

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ÉDUCATION NATIONALE
(Enseignement scolaire)

Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard DELONG

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
I - L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE	9
A - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION	9
B - L'EFFORT DE L'ÉTAT DANS LA DÉPENSE D'ÉDUCATION	12
II - L'EXÉCUTION DES BUDGETS 1993 ET 1994	15
A - LE BILAN DE LA GESTION 1993	15
B - L'EXÉCUTION DU BUDGET 1994	17
III - LE PROJET DE BUDGET POUR 1995	19
A - LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR NATURE DE DÉPENSES	20
B - LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR GRANDES ACTIONS	21
CHAPITRE II L'UTILITÉ DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION	25
I - L'ACCUEIL DES ÉLÈVES	25
A - LES BESOINS	25
B - LES PERSONNELS	27
C - LES MOYENS DES SERVICES	30
D - LA SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS SCOLAIRES	31
E - LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE SANTÉ SCOLAIRE	33
F - L'ACTION SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	35
II - L'AIDE AUX ÉLÈVES ET AUX FAMILLES	35
A - L'AIDE DANS LE PREMIER DEGRÉ	35
B - L'AIDE DANS LE SECOND DEGRÉ	36

III - LA RÉUSSITE SCOLAIRE	39
A. LES RÉSULTATS	39
B. LES ACTIONS	43
CHAPITRE III LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	49
I L'AN I DU "NOUVEAU CONTRAT POUR L'ECOLE"	49
II - LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS	50
A LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANCHE 1995 DES PLANS JOSPIN ET DURAFOUR	50
B L'APPLICATION DES PROTOCOLES SIGNÉS EN 1993	51
C. LES TRANSFORMATIONS D'EMPLOI DES CORPS EN CESSATION DE RECRUTEMENT	52
D. UNE POLITIQUE DE VALORISATION DE LA FONCTION D'ENCADREMENT	52
E. DES MESURES NOUVELLES POUR L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES PERSONNELS	52
III - LE RESPECT DE LA PARITÉ AVEC LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SOUS CONTRAT	53
A. LA CRÉATION DE CONTRATS NOUVEAUX	53
B L'APPLICATION DES PROTOCOLES D'ACCORD DES 13 JUIN ET 11 JANVIER 1993	53
CHAPITRE IV LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	55
I - L'ÉDUCATION NATIONALE RESTE UNE PRIORITÉ	55
II - L'ACTION DE L'ETAT DOIT PRENDRE EN COMPTE DAVANTAGE LES PROBLÈMES D'ORIENTATION	56
CONCLUSION	57
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE	59

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La dépense d'éducation a fortement progressé depuis quinze ans et se situe, dans notre pays, à un niveau honorable comparé aux autres pays de l'OCDE.

2. Dans cette dépense, la part des financeurs privés reste globalement stable, même si l'on observe une augmentation de l'effort des ménages par rapport à celui des entreprises. Au sein des financeurs publics, la part de l'Etat a plutôt eu tendance à diminuer au profit de celle des collectivités locales. En effet, la forte croissance des crédits du ministère de l'éducation nationale, - premier budget de l'Etat, devant celui de la défense - a été inférieure à l'effort financier consenti par les collectivités locales.

3. Le projet de budget pour 1995 confirme cette évolution. En dépit d'un contexte budgétaire strict, les crédits de l'éducation nationale (hors enseignement supérieur) prévus dans le projet de budget pour 1995 s'élèvent à 261,2 milliards de francs, soit une progression de 4,33 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

4. L'effort en matière d'emploi est également significatif : 751 emplois budgétaires nets seront créés afin de répondre aux besoins nés de l'augmentation du nombre des élèves scolarisés au collège et au lycée.

5. L'ensemble de cet effort marque la volonté du Gouvernement d'appliquer les trois orientations suivantes :

- clarifier les missions et renforcer l'adhésion. C'est l'un des principaux objectifs du "Nouveau Contrat pour l'Ecole" ;

- poursuivre l'effort engagé de reconnaissance de ceux qui contribuent au bon fonctionnement de l'éducation dans notre pays.

- respecter les engagements pris par le Gouvernement en matière d'enseignement privé.

6. Votre rapporteur se félicite du fait que l'éducation nationale soit toujours une priorité du Gouvernement ;

7. Il souhaiterait toutefois qu'un effort supplémentaire soit fait afin de développer les moyens mis au service de l'orientation des élèves.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A la rentrée scolaire de 1994-1995, les élèves français étaient quasiment aussi nombreux que l'an dernier, avec un total de 12,9 millions dont 6,8 dans le primaire et 6,1 dans le secondaire. Sur l'ensemble de la période 1986-1994, les effectifs ont augmenté de 1,23 %.

Cependant, cette apparente stabilité dissimule des évolutions contrastées. Alors que de 1986 à 1994 le nombre des écoliers a diminué de 98.100 (-1,42 %), les effectifs du secondaire ont augmenté de 254.300 (+4,26 %).

Face à cette évolution, l'effort de l'Etat ne s'est pas relâché, et l'éducation reste l'une des premières priorités de ce Gouvernement.

En dépit d'un contexte budgétaire strict, le budget de l'éducation nationale, hors enseignement supérieur, augmente de 4,33 % par rapport aux crédits disponibles en 1994 et représentera 262,2 milliards de francs en 1995. Cette progression est même plus importante (4,6 %) si l'on raisonne à structures constantes, puisque le budget de l'éducation nationale, comme tous les budgets qui ont des pensions civiles et militaires, voit une partie de ses dépenses transférées au Fonds de Solidarité Vieillesse pour la majoration des pensions pour enfants.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit la création nette de 751 emplois budgétaires afin de répondre aux besoins nés de l'augmentation du nombre des élèves scolarisés au collège et au lycée et de l'ouverture de 59 établissements.

L'ensemble de cet effort en hommes et en moyens financier s'ordonne autour de trois orientations majeures. Tout d'abord, l'attribution de moyens nouveaux est effectuée de manière ciblée afin d'accroître leur efficacité. Ensuite, les engagements pris dans le passé, notamment ceux concernant la situation des personnels, sont tenus. Enfin, le respect de la parité avec les établissements d'enseignement privés sous contrat est assurée.

Votre rapporteur approuve cette orientation. Il se félicite notamment de l'effort de structure engagé concernant le "nouveau contrat pour l'école". Il souhaiterait néanmoins que l'Etat prenne davantage en compte les problèmes d'orientation.

* * *

*

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I - L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE.

La dépense d'éducation a fortement progressé depuis quinze ans et se situe à un niveau honorable comparé aux autres pays de l'OCDE. Dans cette dépense, la part de l'Etat a eu tendance à diminuer sur longue période, en dépit de la constante augmentation du budget de l'éducation nationale.

A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION

La dépense intérieure d'éducation ¹ (DIE) a atteint en 1993, 507,7 milliards de francs, ce qui correspondait à 7,2 % du produit intérieur brut (PIB). L'effort financier de la collectivité nationale représente 8.805 francs par habitant soit 30.643 francs par élève ou étudiant.

1. L'évolution de la dépense d'éducation depuis 1975

Depuis 1975, on assiste à une progression significative de la dépense intérieure d'éducation à un taux moyen annuel de 2,8 %, légèrement supérieure à celle de la richesse nationale (+ 2,1 %).

On peut distinguer trois périodes dans cette évolution :

¹ La dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation en métropole : activités d'enseignement scolaire, et extra-scolaire de tous niveaux, activités visant à organiser le système éducatif (administration générale, orientation, documentation pédagogique et recherche sur l'éducation) activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (cantine et internats, médecine scolaire, transports) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres habillement).

- de 1975 à 1993, la part de la DIE dans le PIB croît et passe de 6,5 % en 1975 à 6,8 % en 1982 niveau auquel elle se maintient jusqu'en 1985 ;

- de 1986 à 1989 l'on assiste au retournement de cette tendance. La politique générale de maîtrise des finances publiques et particulièrement la politique de rigueur salariale ont pour conséquence une augmentation de la dépense d'éducation inférieure à celle du PIB. Ce n'est qu'en 1989 que la dépense d'éducation retrouve son niveau de 1979 dans la richesse nationale ;

- depuis 1989, sous l'effet conjugué d'une politique volontariste et de la décélération de la croissance du PIB, la part de la dépense d'éducation amorce une remontée jusqu'à 7,2 % en 1993.

La dépense d'éducation

	1975	1980	1990	1991	1992	1993
○ Dépense intérieure d'éducation						
* en francs courants	95.9	180.8	425.5	453.2	483.6	507.7
* en francs 1993	311.5	358.0	458.9	474.2	494.8	507.7
○ en % du PIB	6.5	6.4	6.5	6.7	6.9	7.2
○ par habitant (francs 1993)	5 912	6 645	8 112	8 335	8 642	8 805
○ par élève (francs 1993)	20 263	22 904	28 461	29 152	30 034	30 643

(Source Ministère de l'éducation nationale Direction des études et de la prévision)

Cette croissance doit cependant être relativisée, notamment si on la compare à la croissance des dépenses de santé. Pendant cette même période, (1975-1993) les dépenses de santé sont passées de 7,5 % à 9,4 % de la richesse nationale.

Elle s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves que par celui du coût de chaque élève. La dépense annuelle moyenne par élève ou étudiant augmente sur la période 1975-1993 de 2,3 % par an en francs constants, par suite du poids croissant des enseignements du second degré et du supérieur et l'amélioration de l'encadrement dans le premier degré et le premier cycle du second degré.

Par niveau d'enseignement, l'accroissement des dépenses est de 8 % pour le premier degré, de 33 % pour l'enseignement supérieur et de 43 % pour la formation continue.

2. Éléments de comparaison internationale

Les statistiques internationales posent de sérieux problèmes de comparabilité. Tous les pays ne connaissent pas la totalité de leur dépense d'éducation, notamment les dépenses privées. Les chiffres ne comprennent pas toujours l'ensemble des financeurs. L'harmonisation des concepts n'est pas encore achevée, en particulier en matière de prise en compte de la recherche dans les universités qui n'est pas comptabilisée en France dans la dépense d'éducation, mais l'est souvent dans d'autres pays.

La dernière publication statistique de l'OCDE porte sur l'année 1991. Selon ces statistiques, la France se situerait dans une situation comparable aux grands pays industrialisés. Le pourcentage de la richesse nationale représenté par la dépense d'éducation pour la formation initiale est de 6,0 % pour la France, 6,9 % pour les Etats-Unis, 5,4 % pour l'Allemagne et 5,6 % pour l'Espagne.

Le coût par élève est un bon indice du caractère plus ou moins "économique" d'un système éducatif, lequel dépend de son organisation, des rémunérations et des conditions de travail consenties à son personnel.

1992	Allemagne (ex RFA)	Etats-Unis	France	Suède
Indice de dépense par élève * **	1.3	2.3	3.3	4.3
préélémentaire	0.7	1.3	1.0	1.1
élémentaire	1.0	1.8	1.0	2.0
second degré	1.3	1.2	1.0	1.3
supérieur	1.1	2.3	1.0	1.4
Taux de scolarisation (en %)				
des jeunes de 5 à 29 ans	50	55	58	50
des enfants de 4 ans	71	57	100	n.d.
des jeunes de 21 ans, dans le supérieur	14	27	24	14

* lecture : dans l'enseignement préélémentaire, pour une dépense de 1 en France on constate une dépense de 0.7 en Allemagne et de 1.3 aux Etats-Unis

** public et privé

A l'aune de cet indicateur, le système éducatif français est clairement le plus "économique" des quatre systèmes présentés dans le tableau ci-dessus. Il l'est cependant moins que ceux de certains pays comme ceux de l'Europe de l'Est par exemple. En dépit de ce caractère économique, la dépense d'éducation globale et non plus par élève, se situe, en proportion du PIB, dans la moyenne des pays de l'OCDE, parce que la France scolarise une part plus importante de la jeunesse que la plupart des autres pays.

Les jeunes français sont un peu plus scolarisés que les américains, nettement plus que les jeunes allemands ou suédois. L'écart est particulièrement net dans ces deux derniers pays, quant à la scolarisation dans l'enseignement supérieur des jeunes de 21 ans. Si l'on en juge par les évaluations internationales des connaissances des élèves la qualité de l'enseignement français ne souffre pas de son caractère économique. Il est en revanche sûr que le système dual allemand, plus onéreux que le système français va de pair avec un chômage des jeunes moins marqués qu'en France.

Au total ces quelques évolutions de moyen terme et comparaisons internationales dégagent une impression d'ensemble plutôt positive.

B. L'EFFORT DE L'ETAT DANS LA DÉPENSE D'ÉDUCATION

Il est intéressant de distinguer à ce niveau, l'Etat, tous ministères confondus, et le seul ministère de l'éducation nationale.

1. La part de l'Etat dans la dépense d'éducation

La participation des différents financeurs initiaux ² de la dépense d'éducation de 1984 à 1993 est retracée dans le tableau ci-après :

Ce tableau fait clairement ressortir les évolutions suivantes :

- la répartition du financement de la dépense d'éducation entre financeurs publics et privés est restée remarquablement stable sur la période considérée, les premiers assumant environ 85 % du total ;

- la part de l'Etat est en légère diminution, passant de 68,7 % en début de période, à 65,8 % en fin, alors que la part des collectivités territoriales est passée de 15,2 % à 18 %. Ce qui s'explique par un taux de croissance de l'effort de ces dernières presque toujours plus élevé que celui de l'Etat ;

² *L'optique de financement initial décrit les flux avant la prise en compte des transferts existants entre les différents agents économiques.*

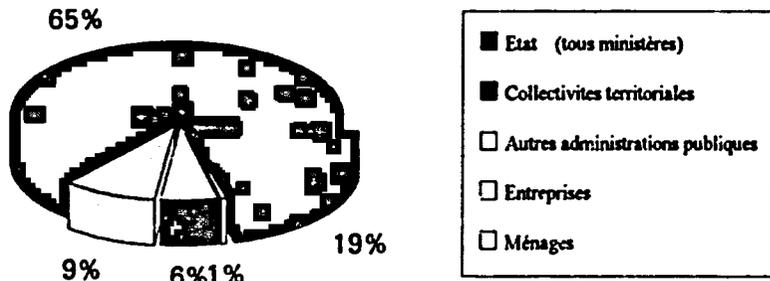
(milliards de francs courants)

	1985	1990	1991	1992	1993
Etat (tous ministères)	215.1	273.2	289.9	303.1	331.5
part en %	67.4	65.5	65.7	65.8	65.3
évolution en %	5.6	6.4	6.1	4.6	9.4
Collectivités territoriales	49.7	74.4	79	82.8	98.7
part en %	15.6	17.9	17.9	18.0	19.4
évolution en %	10.7	6.3	6.2	4.8	19.2
Autres administrations publiques	2.5	3	3.3	3.5	3.8
part en %	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7
évolution en %	n.s.	-3.2	10.0	6.1	8.6
Sous-total	267.3	350.6	372.2	389.4	434
part en %	83.7	84.1	84.4	84.6	85.5
évolution en %	7.1	6.3	6.2	4.6	11.5
Entreprises	18.4	26.3	27.7	28.5	28.4
part en %	5.8	6.3	6.3	6.2	5.6
évolution en %	8.9	8.2	5.3	2.9	-0.4
Ménages	33.6	39.9	41.1	42.6	45.2
part en %	10.5	9.6	9.3	9.3	8.9
évolution en %	12.8	1.8	3.0	3.6	6.1
Sous-total	52	66.2	68.8	71.1	73.6
part en %	16.3	15.9	15.6	15.4	14.5
évolution en %	11.3	4.3	3.9	3.3	3.5
Total	319.3	416.8	441	460.5	507.6
évolution en %	7.8	6.0	5.8	4.4	10.2

Source : MEN DEP comptes de l'éducation

- la part des entreprises, mais aussi la part des ménages ont tendance à diminuer.

Le graphique ci-après retrace, pour 1993, la répartition de la dépense d'éducation entre les différents financeurs :



2. L'évolution du budget de l'enseignement scolaire depuis 1988

De 1988 à 1994 le budget de l'enseignement scolaire a connu une augmentation sensible.

Sa part dans le budget de l'Etat est passée de 15,7 % en 1988 à 17,7 % en 1995. Il a progressé en moyenne annuelle sur cette période de 6 % en valeur.

De même sa part dans la richesse nationale est passée sur la même période de 3,1 % à 3,4 %.

Budget de l'Enseignement scolaire	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
en francs courants	175.1	184.1	199.9	217.5	226.5	242.2	251.3	262.1
évolution en valeur		5.1	8.6	8.8	4.1	6.9	3.8	4.3
en % du Budget de l'Etat	15.7	15.8	16.2	16.9	17.0	17.3	17.4	17.7
en % du PIB	3.1	3.4	3.5	3.7	3.8	3.8	3.4	3.4

Il représente 17,7 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances. C'est le premier budget de l'Etat devant celui de la défense nationale.

II - L'EXÉCUTION DES BUDGETS 1993 ET 1994

A. LE BILAN DE LA GESTION 1993

1. Les dépenses ordinaires

aj) Les dépenses de rémunération

En fin d'exercice 1993, les chapitres de rémunérations ont été globalement excédentaires (+ 571 MF).

Néanmoins, quatre d'entre eux ont enregistré des déficits :

- Le chapitre 31-91 *"Indemnités et allocations diverses des personnels ATOS"*, dont le déficit (-39,58 MF) a correspondu, pour l'essentiel, à l'accroissement de la dépense relative à l'indemnité pour cessation progressive d'activité. Ce chapitre était déjà en déficit l'an dernier (50,2 MF).
- Le chapitre 31-93 *"Rémunérations principales des personnels enseignants du second degré"*, déficitaire de 299 MF en raison de l'évolution du GVT solde.
- Le chapitre 31-94 *"Indemnités et allocations diverses des personnels enseignants du second degré"* qui se trouve déficitaire de 508,3 MF. Cette diminution résulte, d'une part de la dérive des coûts de la cessation progressive d'activité (-330 MF) et, d'autre part, du paiement en 1993, de la part modulable de l'indemnité de suivi et d'orientation allouée aux professeurs principaux dont le décret d'application n'est paru qu'en janvier 1993, alors qu'elle prenait effet à la rentrée 1992 (194 MF).
- Le chapitre 31-96 *"Autres personnels d'administration non titulaires sur crédits"* a enregistré un déficit de 12,64 MF dû à la forte augmentation de l'allocation chômage. La progression enregistrée entre 1991 et 1993 a été de 3,99 % (contre 18,68 % l'an dernier). La dépense 1993 s'est élevée à 67,23 MF pour un crédit budgétaire de 32,3 MF soit un dépassement de 24,93 MF. Ce chapitre était déjà déficitaire l'an dernier pour un montant semblable.

En sens contraire, le chapitre 31-92 *"Personnels enseignants du premier degré, rémunérations principales"* a été fortement excédentaire, (+569 MF) de même que le chapitre 43-01 *"Rémunération des personnels enseignants des établissements*

d'enseignement privé sous contrat (571 MF) déjà fortement excédentaire l'an dernier.

b) Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

Hormis les dépenses de rémunérations et les chapitres évaluatifs, l'ensemble des chapitres de fonctionnement et d'intervention a connu en 1993 un rythme et un taux de consommation moyen (98,6 %) légèrement plus élevé que les années précédentes. Il s'est également traduit par le gel concomitant de 589 millions de francs au titre des dépenses ordinaires, de 72 millions de francs de crédits de paiement et de 98 millions de francs d'autorisations de programme au titre des dépenses en capital.

Le collectif budgétaire du printemps 1993 a procédé à l'annulation, à l'intérieur des crédits gelés de l'ensemble des crédits de dépenses en capital et de l'ouverture de 420 millions de francs au titre des dépenses ordinaires, dont 300 millions de francs au titre de l'apurement du contentieux avec l'enseignement privé au sujet du forfait d'externat et 120 millions de francs au titre de la couverture du déficit des crédits d'exams et concours (70 MF) et de frais de déplacement (50 MF), chapitres structurellement déficitaires.

Ces chapitres ont d'ailleurs fait l'objet d'autres ajustements en fin de gestion dans le cadre des décrets de virements des 13 et 23 décembre 1993 et de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1993.

2. Les dépenses en capital

Le tableau ci-après fait ressortir les pourcentages de consommation des dépenses en capital au bilan de gestion 1993 :

Dépenses en capital bilan de gestion 1992	% de consommation	
	A.P.	C.P.
Titre V	97.03	88.48
Titre VI	94.71	63.39
Total	96.66	84.33

Ils appellent les commentaires suivants. Les reliquats d'autorisations de programme s'élèvent globalement à 42,26 millions de francs et les reports de crédits de paiement à 249,48 millions de francs.

Les taux de consommation ainsi observés s'établissent à des niveaux bien supérieurs à ceux constatés les trois dernières années.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET 1994

1. Les dépenses ordinaires

a) Les dépenses de rémunération

Le bilan des six premiers mois de consommation des crédits de personnels laisse augurer une fin de gestion déficitaire. Ce déficit prévisionnel est lié à la persistance de l'insuffisance des dotations budgétaires destinées à la cessation progressive d'activité (chapitres 31-91 et 31-94), à l'indemnisation du chômage des personnels non enseignants (chapitres 31-96), et à la prime d'installation (chapitre 31-91). Enfin, les effets de l'absence d'abondement en 1992, 1993 et 199 au titre du glissement vieillesse technicité devraient apparaître au chapitre 31-90 et s'accroître au chapitre 31-93.

Les prévisions de dépenses faites sur les chapitres de rémunérations de personnels - dont le tableau ci-dessous fait apparaître les soldes prévisibles en fin d'exercice 1994 - font apparaître la nécessité de recourir à un collectif budgétaire de fin d'année.

Chapitres	Soldes prévisibles en fin d'exercice 1993 (en MF)	
31-90	+	30
31-91	-	48
31-92	+	530
31-93	-	400
31-94	-	500
31-95	+	50
31-96	-	28
31-97	+	10
36-60		0
43-01	-	175
solde	-	531

b) Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

Les chapitres de dépenses de fonctionnement et d'intervention ont fait l'objet d'annulations (arrêté du 30 mars 1994) à d'un montant global de 207,3 soit 4,25 % de leur dotation initiale. Ce montant a été réparti entre les différents chapitres d'une manière relativement homogène, hormis les chapitres 34-96 et 37-70, plus lourdement sollicités.

Ce dispositif de redressement des finances publiques a été étendu le 16 mai dernier par le gel de 8 % des crédits, diminué des annulations ayant déjà eu lieu.

Cependant, une plus grande latitude ayant été laissée au ministère de l'éducation nationale pour répartir les crédits devant être mis en réserve, les chapitres de fonctionnement connaissant des difficultés de gestion en ont été exonérés. Le blocage a porté en priorité soit sur des chapitres sur lesquels il est possible de procéder à des redéploiements compte tenu des menaces existantes (60 millions de francs au chapitre 43-60 et 82 millions de francs au chapitre 43-71). Ce gel concerne également les chapitres des dépenses en capital (54,28 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 56-37)

2. Les dépenses en capital

Le tableau ci-après fait ressortir les pourcentages de consommation des dépenses en capital du bilan provisoire de gestion des six premiers mois de 1994

Dépenses en capital bilan de gestion provisoire six premiers mois 1994	% de consommation	
	A.P.	C.P.
Titre V	53.51	15.11
Titre VI	83.67	24.2
Total	57.1	16.08

Cette évolution n'appelle pas de commentaires particuliers.

III - LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

Les crédits de l'éducation nationale prévus dans le projet de budget pour 1995 s'élèvent à 261.2 milliards de francs, soit une progression de 4,19 % (contre 4 % l'an dernier) par rapport aux crédits votés pour 1994.

A structures constantes, c'est à dire hors transferts, (+ 713,9 MF) cette augmentation est de 4,62 % (3,45 % pour 1994).

(En millions de francs)

Nature des crédits	LF194 budget voté	LF1 1995	Evolution en %
TITRE III - Moyens des services	211 471.7	221 122.8	4.56
TITRE IV - Interventions publiques	38 825.8	40 082.0	3.24
Total des dépenses ordinaires	250 297.5	261 204.8	4.36
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	967.1	812.4	-16.00
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (CP)	38.0	176.0	363.16
Total des dépenses en capital	1 005.1	988.4	-1.66
TOTAL DO + CP	251 302.6	262 193.2	4.33
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	1 088.5	722.4	-33.63
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (AP)	139.2	125.0	-10.20
TOTAL AP	1 227.7	847.4	-30.98

A. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR NATURE DE DÉPENSES

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 261,2 milliards, soit 4,36 % de plus que l'an dernier et représentent la quasi totalité (99,7 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale.

Les moyens des services (titre III) seront de 221,1 milliards en augmentation de 4,56 %.

Les crédits d'intervention publique (titre IV) augmentent de 3,24 % et représentent, avec 40 milliards de francs, 15,3 % du budget du ministère, soit le même potentiel d'intervention que l'année précédente.

En réalité, ces crédits augmentent de façon plus substantielle puisque si on prend en compte le transfert des crédits affectés au paiement des bourses de collèges (673,3 MF) aux caisses d'allocation familiales (budget des charges communes), cette augmentation est de 5 %.

2. Les dépenses en capital

Les crédits de paiement ne s'élèveront en 1995 qu'à 988,4 millions de francs, en diminution de 1,7 % par rapport à 1994. Cette diminution masque en réalité une évolution contrastée. Alors que les investissements effectués directement par l'Etat continuent une diminution engagée depuis plusieurs années, les subventions d'investissement accordées par l'Etat sont en très forte augmentation puisqu'elles passent de 38 millions de francs en 1994 à 176 millions en 1995.

Les autorisations de programme diminuent fortement (- 31 %) pour s'établir à 847,4 millions de francs ; les investissements exécutés directement par l'Etat diminuent beaucoup plus vite (- 33,63 %) que les subventions d'investissement augmentent (- 10,2 %).

B. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR GRANDES ACTIONS

Les crédits de l'éducation nationale se répartissent en quatre grandes actions : "Administration et interventions", "Enseignement primaire", "Enseignement secondaire" et "Établissements publics".

L'évolution des crédits alloués à ces actions est retracée dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Nature des actions (crédits de paiement)	Budget voté 1994	Projet de budget 1995	Variation en %	Part en %
Administration et interventions	100 675.0	104 757.2	4.05	39.95
Enseignement primaire	52 824.7	54 449.3	3.08	20.77
Enseignement secondaire	96 894.8	102 045.9	5.32	38.92
Établissements publics	907.9	940.7	3.61	0.36
Total	251 302.4	262 193.1	4.33	100.00

1. L'action "Administration et interventions"

Mesurée en termes de crédits disponibles sur l'année (dépenses ordinaires plus crédits de paiement) cette action représente 40 % du budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront en 1995 à 104.7 milliards de francs au lieu de 100,6 en 1994, (+ 4,05 %). Ils sont presque exclusivement composés de dépenses ordinaires.

Les mesures nouvelles concernant les dépenses ordinaires de cette action se traduisent par une diminution des crédits du titre III de 525 millions et une augmentation des crédits du titre IV de 1.296,8 millions.

Cette dernière augmentation est due essentiellement à un ajustement de crédits de 1,5 milliard dont près de la moitié est destinée à prendre en compte l'évolution des traitements des personnels enseignants des établissements privés sous contrat.

Par ailleurs, les gains de productivité et un meilleur recentrage sur les missions essentielles de l'administration centrale permettent de simplifier les structures administratives et de faire une économie nette de 55 emplois.

2. L'enseignement primaire

Cette action représente 20,7 % du projet de budget pour 1995 et les crédits qui lui sont affectés s'élèveront à 54,4 milliards de francs, en augmentation de + 3,08 %.

Les mesures nouvelles du titre III représentent 474,3 millions de francs et concernent essentiellement la situation des personnels (+ 798 millions). Les crédits du titre IV enregistrent des mesures nouvelles négatives pour 11,6 MF.

Conformément à l'engagement du Premier ministre à la Sorbonne, le 16 juin dernier, la baisse des effectifs attendus ne donne lieu à aucune suppression d'emploi dans le premier degré. Les moyens ainsi dégagés seront affectés à la mise en oeuvre de la mesure du Nouveau contrat pour l'Ecole, qui prévoit l'abaissement à 25 élèves de l'effectif moyen des maternelles en zone d'éducation.

3. L'enseignement secondaire

Cette action représente 38,9 % du projet de budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront pour 1995 à 102 milliards de francs, en augmentation de + 5,32 %.

Les mesures nouvelles du titre III représentent 3 milliards de francs et concernent essentiellement la situation des personnels (+ 1,4 milliard) et des ajustements de crédits (+1,3 milliard) afin de tenir compte de la situation réelle des personnels à compter du premier janvier 1995.

Les mesures nouvelles du titre IV consistent uniquement en une action de révision des services votés à hauteur de 29,8 millions de francs.

Le projet de loi de finances prévoit la création nette de 1.053 emplois budgétaires. Ils seront affectés à la mise en place généralisée de la 6^{ème} de consolidation prévue dans le Nouveau Contrat pour l'Ecole.

4. Les établissements publics

Avec 940,7 millions de crédits disponibles pour 1995, au lieu de 907,9 en 1994 les crédits de cette action sont en légère augmentation

Les établissements publics qui sont concernés par ces crédits sont : l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, le Centre national de documentation pédagogique, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications, le Centre national d'enseignement à distance, le Centre international d'études pédagogiques.

Les mesures nouvelles concernant le titre III augmentent de 4,1 millions de francs.

Les suppressions nettes d'emploi dans les services académiques et les établissements d'enseignement public portent sur 299 postes budgétaires.

* * *

*

CHAPITRE II

L'UTILITÉ DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION

L'utilité de la dépenses d'éducation se mesure à l'aune de l'accueil réservé aux élèves, de l'aide qui leur est apportée et, enfin, de la réussite scolaire qu'ils obtiennent.

I - L'ACCUEIL DES ÉLÈVES

A. LES BESOINS

A la rentrée scolaire 1994-1995, les élèves français étaient environ 24.000 de moins que l'an dernier avec un total de 12.890.000 élèves dont 6.802.000 dans le primaire et 6.088.000 dans le secondaire.

Toutefois ces chiffres recouvrent des évolutions contrastées et les tendances observées les années précédentes se confirment. De 1985 à 1995 le nombre des écoliers a diminué de 125.000, tandis que les effectifs du secondaire augmentaient de 284.000. Sur l'ensemble de cette période on observe le nombre des élèves a augmenté de 158.500, ce qui représente un taux de 1,24 %.

(En milliers)

	1985	1995	%	différence
élèves	12 732.1	12 890.6	1.24	158.5
écoliers	6 928.4	6 802.5	-1.82	-125.9
second degré	5 803.7	6 088.1	4.90	284.4
collégiens	3 429.2	3 323.3	-3.09	-105.9
lycéens	1 232.0	1 561.6	26.75	329.6
lycéens professionnels	871.2	809.4	-7.09	-61.8
classes prépa	137.6	267.1	94.11	129.5
SES- EREA	133.7	126.7	-5.24	-7.0

Selon les études effectuées par le ministère de l'éducation, ces tendances devraient s'accroître d'ici l'an 2000 ³.

Les projections d'effectifs scolaires dans le premier degré ont été élaborées sur la base des projections démographiques établies par l'INSEE et d'hypothèses concernant l'évolution de la scolarisation par âge. Les résultats sont surtout dépendant de la démographie (projection des naissances à venir) et de la demande sociale (taux de scolarisation à 2 ans). Les conséquences de l'introduction des cycles sur les parcours des élèves, en diminuant les redoublements influent également sur l'évolution de leur nombre, mais dans une moindre mesure. Ainsi, dans les dix prochaines années, les effectifs de l'ensemble du premier degré, public et privé, vont subir une diminution d'environ 340.000 à 350.000 élèves, de plus grande ampleur que celle constatée pendant les dix dernières années. Néanmoins, l'incertitude liée à toutes projections démographiques de naissances à venir rend un peu fragiles les résultats dans le préélémentaire dès 1996-1997 et dans l'ensemble du premier degré en fin de période.

S'agissant de l'évolution, d'ici dix ans, des effectifs de l'enseignement secondaire, l'incertitude principale n'est pas, contrairement au premier degré, d'origine démographique. Les générations scolarisables à ce niveau sont déjà nées. L'exercice de projection consiste ici à prévoir comment les tendances actuelles évolueront compte tenu des objectifs fixés par le Gouvernement : accès de l'ensemble d'une classe d'âge à un niveau au moins équivalent au CAP ou au BEP, dont 80 % au niveau du baccalauréat. Ainsi, les effectifs d'élèves du second degré pourraient, de 1993 à 1998, s'accroître de 60.000 à 70.000 élèves pour revenir en 2003 au niveau constaté en 1993-1994. Ces effectifs tiennent compte des apprentis des futures sections d'apprentis implantées dans les lycées professionnels.

Compte tenu de ces évolutions, le ministère de l'éducation nationale évalue le besoin annuel de nouveaux enseignants aux environs de 29.000 personnes d'ici l'an 2000, principalement pour faire face aux départs à la retraite d'enseignants actuellement en service dans les écoles, les collèges et les lycées publics. Si on ajoute, les établissements privés, ce besoin annuel total s'élève à environ 32.000.

Dans le premier degré public, les besoins en nouveaux enseignants couvrent les départs prévus jusqu'en 2002. Le besoin dans les établissements publics sera donc de 12.400 nouveaux

³ *Dossiers Education et formations n° 27 juin 1993*

professeurs des écoles pour assurer les rentrées scolaires 1995 à 2002, en étant un peu plus faible dans la première période.

Pour les établissements publics du second degré, 16.500 nouveaux enseignants en moyenne seront nécessaires pour chaque rentrée de 1995 à 2002 ; les besoins seront un peu plus élevés en début de période : 17.300 pour chaque rentrée de 1995 à 1999.

Face à ces besoins, il convient d'examiner les moyens en hommes et en matériel, mis par le Gouvernement à la disposition de l'éducation nationale.

B. LES PERSONNELS

Le nombre de personnes qui travaillent dans le système d'enseignement initial n'est pas connu de façon précise. Pour certaines catégories, il faut recourir à des estimations. Au premier janvier 1993, ce nombre pouvait être estimé à 1.500.000 personnes, soit près de 6 % de la population active. Au 1^{er} janvier 1993, le système d'enseignement a employé 14.000 personnes de plus qu'en 1992, 145.000 de plus qu'en 1985.

Les femmes représentent 67,3 % des effectifs du système d'enseignement. Leur part est ainsi supérieure de plus de 23 points à celle enregistrée dans la population active totale;

Au premier janvier 1993, 1.172.000 personnes étaient effectivement rémunérées par le ministère de l'éducation nationale, soit environ 80 % des personnels exerçant leur activité dans le système d'enseignement et 4,7 % de la population active totale. Ces effectifs ont progressé de 0,7 % entre 1992 et 1993 et de 6,8 % depuis le 1^{er} janvier 1985.

La part de la population active occupée dans le système d'enseignement est voisine en France et aux Etats-Unis. Elle est supérieure à celle qu'on observe aux Pays bas et au Japon.

Proportion, en 1991, de la population active totale dénombrée dans le système d'enseignement initial

Belgique	6,5 %
France	5,9 %
Etats-Unis	5,6 %
Danemark	5,1 %
Pays-Bas	3,5 %
Japon	3,1 %

Le projet de budget pour 1995 prévoit la création de 63.085 emplois et la suppression de 62.344 emplois, soit un solde net de 751 créations d'emplois budgétaires. Les effectifs budgétaires du ministère s'établiront donc à 945.002 postes, soit une augmentation de + 0,08 % par rapport à 1994.

	effectifs pour 1994	Suppressions	Créations	effectifs pour 1995	Solde net	Part dans le total en %	variation en %
Personnel d'administration	161 260	17 580	17 226	160 906	-354	17.03	-0.22
Services centraux	4 178	845	790	4 123	-55	0.44	-1.32
Inspection générale	236			236		0.02	
Services académiques et Ets. publi	156 846	16 735	16 436	156 547	-299	16.57	-0.19
Personnel enseignant	782 991	44 764	45 869	784 096	1 105	82.97	0.14
Ecoles	324 544	17 226	17 278	324 596	52	34.35	0.02
Lycées et collèges	453 555	27 527	28 473	454 501	946	48.10	0.21
Formation professionnelle	2 926	11	11	2 926		0.31	
Autres personnels enseignants	1 966		107	2 073	107	0.22	5.44
Total	944 251	62 344	63 095	945 002	751	100.00	0.08

1. Les personnels enseignants

Ils bénéficient de façon exclusive de cette augmentation des postes. Avec 784.096 postes budgétaires, ils représenteront 82,9 % du total.

a) L'enseignement primaire

L'enseignement primaire bénéficiera l'année prochaine de 52 créations nettes d'emploi.

Afin de ne pas détériorer les conditions d'accueil des élèves dans les zones où la démographie progresse un effort particulier est entrepris pour concentrer au maximum l'ensemble des moyens existant sur les tâches d'enseignement.

b) L'enseignement secondaire

Pour faire face à la progression des effectifs, le projet de loi de finances prévoit la création nette de 946 emplois d'enseignants.

A ces créations viendront s'ajouter les effets du redéploiement à effectuer en gestion afin d'ajuster au mieux les effectifs aux besoins.

2. Les personnels non enseignants

Les effectifs des personnels non enseignants enregistrent une diminution de 354 emplois budgétaires. Cette diminution affecte les services centraux (-55) et surtout les services académiques (-299).

Compte tenu de ces évolutions plutôt favorables concernant la politique des personnels, le taux d'encadrement des élèves continue de s'améliorer légèrement.

Ainsi, le taux d'encadrement par les personnels enseignants était de 23,9 pour le premier degré et de 14,2 dans le second degré à la rentrée scolaire 1987-1988. A la rentrée scolaire 1994-1995 ces taux étaient respectivement de 23,8 et de 13,7.

Pour les personnels non enseignant, à la rentrée 1994-1995 le taux d'encadrement dans les collèges était de 57,2 pour le personnel administratif et de service et de 99,3 pour le personnel de direction. Pour les lycées ces taux étaient respectivement de 39,3 et 161,4 et pour les lycées professionnels 42,6 et 95,0.

C. LES MOYENS DES SERVICES

Les moyens généraux (crédits de fonctionnement et d'intervention) progressent de 273,4 MF.

1. Le fonctionnement général

Les moyens nouveaux affectés aux services doivent leur permettre d'assurer dans de bonnes conditions, les missions de l'Éducation nationale :

- pour tenir compte de l'augmentation prévisible des candidats aux examens et aux concours, de la mise en place du concours spécifique de recrutement des maîtres auxiliaires, les crédits correspondants sont abondés de 92,5 MF ;
- les moyens de l'informatique de gestion sont accrus de 30 MF ;
- les dotations de fonctionnement général des services académiques augmenteront de 32,2 MF (soit 68,2 MF par rapport à la loi de finances 1994 régulée), dont 22 MF seront affectés au remboursement des frais de déplacement des agents ;
- les travaux d'impression concernant les publications ministérielles voient leur dotation progresser de 34 MF ; cela s'accompagnera par la mise en place de nouvelles procédures de contrôle de gestion ;
- les moyens consacrés aux stages en entreprise des élèves des lycées d'enseignement général ou professionnel croissent de 32 MF ;
- le service des pensions obtient 3 MF de vacations supplémentaires pour faire face à l'afflux des dossiers ;
- la présidence française de l'Union européenne en 1995 se traduit par une mesure nouvelle d'1 MF.

2. Les crédits d'investissement

S'agissant des crédits d'investissement, 847,39 MF d'autorisations de programme et 988,39 MF de crédits de paiement sont ouverts.

Les crédits de paiement ouverts permettront de faire face aux engagements de l'Etat prévus dans les contrats de plan Etat-régions et dans les conventions avec les TOM. Les difficultés rencontrées dans le cadre de l'exécution du budget 1994 devraient ainsi être résolues.

D. LA SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS SCOLAIRES

L'on rappelle qu'en vertu des lois de décentralisation et en particulier de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, les collectivités territoriales ont la responsabilité du fonctionnement et de l'équipement des établissements d'enseignement. Ainsi, les communes ont en charge les écoles, les départements ont en charge les collèges et les régions, les lycées. La rémunération et la gestion des carrières des personnes, certaines dépenses pédagogiques et les frais de fonctionnement de certains établissements (12 en tout) demeurent en revanche du ressort de l'Etat.

En application des principes qui ont présidé aux transferts de compétences, les responsabilités confiées aux collectivités territoriales ont été accompagnées d'un transfert des crédits d'Etat. Néanmoins, ceci s'avérant insuffisants, des mesures complémentaires ont dû être envisagées.

1. Les dotations de l'Etat aux collectivités locales

S'agissant des écoles, il est impossible d'individualiser la contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des écoles puisque celle-ci n'est pas individualisée au sein de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation d'équipement versées aux communes.

En revanche, la contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des départements et des régions est intégrée dans la dotation générale de décentralisation (DGD) et la contribution aux dépenses d'équipement dans deux dotations spéciales qui sont, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) pour les lycées et la dotation départementale d'équipement (DDEC) pour les collèges.

Ces crédits ont évolué comme indiqué dans le tableau ci-après entre 1986 et 1993.

(Milliards de francs)

	1986	1993	Evolution en %
DGD	3 871.9	5 642.3	45.72
DDEC	428.2	1 343.5	213.76
DRES	855.0	2 715.6	217.61
total	5 155.1	9 701.4	88.19

2. Le prêt spécial sécurité

Une circulaire du ministère de l'éducation nationale du 4 novembre 1993 a défini les conditions d'utilisation des 8 milliards de francs prélevés sur l'excédent de l'emprunt 6 % dit "emprunt Balladur", affectés à des travaux de sécurité dans les établissements scolaires, conformément à la décision du Premier ministre.

L'objectif visé était d'accélérer la négociation et la mise aux normes de sécurité des établissements d'enseignement publics du second degré et en particulier des collèges à ossature métallique, de type "Pailleron". L'enveloppe de 8 milliards permet de financer une bonification par l'Etat du taux d'intérêt des emprunts contractés par les régions et les départements auxquels incombent la charge de l'entretien des lycées et des collèges, à hauteur de cinq points sur quatre ans, ce qui correspond à une subvention de 11,2 % du montant des travaux (pour un emprunt de quatre ans). La bonification, versée au début des travaux, est déconnectée de la durée de l'emprunt.

Au lendemain du rapport Vedel, le Gouvernement a décidé d'étendre aux établissements du premier degré et aux établissements privés, le bénéfice du prêt spécial sécurité. Les communes qui assument la charge des établissements du premier degré ont ainsi été rendus éligibles à des bonifications d'intérêt.

L'enveloppe primitive de 3 milliards de francs a donc été complétée à hauteur de 12 milliards de francs, pour tenir compte de cet élargissement des opérations susceptibles d'ouvrir droit à prêts bonifiés. Toutefois, pour les établissements privés, l'aide de l'Etat n'est accordée que dans la limite de 50 % des travaux, ce qui ramène le taux de subvention de 11,2 % à 5,6 % sur quatre ans.

L'enveloppe des crédits disponibles dans chaque région a été notifiée à chaque préfet au cours du premier trimestre 1994.

3. Le plan quinquennal en faveur de la sécurité des établissements publics

Afin de désamorcer la querelle scolaire de la fin de l'année 1993 qui avait suivi la tentative d'abrogation de la loi Falloux, le Gouvernement a annoncé, le 4 janvier 1994, son intention de consacrer 500 millions de francs chaque année pendant cinq ans, soit 2,5 milliards de francs, pour aider les collectivités locales à effectuer des travaux de sécurité dans les établissements publics et de prendre les mesures d'urgence qui s'imposeraient pour la prochaine rentrée scolaire.

Dans le même temps, une commission composée de parlementaires, d'experts, de fonctionnaires et de responsables d'enseignants et de parents d'élèves, présidée par M. Jean-Marie Schléret a été chargée, avec l'aide des commissions départementales de sécurité, sous l'autorité des préfets, de déterminer l'urgence des réparations à réaliser.

Les conclusions de ces travaux, qui comportent des recommandations sur la manière de gérer l'enveloppe de crédits budgétaires ont été rendues publiques le 19 avril 1994.

Une circulaire du 20 juillet 1994 a défini les principes de répartition d'une première enveloppe de 200 millions de francs entre les différentes communes. Le solde de 300 millions de francs de la première tranche du plan sera répartie compte tenu des conclusions définitives de la commission Schléret.

2. LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE SANTÉ SCOLAIRE

1. Les objectifs

La dernière enquête réalisée pour l'année scolaire 1992-1993 permet d'apprécier l'activité des services de santé scolaire.

Elle révèle que les médecins et les infirmières ont effectué respectivement un peu plus de 1 million d'actes médicaux et

6 millions d'actes individuels de dépistage. Ces dernières ont pratiqué 57 % de leurs actes dans l'enseignement primaire et 43 % dans l'enseignement secondaire. Les assistantes sociales ont pour leur part reçu 1,5 million de personnes dont 63.000 élèves.

Les nouvelles orientations en matière de promotion de la santé en faveur des élèves s'inscrivent dans le cadre du Nouveau Contrat pour l'école. Elles tendent toutes d'abord à développer l'éducation à la santé en associant l'ensemble de la communauté éducative dans le champ d'application du projet d'école ou d'établissement et à accroître, pour ce faire les actions collectives. Elles visent ensuite à une meilleure prise en charge des élèves en difficulté dans tous les établissements et, notamment, dans les zones sensibles, avec à terme la présence d'un personnel de santé pour cinquante élèves.

2. Les moyens

Les charges d'équipement et de fonctionnement des services de santé scolaire sont, depuis 1991, imputées sur les dotations globalisées des académies, les recteurs effectuant la répartition de ces dotations entre les inspections académiques.

Ces dotations ont été réduites de 7,23 % en 1993, en raison des annulations de crédits effectuées dans le cadre du plan de soutien de l'économie. En 1994, ces crédits ont été de même montant qu'en 1992 et dans le projet de loi de finances pour 1995, une mesure nouvelle de 22 millions de francs est destinée à remédier aux difficultés qui subsistent sur les frais de déplacement des personnels à fonction itinérant, dont précisément les personnels de santé scolaire. Il convient de noter que les frais de déplacement constituent 71 % de ces dotations.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la création de 165 emplois destinés à renforcer l'action sanitaire et sociale en faveur des élèves. Ainsi, en plus des mesures d'urgence intervenues en mars 1994 (40 assistantes et 40 infirmières), 50 emplois d'assistante sociale, 100 emplois d'infirmières et 15 emplois de médecins seront créés en 1995 dans le cadre du nouveau contrat pour l'école.

Le service de santé scolaire disposera donc de 1.203 emplois de médecins, de 2.153 emplois d'assistantes sociales et de 5.028 emplois d'infirmière. Le potentiel global de la santé scolaire se trouve ainsi augmenté de plus de 12 % pour les seuls emplois budgétaires par rapport à l'exercice précédent, ce qui témoigne de l'intérêt primordial que le Gouvernement porte au bon fonctionnement du service de santé scolaire.

F. L'ACTION SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Un effort tout particulier est consenti en faveur des TOM. Ils voient leurs dotations accrues de 22,3 MF, dont 10 MF au titre de l'application de la convention Etat-Mayotte, 1,5 MF compte tenu de la démographie en Polynésie, 8 MF pour les collèges de Nouvelle Calédonie et 2,8 MF pour la création de nouveaux établissements.

En outre, avec 261 millions de francs en autorisations de programme et 288,22 millions de francs en crédit de paiement, les crédits d'investissements permettront de faire face aux engagements de l'Etat prévus dans le cadre du plan et dans les conventions avec les territoires d'Outre-mer.

II - L'AIDE AUX ÉLÈVES ET AUX FAMILLES

L'aide aux élèves et aux familles a pour objet d'alléger le coût de la scolarité pour les familles et de permettre ainsi, une plus grande égalité dans l'accès à l'instruction. Elle est surtout importante dans le second degré.

A. L'AIDE DANS LE PREMIER DEGRÉ

En ce qui concerne le premier degré, l'Etat aide les familles grâce au régime des exonérations des frais de pension pour les élèves accueillis dans les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) et dans les écoles régionales du premier degré (ERPD).

Ces exonérations permettent à des familles très démunies dont les enfants sont scolarisés dans ces établissements d'être dispensées en partie ou en totalité du paiement des frais de pension ou de demi-pension. Le nombre de parts d'exonération est déterminé à partir du quotient familial qui est fonction des ressources et des charges de la famille.

Ce régime est une aide indirecte aux familles, une subvention étant attribuée aux établissements pour compenser la

diminution des recettes liées aux exonérations de frais de pension accordées.

Les crédits qui étaient consacrés aux exonérations de frais de pension en 1994 s'élèvent à 30,9 millions de francs (contre 23,4 en 1993) et concernent environ 8.500 élèves (contre 8.800 en 1993). Les crédits qui seront affectés à ces exonérations ne devraient pas connaître de modifications très sensibles en 1995.

B. L'AIDE DANS LE SECOND DEGRÉ

Les familles des élèves fréquentant les établissements du second degré, publics et privés, peuvent prétendre à diverses aides de l'Etat qui peuvent être directes ou 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.

Pour 1994, les crédits des bourses nationales se sont élevés à 3.599,9 millions de francs. Ces crédits ont été augmentés de 33,3 millions de francs pour tenir compte de l'évolution démographique et de la dérive des prix.

Depuis plusieurs années, les orientations en matière de bourses sont les suivantes :

- réserver l'aide aux familles les plus modestes ayant des difficultés à supporter les frais liés à la scolarité ;
- permettre à terme, à 100 % d'une classe d'âge, d'atteindre un niveau de formation qualifiante

En ce qui concerne plus spécialement les familles en zone rurale, il est accordé une part de bourse supplémentaire aux enfants de salariés ou d'exploitants agricoles qui se trouvent en zone de montagne ou en zone de rénovation rurale ; une seconde part supplémentaire si l'enfant est en second cycle ; une troisième part s'il est interne en second cycle.

A partir de la rentrée de septembre 1994, le système des bourses de collège est remplacé par l'aide à la scolarité qui sera servie en une seule fois, à la rentrée scolaire, par les organismes débiteurs des prestations familiales conformément à la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

b) L'allocation exceptionnelle

Une allocation exceptionnelle destinée à garantir à certains élèves des collèges et du cycle d'orientation des lycées, une aide d'un montant équivalent à la bourse perçue en 1993-1994, est créée par la loi relative à la famille.

En effet, l'aide à la scolarité destinée aux enfants de 11 à 16 ans, sous condition de ressources, ne prend pas en compte les mêmes critères d'attribution que ceux retenus pour les bourses des collèges. En conséquence, une allocation exceptionnelle est créée, à titre transitoire, pendant l'année scolaire 1994-1995 pour compenser les pertes que pourraient subir certains élèves qui étaient boursiers des collèges au titre de l'année scolaire 1993-1994.

c) Le fonds social collégien

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la création d'un fonds social collégien qui permettra aux chefs d'établissement, à l'instar du fonds social lycée, de faire face à des situations difficiles que peuvent connaître des collégiens pour assumer les dépenses de scolarité. Une mesure nouvelle de 100 millions de francs abondera ce fonds.

d) Autres aides directes

Elles ne sont pas versées par le ministère de l'éducation nationale. Ce sont les bourses départementales versées dans certains départements, l'allocation de rentrée scolaire et l'aide à la scolarité servies par le ministère des affaires sociales, de la santé et de la vieillesse.

2. Les aides indirectes

a) Les manuels scolaires

Depuis 1977, l'Etat prend en charge le prêt gratuit des manuels scolaires aux élèves des établissements du premier cycle du second degré (acquisition et renouvellement des collections). La gratuité a été étendue depuis la rentrée 1990 aux élèves de 3^{ème} et de 4^{ème} technologiques des lycées professionnels.

En 1995, une dotation de 315,8 millions de francs (363,9 en 1994) a été prévue afin de pourvoir :

1° à l'achat et à la maintenance de manuels scolaires dans les collèges ;

2° à l'achat d'ouvrages pédagogiques à usage collectif dans les lycées professionnels ;

3° à l'achat des manuels scolaires pour l'ensemble des élèves des classes de 3^{ème} et de 4^{ème} technologiques des lycées professionnels.

c) Les dépenses d'internat et de demi-pension

Les crédits d'internat et de demi-pension inscrits au projet de budget pour 1995 s'élèvent à 3.452,63 millions de francs (+ 0,4 % par rapport à 1994) et représentent près de 50 % des aides accordées par l'Etat. Ils sont consacrés principalement à la rémunération des personnels d'internat et de demi-pension (personnels de service, maîtres d'internat).

(Millions de francs)

Nature des aides	crédits votés 1994	crédits demandés 1995	Evolution en %
Internats et demi-pension	3 438.00	3 452.63	0.43
Bourses (y compris fonds social lycéen)	3 599.90	2 946.70	-18.14
Manuels scolaires	315.80	300.80	-4.75
Transports scolaires (Ile de France et TOM)	510.00	542.80	6.43
Total	7 863.70	7 242.93	-7.89

(1) Non compris diverses aides

(2) Personnels de services et maîtres d'internat

(3) 673,2 MF ont été transférés au budget des charges communes pour financer

l'aide à la scolarité qui s'est substituée aux bourses de collège à la rentrée de 1994

III - LA RÉUSSITE SCOLAIRE

A. LES RÉSULTATS

Le concept de réussite scolaire est sans doute difficile à cerner. Néanmoins plusieurs indicateurs ont été mis au point afin de mesurer l'espérance de scolarisation, la part d'une génération accédant au baccalauréat, le niveau de formation des jeunes sortant de formation initiale et l'effet de la possession d'un diplôme sur les chances de trouver un emploi.

1. L'espérance de scolarisation

En 10 ans, l'espérance de scolarisation que peut avoir un élève entrant à l'école s'est accrue de 1,8 années et atteint 18,5 ans en 1992-1993 contre 16,7 ans en 1982-1983. Durant cette période, la durée des études s'est allongée de manière régulière, selon un accroissement annuel d'environ 0,2 années de scolarisation, qui semble s'infléchir très légèrement en 1992.

A démographie stable, cette poussée de scolarisation aurait entraîné le maintien en formation de près d'un million et demi d'élèves supplémentaires. Conjugée au recul démographique constaté entre ces deux dates, elle a conduit à une progression réelle des effectifs deux moindres.

Cet allongement des études intervient alors que les redoublements ont plutôt diminué et que la scolarisation avant l'âge obligatoire de 6 ans était déjà particulièrement fréquente en France il y a dix ans. Les progrès réalisés l'ont donc été pour une large part au-delà de 16 ans, notamment à 19 ans où le taux de scolarisation a plus que doublé en 10 ans, de 31 % à 67 % et correspondent bien à une élévation du niveau atteint par les élèves. De nombreux jeunes, qui sortaient autrefois au niveau du CAP ou avant parviennent maintenant au niveau du baccalauréat, voire de l'enseignement supérieur, les filles conservant un léger avantage sur les garçons.

Selon cet indicateur, maintenant retenu par les pays de l'OCDE, la France figure dans le groupe de tête.

**L'Espérance de scolarisation
(en années)**

	1982-83	1990-91	1991-92	1992-93
total	16.7	18.1	18.3	18.5
garçons	16.6	18	18.2	18.3
filles	16.8	18.3	18.5	18.6
avant 6 ans	3.2	3.3	3.3	3.3
à partir de 6 ans	13.5	14.8	15	15.2

2. La part d'une génération accédant au niveau du baccalauréat ou d'un diplôme professionnel

Les dernières rentrées 1992 et 1993 sont marquées par un ralentissement voire un arrêt des mouvements enregistrés les années précédentes amenant des proportions croissantes de jeunes aux niveaux IV (baccalauréat) et V de formation (Certificat d'études professionnelles, brevet d'études professionnelles et de la seconde).

Un des objectifs majeurs de notre système éducatif, affirmé par la loi d'orientation de 1989 et confirmé par la loi quinquennale sur l'emploi (notamment dans son article 54) est d'assurer à tous un minimum de formation professionnelle. De fait, durant les années 80, l'accès des jeunes générations au niveau V s'est élevé d'environ 13 points, passant de 80 % à plus de 93 %. Cette hausse est due à un afflux particulier des élèves en seconde générale et technologique et non à l'évolution de l'accès aux formations professionnelles : dans les lycées professionnels relevant du ministère de l'éducation nationale les préparations au BEP ont progressivement pris la place de la filière menant en 3 ans au CAP, tandis qu'un peu plus d'un jeune sur dix préparait ces diplômes par la voie de l'apprentissage ou dans les établissements relevant du ministère de l'Agriculture. La progression d'ensemble de l'accès au niveau V, amplifiée par le recul simultané des redoublements au collège qui accélère l'arrivée des élèves en lycée, s'interrompt toutefois depuis deux ans : les redoublements cessent de diminuer, et l'on observe maintenant un tassement sensible des entrées en seconde.

L'accès au niveau du baccalauréat a connu une poussée nettement plus intense, de 34 % en 1980 à 65,5 % en 1993 (toutes voies de formation comprises), soit une hausse de 31,5 points pour moitié imputable à l'enseignement général. Après une accélération particulièrement sensible à la fin des années 80, la progression annuelle moyenne dépassant alors 4 points, le mouvement se ralentit

depuis 2 ans : +2,5 points par an depuis 1991. L'afflux vers les baccalauréats généraux et technologiques marque le pas. L'accès au baccalauréat professionnel continue pour sa part de progresser régulièrement, un nombre croissant, mais encore limité, de jeunes pouvant maintenant préparer ce diplôme, comme le brevet professionnel par la voie de l'apprentissage.

**Part d'une génération accédant aux
niveaux V et VI de formation**

	<i>(En %)</i>				
	1980-81	1985-86	1990-91	1991-92	1992-93
Niveau V	80.4	83.3	93.5	93.2	93.3
Niveau IV	34	37.5	60.5	63.1	65.5
bac général	22.1	23.2	36.1	37	37.8
bac technologique	11.9	14.3	18.2	18.7	19.1
bac professionnel			5.7	6.8	7.9
brevet professionnel	13.5		0.5	0.6	0.7

**3. Le niveau de formation des jeunes sortant de
formation initiale**

Les progrès actuels de scolarisation mènent un nombre de jeunes au baccalauréat (niveau IV), ouvrant sur l'enseignement supérieur et les niveaux de formation les plus élevés (I, II et III). De 1980 à 1992, les sorties à ces derniers niveaux ont progressé de plus de la moitié, de 160.000 à 270.700, soit plus vite que les sorties au niveau du seul baccalauréat.

Dans le même temps, les sorties au niveau du CAP et du BEP (niveau V) reculent constamment. A ce niveau, 31 % des jeunes sortants sont issus d'apprentissage. L'obtention d'un CAP ou d'un BEP marque de moins en moins souvent le terme d'une scolarité, plus fréquemment prolongée maintenant vers un baccalauréat professionnel ou technologique.

En 1992, 79.100 jeunes sont sortis du système éducatif au niveau VI et V bis (sorties de premier cycle et de second cycle professionnel avant l'année terminale) soit 9.200 de moins que l'année précédente. La tendance sur longue période est clairement à la baisse des sorties sans qualification ; entre 1973 et 1992, elles ont

diminué de 224.000 à 79.000. Il s'agit de plus en plus de sorties au niveau V bis (abandons en cours de cycle professionnel ou d'enseignement spécial, sorties de 4^{ème} ou de 3^{ème} technologique) qui continuent à concerner annuellement plus de 59.000 jeunes, dont 42 % proviennent de cycle professionnel et 24 % de centre de formation d'apprentis. Depuis 1990, la baisse démographique des années 1974-1976 concourt également à la réduction des sorties précoces.

Répartition des sorties par niveau

	1973	1980	1989	1990	1991	1992
total	835 200	832 200	782 800	789 700	806 000	827 400
Niveaux I, II et III	132 700	160 700	226 600	247 300	253 800	270 700
en %	15.9	19.3	28.9	31.3	31.5	32.7
Niveau IV	145 400	144 700	165 700	176 000	210 200	236 100
en %	17.4	17.4	21.2	22.3	26.1	28.5
Niveau V	333 100	395 000	294 500	274 000	253 700	241 500
en %	39.9	47.5	37.6	34.7	31.5	29.2
Niveau VI et V bis	224 000	131 800	96 000	92 400	88 300	79 100
en %	26.8	15.8	12.3	11.7	11.0	9.6

4. L'effet de la possession d'un diplôme sur les chances de trouver un emploi

Pour un jeune de moins de 25 ans, le risque de ne pas trouver d'emploi est d'autant plus faible qu'il a poursuivi une scolarité longue, sanctionnée par un diplôme. La différence entre le taux de chômage des "non-diplômés" et celui des diplômés" atteint plus de 14 points en 1993.

Le taux de chômage des jeunes femmes est plus élevé que celui des hommes, quel que soit leur niveau de formation. Toutefois, un niveau de diplôme élevé est, pour les femmes, une garantie contre le chômage encore plus importante que pour les hommes : l'écart entre les taux de chômage des "non-diplômées" et celui des "diplômées" est de 16 points contre moins de 14 points pour les hommes.

La montée globale du chômage depuis le milieu des années soixante-dix a fortement affecté les jeunes et touché massivement les moins formés d'entre eux.

Par la suite, tous les jeunes ont été exposés mas de façon différente selon leur niveau de diplôme. Les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur sont longtemps restés à l'écart des

variations globales qui affectaient les moins diplômés. Mais en 1993, ils sont également touchés par la forte croissance du taux de chômage des jeunes qui retrouve le niveau élevé des années 1984 à 1987

Il faut toutefois rappeler qu'en 1993, 64 % des jeunes de 15 à 24 ans sont encore scolarisés. Seuls 32 % de ces classes d'âge se présentent sur le marché du travail (soit occupent un emploi, soit sont au chômage). Ce taux d'activité est en baisse continue du fait de l'allongement de la durée des études.

Les jeunes au chômage représentent donc en 1993, 7,9 % de l'ensemble des moins de 25 ans (8,3 % des femmes et 7,5 % des hommes)

**Différence de taux de chômage
entre diplômés et "non-diplômés",
actifs de moins de 25 ans**

	1972	1982	1986	1991	1992	1993
Hommes	1.2	8.4	16.1	12.9	12.6	13.7
Femmes	2	11.9	18	15.8	17.4	16
total	1.4	9.9	16.8	13.4	13.9	14.2

lecture : en 1993, il y a un écart de 14.2 points entre le taux de chômage des jeunes diplômés actifs de moins de 25 ans et celui des "non-diplômés" actifs des mêmes classes d'âge

B. LES ACTIONS

Depuis longtemps, la lutte contre l'échec scolaire est l'objet de préoccupation de la part des Pouvoirs publics en témoigne le nombre élevé des dispositifs existants. Cette année, elle fait l'objet d'une attention renouvelée dans le cadre du nouveau contrat pour l'école.

1. Les dispositifs existants

a) Dans le premier degré

Dans le premier degré la lutte contre l'échec scolaire s'appuie plus particulièrement sur les réseaux d'aides spécialisées

aux élèves en difficulté créés par la circulaire du 9 avril 1990. Toutefois ces réseaux ne sont qu'un élément dans un ensemble et la politique pour l'école définie par la loi du 10 juillet 1989 appelle à la mobilisation de tous les personnels de l'éducation nationale. Ces réseaux, constitués de psychologues scolaires et de maîtres chargés de rééducations, prennent en charge les élèves qui éprouvent des difficultés à satisfaire aux exigences d'une scolarité normale, ne résultant pas de handicaps avérés. Les moyens engagés dans les réseaux en 1993-1994 regroupaient 12.464 instituteurs ou professeurs des écoles.

Par ailleurs, la politique des zones d'éducation prioritaires, (ZEP) engagée en 1981, a pour objet de renforcer l'action éducative dans zones où les conditions sociales constituent un facteur de risque pour la réussite des enfants et des adolescents. Les établissements situés en ZEP accueillent une population scolaire présentant la double caractéristique d'appartenir à un milieu socio-économique défavorisé et d'être placée en situation d'échec. Une évaluation nationale a été réalisée pour la période 1989-1991 dont les conclusions ont été corroborées par le rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale de 1993. Il en résulte que si, en raison de la conjoncture économique, la précarité sociale des familles augmente généralement en ZEP, l'écart entre les résultats scolaires en ZEP et hors ZEP a eu tendance, en moyenne, à se réduire, avec parfois des avancées spectaculaires

b) Dans le second degré

- Au collège

Le collège, qui accueille l'ensemble d'une classe d'âge, doit conduire tous les élèves en classe de troisième, assurer à tous une formation générale de base et leur permettre d'accéder au minimum à une formation qualifiante de niveau V. La réalisation de cet objectif implique la mise en place d'un suivi individualisé de l'élève, d'un projet d'orientation et de parcours différenciés.

Des dispositifs d'aide et de soutien existent, aussi bien dans le cycle d'observation (classes de 5^{ème} et de 6^{ème}) que dans celui d'orientation (4^{ème} et 3^{ème}) afin d'assurer un encadrement adapté aux besoins particuliers des élèves dont les lacunes dans les apprentissages de base sont importants. Par ailleurs, une classe dite de "troisième d'insertion" a été mis en place pour accueillir des élèves en difficultés, issus des classes de quatrième d'aide et de soutien et pour lesquels le passage en classe de 3^{ème} générale ou technologique ne serait pas profitable. L'élève y acquiert ou consolide les connaissances de base nécessaires à son entrée en

formation qualifiante et élabore son projet personnel et professionnel.

Enfin, les sections d'éducation spécialisées, créées en 1965-1966 dans les collèges et profondément rénovées à partir de 1989-1990, ont pour objectif de permettre l'accès à une formation professionnelle, à des élèves en très grande difficulté. Depuis 1989, ces sections tendent à devenir des sections d'enseignement général et professionnel adapté offrant à ces élèves la possibilité d'obtenir la reconnaissance de tout ou partie d'une qualification professionnelle de niveau V et de préparer, éventuellement jusqu'à l'âge de dix huit ans, certains diplômes professionnels au sein de la section.

- Au Lycée

Un des objectifs majeurs de la rénovation pédagogique des lycées est de proposer à tous les lycées, des parcours de formation valorisants quelle que soit la série de baccalauréat choisie. L'hétérogénéité du public d'élèves arrivant en classe de seconde nécessite que soient mises en place des structures spécifiques permettant d'harmoniser les niveaux de savoir et la maîtrise de méthodes de travail pour donner à tous des chances égales de réussite.

C'est pourquoi, depuis la rentrée 1992, en classe de seconde et la rentrée 1993, en classe de première, a été créé un nouveau type d'enseignement : les modules.

Au titre des enseignements obligatoires, les élèves suivent un enseignement en modules dont l'horaire hebdomadaire est de 3 heures en classe de seconde et de 2 heures en classe de première des séries générales et technologiques. Organisé en groupes d'élèves dont l'effectif est inférieur à celui de la classe entière, il permet de diversifier les actions pédagogiques pour mieux répondre aux besoins des élèves en insistant en particulier sur le développement des capacités méthodologiques et l'apprentissage du travail personnel.

- Dans l'enseignement professionnel

La vocation professionnelle du CAP a été réaffirmée et les modalités de son association avec le BEP revues. Par ailleurs des périodes de formation en entreprises sont prévues dans la préparation des BEP et des CAP afin de renforcer la motivation des jeunes, par l'apprentissage d'un savoir-faire, dans des conditions différentes de celles du seul établissement scolaire.

De même, la délivrance aux candidats ayant échoué à l'examen du BEP ou du CAP de reconnaissance d'acquis sous forme d'attestations d'unités capitalisables permet d'encourager les reprises d'études à court terme dans le cadre de la formation continue.

Enfin, l'article 54 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle prévoit que tout jeune se voit offrir avant sa sortie du système éducatif, une formation professionnelle quel que soit le niveau qu'il ait atteint. Les formations proposées, notamment sous statut scolaire, doivent être construites en relation avec le monde professionnel et constituer des réponses aux attentes exprimées par les jeunes. Elles doivent prendre en compte leurs acquis et leurs aspirations. A cet effet, une modification de la réglementation relative aux conditions d'accès aux diplômes et aux validations est en cours d'élaboration.

2. Les dispositions adoptées dans le cadre du nouveau contrat pour l'école.

Parmi les décisions prises par le ministre de l'éducation nationale le 16 juin 1994, dans le cadre du nouveau contrat pour l'école on peut en relever de nombreuses qui s'ajoutent ou renforcent les dispositifs existant afin que les élèves en difficulté puissent améliorer leurs chances de réussite.

a) Des mesures pédagogiques

La priorité est donnée à la maîtrise de la langue française, orale et écrite. Au cours de la classe de 6^{ème}, l'accent est mis sur les apprentissages fondamentaux et l'acquisition des méthodes de travail. L'horaire de français est augmenté. Des séquences avec de petits effectifs seront organisées. L'enseignement du français en particulier dans les zones d'éducation prioritaire pourra s'inspirer des méthodes d'apprentissage du français en tant que langue étrangère.

Par ailleurs l'accent est mis sur l'acquisition des méthodes de travail en petits groupes, afin "d'apprendre à apprendre"

Enfin, un effort particulier sera fait afin d'améliorer la continuité aux différentes étapes-clefs de la scolarité

b) Des mesures d'organisation

Un effort national est entrepris au profit des zones d'éducation prioritaires en concentrant l'action sur les maternelles. L'accueil des enfants de 2 ans sera favorisé.

L'organisation des établissements devrait également faire l'objet de mesures afin d'offrir aux élèves la possibilité de parcours diversifiés.

c) Des mesures renforçant la qualité de l'enseignement en milieu rural

L'éducation nationale propose un accord de partenariat avec les collectivités locales portant sur l'amélioration du fonctionnement matériel des établissements, tant en termes de ressources humaines que de moyens techniques

Par ailleurs, la politique conventionnelle d'aménagement du réseau scolaire en milieu rural vise à fournir une réponse ajustée aux attentes des familles en créant les conditions d'une scolarisation qualitativement comparable à celles qui sont offertes par les écoles urbaines.

* * *

*

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Trois principes organisent le projet de loi de finances. Tout d'abord, l'attribution de moyens nouveaux est effectuée de manière ciblée afin d'accroître leur efficacité ; c'est la mise en oeuvre du nouveau contrat pour l'école. Ensuite, les engagements pris dans le passé, notamment ceux concernant la situation des personnels sont tenus. Enfin, le respect de la parité avec les établissements d'enseignement privés sous contrat est assurée.

I. L'AN I DU "NOUVEAU CONTRAT POUR L'ECOLE"

Les crédits nécessaires à la mise en oeuvre, dès la rentrée 1995, du "Nouveau contrat pour l'école" s'élèvent à 280 millions de francs, comportent la création de 1.221 emplois budgétaires, concernent :

- le développement des actions de soutien aux élèves par la mise en place d'études dirigées en 6^{ème} (78 MF) ;
- le renforcement de la présence des adultes dans les établissements et le développement du rôle d'insertion de l'école avec la création de "contrats d'association à l'école" (30 MF) ;
- l'amélioration de l'information des enseignants et des parents par la diffusion des programmes scolaires (3 MF) ;
- le recours accru aux nouvelles technologies pour l'amélioration de l'enseignement, avec la production de programmes vidéo adaptés (20 MF) et l'achat par les établissements de produits audiovisuels (10 MF) ;
- la mise en place des nouvelles structures, Observatoire nationale de la lecture, Observatoire nationale de la sécurité des bâtiments scolaires, SIRPEN avec l'octroi de 2 MF pour le fonctionnement ;

- la constitution d'un fonds social collégien, doté de 100 MF, qui permettra aux chefs d'établissement d'intervenir pour que les difficultés financières que pourraient rencontrer certaines familles ne nuisent pas à la scolarité de leurs enfants.

Pour l'année 1995, il est prévu de plus une mesure nouvelle de 37 MF pour permettre la mise en place d'actions de formation continue liées au nouveau contrat pour l'école.

II - LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

Conformément à la décision du Gouvernement, les engagements pris antérieurement dans ce domaine seront honorés pour un montant total de 619,3 MF.

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANCHE 1995 DES PLANS JOSPIN ET DURAFOUR

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit, pour l'application du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, un crédit de 475,5 MF.

La principale mesure arrêtée en application de ces deux plans de revalorisation consiste dans le premier degré, en la poursuite de l'intégration de 14.619 instituteurs, dont 30 pour l'enseignement supérieur, dans le corps des professeurs des écoles (160,54 MF).

Il s'y ajoute l'extension de la hors classe de ce corps (7,05 MF) à la rentrée 1995.

Dans le second degré, il s'agit notamment de la transformation de 5.000 emplois de PLP1 en emplois de PLP2 (43,79 MF) et de l'intégration de 2.950 adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et conseillers d'éducation dans les corps de professeurs certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive et conseillers principaux d'éducation (25,14 MF), se répartissant entre l'éducation nationale (2.876) et l'enseignement supérieur (74).

Dans le cadre de l'extinction de la 3^{ème} classe de la 2^{ème} catégorie des personnels de direction, il est prévu la transformation de 1.527 emplois pour un coût de 46,19 MF.

En outre, des crédits sont inscrits au titre du rattrapage du pyramidage des corps de niveau certifié à la rentrée 1995 pour un montant de 45,25 MF.

La transposition de ces différentes mesures aux personnels enseignants des établissements d'enseignement privés est prévue au projet de loi de finances pour un coût de 67,5 MF, ces personnels bénéficiant par ailleurs de l'application de la loi Guerneur pour un montant de 72,27 MF.

L'application du protocole Durafour aux personnels administratifs, techniciens ouvriers et de service (ATOS) (80 MF) se traduit notamment par de nombreuses transformations d'emplois en catégorie C, la revalorisation indiciaire de l'échelle 4, la fusion des deux premiers grades de la catégorie B et la revalorisation de la carrière des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU) et des conseillers d'administration scolaire et universitaire (CASU).

Ce chiffre tient compte également d'un crédit de 35,45 MF inscrit au titre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES SIGNÉS EN 1993

Plusieurs protocoles ont été signés en 1993 avec les organisations syndicales. Les mesures correspondantes s'élèvent à 71,5 MF.

L'application des accords concernant les professeurs de l'enseignement général des collèges (PEGC) (48,34 MF) se traduit par la transformation de 1.500 emplois de PEGC en emplois de certifiés et par la transformation de 1.000 emplois de PEGC de classe normale et 130 emplois de chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive en emplois de classe exceptionnelle de ces corps. Cette mesure est étendue aux maîtres de l'enseignement privé.

Dans le cadre du protocole d'accord sur les personnels de haute direction (0,94 MF), 10 emplois de personnel de direction de 2^{ème} catégorie de 1^{ère} classe sont transformés en emplois de 1^{ère} catégorie de 1^{ère} classe. De plus, le pyramidage de la 1^{ère} classe de la 2^{ème} catégorie est porté à 26 % des effectifs du corps au 1^{er} janvier 1995.

Le pourcentage de la hors classe du corps des Inspecteurs de l'éducation nationale sera porté à 33 % au 1^{er} janvier 1995 (0,88 MF).

De même, la proportion hors classe de professeurs agrégés et de chaires supérieures sera portée à 13 % (21,34 MF y compris l'enseignement privé). De plus, le nombre des professeurs de chaires supérieures est porté à 1.990 afin d'élargir le champ d'affectation de ces enseignants à l'ensemble des classes préparatoires aux grandes écoles, 1^{ère} et 2^{ème} années, dans un nombre plus important de disciplines.

C. LES TRANSFORMATIONS D'EMPLOI DES CORPS EN CESSATION DE RECRUTEMENT

La cessation du recrutement dans les corps des instituteurs, PEGC, adjoint d'enseignement, chargés d'enseignement et conseillers d'éducation se traduit par la transformation de 12.506 emplois en emplois de catégories supérieures (professeur des écoles, certifié, agrégé et conseiller principal d'éducation) pour un montant de 124,18 MF.

D. UNE POLITIQUE DE VALORISATION DE LA FONCTION D'ENCADREMENT

Pour la 2^{ème} année, il est prévu d'améliorer le régime indemnitaire des CASU, de la Branche administration générale (0,25 MF). Par ailleurs, 14 inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation, actuellement, hors échelle A, accèderont à la hors échelle B (0,91 MF).

E. DES MESURES NOUVELLES POUR L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES PERSONNELS

Diverses mesures permettront d'améliorer les actions sanitaires et sociales en faveur des personnels.

- 5 MF de mesure nouvelle pour les personnels nouvellement affectés et l'amélioration des postes de travail des personnels handicapés ;

- 1 MF pour la formation initiale des médecins de santé scolaire ;
- 0,366 MF pour permettre la rémunération des vacances de médecins de prévention.

III - LE RESPECT DE LA PARITÉ AVEC LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SOUS CONTRAT

A. LA CRÉATION DE CONTRATS NOUVEAUX

L'application du principe de parité conduit à prévoir l'ouverture de 245 contrats supplémentaires qui seront affectés à la mise en place de la 6^{me} de consolidation prévue dans le nouveau contrat pour l'école (NCE).

Le principe de parité implique également l'inscription de 8 MF pour les frais de stage en entreprises, et, dans le cadre du NCE, de 19,5 MF pour les crédits d'heures supplémentaires destinées aux études dirigées et de 6 MF pour la formation continue des maîtres des établissements d'enseignement privés.

Par ailleurs, 50 contrats supplémentaires sont ouverts pour les établissements privés d'enseignement spécialisé (loi de 1975) à la rentrée 1995 (coût 3,8 MF).

La contractualisation des établissements dispensant un enseignement en langues régionales conduit à créer 50 contrats au 1^{er} janvier 1995 et 50 contrats au 1^{er} septembre 1995 pour un coût total de 15,28 MF.

B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES D'ACCORD DES 13 JUIN ET 11 JANVIER 1993

1. Le protocole d'accord du 13 juin 1992

Ce protocole prévoit :

- la création de 55 contrats de documentaliste afin de permettre la prise en charge des personnels de documentation titulaires du baccalauréat (dernière tranche) : 11,2 MF ;
- le relèvement des taux de cotisation de retraite (dernière tranche) : 82,6 MF ;
- l'allocation de décharges de services aux directeurs d'écoles (4^{ème} tranche) : 7,51 MF.

2. Le protocole d'accord du 11 janvier 1993 concernant la formation des maîtres du second degré

Ce protocole prévoit :

- la création de 700 contrats pour la rémunération des lauréats des concours de recrutement durant l'année obligatoire de formation : 39,8 MF .
- l'augmentation des crédits destinés à l'indemnité des conseillers pédagogiques : 1,7 MF ;
- l'inscription d'une provision pour le fonctionnement des centres de formation et des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) qui accueilleront les stagiaires : 3 MF.

3. L'actualisation du forfait d'externat

A l'issue des travaux de la commission réunissant les représentants du ministère de l'Education nationale, du ministère du Budget et ceux de l'enseignement privé, afin d'examiner tous les trois ans l'évolution du forfait d'externat, il a été décidé d'abonder celui-ci de 135,7 MF.

Par ailleurs, l'actualisation de cette dotation en fonction de l'évolution des prix et des effectifs d'élèves se traduit par une mesure supplémentaire de 141,2 MF.

Enfin, il est procédé à l'alignement du régime de retraite complémentaire des personnels de l'enseignement privé des TOM (10,93 MF).

CHAPITRE IV

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur entend cette année faire deux observations.

I - L'ÉDUCATION NATIONALE RESTE UNE PRIORITÉ

Le projet de loi de finances pour 1995 traduit l'effort exceptionnel consenti par le Gouvernement en faveur de l'éducation nationale.

Tout d'abord, en dépit d'une contrainte budgétaire très sévère et de l'incontournable nécessité de réduire les déficits publics, le Gouvernement actuel, parvient à dégager des moyens supplémentaires en faveur de l'éducation nationale. Les crédits augmentent en effet de 4,62 % à structures constantes, alors que l'ensemble des dépenses ne progresse que de 1,9 %.

En outre, 1995 sera la première année d'application du Nouveau Contrat pour l'Ecole dont les 158 mesures ont été présentées par le Premier ministre, le 16 juin 1994 à la Sorbonne. Il faut y voir la traduction budgétaire d'une action structurelle menée dans la concertation la plus large possible avec les différents partenaires et acteurs de l'éducation nationale.

Enfin, ce projet de budget est aussi celui des promesses tenues, puisque les engagements pris ultérieurement aussi bien pour la revalorisation des personnels que la parité des établissements d'enseignement privés sous contrats avec les établissements publics, sont respectés.

C'est donc un *satisfecit* général que votre rapporteur estime pouvoir donner au Gouvernement.

Toutefois, il lui semble nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement sur la finalité de la dépense d'éducation qui doit être, selon lui, non seulement de former des citoyens, mais aussi de contribuer à l'insertion professionnelle des jeunes dans le milieu économique. C'est pourquoi il souhaiterait qu'un effort accru soit fait en faveur de l'orientation.

II - L'ACTION DE L'ETAT DOIT PRENDRE EN COMPTE DAVANTAGE LES PROBLÈMES D'ORIENTATION

L'orientation joue un rôle clef pour l'épanouissement individuel des individus et de nombreux succès professionnels ou universitaires procèdent d'abord d'une bonne orientation. Par ailleurs, l'Etat ne peut se désintéresser de l'orientation, pour des motifs économiques évidents tenant au bon fonctionnement du marché du travail.

Or une orientation réussie ne se résume pas à une bonne information. Il ne suffit pas en effet de mettre les jeunes en contact avec des sources d'information, qu'elles soient écrites, audiovisuelles, ou télématiques, pour que l'information soit intégrée.

Autrefois, il semblait possible de faire assurer cette orientation par les enseignants ou de s'en remettre le plus souvent aux décisions du milieu familial. Aujourd'hui, compte tenu de la grande diversité des choix possibles et de la complexité des métiers auxquels ils peuvent conduire, il semble plus judicieux pour les individus et plus efficace pour la collectivité, de confier l'orientation des élèves à des professionnels distincts des enseignants.

Cela semble d'autant plus nécessaire que les représentations mentales élaborées par les jeunes sur les métiers et les formations, sont fortement influencées par leur milieu familial et social et font parfois obstacle à la réception du message des orienteurs. C'est le cas par exemple, dans les familles où l'échec des aînés ou la perte d'un emploi d'un des parents dévalorisent totalement certains secteurs professionnels. Un travail pédagogique individualisé est donc indispensable pour éviter ces obstacles et assurer une bonne orientation.

C'est pourquoi, le succès d'une politique d'orientation ne peut faire l'économie d'un développement du nombre de conseillers d'orientation afin qu'ils puissent mener des interventions en continu tout au long du système éducatif, et en complémentarité avec les enseignants.

Votre rapporteur souhaiterait donc que, dans le prochain budget de l'éducation nationale, un effort accru soit accompli afin de mettre en place des moyens pédagogiques plus importants pour assurer un processus d'orientation professionnelle continu, à tous les niveaux de l'enseignement.

* *

*

CONCLUSION

Avec 4,15 % d'augmentation par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1994, le projet de budget pour 1995, réalisé dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, représente l'attention accordée par le Gouvernement à l'éducation nationale.

De plus, une vaste réforme de structure visant à clarifier les missions de l'école et renforcer l'adhésion des français, jeunes et adultes a été entreprise. Elle devrait se traduire par un recentrage de l'école sur ses missions fondamentales d'apprentissage de la langue et du calcul. Aussi, votre rapporteur souhaite rendre un hommage appuyé à ce Gouvernement pour avoir osé l'entreprendre et la conduire à bien, de façon consensuelle et efficace.

Au bénéfice des observations qui viennent d'être effectuées, votre rapporteur se félicite des orientations de l'actuel Gouvernement et vous demande, au nom de la Commission des finances, l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances.

• •

•

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

Chapitre 36-10 :	Etablissements Publics
article 30 : + 0,025 MF	<i>Centre national de documentation pédagogique.</i>
Chapitre 37-93 :	Réformes administratives et pédagogiques
article 10 : + 4 MF	<i>Réorganisation administrative et réformes pédagogiques</i>
Chapitre 43-80 :	Interventions diverses
+ 2,01 MF	dont :
article 10 : + 0,985 MF	<i>Ecoles</i>
article 20 : + 0,025 MF	<i>Lycées et collège.</i>
article 80 : + 1 MF	<i>Administration générale et inspection</i>
Chapitre 56-37 :	Dépenses pédagogiques - technologies nouvelles : premier équipement en matériel
article 20	<i>Fonds d'aide à l'innovation - aide aux actions éducatives et innovantes</i>
AP : + 1,65 MF	
CP : + 1,65 MF	

Ces majorations très limitées n'appellent pas de commentaires et ne remettent pas en cause l'appréciation précédemment donnée sur les crédits par la commission.

Réunie le mercredi 9 novembre, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'éducation nationale pour 1995.