine, au budget 1989.

Selon le Ministère interrogé sur ce point par votre rapporteur, cette relance était justifiée par le succès de la politique des ZEP :

"Ces différentes actions ont permis d'améliorer certaines situations jugées au départ très préoccupantes.

Dans le second degré, lorsqu'il y a amélioration de la situation d'ensemble sur la non orientation précoce en CPPN - CPA et vers les filières courtes, cette amélioration s'observe aussi et dans les mêmes proportions en ZEP.

Dans le premier degré, les moyens supplémentaires dégagés ont permis de stopper la détérioration de la situation.

Il faut par ailleurs souligner que la politique des ZEP a certainement contribué à la sensibilisation au phénomène de l'échec scolaire et permis d'instaurer un meilleur climat et un style relationnel propice à des pratiques motivantes, ces résultats qualitatifs ne devant pas être négligés."

Par conséquent, les résultats ne semblent pas démontrer, sans même rappeler l'appréciation négative portée par la Cour des Comptes dans son rapport de 1988, qui avait constaté que les résultats enregistrés dans les écoles classées en ZEP sont plutôt moins bons que ceux mis en évidence dans les écoles présentant des caractéristiques semblables à celles des ZEP, mais non classées comme telles.

Si les modifications intervenus dans la nomenclature budgétaire rendent difficile la comparaison entre 1989 et 1990 (1), votre rapporteur constate néanmoins que l'année 1990 verra le redécoupage de ces zones et le renforcement des liens des partenaires éducatifs avec les collectivités territoriales.

(1) Les crédits affectés, d'une part, dans l'enseignement primaire, d'autre part, dans l'enseignement secondaire, aux projets d'actions éducatives, au soutien pédagogique, aux actions menées dans les zones d'éducation prioritaires et aux projets financés par le fonds d'aide à l'innovation ont regroupés sur un seul chapitre.

2. Le fonds d'aide à l'innovation et les projets d'établissement.

En outre, le fonds d'aide à l'innovation bénéficiera d'une dotation supplémentaire de 16 millions de francs, ce qui ne peut que renforcer les craintes de votre rapporteur quant à une mauvaise utilisation des crédits.

Conformément à l'article 18 de la loi d'orientation, la dynamique d'innovation se traduit à travers l'élaboration d'un projet d'école ou d'établissement : tous les secteurs de l'activité scolaire sont concernés (structures, méthodes, contenus, dispositifs d'aide pédagogique, orientation, cadre de vie, ouverture sur l'environnement, formation des personnels...)

Les établissements ou les écoles peuvent présenter des projets individuels ou collectifs. Ainsi, selon le Ministère, "à l'intérieur d'une zone d'éducation prioritaire, d'une circonscription couvrant plusieurs écoles, d'un bassin de recrutement de lycée, un projet collectif peut être envisagé. Des formules très souples sont donc possibles pourvu que l'objectif demeure, c'est à dire **promouvoir la réussite des élèves.**"

"Les projets élaborés sont transmis à l'autorité académique qui a pour charge de les apprécier en s'entourant de l'avis du groupe d'orientation mentionné ci-dessus. Des propositions d'aménagement peuvent être demandées aux établissements ou aux groupes d'établissements. Seuls sont retenus les projets présentant une qualité indiscutable, c'est-à-dire des objectifs réalistes et des programmes d'action incluant la définition de moyens et d'indicateurs d'évaluation."

"Par ailleurs, les moyens attribués au fonds d'aide à l'innovation sont destinés à assurer la mise en oeuvre des projets retenus et servent à financer la rémunération des intervenants en heures d'enseignement ainsi que les dépenses de fonctionnement telles que petit équipement en matériel pédagogique et informatique, documentation, visites, voyages, déplacement d'élèves et de personnels..."

Votre rapporteur ne saurait trop insister sur la nécessité de préciser l'affectation des ressources non négligeables dont dispose ce fonds ainsi que de mener périodiquement une évaluation approfondie des résultats des actions entreprises. Si le développement de l'autonomie des collèges et des lycées dans le domaine de la vie scolaire ou des relations avec l'environnement ne constitue pas en soi

un objectif condamnable, il importe de veiller à éviter les gaspillages ainsi que la mise en place d'inégalités qui seraient particulièrement préjudiciables à l'ensemble du système éducatif.

3. Le soutien aux élèves en difficulté

C'est là un objectif fondamental de notre système éducatif, particulièrement important dans la perspective de conduire 80 % des jeunes au niveau du baccalauréat.

• dans le premier degré, les efforts se développent selon trois axes complémentaires :

- mettre l'enfant au coeur du fonctionnement général du système éducatif, par exemple par le biais de l'évaluation lancée à la rentrée dans les classes de CE2 et de 6ème ; favoriser les initiatives locales en soutenant, notamment sur le plan financier, les projets d'école comme il a été vu plus haut et combattre les inégalités face au système scolaire en donnant une nouvelle impulsion à la politique des zones prioritaires et à la scolarisation des enfants handicapés, malades ou en difficulté.

• En outre, un plan lecture a été lancé, à la suite du rapport sur ce sujet établi à la demande du Ministre de l'Education nationale par le recteur Migeon. Celui-ci retient quatre principes fondamentaux :

- L'apprentissage de la lecture se poursuit de façon continue sous des formes variées et adaptées, de l'école maternelle au cycle d'observation.

- La lecture doit être très étroitement intégrée à toutes les activités scolaires.

- La lecture doit être conçue comme le moyen de faire naître chez l'enfant le désir de trouver le sens de l'écrit.

- Les parents et l'environnement doivent concourir à l'apprentissage de la lecture.

Parmi les propositions faites dans ce rapport, un certain nombre seront mises en oeuvre dès la rentrée scolaire de 1989. En 1990, elles entraîneront une dépense nouvelle de 9 millions de francs, ce qui paraîtra sans doute insuffisant à certains, lorsque l'on connaît l'ampleur des besoins en la matière.

En effet, une évaluation effectuée en juin 1987 auprès d'un échantillon représentatif de 2.000 élèves a confirmé ce que les évaluations antérieures, conduites depuis 1979 à l'école élémentaire, avaient mis en évidence : les résultats sont très hétérogènes et varient considérablement en fonction des types de textes (littéraire, historique, scientifique, utilitaire) et des modes de compréhension sollicités. Trois quarts des élèves comprennent globalement la signification d'un texte mais ils ne sont plus que **la moitié à être capable d'une lecture approfondie et réfléchie**. Or ce dernier aspect est indispensable en 6ème où la lecture devient moyen d'appropriation personnelle des connaissances nouvelles.

• Parallèlement, 1990 sera marqué par la mise en place de l'organisation des apprentissages par cycle et de liaisons entre les différents cycles de la scolarité, afin de mieux tenir compte de l'évolution psychologique et physiologique de chaque enfant ou adolescent.

Aussi, la scolarité sera-t-elle désormais organisée en trois cycles :

- le cycle des pré-apprentissages recouvre l'école maternelle ;

- le cycle des apprentissages amorcé à la grande section dans l'école maternelle se termine à la fin du cours élémentaire première année dans l'école primaire ;

- le cycle de consolidation et d'approfondissement recouvre les trois dernières années de l'école primaire.

Dans le cours d'un cycle, aucun redoublement ne peut être imposé, les objectifs à atteindre étant fixés par cycle. Il ne s'agit pas d'interdire le redoublement mais simplement de le limiter au maximum car, souvent vécu comme une sanction, il doit être réservé à des cas bien particuliers d'échec scolaire. Lorsque d'importantes difficultés apparaissent, le prolongement d'un an de la durée d'un cycle peut être proposé à l'élève et à sa famille.

Dans ce cas, des mesures pédagogiques spécifiques sont prises pour aider l'élève à surmonter ses difficultés.

A la fin de chaque cycle, une décision est prise qui peut être notamment l'orientation vers le cycle ultérieur, ou bien une année complémentaire de consolidation dans le cas où les objectifs fixés pour le cycle n'ont pas été atteints.

• Par ailleurs, dans le cadre du soutien aux élèves en difficulté, un certain nombre de mesures sont mises en oeuvre, afin de combattre les inégalités dues au milieu familial.

Il s'agira notamment d'animer les moments d'interclasse, d'organiser, hors temps scolaire, des actions spécifiques, telles les études dirigées, ou bien encore d'améliorer l'accueil des enfants de deux à trois ans à l'école maternelle.

4. Le bilan satisfaisant de la rénovation des collèges

L'aménagement des cycles en trois ans connaît un bon développement dans plus de 20 % des établissements mais ne concerne que 2 % des élèves.

Les groupes de soutien et d'aide sont instaurés dans près de 80 % des collèges tandis que les groupes de niveau par matière subissent un phénomène de reflux. Les groupes concernent essentiellement le français, les mathématiques et la langue vivante, et privilégient le niveau sixième-cinquième.

La rénovation des collèges commence à porter ses fruits : les taux de passage en quatrième et en seconde se sont améliorés dans les établissements volontaires pour ces actions dès 1984. Alors que ces collèges comprenaient une quantité d'élèves en difficulté et des taux de passage faibles en quatrième et en seconde, ces taux tendent actuellement à se rapprocher de la moyenne nationale.

Dans la série collège, les résultats au brevet affichent en 1989 un taux de réussite de 73,11 % contre 68,50 % en 1988, ce dont chacun pourra se féliciter.

Cependant, certains s'interrogeront sans doute sur les conditions de cette réussite, dans la mesure où celle-ci s'est accompagnée de la mise en place de programmes plus concis. Il est vrai que ceux-ci mettent l'accent sur le développement de la pensée logique, la maîtrise de l'écrit, de l'oral et de l'image ainsi que sur la nécessité de donner aux élèves l'habitude du travail personnel.

Les nouveaux programmes se caractérisent par l'individualisation de l'éducation civique comme matière à part entière. A partir de la session de 1990 du brevet, les candidats pourront avoir des questions sur l'éducation civique dans les épreuves de français ou d'histoire.

De plus un enseignement de technologie est introduit progressivement depuis la rentrée 1984, dans les collèges équipés et dont le personnel a suivi un stage spécifique de formation.

5. L'ouverture de l'école aux entreprises

Il s'agit d'une action qui fait le plus souvent l'unanimité. Aussi, votre rapporteur se réjouit-il que le projet de budget la considère comme prioritaire.

Afin de poursuivre les actions engagées, des moyens supplémentaires importants seront mis en oeuvre s'agissant du développement des stages en entreprise, soit plus 49,7 millions de francs.

6. L'apprentissage des langues vivantes dans l'enseignement primaire

La circulaire ministérielle n° 89-065 du 6 mars 1989 a précisé les finalités et contenus de l'enseignement d'une langue vivante étrangère à l'école élémentaire ainsi que les modalités de son organisation dès la rentrée scolaire 1989-1990.

Le programme indicatif de cet enseignement a été tracé par la circulaire n° 89-141 du 14 juin 1989.

Placée sous la responsabilité des recteurs d'académie, l'opération est destinée en priorité aux élèves de CM1 ou de CM2 et repose sur trois principes fondamentaux :

- offrir aux élèves le choix entre les langues vivantes enseignées au collège pour assurer la nécessaire continuité de l'apprentissage, d'où le choix des secteurs de collège comme unité territoriale d'expérimentation, parmi lesquels toutes les structures d'écoles (zone rurales, péri-urbaines ou urbaines) sont représentées.

- recueillir, sur la base du volontariat, l'accord de tous les partenaires : enseignants des écoles et collèges concernés, parents d'élèves et collectivités territoriales.

- faire assurer l'enseignement par un personnel de qualité ayant reçu une formation complémentaire linguistique et/ou pédagogique diversifiée (instituteurs, professeurs de collège, intervenants extérieurs).

En réponse à votre rapporteur, le Ministère a précisé que "Compte tenu des enjeux de l'introduction d'un enseignement de langue vivante à l'école élémentaire, il est indispensable que l'expérimentation nationale puisse être effectuée et évaluée avant de procéder à une généralisation éventuelle."

Cette évaluation sera assurée au niveau académique et coordonnée au niveau national. Elle permettra ainsi de définir les conditions optimales d'une extension à court et moyen terme, voire à plus long terme, d'une généralisation.

Chacun se félicitera de ce souci de pragmatisme et de prudence, d'autant que le dispositif expérimental s'accompagne de mesures financières importantes :

- Pour le seul premier trimestre de l'année scolaire 1989-1990, une enveloppe budgétaire de 30 millions de francs pour l'enseignement public et de 3,5 millions de francs pour l'enseignement privé, a été dégagée. Ces crédits d'Etat sont destinés à couvrir les dépenses relatives à la rémunération et à la formation des instituteurs et des professeurs de collège. Les dépenses pédagogiques et la rémunération des intervenants extérieurs éventuels relèvent des collectivités territoriales qui se sont associées à l'expérimentation.

- Des crédits supplémentaires destinés à la poursuite et à l'extension de l'expérimentation sont inscrits au projet de budget pour 1990, à raison de 30 millions de francs (dont 26 millions de francs d'heures supplémentaires) pour les établissements d'enseignement publics et 4 millions de francs pour les établissements d'enseignement privés, auxquels s'ajoutent 2 millions de francs au titre de la formation des enseignants.

Votre rapporteur ne peut que souscrire aux objectifs de cette expérimentation, dans la perspective de l'ouverture du grand marché européen de 1993, c'est-à-dire envisager à terme la maîtrise de deux langues vivantes étrangères par les élèves du second degré. Les moyens mis en oeuvre pourront néanmoins paraître limités, voire insuffisants, notamment compte tenu de la volonté d'offrir un choix diversifié des langues enseignées et de la nécessité de respecter la parité avec l'enseignement privé.

En matière pédagogique, le projet de budget contient donc incontestablement plusieurs points positifs. Votre rapporteur regrette

néanmoins que d'autres de ces dispositions puissent apparaître plus contestables ou insuffisantes.

De plus, les sujets d'interrogation demeurent importants, qu'il s'agisse de la réforme de certains programmes de concours, ou de la mise en place des nouveaux instituts universitaires de formation des maîtres, qui posera inévitablement la question du devenir des écoles normales et de leurs personnels.

Enfin, vingt-huit colloques régionaux sont en cours afin de réfléchir à l'adaptation des programmes, des objectifs et du contenu de l'enseignement, dont les conclusions seront soumises au nouveau Conseil national des programmes. Si l'on peut considérer que cette démarche permettra par exemple d'étudier les moyens de développer le travail personnel des élèves et l'évaluation de leurs connaissances, il serait dommageable qu'une nouvelle refonte d'envergure des programmes viennent perturber la mise en place des innovations pédagogiques proposées par ailleurs.

Votre rapporteur déplore d'ailleurs que cette consultation n'ait pas précédé ces modifications, ce qui semble témoigner d'un manque de cohérence ou, tout au moins, de vision d'ensemble et de long terme de la politique de l'éducation.

CHAPITRE V

L'AIDE AUX FAMILLES

1 - Les dépenses scolaires des familles

Le coût pour les familles de la scolarité de leurs enfants est constitué par différents types de dépenses :

- les droits d'inscription dans les établissements privés, l'enseignement supérieur, ainsi que des participations à des dépenses diverses (par exemple photocopiés dans les universités)
- les dépenses pour des stages de formation continue, des cours du soir, des leçons particulières et pour l'enseignement à distance,
- les participations aux frais de cantines et d'internat,
- les participations aux dépenses de transport scolaire,
- les achats de livres, fournitures scolaires, habillement spécifique (blouses, tenues de sport...)

Ces dépenses éducatives des familles sont compensées en partie par les bourses d'études versées par les administrations publiques.

En 1988, les familles ont dépensé 41,3 milliards de francs pour les activités d'éducation. Elles ont reçu 5,8 milliards de francs de bourses d'études.

Leur participation effective s'élève donc à 35,5 milliards de francs soit 10 % de la dépense totale d'éducation.

Le tableau ci-après indique le montant des dépenses effectuées par les familles en 1988.

Dépense d'éducation des ménages en 1988 Métropole	en milliards de francs
Dépenses d'éducation des ménages	
Droits d'inscription et participation aux dépenses d'enseignement	6,7
Stages de formation continue, leçons particulières, enseignements à distance, cours du soir	6,3
Dépenses pour les cantines et internats	14,5
Dépenses de transport scolaire	0,3
Achats de livres, fournitures, habillement...	13,5
TOTAL	41,3
- Bourses reçues des administrations publiques	- 5,8
= Dépense à la charge des ménages	35,5
Dépense d'éducation en métropole	355,4
% de la dépense à la charge des familles	10 %

Source : compte de l'Éducation

II - L'évolution des crédits d'aide aux familles

Ces crédits se répartissent entre aides directes et aides indirectes.

1. Les aides directes

a) Les bourses nationales d'études du second degré

Elles sont versées aux familles des élèves scolarisés dans un établissement du second degré, lorsque celles-ci ne sont pas en état de prendre en charge tout ou partie des frais d'études.

En 1989, les crédits des bourses nationales se sont élevés à 2.708 millions de francs, compte tenu d'une augmentation de 170 millions de francs en année pleine permettant d'assurer le paiement des remises de principe et de majorer, à la rentrée 1989, le montant de la prime d'équipement de 700 francs à 900 francs et de la prime d'entrée en seconde de 900 francs à 1.200 francs ainsi que la part de bourse de second cycle de 225 francs à 243 francs.

En 1990 est demandée une mesure nouvelle positive de 70 millions de francs en tiers d'année (soit 210 millions de francs en année pleine) afin de prendre en compte l'évolution des effectifs (+ 29,56 millions de francs), de tenir compte du maintien des remises de principe (+ 21,84 millions de francs), et d'envisager une amélioration de l'aide dans le second cycle (+ 18,6 millions de francs).

Si l'accroissement budgétaire des crédits de bourses et secours d'études paraît donc modeste (2,6 %), ramené en année pleine, ce chiffre indique une progression beaucoup plus satisfaisante, soit 7,8 %.

• Cependant, outre qu'une part minime des crédits sera consacrée à une amélioration de la dotation du second cycle après la régression de 1989, et malgré l'évolution importante des crédits constatée depuis deux ans (15 %), votre rapporteur s'interroge sur la pérennité et l'adéquation du système actuel avec l'objectif de porter 80 % des élèves au niveau du baccalauréat.

Alors que l'on constate en 1988-1989 une certaine sous-consommation des crédits, due selon le Ministère à des retards dans le traitement local des dossiers, ainsi qu'une stagnation du nombre de boursiers, plusieurs questions se posent. Ainsi, l'objectif fixé par la loi d'orientation et rappelé ci-dessus entraînera l'allongement des études des enfants issus de milieux modestes ou défavorisés. Dans cette perspective, comme augmenter le nombre de boursiers ?

A l'évidence, cela impose de revoir dès aujourd'hui tant les critères d'attribution des aides et notamment le plafond de ressources ouvrant droit, que leur taux. En outre, cette démocratisation devra s'accompagner d'une meilleure gestion du système car celle-ci absorbe près de 10 % des crédits, soit 266,20 millions de francs en 1989. Le Ministre a d'ailleurs annoncé son intention d'y parvenir au cours des prochains exercices budgétaires. Souhaitons que cette initiative ne reste pas un vœu pieux.

b) l'allocation de rentrée scolaire

Fixée à 362 francs à la rentrée scolaire de 1989, cette allocation est versée, sous conditions de ressources, par les caisses d'allocations familiales à la plupart des familles.

2. Les aides indirectes

a) les services d'internat et de demi-pension

Les dépenses liées au fonctionnement du service de demi-pension et d'internat sont prises en charge par les familles et l'Etat. Ce dernier assure 60 % des frais de rémunération des personnels de service et la totalité des frais de rémunération des personnels de direction, d'intendance et des maîtres d'internat.

Traditionnellement, le chapitre 36-60 lycées et collèges - Participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension, enregistre un excédent en fin d'année. Ainsi, en fin de gestion 1988, le disponible a atteint 72 millions de francs, après une annulation de crédits en cours d'année. Cependant, cet excédent se réduit d'année en année, puisqu'il représentait 14,5 % de la dotation du chapitre 36-60 en 1988 et 11,4 % en 1989 selon les prévisions les plus récentes. En outre, l'existence de deux taux de participation des familles aux frais de rémunération des personnels de l'internat et de la demi-pension depuis un arrêté du 26 octobre 1988, soit 22,5 % et 10 %, ne pourra que ralentir l'évolution de cet excédent.

Aussi, les crédits du chapitre 36-60 augmenteront-ils de 4,4 % en 1990, ce qui portera sa dotation à 1.764.298.769 francs. Les crédits supplémentaires, soit 77.011.215 francs, se répartiront entre l'actualisation des crédits de rémunération (+ 71 millions de francs), l'incidence des textes statutaires (+ 4 millions de francs) et la revalorisation d'indemnités non indexées (+ 2 millions de francs).

b) l'aide aux transports scolaires

Depuis le 1er septembre 1984, en application de l'article 29 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et du décret n° 84-323 du 3 mai 1984, l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires relèvent de la compétence des départements et des autorités organisatrices de transports urbains, sauf dans la région Ile-de-France, les territoires d'outre-mer et Mayotte.

Pour la région Ile-de-France, la répartition des charges par départements, entre l'Etat, les collectivités locales et les familles est fournie ci-après pour les années scolaires 1986-1987 à 1988-1989.

SUBVENTIONS ET TAUX DE PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT AUX CHARGES DE TRANSPORT

DEPARTEMENTS	1986-1987		1987-1988		1988-1989	
	Subventions	Taux	Subventions	Taux (1)	Subventions	Taux (1)
75. Paris.....	2 500 000	64	2 990 00	64	2 980 000	64
77. Seine et Marne.....	85 975 000	65	92 625 000	65	100 000 000	65
78. Yvelines.....	55 580 000	59,5	61 000 000	59	65 600 000	59
91. Essonne.....	46 760 000	58,2	50 600 000	58,5	53 460 000	58,6
92. Hauts de Seine.....	3 625 000	65	4 458 000	65	4 900 000	65
93. Seine St Denis.....	3 700 000	64	3 840 000	64	4 400 000	64
94. Val de Marne.....	4 560 000	62,2	5 400 000	62	6 290 000	62
95. Val d'Oise.....	34 000 000	60,8	35 200 000	59,6	33 400 000	59,6

(1) Ces pourcentages sont une estimation, les états liquidatifs de dépenses, département par département, n'étant pas tous parvenus à l'administration centrale de l'éducation nationale, à la date de confection du présent tableau.

Conformément au décret n° 69-520 du 31 mai 1969, peuvent bénéficier des subventions de transports scolaires sur crédits de l'Etat, pour leurs déplacements quotidiens, les élèves des enseignements élémentaire et secondaire, dont le domicile est situé à plus de 3 km en zone rurale, ou à plus de 5 km en agglomération urbaine, de l'établissement d'enseignement le plus proche pour le niveau des études poursuivies.

Sont donc exclus de cette aide, les internes, les élèves relevant de l'enseignement supérieur ou bénéficiant du régime de la sécurité sociale des étudiants, et les enfants des écoles maternelles, sous réserve pour ces derniers, des aides particulières accordées à certaines opérations de transports d'élèves de l'enseignement préscolaire en zone rurale.

Le taux maximum de participation de l'Etat est fixé, par le décret du 31 mai 1969, à 65 % des dépenses de fonctionnement du service. En outre, le décret n° 76-46 du 12 janvier 1976 prévoit qu'un supplément de subvention peut être attribué aux départements où les conditions de réalisation de la gratuité pour les familles sont remplies. Pour le calcul de ce supplément, il doit être tenu compte des facultés contributives locales.

Dans le cadre de cette réglementation selon le Ministre "un effort budgétaire constant de l'Etat peut être constaté."

Toutefois, conformément à l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, votre rapporteur constate que la compensation des transferts de charges fait l'objet d'une simple actualisation par application d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement. Les incidences financières de la décentralisation dans le domaine des transports scolaires correspondent par conséquent aux montants suivants :

- 3.025.957.113 francs pour 1985 (+ 5,18065 %),
- 3.167.726.593 francs pour 1986 (+ 4,685112 %),
- 3.331.198.074 francs pour 1987 (+ 5,16053 %)
- 3.488.788.486 francs pour 1988 (+ 4,73 %)
- 3.812.548.059 francs pour 1989 (+ 9,28 %)

c) l'aide en matière de manuels

Depuis la rentrée de 1977, le prêt gratuit des manuels scolaires a été mis en oeuvre, conformément aux dispositions de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 portant réforme du système éducatif.

L'Etat prend donc en charge l'achat et le renouvellement des manuels de collège qui sont prêtés gratuitement aux élèves. En 1990, les crédits seront utilisés pour la maintenance des manuels dans les collèges et pour l'achat de manuels pour les classes de quatrième et de troisième technologiques des lycées professionnels ainsi que de documents à usages collectifs pour les autres classes de lycée professionnel, grâce à un abondement supplémentaire de 65 millions de francs inscrits au projet de budget, à raison de 55,8 millions de francs pour les établissements d'enseignement public et 9,2 millions de francs pour les établissements d'enseignement privé.

Votre rapporteur approuve cet abondement. À l'inverse, il s'étonne de certains éléments de réponse apportés par le Ministère aux questions portant sur la gratuité des manuels, c'est-à-dire qu'"aucune disposition n'existe pour l'achat de manuels de lycée car, sauf exception, les élèves de lycée ne sont plus soumis à l'obligation scolaire".

S'il est indéniable que l'extension de la gratuité des manuels à l'ensemble des élèves du second cycle long représenterait une dépense non négligeable - soit 646 millions de francs (1), cette argumentation semble faire peu de cas de la démographie scolaire, puisque 37,79 % des adolescents de 15 ans étaient scolarisés dans le second cycle en 1988-1989, ainsi que 62,2 % des élèves de 16 ans, âge extrême de l'obligation scolaire. Chacun conviendra que ce ne sont pas là des "exceptions".

Surtout, votre rapporteur tient à souligner que l'objectif d'amener 80 % des élèves d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat imposera inéluctablement une réforme de l'attribution gratuite des manuels scolaires, faute de quoi la situation actuelle risquerait d'entraver la réalisation de cet objectif.

(1) sur la base actuelle moyenne de 410 francs par élève.

d) l'aide apportée aux parents d'élèves

Celle-ci constitue une innovation. Désormais, l'Etat prendra en charge les frais occasionnés par la participation des délégués des fédérations de parents d'élèves aux conseils académiques et départementaux de l'éducation. Un crédit de 900.000 francs est inscrit à cet effet au projet de budget.

*

* *

Cette mesure marque la diversification récente des canaux d'aide à la famille. Cependant, celle-ci tend à décroître au sein du budget de l'éducation nationale. Elle n'en représentera que 4 % en 1990, contre 4,4 % en 1986 et 1987.

Cette diminution illustre, si besoin en était, la nécessité de réfléchir à une refonte d'ensemble de notre système de bourses, dont le retard s'accumule chaque année, ainsi que des moyens de faciliter la poursuite des études des enfants qui, aujourd'hui encore, abandonnent trop rapidement leur scolarité. La réussite de notre système éducatif est à ce prix.

CHAPITRE VI

L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Comme l'année passée, la politique menée en la matière consiste à assurer la parité des moyens des établissements d'enseignement privé avec ceux dont disposent les établissements d'enseignement public. Les mesures prévues s'inscrivent dans la satisfaction de cette exigence.

I - Les moyens d'enseignement

• Pour 1990, 4.700 postes supplémentaires d'enseignants doivent être mis en place dans les établissements d'enseignement publics du premier (200) et du second degrés (4500). Les effectifs constatés dans les établissements d'enseignement privés sous contrat de même niveau conduisent à prévoir l'ouverture de 1103 contrats supplémentaires à la rentrée de 1990 pour un coût de 68,4 millions de francs. Ces contrats viendront s'ajouter à ceux qui constituent la consolidation des moyens autorisés à la rentrée de 1989, c'est-à-dire 364 nouveaux contrats pour un coût de 67,7 millions de francs.

• Des crédits supplémentaires seront affectés par ailleurs au développement de l'enseignement d'une langue vivante à l'école (4 millions de francs) et au financement des projets éducatifs présentés par les établissements dans le cadre du fonds d'aide à l'innovation (2,5 millions de francs).

II - Personnels enseignants

Un crédit supplémentaire de 1.397,3 millions de francs, inscrit au projet de budget permettra :

- l'application aux enseignants des établissements privés, des mesures de revalorisation de la fonction enseignante ;

- l'extension à ces mêmes personnels des mesures catégorielles prévues pour les enseignants des établissements d'enseignement public (application de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée) ;

- l'application du statut des PEGC (décret n° 86-492 du 14 mars 1986) ;

- l'attribution d'une indemnité compensatrice pour frais de transport en faveur des personnels en service en Corse (décret n° 89-251 du 20 avril 1989) ;

- l'actualisation des dotations de personnel.

III - Le forfait d'externat

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunérations des personnels non enseignants des établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association est majorée pour 1990 de 360 millions de francs.

Cet accroissement comprend la poursuite du plan de rattrapage entamé en 1987 (238 millions de francs), l'actualisation des dotations de personnels (97,5 millions de francs), l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves (26 millions de francs) et celle de l'intégration dans l'enseignement public de trois lycées professionnels privés (- 1,5 million de francs) (1)

(1) Cf. article 71 du projet de loi de finances

IV - Les dépenses pédagogiques

Un crédit de 9,2 millions de francs est ouvert pour permettre l'achat de manuels scolaires dans les classes de quatrième et troisième technologiques des lycées professionnels.

En outre, le financement des stages en entreprise effectués par les élèves préparant le baccalauréat professionnel est renforcé par une mesure de 9,7 millions de francs.

V - La formation des personnels

La dotation destinée au financement des actions de formation conduites par les organismes conventionnés est complétée par une somme de 9,6 millions de francs représentant l'actualisation des crédits de personnel (3,5 millions de francs), le développement des actions générales de formation (4 millions de francs) et plus particulièrement de l'enseignement des langues (2 millions de francs).

Les mesures nouvelles concernant les établissements d'enseignement privé sous contrat s'élèvent donc à 1.928,4 millions de francs, les crédits passant de 23,2 milliards de francs à 25,1 milliards de francs en 1990, soit une progression de 8,3 %, légèrement inférieure à celle de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire.

CHAPITRE VII

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

L'accent sera mis en 1990 sur l'informatique de gestion, à laquelle 37 millions de francs supplémentaires seront consacrés à l'information et la communication (+ 12 millions de francs) et au développement des examens et concours (+ 50 millions de francs). Ces trois actions suscitent des réactions divergentes de la part de votre rapporteur.

I. Le renforcement de l'informatique de gestion

Bien que les réponses fournies par le Ministère à ce sujet soient parcellaires, quelques grands aspects émergent quant à l'informatisation de l'administration de l'Education nationale.

• L'informatique de gestion couvre quatre grands domaines d'application :

- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des examens et concours ;
- la gestion de la scolarité et de l'établissement scolaire ;
- la gestion financière.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, votre rapporteur se félicite de la volonté exprimée d'harmoniser et de coordonner les demandes multiples, préalable à la mise en place d'un nouveau système d'information qui puisse répondre à cette volonté. Celui-ci sera implanté sur un site-pilote dès la rentrée de 1989 et dans six académies en 1990.

• En ce qui concerne les choix de matériels, jusqu'en 1988, l'essentiel des crédits disponibles a été consacré à la remise à niveau des systèmes informatisés destinés à la gestion administrative. Cette priorité s'est exercée au détriment du développement de la bureautique, tant à l'administration centrale que dans les services extérieurs. Celui-ci apparaît donc aujourd'hui primordial.

Alors qu'à la fin de l'année 1988, le ratio nombre de postes bureautiques rapporté au nombre d'agents administratifs s'établissait à 1 pour 10, il devra être amélioré pour atteindre, selon le Ministère, un minimum de 1 pour 5 dans les trois ans à venir.

Gageons qu'il devrait logiquement en résulter des gains de productivité importants, permettant de poursuivre la rationalisation de l'administration centrale.

II - Le développement des examens et concours

De même, votre rapporteur considère que le service des examens et concours, sévèrement critiqué il y a peu par la Cour des Comptes, pourrait faire l'objet d'une rationalisation. La Cour avait d'ailleurs recommandé un effort rigoureux de gestion, constatant l'accroissement continu des crédits.

Or le projet de budget pour 1990 va à l'encontre de ces recommandations, puisque les crédits du chapitre 37-82 Examens et concours augmentent de 60,5 millions de francs.

Certes, 10,5 millions de francs correspondent à un transfert de crédits affectés au paiement des travaux d'impression de sujets d'examens et de concours effectués par l'imprimerie nationale et précédemment inscrits sur le chapitre 34-93 Remboursements à diverses administrations. Mais, l'essentiel de cet accroissement, soit 50 millions de francs, représente bien une majoration des crédits. Si l'on peut concevoir que l'augmentation des effectifs d'élèves et l'accroissement des flux de recrutement d'enseignants entraînent une telle hausse, votre rapporteur s'interroge sur les raisons avancées pour expliquer une dépense supplémentaire de 30 millions de francs c'est-à-dire la réforme des examens et concours.

Abonder ces crédits alors que cette réforme est loin d'être achevée paraît pour le moins surprenant, surtout compte tenu des défauts de gestion de ce service.

III - L'augmentation des crédits de communication et d'information.

Celle-ci atteint 18 millions de francs et représente principalement l'accroissement des crédits du chapitre 34-98 Matériel de fonctionnement courant, qui atteint 12 millions de francs, à raison de 6 millions de francs supplémentaires pour des campagnes de communication, 3 millions de francs au titre des programmes académiques d'information et de communication et une somme identique pour la réalisation de publications destinées à l'information des personnels.

Si cette dernière action peut paraître fondée, on observera que les crédits consacrés aux campagnes de communication avaient déjà augmenté de 8,95 millions de francs en 1989 et ceux affectés aux programmes académiques d'information et de communication de 6 millions de francs.

Votre rapporteur ne peut donc qu'être incité à un devoir de vigilance quant à l'accroissement constant de ces crédits, dépensés sans véritable contrôle et sans que leur impact puisse être évalué de manière précise.

De plus, 4 emplois de chargés de communication seront créés pour un coût de 1.136.772 francs, ce qui conforte cette position.

*

* *

Si la modernisation de l'administration est une novation intéressante, d'une manière générale, il faut prendre garde à ce qu'elle n'engendre des excès. Un de ceux-ci n'est-il pas, par ailleurs, de créer sept emplois au comité national d'évaluation, dont six d'ATOS, qui plus est sur le budget de l'enseignement scolaire, alors que cet organisme concerne l'enseignement supérieur ? Outre que cela traduit une mauvaise imputation budgétaire, cette mesure ne favorisera pas le contrôle de cette instance.

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

I - L'effort d'équipement au sein du budget de l'enseignement scolaire

En sus d'un prélèvement de 5 millions de francs en crédits de paiement (5 millions de francs en autorisations de programme) au profit de la dotation régionale d'équipement scolaire pour les DOM, cet accroissement traduit :

- la modernisation et l'accroissement des capacités d'accueil des établissements scolaires d'outre-mer et des établissements à la charge de l'Etat ;
- la modernisation du parc immobilier administratif ;
- l'action sociale, notamment la participation à un programme de logements réservés aux fonctionnaires (18 millions de francs).

En outre, les crédits destinés au financement des opérations d'acquisition de matériels spécialisés pour les établissements scolaires du second degré s'élèveront à 633,57 millions de francs tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme -soit - 8,6 %) pour la part prise directement en charge par l'Etat (154,5 millions de francs pour les collèges et 476,07 millions de francs pour les lycées et lycées professionnels) et 192,5 millions de francs dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

1. Un point positif : l'effort en faveur des DOM-TOM

Bien que certaines zones d'ombre apparaissent, celui-ci paraît indéniable :

- les subventions d'investissement accordées par l'Etat pour la réalisation d'établissements scolaires du premier degré dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna augmentent de 2 millions de francs en autorisations de programme (soit + 6 %) et bénéficient d'une mesure nouvelle positive de 17,65 millions de francs en crédits de paiement ;

- les investissements directs de l'Etat pour la construction et l'aménagement des établissements scolaires du second degré dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (1), diminuent de près de 22 millions de francs en autorisations de programme et de 64,83 millions de francs (soit - 24,8 %), mais augmentent de 40 millions de francs en crédits de paiement, qui atteindront 108,926 millions de francs en 1990 (57,9 %).

- à l'inverse, la dotation destinée à la construction, à la reconstruction, aux grosses réparations et à l'équipement en matériel (équipement général et dépenses pédagogiques) des établissements d'enseignement du second degré de la Polynésie française diminueront en crédits de paiement. Mais il est vrai que le chapitre 66-33, article 05, fait l'objet d'une mesure nouvelle de 24,8 millions de francs. En outre, en autorisations de programmes, les crédits augmenteront de 7,9 %, soit 49,6 millions de francs contre 45,973 millions de francs en 1989.

- de même, les investissements directs de l'Etat destinés à l'équipement en matériel des établissements scolaires du second degré dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (1) diminueront légèrement, tant en crédits de paiement malgré une mesure nouvelle de 12,99 millions de francs, qu'en autorisations de programme (- 4,6 % à 12,99 millions de francs).

(1) à l'exclusion des crédits réservés à la Polynésie française inscrits au chapitre 66-33 et des crédits destinés aux établissements scolaires du premier cycle du second degré de Nouvelle-Calédonie inscrits au chapitre 41-02.

2. Une inquiétude : les crédits d'équipement des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent à l'Etat.

Ceux-ci diminuent, ce qui risque d'annihiler les efforts menés en 1989.

Le décret n° 85-349 du 20 mars 1985 pris pour l'application de l'article 14-VI de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a maintenu sous la responsabilité d'Etat un certain nombre d'établissements d'enseignement du second degré.

Or, si les investissements directs de l'Etat concernant ces établissements seront maintenus en autorisations de programme à 55,5 millions de francs, et même accrus en crédits de paiement à 90,865 millions de francs, ce maintien représente une régression en francs constants. D'autre part, les investissements directs de l'Etat destinés à l'équipement en matériel de ces établissements diminuera fortement en 1990, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, c'est-à-dire à 27 % à 5,426 millions de francs.

Enfin, les subventions d'investissement qui leur sont destinées connaîtront, elles aussi, une baisse sensible à 17 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement (soit - 15 %).

S'il est encore trop tôt pour envisager la mise en place d'une situation dramatique, votre rapporteur constate que la parcimonie avec laquelle le Ministère gère les établissements du second degré dont il a gardé la responsabilité contraste avec l'accroissement des moyens que consacrent les collectivités locales aux établissements dont elles ont désormais la charge, soit + 21,3 % pour les collèges entre 1988 et 1989 et + 40,8 % pour les lycées. De même, cette régression est réalisée alors que les crédits destinés aux équipements administratifs sont en forte hausse à 123,335 millions de francs.

Ce contraste fournit une nouvelle illustration de l'interrogation de votre rapporteur quant à la mauvaise allocation de ressources réalisée par ce projet de budget.

3. L'abondement des crédits des contrats de plan

Ces crédits sont destinés à financer des opérations d'acquisition de matériels spécialisés pour les établissements scolaires du second degré dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Ils sont abondés à hauteur de 192,5 millions de francs en 1990, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

4. La diminution des dépenses pédagogiques

Contrairement à la satisfaction exprimée par le Ministère à ce sujet, votre rapporteur remarque que les investissements directs de l'Etat destinés à l'acquisition de matériels spécialisés liés au développement de l'enseignement technologique et de l'audiovisuel sont en diminution de 8,6 % à 633,57 millions de francs (1).

Ces crédits se répartiront de la manière suivante : 3 millions de francs pour les établissements régionaux d'enseignement adapté, 154,5 millions de francs pour les collèges et 476,07 millions de francs pour les lycées et lycées professionnels.

On se félicitera néanmoins de l'inscription d'un crédit de 120 millions de francs pour l'équipement des sections E et F et le développement de l'audiovisuel dans les établissements scolaires, conformément aux conclusions du rapport Pomonti.

II - La faible progression des crédits décentralisés

1. La non-parution du rapport de la commission consultative sur l'évaluation des charges

L'article 98 de la loi de finances pour 1987 prévoit que les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges

(1) Il est vrai qu'en crédits de paiement, une mesure nouvelle de ce montant est inscrite au projet de budget.

font l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances. Ce rapport apprécie pour chaque région l'évolution des charges résultant du transfert de compétences compte tenu des dotations (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation générale de décentralisation) attribuées par l'Etat.

Le rapport doit comporter notamment une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements scolaires mis à disposition des régions ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque région.

La commission s'est réunie le 29 mars dernier pour prendre connaissance des conclusions de la mission d'inspection constituée à sa demande afin d'évaluer le coût de la remise en état des lycées. Selon le Ministère, "Elle a pris acte du rapport qui lui a été soumis et de ses conclusions et a constaté que ce rapport ne fournit qu'un des éléments prévu à l'article 98. Elle a donc demandé à l'administration de lui fournir les données chiffrées relatives au montant des investissements nécessaires pour tenir compte des perspectives démographiques de chaque région."

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer le retard apporté à la parution de ce rapport, en raison d'une carence de l'administration (1).

2. L'évolution réduite des dotations décentralisées

Quoi qu'il en soit, cette critique ne doit pas masquer la réalité des chiffres : la dotation départementale d'équipement des collèges, comme la dotation régionale d'équipement scolaire, évolueront en 1990 moins rapidement que les dépenses de l'Etat (5,3 %) et, a fortiori, que le budget de l'enseignement scolaire (8,6 %).

(1) Dans le même ordre d'idée, votre rapporteur regrette que le Ministère ait cru devoir répondre, s'agissant du bilan de la loi du 23 décembre 1985 en matière d'enseignement technologique et d'apprentissage que si le dépôt devant le Parlement du rapport prévu par son article 19 n'a pas été effectué, "chaque année, dans le cadre des questionnaires des commissions de l'Assemblée nationale sur le projet de budget, le ministre de l'éducation nationale fournit au Parlement un volume important d'informations concernant l'enseignement technologique et professionnel : à ce titre, il estime respecter l'esprit de la loi". Nul ne saurait en douter, mais cette réponse tend à l'évidence de l'intérêt que revêt l'enseignement de l'instruction civique avec, on peut l'espérer, une mention particulière pour le bicaméralisme !

• 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 en particulier 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.

La compensation de ce transfert de compétences s'opère en ce qui concerne l'investissement par le biais de deux dotations : la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

• Ont été globalisés au sein d'une masse commune aux deux niveaux d'enseignement secondaire :

- les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat et les subventions accordées par lui pour les opérations concernant les lycées et les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime et aquacole et les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L 815-1 du code rural ;

- les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat au titre de la construction et de l'équipement des collèges, ainsi que les subventions d'investissement accordées par l'Etat au titre des travaux et de l'achat de matériels au profit des collèges ;

- les crédits provenant des chapitres du budget de l'éducation nationale sur lesquels sont financées les subventions d'investissement pour les collèges et en particulier le chapitre 66-33, qui avaient été globalisés en 1983 dans la dotation globale d'équipement des communes.

En vertu de l'article 17.1 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, les montants respectifs de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges sont fixés chaque année par la loi de finances en fonction des objectifs du plan. Dès lors que celui-ci fixe comme objectif de mener 80 % des effectifs d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, la Nation serait en droit d'attendre un effort plus important que celui retracé dans le tableau ci-après.

**Montants de la DRES et de la DDE
pour les années 1986, 1987, 1988 et 1989
en autorisations de programme**

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990 (e)
D.R.E.S.	2.020.041	2.131.143	2.203.602	2.291.746	2.385.708
D.D.E.C.	999.302	1.054.264	1.090.109	1.133.713	1.180.195
TOTAL	3.019.343	3.185.407	3.293.711	3.425.459	3.565.903
Pourcentage d'évolution par rapport à l'année précédente	4,7 %	5,5 %	3,4 %	4 %	4,1 %

(e) estimations

Votre rapporteur constate donc que la situation qu'il avait dénoncée l'année passée, c'est-à-dire l'insuffisance des crédits, s'aggraverait en 1990.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1990 peut sembler impressionnant ; les mesures nouvelles atteignent près de 10 milliards de francs et les créations d'emplois s'élèvent à 11.983. Ceci traduit indéniablement une priorité.

Cependant, cette accumulation de moyens n'est pas uniforme : la revalorisation des enseignants est privilégiée et les actions des années antérieures se poursuivent. Mais, s'il convient d'éviter les mutations brutales, la démarche adoptée manque en plusieurs points de cohérence : pourquoi mettre en place une nouvelle organisation de l'année scolaire avant de réfléchir à l'évolution des rythmes de la journée scolaire et au contenu des programmes ; pourquoi créer des emplois avant de planifier les recrutements et de réformer les concours et les jurys ?

Pourquoi, surtout, adopter une politique ambitieuse mais parcellaire, alors que les objectifs fixés paraissent à beaucoup hors de portée ?

Pourquoi, enfin, mettre en place des actions parfois contradictoires, telles la revalorisation de la condition enseignante au détriment d'une certaine hiérarchie des tâches, seule propre à développer la motivation des personnels, ou l'accentuation de ce qui a pu parfois apparaître comme le caractère privilégié de l'école, à l'heure où l'objectif fondamental assigné à notre système éducatif et l'évolution démographique conduisent à préconiser un effort particulier en faveur des lycées ?

Autant de questions aujourd'hui sans réponse. Si ce budget qui vous est proposé marque indéniablement une étape importante, le redressement de notre système éducatif appelle à l'évidence des méthodes différentes.

Aussi, et compte tenu de ces interrogations, votre commission ne pouvait approuver ce budget.

ARTICLE RATTACHE

Article 71

INTEGRATION DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DE TROIS ETABLISSEMENTS PRIVES

L'article 71 du projet de loi de finances a pour objet de régler la situation des personnels en fonction dans les lycées professionnels privés de Guénange, Hayange et Moyeuve-Grande, intégrés dans l'enseignement public, à leur demande, en application de l'article 3 de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés. En outre, les maîtres de ces établissements, qui seront ainsi titularisés dans la fonction publique, sont admis au bénéfice de la loi n° 85-489 du 9 mai 1985 relative aux conditions de cessation d'activité des maîtres de l'enseignement public ayant exercé dans certains établissements d'enseignement privés.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'intégration, de vérification de l'aptitude professionnelle et des classements des personnels intéressés.

Une telle mesure était déjà intervenue en 1984, en faveur des personnels du lycée d'enseignement professionnel privé de Pompey et de l'école hôtelière de la Martinique (article 122 de la loi de finances pour 1984) ainsi qu'en 1986, à propos des lycées professionnels de Montceau les Mines, Terville, Florange et d'une école primaire de Draguignan (article 73 de la loi de finances pour 1986).

Votre rapporteur regrette néanmoins que la mesure proposée par l'article 71 ne soit compensée qu'en ce qui concerne l'intégration des 18 emplois administratifs et de service, alors que les 70 enseignants devraient également être rémunérés sur des crédits du titre III et non plus sur le chapitre 43-01 Etablissements d'enseignements privés sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants et que cette absence de compensation imposera un transfert de crédits en cours de gestion.

Sous le bénéfice de cette observation, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En seconde délibération, un amendement est venu majorer de :

- 2 millions de francs le chapitre 34-94 Etudes générales, afin d'abonder les crédits d'études de la direction des lycées,
- 1 million de francs le chapitre 37-93 Réformes administratives et pédagogiques, afin de faciliter les échanges européens,
- 400.000 francs le chapitre 36-70 Etablissements scolaires et de formation - dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement,
- 18 millions de francs les crédits inscrits au chapitre 43-80 Interventions diverses. Il s'agit principalement d'augmenter les subventions aux organismes complémentaires de l'enseignement public, notamment la Ligue de l'enseignement (10 millions de francs)

Ainsi, ces différentes modifications ne représentent qu'une augmentation très marginale du budget de l'enseignement scolaire, soit 21,4 millions de francs sur un budget de 200 milliards de francs. On pourra néanmoins s'interroger sur l'accroissement des subventions aux organismes complémentaires de l'enseignement public dont plusieurs bénéficient d'ores et déjà de nouvelles mises à disposition.

En tout état de cause, ces abondements traditionnels dans le cadre de la seconde délibération, ne sauraient modifier la décision négative de votre commission.

Réunie le 17 novembre 1989, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a examiné le projet de budget de l'éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur (I. Enseignement scolaire) pour 1990 et l'article 71 du projet de loi de finances.

Elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter ce budget et d'adopter l'article 71 rattaché.