

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Conjonctures économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 14

**ÉDUCATION NATIONALE
I. - Enseignement scolaire**

Rapporteur spécial - M. Jacques DELONG

(1) Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, *président*, Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Michel Durafour, Jean Cluze, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents*; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*, Maurice Blin, *rapporteur général*, MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chénard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM Joseph Raybaud, René Regnaud, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [8^e législ.] : 363 et annexes, 395 (annexe n° 19) 396 (tome VIII) et T.A. 43

Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	6
INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	8
<i>I. UN PROJET DE BUDGET MARQUE PAR LA VOLONTE DE MODERNISATION ET DE RATIONALISATION.</i>	
<i>A. Des mesures de rigueur</i>	13
1) Les économies sur le fonctionnement des établissements publics pédagogiques	13
2) Les suppressions de postes mis à disposition	20
<i>B. La modernisation des services administratifs.</i>	21
1) Au niveau de l'administration centrale	21
2) Les personnels administratifs	22
<i>II. UN PROJET DE BUDGET QUI PRIVILEGIE LA QUALITE DU SERVICE EDUCATIF.</i>	
<i>A. Les emplois</i>	23
1) Les créations et suppressions d'emplois dans le projet de budget	23
2) L'évolution des effectifs employés par le ministère de l'Education nationale	25
3) Les taux d'encadrement	26
<i>B. Les mesures en faveur des personnels</i>	28
1) Le plan de revalorisation de la carrière des instituteurs	28
2) La formation des personnels du second degré	29
3) Autres mesures intéressant la situation des personnels	29
<i>C. Le renforcement des fonctions de direction et d'encadrement</i>	30
1) L'institution d'emplois de maître directeur d'école	30
2) L'amélioration des moyens d'inspection et d'encadrement	30

<i>D. L'insertion professionnelle des jeunes et le développement des techniques nouvelles</i>	31
1) L'insertion professionnelle des jeunes	31
2) L'informatique pédagogique	31
<i>E. La remise à niveau des dotations de l'enseignement privé</i>	32
1) Présentation des crédits	32
2) Evolution des effectifs d'élèves dans l'enseignement privé	34
III. DES INQUIETUDES RECURRENTES	35
<i>A. L'action sociale</i>	35
1) Les manuels scolaires	36
2) Les bourses	36
<i>B. L'enseignement du premier degré</i>	37
1) Les fermetures de classes	37
2) Les taux d'encadrement dans le primaire	37
3) La pré-scolarisation	38
<i>C. La décentralisation</i>	39
1) L'évolution des crédits	39
2) Le problème des lycées	40
3) L'article 71 bis (nouveau) du projet de loi de finances ...	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le projet de budget pour 1987 se caractérise par un effort marqué d'économie et de modernisation...

- **La modernisation des services administratifs** se traduit par la compression des effectifs de non-enseignants (1 697), l'augmentation significative des moyens de modernisation des services, l'amélioration des conditions de travail et la valorisation des perspectives de carrière des agents administratifs, la réorganisation de l'administration centrale du ministère et la déconcentration des structures administratives.

- **Une meilleure gestion et une plus grande clarté dans la mise à disposition des personnels.**

2) ... Qui n'altère pas la volonté de renforcer la qualité du service éducatif.

- **Les effectifs d'enseignants progressent très notablement.**

- Le projet de budget propose de régler des situations discriminatoires et anciennes mais aussi d'améliorer les perspectives de carrière des personnels d'encadrement.

- **Les dotations de l'enseignement privé** font l'objet d'une remise à niveau et d'un alignement sur l'enseignement public.

- Plusieurs priorités ponctuelles ont également été reconnues, en faveur notamment des enseignements artistiques, de l'introduction des technologies nouvelles et de l'insertion professionnelle des jeunes.

3) ... Mais ne dissipe pas quelques préoccupations pour l'avenir.

- Comme les années précédentes, l'évolution des crédits d'action sociale marque le pas.

- Les suppressions de postes d'instituteurs conduiront à augmenter et développer les regroupements pédagogiques en milieu rural mais aussi peuvent faire redouter un ralentissement de la scolarisation des enfants en école maternelle.

- Les difficultés nées de la décentralisation et du décalage entre le montant des ressources transférées et les charges nouvelles des collectivités locales pourraient contraindre les élus locaux à majorer leurs dépenses en matière scolaire, sans que cette évolution ne soit prise en compte dans le transfert des ressources de l'Etat aux collectivités locales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 1986 sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire pour 1987 sur le rapport de M. Jacques Delong, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a tout d'abord souligné que le budget de l'enseignement scolaire, avec 168,2 milliards de francs, constituait le deuxième budget civil de l'Etat.

Il a également fait part de ses inquiétudes relatives à la rigidité de ce budget puisque les dépenses de personnel représentent 95 % de l'ensemble du budget et les services votés 98 %.

L'ensemble du projet de budget progresse à structures constantes de 2,8 % (+ 2,9 % pour les dépenses en capital et + 0,9 % pour les crédits de paiement).

M. Jacques Delong a ensuite présenté les grandes lignes de ce projet de budget marqué par un effort de modernisation, de meilleure gestion et par le souci de renforcer la qualité du service éducatif.

Il a également évoqué quelques inquiétudes liées aux suppressions des postes d'instituteurs, à l'évolution des crédits de bourses et aux conditions du transfert de compétences en matière scolaire.

M. Robert Vizet a regretté la diminution de la part du budget de l'éducation nationale par rapport au produit intérieur brut, la baisse sensible des crédits de bourses et les suppressions massives de personnels administratifs.

M. Jean-Pierre Masseret a dénoncé les suppressions de postes mis à disposition d'organismes péri-scolaires; il s'est également inquiété des fermetures de classes en zones rurales.

M. Stéphane Bonduel a souhaité obtenir des précisions sur l'évolution des crédits consacrés à l'éducation physique et sportive.

M. Josy Moinet a évoqué les problèmes de financement des charges intercommunales d'enseignement, les difficultés relatives à l'équipement en lycées et la croissance rapide des dépenses de transports scolaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé des précisions sur l'évolution des crédits d'équipement scolaire.

M. Christian Poncelet, président, a également souligné l'augmentation des dépenses de transports scolaires et s'est inquiété de l'évolution du taux de pré-scolarisation des enfants en école maternelle.

Après les réponses du rapporteur spécial aux divers intervenants, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'enseignement scolaire pour 1987.

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1987 s'élèvent à 168.205 millions de francs, dont 166.468 au titre des dépenses ordinaires et 1.737 au titre des dépenses en capital en crédits de paiement.

L'ensemble du budget progresse ainsi de 2,1 % (+ 2,75 % pour les dépenses en capital et - 36,12 % pour les crédits de paiement).

Cependant, **l'augmentation réelle de 1986 à 1987** doit s'apprécier à structures constantes, en neutralisant les effets de la décentralisation, c'est-à-dire en neutralisant les effets des transferts de crédits de paiement vers les collectivités locales correspondant à un reliquat d'autorisations de programme engagées avant 1986. Celle-ci atteint 2,84 %, soit une progression de 2,86 % pour les dépenses ordinaires, de 0,93 % pour les crédits de paiement et 1,1 % pour les autorisations de programme.

Par ailleurs, plusieurs mesures de transfert dont le détail figure dans le tableau ci-dessous modifient la présentation du projet de budget de l'enseignement scolaire.

Transferts positifs ou dotations nouvelles	MF	Transferts négatifs ou prélèvements	MF
Transfert du budget du Premier ministre sur le budget de l'Éducation nationale des moyens de fonctionnement de la délégation à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes	+ 5,03	Transfert vers le ministère de l'Intérieur des crédits partiellement décentralisés du forfait d'externat (part Matériel)	100
Provision pour la mise en œuvre du plan de fonctionnarisation des ITA (2 ^e tranche)	+ 18	Transfert sur la section universitaire de la provision pour la mise en œuvre du plan de titularisation des ITA (1 ^{re} tranche)	54,12
Transferts divers d'emplois de la section universitaire à la section scolaire	+ 0,19	Suppressions d'emplois sur la section scolaire (EPS) pour gager des créations de postes sur la section universitaire	- 2,03
		Résorption de l'auxiliaariat : transfert au budget des charges communes des crédits de cotisations sociales (part de l'État)	- 44,63
		Mise en œuvre d'une recommandation du rapport Belin - Gisserot (Jeunesse et Sports) ...	- 0,34
	<hr/>		<hr/>
	+ 23,22		+ 201,12
Solde des variations structurelles du budget (en millions de F)			- 177,9

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

	1986		1987		Variation (%)
	MF	%	MF	%	
Personnel	155 367,3	94,31	159 281,5	94,70	+ 2,5
Fonctionnement	3 078,9	1,87	3 446,9	2,05	+ 11,95
Intervention	3 568,5	2,17	3 739,3	2,22	+ 4,8
Total D.O.	162 014,8	98,35	166 467,7	98,97	+ 2,7
Investissements :					
- crédits de paiement	2 718,7	1,65	1 737,1	1,03	- 36,1
- autorisations de programme	(949,75)		(960,1)		(+ 1)
TOTAL D.O.+C.P.	164 733,5	100	168 204,8	100	+ 2,11

Le tableau ci-dessus suscite trois commentaires :

- en raison des transferts opérés, les dépenses de personnel représentent 94,70 % de l'ensemble du budget de l'Enseignement scolaire. Celui-ci devient donc presque exclusivement un budget de personnels.

- il résulte de cette première remarque que ce budget est aujourd'hui d'une **rigidité quasi-absolue**. Les services votés représentent en effet 98 % du projet de budget.

- en conséquence, dans un contexte de rigueur budgétaire, toute volonté de redéploiement des crédits ou d'amélioration de la qualité du service éducatif passe inévitablement par une reconsidération des services votés et un réexamen des charges de personnel.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

Actions (en millions de francs)	1986	1987	Variation 1987/1986 en %
1. Administration générale	62.541,5	64.828,8	+ 3,65
2. Ecoles	37.443,8	38.463,35	+ 2,7
3. Collèges	30.139,4	30.251,1	+ 0,4
4. Lycées	27.274,7	28.291,5	+ 3,7
5. Etablissements publics nationaux	719,3	711,5	- 1,1
6. Education physique et sportive	3.655,7	3.700,6	+ 1,2
7. Formation professionnelle	240,4	220,8	- 8,15

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Actions (en millions de francs)	1986		1987		Variation des crédits de paiement en %
	AP	CP	AP	CP	
Administration générale	112,9	128,8	100,35	118,6	- 7,9
Ecoles	40,3	155,4	46,45	103,7	- 33,3
Collèges	252,7	632,2	255,1	391	- 38,15
Lycées	538	1 797,8	557	1 119	- 37,75
Etablissements autonomes	5,8	4,4	1,2	4,8	+ 9
TOTAL	949,75	2 718,7	960,1	1 737,1	- 36,1

Après les mesures de décentralisation mises en oeuvre en 1986, les crédits d'équipement inscrits au budget de l'Education nationale (section scolaire) s'élèvent, pour 1987, en autorisations de programme (A.P.) à 960,1 millions de francs et en crédits de paiement (C.P.) à 1 737 millions de francs.

Ces crédits d'équipement comprennent en particulier :

1) pour l'administration générale, une dotation en A.P. de 91,550 millions de francs contre 79,204 millions de francs en 1986 soit + 15,59 %. Cette progression répond, principalement, à la nécessité d'améliorer l'installation des services académiques.

2) pour les constructions scolaires dans les départements et territoires d'outre-mer ainsi que dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, une dotation de 123,142 millions de francs en A.P., contre 119,860 millions de francs en 1986. Un crédit global spécifique est prévu pour la Polynésie française, dans le cadre du transfert de compétences intervenu conformément aux dispositions de la loi du 6 septembre 1984.

3) pour les investissements dans les établissements scolaires du premier et du second cycles dont la charge incombe entièrement à l'Etat, des autorisations de programme de 93,844 millions de francs contre 84,8 millions de francs en 1986, soit + 10,7 %.

4) pour l'acquisition de matériels spécialisés (premier équipement) liés à la modernisation des équipements technologiques et au développement de l'informatique pédagogique et de l'audiovisuel dans les établissements scolaires, une dotation de 585,630 millions de francs (577,13 millions de francs en 1986) dont 100,6 millions de francs pour l'exécution des contrats de plan.

**I - UN PROJET DE BUDGET
MARQUE PAR LA VOLONTE DE MODERNISATION
ET DE RATIONALISATION**

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1987 se caractérise par un double souci :

- mieux maîtriser le budget de l'Education nationale par une action courageuse de rationalisation de certaines dépenses ;
- engager la modernisation des services administratifs afin d'améliorer à la fois l'efficacité et les conditions de travail des personnels.

Ainsi, ce budget constitue-t-il la première étape visant à soumettre l'Education nationale à la contrainte de productivité qui s'impose à l'ensemble des administrations de l'Etat.

A. DES MESURES DE RIGUEUR

Par mesures de rigueur, votre rapporteur entend souligner non seulement celles qui traduisent des économies justifiées mais également celles qui visent à clarifier la situation des personnels de l'Etat.

1) Les économies sur le fonctionnement des établissements publics pédagogiques

a) Les observations de la Cour des Comptes sur la gestion de certains établissements rattachés à l'Education nationale

Dans son rapport public de 1986, la Cour des Comptes a pu émettre des observations sévères sur les modalités de fonctionnement de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP), le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) ou le Centre national d'enseignement par correspondance.

Ces enquêtes de la Haute Juridiction faisaient suite à celle résumée dans le rapport public de 1982, relative à l'Union des groupements d'achat public.

● **L'Institut national de la Recherche pédagogique**

Les observations de la Cour portent sur trois domaines :

1. La situation financière

La Cour souligne que l'I.N.R.P. dispose de réserves de trésorerie trop importantes, résultant à l'origine de l'absence de reversement au ministère d'une part de ses ressources alors que, depuis 1977, il est déchargé d'une part notable de ses activités.

En outre, la comptabilité laisse apparaître des charges abusivement gonflées et, inversement, des ressources volontairement minorées. De même ont échappé à une description budgétaire normale certaines subventions du ministère de l'Education nationale qui, en réalité, n'avaient pas été utilisées.

En pratique, ces procédés ont abouti à des reports irréguliers de crédits.

2. Les personnels

Les personnels bénéficient de 7 semaines et 5 jours de congé par an, la plupart des agents cumulant cet avantage avec l'octroi d'indemnités pour travaux supplémentaires.

De même, l'I.N.R.P. conclut de nombreux contrats avec des personnes extérieures, mais appartenant le plus souvent au ministère de l'Education nationale sans que les tâches qu'elles occupent sortent du cadre normal de leurs obligations dans leur emploi d'origine.

Cette situation semble avoir été interrompue à la suite des remarques de la Cour.

Concernant les personnels de la bibliothèque, certains ont bénéficié d'affectations à la bibliothèque « inspirées par le désir de procurer aux intéressés des postes abusivement assimilables à des sinécures plutôt que par le souci d'assurer la bonne marche de la bibliothèque ».

Leur productivité apparaît ainsi très faible : 1,06 ouvrage catalogué par documentaliste et par jour ouvrable...

3. La bibliothèque

Il est actuellement impossible d'apprécier la richesse de la bibliothèque ni de recenser les ouvrages qu'elle détient puisque les manuels arrivant par la voie du dépôt légal ne sont plus enregistrés depuis 1970.

En outre, les conditions de conservation des ouvrages (dont certains datent du XVII^e siècle et ne font l'objet d'aucun soin particulier mais plutôt d'un traitement « désinvolte ») sont déplorable, notamment dans les sous-sols de l'église libanaise proche de la rue d'Ulm où la présence d'une installation de chauffage central entretient « une chaleur et une humidité quasi-tropicales ».

● Le Centre national de documentation pédagogique

Cet établissement dispose d'un budget annuel de 600 millions de francs environ et d'un personnel de 2 500 agents.

1. Les défauts d'organisation du C.N.D.P., liés à l'absence de comptabilité analytique sont particulièrement flagrants dans le domaine des productions.

Ainsi, le caractère succinct des documents justifiant la réalisation des productions cinématographiques aboutit à des mécomptes : un film qui avait pour sujet les rêveries d'Hoffmann sur l'opéra de Mozart a été tourné en 1982 sans devis préalable; le coût définitif a dépassé 800 000 francs pour une production de quarante minutes qui n'a fait l'objet d'aucune projection à l'extérieur du C.N.D.P.

Affaire ponctuelle mais beaucoup plus scandaleuse : la femme et la belle-nièce d'un membre du cabinet du ministre créèrent, en 1982, une S.A.R.L. pour gérer la publicité d'un journal hebdomadaire du C.N.D.P., puis se sont vu confier, sur instruction écrite du Ministre, et sans appel à la concurrence alors que l'urgence alléguée était objectivement très relative, la réalisation d'une vidéocassette d'initiation à la micro-informatique jamais entièrement distribuée.

Ainsi dans le domaine de la publicité, la société à laquelle il a été abusivement fait appel devrait à ce jour 757 344 francs au C.N.D.P. L'administration indique que le recouvrement de cette somme impayée est actuellement en cours.

2. La Cour demande par ailleurs la réforme des statuts des personnels qui datent de 1957 et sont aujourd'hui anciens et inadaptés. En réponse, le ministère semble disposé à engager une réflexion sur ce thème et à prendre les mesures qui s'imposent.

Plus ponctuellement, la Cour a noté que certains agents ont perçu les rémunérations afférentes aux emplois de chef de département du C.N.D.P. sans en exercer effectivement les fonctions. De même, un chargé d'études documentaires a été nommé irrégulièrement et sans posséder les titres requis dans un emploi contractuel de maître de recherches pédagogiques, en percevant en outre une rémunération de directeur adjoint. Un titre de perception, précise le ministère, a été émis afin que cet agent rembourse les prestations indûment perçues.

Les mêmes irrégularités budgétaires que dans les pratiques de l'I.N.R.P. sont constatées au C.N.D.P. : gonflement abusif des charges, minoration des ressources, recouvrement insuffisant des recettes propres résultant du laxisme dans le paiement des abonnements aux publications du C.N.D.P.

La Cour dénonce enfin la pratique qui consiste à justifier l'emploi de subventions du ministère par la création d'un service fictif investi de missions relevant en fait du ministère de l'Education nationale et non de l'établissement public. Ainsi, et malgré les observations de la Cour, en 1985, une somme de 8 millions de francs représentant une partie du coût de l'opération « Train-forum de l'éducation » a été financée par le biais du C.N.D.P.

● **Le Centre national d'enseignement par correspondance**

Doté en 1944 du statut de lycée, installé dans les locaux du lycée Michelet à Vanves en 1956, l'organisme fut transformé en établissement public autonome en 1980, sous le nom de Centre national d'enseignement par correspondance.

Les observations de la Cour semblent les plus fondées dans trois domaines principaux :

1. Les missions et les résultats du Centre;
2. La gestion des personnels;
3. Le problème du transfert à Rennes des classes de second cycle.

1. Concernant les missions et les résultats du Centre, la Cour note que dans le domaine de la formation continue des maîtres qui constitue un des objectifs prioritaires du Centre, les résultats traduisent un déclin d'activité : 3 662 inscriptions avaient été reçues en 1979-1980 contre 620 en 1981-1982 et 918 en 1983-1984.

Le ministère de l'Education nationale, autorité de tutelle du C.N.E.C., porte une lourde responsabilité dans ces échecs : aucun effort n'a été fait pour assurer la cohérence entre l'action du C.N.E.C. et celle des autres organismes chargés de la formation des maîtres (Ecoles normales et missions académiques notamment); de même, il est noté que le C.N.E.C. n'a pas été associé au plan « informatique pour tous » de 1985 alors qu'il joue un rôle essentiel dans la formation des maîtres à ces disciplines.

2. La Cour note en outre un certain nombre de déficiences dans la gestion des personnels.

Les postes d'enseignement du C.N.E.C., dispersés entre le Centre de Vanves et la province, sont réservés à des professeurs qu'une maladie ou un accident ont rendus inaptes physiquement aux conditions normales d'un cours en présence d'élèves. Mais ces enseignants, affectés en principe pour trois ans au maximum, sont « indémorablement ». Au 1er janvier 1985, l'ancienneté moyenne des professeurs du second degré s'échelonnait, selon les disciplines, de six à quatorze ans dans l'enseignement par correspondance.

La Cour note aussi qu'une douzaine de professeurs, épouses de hauts fonctionnaires, ont été affectés au C.N.E.C. en l'absence de motif médical valable.

. Des sureffectifs sont par ailleurs soulignés, notamment au Centre de Vanves où, de 1973 à 1983, le nombre des enseignants a augmenté de 5 % alors que celui des élèves scolarisés diminuait de 24 %.

Ceci pourrait expliquer le faible rendement des enseignants de Vanves où 378 professeurs du second degré n'atteignaient pas 20 % de leur service théorique et 126 pas 10 %.

. Spécialiste du cumul des rémunérations, un professeur de l'université de Reims, mis à disposition du C.N.E.C., est parvenu quasiment à tripler son salaire en 1984 alors qu'il n'avait délivré aucun enseignement à la faculté. Ce professeur rembourse actuellement 13 000 F par mois alors que le directeur de Vanves a été déféré devant la Cour de discipline budgétaire.

Rémunérations pour travaux fictifs, tarif de rémunérations accordées pour les corrections variant du simple au triple selon les centres, recrutement abusif d'agents temporaires qui, détournés de leur sens, permettent d'octroyer des indemnités supplémentaires aux propres agents du Centre : toutes ces pratiques exigent des redressements rapides.

3. Le transfert à Rennes des classes du second cycle apparaît d'ores et déjà comme un échec.

Le Centre de Rennes, dont le coût total a été de 28,9 millions de francs, est largement inoccupé et ne fonctionne qu'à la moitié de sa capacité environ.

Sur les 63 agents de Rennes, 5 seulement viennent de Vanves. Le transfert n'a abouti à supprimer que 9 emplois à Vanves alors que le projet prévoyait d'en supprimer 100 : cette opération de décentralisation apparaît donc comme un échec surtout en raison des déficiences de « l'administration qui n'a pas eu l'autorité suffisante pour muter d'une ville à l'autre les personnels intéressés ».

● L'U.G.A.P.

L'U.G.A.P. a pour mission de proposer aux administrations et services publics les matériels nécessaires à leur équipement et de leur apporter une assistance technique en matière d'approvisionnement : elle ne dispose toutefois d'aucun monopole et se trouve en concurrence avec les fournisseurs privés. L'U.G.A.P. achète matériels et équipements et les revend en ajoutant au prix d'achat une marge qui doit couvrir ses frais de fonctionnement.

La Cour notait en 1982 que les frais de fonctionnement de l'U.G.A.P. avaient progressé plus vite que son volume d'activité. Ainsi, entre 1979 et 1980, ils augmentaient de 10 % alors que le chiffre d'affaires diminuait.

A cet égard, la Cour rappelait que les dépenses de personnel avaient connu un accroissement important mais souvent peu justifié. En effet, les effectifs budgétaires sont plus importants que les besoins et il existe une quarantaine de vacances. Par ailleurs, l'U.G.A.P., profitant du statut particulier de son personnel, a consenti à ses agents des avantages au niveau des rémunérations très largement supérieurs à ceux de la fonction publique.

D'autre part, le domaine immobilier de l'Union apparaît excessivement coûteux et l'U.G.A.P. n'a pas respecté l'engagement qu'elle avait pris

de libérer deux étages de la tour qu'elle occupe, ce qui aurait pu diminuer ses charges locatives. La Cour constatait également des abus dans l'utilisation du parc automobile (souvent à des fins personnelles) ou dans son entretien.

La Cour proposait ainsi une réflexion d'ensemble sur la place et la raison d'être de cet organisme et souhaitait une meilleure définition de sa mission. Elle recommandait à l'Union d'appliquer à sa gestion une grande rigueur afin de demeurer compétitive.

b) Les mesures prises

- A l'U.G.A.P., en premier lieu, 837 emplois sont supprimés. Cette suppression ne se traduit pas directement par une mesure nouvelle négative puisqu'elle porte sur des emplois non budgétaires rémunérés sur fonds de concours.

Ces emplois sont désormais rémunérés sur le budget propre de l'établissement. Il s'agit là d'une mesure de clarté : l'U.G.A.P., qui fonctionne avec des règles commerciales, paiera ses agents avec ses recettes. C'est également une mesure de saine gestion car elle contraindra l'établissement à considérer avec plus de rigueur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement.

- Pour les autres établissements publics, plusieurs mesures d'économies sont proposées : les crédits des cinq établissements publics nationaux dépendant du ministère sont ramenés de 718,1 millions de francs à 711,5 millions de francs, soit une réduction de 0,9 % et une économie de 6,6 millions de francs.

Par ailleurs, 115 emplois sont supprimés dont 73 au Centre national de documentation pédagogique et 35 au Centre national d'enseignement par correspondance.

Il est clair que ces diverses mesures répondent pour partie aux observations de la Cour des Comptes : votre Commission ne saurait, en conséquence, trop les approuver.

Mais elles s'inscrivent également dans les perspectives de restructuration et de réorganisation de ces établissements actuellement étudiées par le ministère.

2) Les suppressions de postes mis à disposition

a) Le dispositif

Le projet de budget pour 1987 prévoit la suppression de 1.679 emplois budgétaires de personnels enseignants mis à la disposition des organismes péri-scolaires.

En contrepartie, les crédits correspondant au coût de ces postes sont ouverts sous forme de subventions, soit 73,1 millions de francs en tiers d'année dans le projet de budget pour 1987 (donc 219,3 millions de francs en année pleine).

b) Observations

Avec cette mesure contenue dans le projet de budget, beaucoup ont découvert avec étonnement le nombre important d'enseignants qui n'exerçaient pas, en fait, leur activité devant les élèves. Cette décision a également suscité des réactions contradictoires souvent passionnelles.

Pourtant, en termes budgétaires, elle paraît s'inspirer d'un double souci de transparence et de meilleure gestion.

En effet, votre rapporteur rappelle à nouveau que les suppressions d'emplois budgétaires seront compensées par l'octroi de subventions aux organismes concernés.

Par ailleurs, comment contester que les moyens budgétaires en personnels soient exclusivement affectés à l'enseignement, ce qui semble relever d'une logique élémentaire.

Enfin, il peut être souligné que les organismes péri-scolaires continuent de disposer d'un nombre important des mises à disposition - 1.329 - qui se répartissent ainsi que le décrit le tableau ci-dessous :

- Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active . . .	131,5
postes	
- Jeunesse au plein air	35,33 postes
- Eclaireurs et éclaireuses de France	28,5 postes
- Pupilles de l'enseignement public	145,33 emplois
- Francs et franchises camarades	113 postes
- Fédération des oeuvres éducatives et de vacances de l'Education nationale	77,5 postes
- Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente	638,5 postes
- Office central de coopération à l'école	71,75 emplois
- Peuple et culture	10 postes

B. LA MODERNISATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS

1) Au niveau de l'administration centrale

a) La réorganisation des services

Comme l'ensemble des administrations de l'Etat, plus que les autres, devrait-on dire, l'administration de l'Education nationale devait être réorganisée :

- dans le souci d'efficacité, on a ramené le nombre de directeurs de 15 à 10, on a supprimé des missions et le nombre de bureaux a été ramené de 160 à 129.

- par ailleurs, apparaissent trois nouvelles directions qui traduisent la réorientation voulue :

- une direction qui réunit collèges et lycées et qui traduit la volonté de réunifier dans la même organisation et la même qualité, souhaitons-le, l'ensemble du secondaire; telle est également, par parenthèse, la mesure de suppression des PEGC, avec comme idée de fond celle d'un continuum dans l'ensemble du secondaire devant déboucher sur un baccalauréat revalorisé;

- une direction des personnels d'inspection et de direction, manifestation du souci de renforcer l'encadrement mais aussi d'accélérer la décentralisation;

- une direction de l'information et de la communication pour éviter les cloisonnements et isolements pour tous les types d'usagers de l'Education nationale.

b) L'informatisation des services

Deuxième élément de réorganisation de l'administration centrale, l'augmentation importante des moyens informatiques de gestion (les crédits augmentent de 17 %).

Sont par ailleurs créés 64 emplois d'informaticien et statisticien auprès des directions du ministère.

2) Les personnels administratifs

a) Les suppressions d'emplois

Votre rapporteur l'a souligné en introduction, même si cela peut apparaître comme un constat brutal : la modernisation de l'Education nationale passe par un redéploiement des services administratifs. Le projet de budget prévoit la **suppression de 1.697 postes administratifs**; cela correspond à l'application des directives générales en matière d'emplois publics, sensiblement atténuées par des créations d'emplois dans certains secteurs et pour tenir compte de la situation des établissements scolaires.

Il doit être rappelé que le collectif budgétaire de printemps prévoyait l'annulation de 700 emplois administratifs.

Le projet de budget pour 1986, enfin, supprimait 800 emplois dans l'administration centrale et les services académiques et 551 emplois d'autres personnels de non-enseignants.

b) Le repyramidage des corps des personnels administratifs de l'administration centrale et des services extérieurs

Parallèlement, et cela mérite d'être souligné, le renforcement de la productivité des services, qui se traduit par les réductions d'effectifs, s'accompagne de mesures tendant à valoriser la carrière des agents les plus méritants.

Il est ainsi proposé d'améliorer, par transformation d'emplois en emplois de classe ou grade supérieurs, les possibilités de promotion des conseillers, attachés et secrétaires d'administration, techniciens de laboratoire, infirmières et ouvriers professionnels.

Il est prévu pour ces mesures, en année pleine, l'inscription de 2,8 millions de francs.

II - UN PROJET DE BUDGET QUI PRIVILEGIE LA QUALITE DU SERVICE EDUCATIF

Dans un contexte budgétaire particulièrement sévère, le budget de l'Education nationale pour 1987 dégage les moyens à assurer l'accueil des effectifs d'élèves.

Mais surtout, il renforce l'adaptation du système éducatif à l'exigence de qualité et à l'évolution de la demande économique et sociale.

Deux chiffres doivent être mis en parallèle : 1 040 emplois d'enseignants seront créés à la rentrée de 1987 alors que les effectifs d'élèves diminueront de 35 000.

A) *LES EMPLOIS*

1) Les créations et suppressions d'emplois dans le projet de budget

a) Présentation

L'évolution des créations et suppressions d'emplois est décrite au sein du tableau page suivante :

L'EVOLUTION DES EMPLOIS DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1987

	Ecoles	Collèges	Lycées			E.P.S.	Total second degré	Total enseigts scolaires (a.c adm.)	Adminis-tration	TOTAL
			Lycées	L.P.	TOTAL					
Enseignements	- 1 200	- 2 000	3 776 (1)	464	4 240		2 240	1 040		1 040
Direction, éducation, surveillance	-	-	24	36	60		60	60		60
Orientation	-	60	-	-	-		60	60	59	119
Inspection	-	-	-	-	-		-	-	32	32
Sous-total	- 1 200	- 1 940	3 800	500	4 300		2 360	1 160	91	1 251
Ingénieurs, personnels techniques, administratifs, ouvriers et de service :										
- établissements scolaires	-	- 756	- 280	- 241	- 521		- 1 277	- 1 277		- 1 277
- centrale	-	-	-	-	-		-	-	- 191	- 191
- services extérieurs	-	-	-	-	-		-	-	- 229	- 229
Sous-total	-	- 756	- 280	- 241	- 521		- 1 277	- 1 277	- 420	- 1 697
Total des emplois de renforcement du système éducatif ...	- 1 200	- 2 696	3 520	259	3 779		1 083	- 117	- 329	- 446
Formation initiale rentrée 1987	- 1 865 (2)	- 784	809	- 85	724		- 60	- 1 925	-	- 1 925
Régularisation-entrée 1986 :										
- Formation initiale (stagiaires) gage des créations d'emplois d'enseignants	-	- 1 100	-	-	-		- 1 100	- 1 100		- 1 100
- Etablissements : régularisation des créations d'emplois d'enseignants		100	1 000	-	1 000		1 100	1 100	-	1 100
		- 1 100	-	-	-		- 1 100	- 1 100		- 1 100
	-	100	1 000	-	1 000		1 100	1 100	-	1 100
TOTAL		- 1 000	+ 1 000	-	1 000		-	-		-
Emplois mis à disposition	- 1 357	- 206	- 66		- 66	- 3	- 275	- 1 632	- 47	- 1 679
U.G.A.P.	-	-	-	-	-		-	-	- 837	- 837
Solde des transferts et transformations d'emplois; mesure d'ordre	- 15	- 118			53	50	- 15	- 30	- 32	- 62
TOTAL emplois budgétaires	- 4 437	- 4 804			5 490	47	+ 733	- 3 704	- 1 245	- 4 949
Collectif 1986 : emplois de personnel de service		- 350	- 250	- 100	- 350		- 700	- 700		- 700
Enveloppe « formation professionnelle » (emplois gagés)					400				200	600
Emplois non budgétaires :										
- Economie										- 111
- Transferts										23
Total										- 88

(1) Sont compris 3 476 créations nettes + 300 emplois transférés des écoles normales.

(2) Sont compris - 1 500 élèves instituteurs - 65 élèves IDEN - 300 emplois en écoles normales transférées aux lycées.

b) Les principales mesures nouvelles

Outre les personnels non enseignants pour lesquels sont prévus 1 697 suppressions (cf. supra), les mouvements les plus importants concernent :

- **les écoles** : 1 200 postes d'instituteurs sont supprimés malgré l'augmentation attendue du nombre d'élèves (+ 12 400) (cf. infra p. 37);

- **les collèges** : 1 150 postes de P.E.G.C. et 850 de certifiés, soit au total 2 000 postes supprimés pour une diminution des effectifs d'élèves de 90 300;

- **les lycées** : ils bénéficient de 4 240 créations, dont 3 776 dans les lycées et 464 dans les lycées professionnels pour accueillir 70 000 élèves supplémentaires;

- **la formation initiale** : 1 925 emplois réservés à la formation initiale seront supprimés :

- 1 865 emplois dans les écoles normales (1 500 élèves instituteurs, 65 élèves I.D.E.N., 300 emplois en écoles normales transférés aux lycées);

- l'arrêt du recrutement des P.E.G.C. conduit en outre à supprimer 784 emplois;

- en contrepartie, 724 emplois sont créés dans les centres pédagogiques régionaux pour la formation de professeurs certifiés.

2) L'évolution des effectifs employés par le Ministère de l'Education nationale

- **Les effectifs budgétaires** passent de 907 022 à 902 073, soit une diminution de 4 949 (0,54 %) par rapport à 1986.

- **Les emplois non budgétaires** passent de 10 669 à 10 581, soit une diminution de 88 qui affecte essentiellement les établissements publics rattachés.

- **252 emplois sont également financés sur les ressources de la formation continue**, soit une augmentation de 600 afin de titulariser 400 enseignants et 200 personnels administratifs;

- Enfin, les crédits ouverts par la loi de finances pour 1987 pour la passation de 320 contrats avec des maîtres du privé porte à 111 954 le nombre de contrats.

Au total, 1 026 471 emplois seront financés en 1987 sur le budget de l'Education nationale - I - Section scolaire.

3) Les taux d'encadrement

a) L'évolution des effectifs d'élèves

Le tableau ci-dessous décrit la diminution brutale des effectifs d'élèves, particulièrement sensible dans les collèges (- 90 300), traduction arithmétique de la diminution des effectifs enregistrée dans les écoles ces dernières années.

La baisse est également sensible dans l'enseignement préélémentaire (- 30 700).

L'évolution démographique dans les lycées (+ 51 800) conditionne les recrutements importants prévus en 1987.

EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES (France métropolitaine D.O.M. - Public)

Niveaux d'enseignement	Évolution des effectifs d'élèves attendus (en milliers)	
	Rentrée 1986	Rentrée 1987
	Public	Public
<u>Premier degré</u>	- 18,6	+ 12,4
dont :		
Préélémentaire	- 26,1	- 30,7
Elémentaire	+ 9,7	+ 44,3
Spécial 1er degré	- 2,2	- 1,2
<u>Second degré</u>		
dont :		
Premier cycle	- 52,8	- 90,3
Spécial second degré	- 0,1	- 2,4
Second cycle court	- 1,3	- 3,8
Baccalauréat professionnel	+ 6,7	+ 16
Second cycle long	+ 49,2	+ 51,8
Post baccalauréat	+ 7,1	+ 5,6
TOTAL	- 9,8	- 10,7

b) L'évolution des taux d'encadrement

D'une manière générale, **les taux d'encadrement ne subissent pas de modification sensible**; comme l'indique le tableau ci-dessus, ils restent dans la moyenne, même si des situations extrêmes peuvent apparaître dans certaines régions ou certaines classes.

Ainsi dans les lycées, les exemples de classes de plus de 30 élèves se multiplient, phénomène déjà constaté les années passées.

A cet égard, le raisonnement en termes de taux d'encadrement doit être tenu avec prudence :

- pour des raisons statistiques tout d'abord, car les prévisions démographiques sont quelquefois incertaines; ainsi, dans les lycées l'augmentation des élèves a-t-elle été sous-estimée par le passé, situation qui pourrait se renouveler, eu égard non seulement à la politique volontariste des ministères successifs mais aussi à l'évolution de la demande sociale;

- pour des raisons de fond également, puisque le lien entre les taux d'encadrement et l'efficacité du système éducatif, jugée en termes de redoublement ou de taux de réussite aux examens n'a jamais été démontré.

Malgré ces précautions, il est cependant permis de décrire des tendances :

- à l'amélioration des taux d'encadrement dans les collèges; les suppressions d'emplois (2 000) sont en effet inférieures à ce à quoi une application mécanique du taux des maîtres par élèves (1 pour 18) aurait conduit. Ainsi, il sera permis de dégager 1 500 postes pour la rénovation des collèges;

- une dégradation du taux d'encadrement dans les L.E.P. qui devrait être corrigée, semble-t-il, dans les années à venir par la diminution des effectifs d'élèves;

- l'aggravation de la diminution des taux d'encadrement dans l'enseignement secondaire long.

Le problème de l'encadrement dans l'enseignement préélémentaire et élémentaire, compte tenu de la complexité des situations et des préoccupations de votre Commission sur cette question sera étudiée plus loin.

TAUX D'ENCADREMENT EN PERSONNEL ENSEIGNANT (1)

	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987 prévi- sions	1987- 1988 prévi- sions
Préélémentaire	28,8	28,7	28,7	28,4	27,7	27,3
Elémentaire	22,7	22,3	22,1	22,1	22,4	22,8
Spécial premier degré	11,7	11,5	11,2	11,2	11,2	11,2
TOTAL PREMIER DEGRE	24	23,8	23,7	23,7	23,7	23,9
Collèges	17,5	17,8	18,0	17,9	17,5	17,2
Spécial second degré	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,3
Lycées	14,3	14,3	14,4	14,7	14,9	14,9
L.E.P.	12,3	12,1	12,0	11,9	11,9	12,1
Classes post-baccalauréat	10,6	10,7	11,0	11,5	11,7	11,8
TOTAL SECOND DEGRE (y compris post-bac)	15,3	15,4	15,5	15,5	15,4	15,2

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

B. LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS

La revalorisation de la situation personnelle des enseignants est indissociable du renforcement de la qualité du service éducatif.

Plusieurs mesures concourent à l'amélioration du statut des enseignants.

1) Le plan de revalorisation de la carrière des instituteurs

860 millions de francs sont prévus à ce titre dont 520 millions de francs pour les instituteurs en activité et 259,6 millions de francs pour les retraités.

Votre rapporteur souligne en outre que l'Etat respecte ainsi ses engagements, suite à la décision prise en Conseil des Ministres le 10 mars 1982, même si la tranche du plan mise en oeuvre par le budget 1987 s'avère beaucoup plus importante que les précédentes : 373 millions de francs en 1985 et 639 millions de francs en 1986 contre 860 millions de francs en 1987.

2) La formation des personnels du second degré

La suppression du recrutement des professeurs d'enseignement général des collèges (P.E.G.C.) reprend la décision de principe prise par M. Christian Beullac, alors ministre de l'Education nationale et s'inspire également des conclusions de la Commission du Bilan en 1981.

L'amélioration de la formation initiale dans les collèges reprend ainsi l'idée essentielle du renforcement nécessaire de l'ensemble du second degré et poursuit l'idée de continuité de la scolarité dans le second degré, devant déboucher sur un baccalauréat revalorisé.

L'élévation du niveau de recrutement dans les collèges se traduit par la transformation de 6 000 emplois de P.E.G.C. en emplois d'adjoint d'enseignement et de 3 400 emplois de P.E.G.C. et professeurs de collèges stagiaires en emplois de professeur certifié et professeur certifié stagiaire.

Par ailleurs, l'arrêt du recrutement des P.E.G.C. conduit à supprimer 784 emplois pour en créer, en contrepartie, 724 dans les centres pédagogiques régionaux pour la formation des professeurs certifiés.

Un effort significatif est également engagé en matière de formation continue des enseignants : celle-ci fait l'objet d'une mesure nouvelle de 21,15 millions de francs pour les collèges en rénovation et les lycées professionnels.

D'une manière générale, le problème de la formation des enseignants fait l'objet de l'attention particulière de votre Commission.

Il apparaît essentiel en effet, de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des recrutements d'enseignants, tant quantitative que qualitative, et qui traduise à la fois une ambition éducative et un projet à long terme.

La revalorisation de la formation initiale des enseignants constitue en effet le préalable indispensable à l'adaptation de notre système scolaire aux mutations et aux défis de notre société.

3) Autres mesures intéressant la situation des personnels

L'amélioration des situations se traduit par l'inscription de 90 millions de francs afin de poursuivre certaines actions engagées par le précédent Gouvernement, dont :

- la résorption de l'auxiliariat dans le second degré (3 940 enseignants concernés en 1987);

- la promotion des professeurs adjoints d'éducation physique et sportive (1 900 enseignants concernés), et les **règlements de situations discriminatoires anciennes** parmi lesquels :

- la transformation d'emplois de professeurs de lycée professionnel de premier grade en emplois de professeur de lycée professionnel de deuxième grade (2 000 emplois concernés).

- l'accès de 388 professeurs techniques adjoints au corps des professeurs certifiés ;

- l'attribution de l'échelle de rémunération des adjoints d'enseignement chargés d'enseignement à 6 100 adjoints d'enseignement dont la plupart exercent les fonctions de bibliothécaire-documentaliste.

C. LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE DIRECTION ET D'ENCADREMENT

1) L'institution d'emplois de maître directeur d'école

Le Ministre de l'Education nationale a décidé de restaurer les fonctions d'autorité au sein de l'école.

Il est ainsi prévu que la direction des écoles maternelles et élémentaires de deux classes et plus sera désormais confiée à des maîtres-directeurs qui se substitueront aux actuels directeurs d'école.

Les directeurs d'école actuellement en fonction pourront être nommés sur les nouveaux emplois.

Le coût de la mesure est évalué à 9,7 millions de francs en tiers d'année pour 1987.

2) L'amélioration des moyens d'inspection et d'encadrement

Dans un souci de qualité du système éducatif, le Ministre de l'Education nationale a également pris des décisions essentielles pour renforcer les moyens d'inspection.

Elles se traduisent par la création de 32 emplois d'inspection (dont 15 emplois d'inspecteurs généraux) et de 60 emplois d'encadrement.

Par ailleurs, les perspectives de carrière des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale, seront revalorisées.

D. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET LE DEVELOPPEMENT DES TECHNIQUES NOUVELLES

1) L'insertion professionnelle des jeunes

Les efforts pour l'insertion professionnelle des jeunes sont notablement renforcés.

Une mesure nouvelle de 184,4 millions de francs, dont 40 millions de francs pour les missions locales, est inscrite au projet de budget.

Ces crédits sont destinés au plan de formation « 60.000 jeunes » lancé en 1984 mais qui n'avait pas bénéficié de crédits suffisants dans le budget de 1986 : ceux-ci étaient limités à 29,4 millions de francs contre 180 millions de francs pour 1987.

Cette action est essentielle : c'est dans ce domaine que l'Education nationale doit faire la preuve qu'elle précède, ou au moins qu'elle accompagne, l'adaptation des formations à l'évolution des exigences technologiques et de la demande économique.

Tout aussi fondamentales sont les missions locales : les élèves ont en effet besoin d'une formation de base, d'un acquis minimum qui leur permette une certaine mobilité dans leur vie professionnelle. Ceci répondait à une des limites traditionnelles de notre système éducatif qui ne préparait certainement pas aux nécessités d'une mobilité professionnelle.

Le ministre de l'Education nationale a annoncé l'étude d'un dispositif pour les jeunes quittant l'école avec un niveau de formation inférieur au baccalauréat.

Ce dispositif multiforme - contrats d'adaptation ou de qualification, formations complémentaires, etc...- devrait permettre de rapprocher l'école de son environnement économique et, en conséquence, de moderniser le contenu des enseignements.

2) L'informatique pédagogique

Les crédits d'informatique pédagogique pour l'achat de logiciels, grâce à une mesure nouvelle de 45 millions de francs, progressent de 63 %.

Au total, 176 millions seront consacrés à l'informatique pédagogique (116 millions de francs dans l'enseignement public et 60 dans l'enseignement privé).

L'introduction de l'informatique courrait le risque d'un énorme gaspillage sans un effort vigoureux de formation.

Après quelques tâtonnements, le système de formation des enseignants à l'informatique s'est affirmé.

A la rentrée 1986, plus de 110.000 enseignants auront reçu une formation initiale en informatique d'une semaine dans le cadre du « plan informatique pour tous ».

D'autre part, il a été demandé aux inspecteurs d'académie d'organiser de manière prioritaire à l'adresse de toutes les catégories d'enseignants des formations plus lourdes de 200 à 300 heures afin de constituer des réseaux de conseillers et d'animateurs auprès de leurs collègues.

L'effort de formation doit se poursuivre en 1987 tant pour les enseignants que pour les inspecteurs départementaux de l'Education nationale. En 1986-1987, 421 postes provisoires seront utilisés au titre des actions de formation à l'informatique. Les moyens mis à la disposition des académies permettront d'assurer le remplacement des professeurs en stage et la conduite d'actions expérimentales.

E. LA REMISE A NIVEAU DES DOTATIONS DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

1) Présentation des crédits

Les crédits alloués aux établissements d'enseignement privé évoluent dans le sens d'un rattrapage et d'un alignement sur l'enseignement public.

LES CREDITS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVES

Intitulés	Crédits (en millions de francs)	Evolution en pourcentage par rapport à 1986
Chapitre 43-01		
- Rémunération des personnels enseignants	18,116	+ 3,4 %
Chapitre 43.02		
-Forfait d'externat et manuels scolaires	2,433	+ 2,5 %
Chapitre 43-03		
- Autres subventions (formation, informatique pédagogique)	250	+ 45,4 %
TOTAL ENSEIGNEMENT PRIVE	20 799	+ 3,7 %

Les principales mesures nouvelles concernent :

- l'actualisation de la partie non décentralisée du forfait d'externat (+ 45,8 millions de francs);

- l'actualisation des crédits de rémunération (+ 421,4 millions de francs);

- l'inscription de 484 contrats nouveaux au 1er janvier 1987 suite au collectif budgétaire de printemps (+ 51,6 millions de francs);

- l'inscription de 320 contrats supplémentaires à la rentrée de 1987 (+ 16,3 millions de francs);

- le rattrapage des crédits de formation continue (+ 15 millions de francs soit une augmentation de 12 % sur 1986);

- l'inscription d'un crédit de 60 millions de francs pour permettre d'équiper les établissements privés qui avaient été exclus du «plan informatique pour tous». Cet effort devrait être complété par une participation du Ministère de l'Industrie à hauteur de 150 millions de francs.

Enfin, le Ministre de l'Education nationale a émis le souhait que les incertitudes de la décentralisation ne soient pas source de difficultés pour les établissements privés.

La consolidation des crédits ouverts au collectif du printemps (100 millions de francs) au titre de la part décentralisée du forfait est ainsi prévue dans le cadre de la dotation générale de décentralisation inscrite au budget de l'Intérieur.

2) Evolution des effectifs d'élèves dans l'enseignement privé

L'analyse des crédits de l'enseignement privé, et notamment la politique menée en matière d'emplois, doit être appréciée au regard de l'évolution des effectifs d'élèves.

Celle-ci se décompose ainsi qu'il suit :

	Rentrée 1986	Rentrée 1987
Premier degré	- 700	+ 4 100
Second degré	+ 12 000	+ 3 600
TOTAL	+ 11 300	+ 7 700

Il apparaît ainsi que le nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement privé évolue beaucoup plus favorablement que celui des élèves dans l'enseignement public : + 11 300 dans le privé contre - 9 800 dans le public en 1986, + 7 700 contre - 10 700 en 1987.

Evolution confirmée lorsqu'on étudie les échanges d'élèves entre l'enseignement privé et l'enseignement public : + 341 100, entre 1981 et 1985, en faveur du privé pour le solde des échanges privé-public.

III. DES INQUIETUDES RECURRENTES

La qualité de l'Education nationale, au gré des ministères successifs, s'est toujours maintenue, mais sa structure demeure par bien des aspects trop inerte ou trop lourde pour que l'on puisse en attendre des modifications rapides ou sensibles.

Votre Rapporteur a insisté par ailleurs sur la rigidité d'un budget dont les services votés représentent 98 % des crédits demandés au Parlement.

Aussi, quelques inquiétudes, résultant pour partie de facteurs extérieurs à l'Education nationale stricto sensu tels la démographie ou la décentralisation, ont-elles été à nouveau évoquées par votre Commission.

A. L'ACTION SOCIALE

LES AIDES SOCIALES

(en millions)

Chapitres	Nature des aides	Budget 1986	Projet de Budget 1987	Evolution en pourcentage par rapport à 1986
43-71	Bourses et secours d'études (public + privé).....	2.542,7	2.544,1	epsilon
36-60	internats et demi-pensions (publics)	1.654	1.686	+ 1,9
43-35	Transports scolaires en Ile-de-France et dans les TOM (1) (public + privé).....	279	312	+ 11,6
36-70 (article 20) et 43-02 ...	Manuels scolaires (public + privé).....	224	298	+ 33
	TOTAL	4.700	4.840	+ 3

(1) Le financement des transports scolaires dans le reste de la métropole et dans les DOM incombe aux départements depuis le 1er septembre 1984. Les conseils généraux bénéficient à ce titre d'une dotation qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement (soit de 5,16 % pour 1987).

1) Les manuels scolaires

Une première mesure très positive est contenue dans ce projet de budget : les crédits pour les manuels scolaires progressent de 33 %, passant de 224 à 298 millions de francs afin de permettre l'achat de manuels de 5ème et d'améliorer la maintenance.

2) Les bourses

Plus préoccupante est l'évolution des crédits de bourses.

Les crédits de bourse passent en effet de 2.542,7 millions de francs à 2.544,1 millions de francs, soit une progression négligeable par rapport aux masses considérées, soit aussi une régression en francs constants.

Cependant, le ministère estime que par des mesures de gestion du chapitre 43-71, il sera possible de maintenir les aides aux familles en francs courants.

Celles-ci se stabilisent cependant à un niveau assez faible : en 1985-1986, 645 francs dans les collèges, 5.007 francs dans les LEP, prime de qualification comprise, 2.196 francs hors prime de qualification et 1.890 francs dans les lycées.

Le montant moyen de l'aide en 1985-1986 a progressé dans l'ensemble comme le niveau des prix : 0,8 % dans les collèges, 33 % dans les LEP et 4,4 % dans les lycées, mais cela au prix d'une diminution des effectifs boursiers (- 3 % dans les collèges, - 1,2 % dans les LEP et - 1,9 % dans les lycées en 1985-1986 par rapport à 1984-1985).

Votre Commission a toujours souhaité une évolution plus sélective du système des bourses. Celle-ci se dessine avec une orientation plus marquée en faveur des lycées tout à fait justifiée au moment où le lycée va devenir l'échelon décisif du cursus scolaire.

Quel est, par ailleurs, l'intérêt du système de bourses dans les collèges qui permet de distribuer 200 francs par trimestre alors que le système de gestion de ce système est évalué à 20 % de l'ensemble des crédits de bourses de collèges ?

Cependant, en sens inverse, votre Commission estime qu'une orientation plus sélective, par opposition au saupoudrage des aides, doit être le résultat d'une volonté plutôt que le fait d'une contrainte liée au ralentissement marqué de l'évolution des crédits de bourses au sein des budgets successifs.

B. L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRE

1) Les fermetures de classes

Le projet de budget prévoit 1.200 suppressions de postes alors que les effectifs progressent sensiblement : 12.400 élèves de plus attendus à la prochaine rentrée.

Sans qu'il soit possible de prévoir les conséquences pratiques de cette décision, le ministère indique d'ores et déjà que cette mesure « conduira inévitablement à augmenter le volume des fermetures de classes ».

Celles-ci ont été déjà importantes à la rentrée 1986 : 481 fermetures de classes (- 1.437 dans l'élémentaire, + 956 dans le primaire). Encore ce chiffre doit-il être précisé en soulignant que les ouvertures de classes sont essentiellement intervenues en zones urbaines, laissant aux zones rurales la « charge » quasi-exclusive des fermetures.

Une évolution démographique préoccupante se dessine ainsi, qui pourrait porter les germes d'une désagrégation du tissu scolaire. Cette inquiétude doit cependant être tempérée par trois observations :

- Les regroupements pédagogiques qui résultent des fermetures de classes s'avèrent souvent une bien meilleure formule que le système de la classe unique dont chacun peut constater les insuffisances ;

- La politique d'aménagement du territoire, avec un coût élevé mais justifié pour la collectivité, conduit à modérer les effets de cette évolution par le maintien d'écoles en zones rurales même lorsque l'effectif continue de baisser : il existe ainsi encore des classes de moins de cinq élèves ;

- Enfin, les fermetures de classes permettent en contrepartie d'ouvrir des classes dans le préélémentaire et de renforcer le nombre de postes hors classes (remplacement notamment).

2) Les taux d'encadrement

Le ministère a justifié les suppressions de postes d'instituteurs par l'évolution récente très favorable du taux d'encadrement : les effectifs d'élèves ont diminué de plus de 300.000 entre 1981 et 1986 (chiffres rentrée scolaire) alors que les postes budgétaires augmentaient.

Quelques inquiétudes demeurent cependant en matière de taux d'encadrement. Si la politique d'aménagement du territoire, qui conduit à maintenir des classes à très bas effectifs, permet de rabaisser la moyenne statistique des taux d'encadrement, des tensions subsistent dans certaines classes ou certaines zones.

En cours préparatoire, niveau fondamental de la scolarité notamment, les taux d'encadrement (21,7 élèves par enseignant) ont tendance à se dégrader.

Même si un raisonnement en terme de taux d'encadrement doit être très prudent, puisque le lien entre taux d'encadrement et efficacité du système éducatif n'est pas clairement établi, la situation semble avoir atteint un seuil limite.

Des marges de manoeuvre subsistent qui pourraient être utilisées en cas de tensions trop fortes, lorsque l'on examine le nombre d'instituteurs qui n'exercent pas devant les élèves. Des redéploiements sur les postes de remplacement ou de psychologues scolaires, par exemple, pourraient ainsi, au cas par cas, dissiper quelques difficultés.

3) La pré-scolarisation

La pré-scolarisation des enfants de 3 ans et moins apparaît sensible dans certaines zones du territoire.

Personne n'ignore l'existence de longues listes d'attente pour l'inscription des enfants de trois ans.

Par ailleurs, les taux d'encadrement en écoles maternelles demeurent élevés : 28,6 élèves par classe (si l'on ne tient pas compte des absences, nombreuses à ce niveau d'enseignement).

Au cours de ses débats, votre Commission s'est montrée très attachée au maintien d'un bon niveau de pré-scolarisation des enfants, qui constitue une des réussites de notre système scolaire, comme elle est consciente, au même titre que l'actuel Ministre ou que de son prédécesseur, que la scolarisation des enfants de moins de trois ans ne doit pas constituer un objectif par trop systématique.

C. LA DECENTRALISATION

1) L'évolution des crédits

Les crédits affectés aux collectivités locales dans le cadre des textes sur la décentralisation sont inscrits au budget de l'Intérieur.

Ils ne relèvent donc pas de l'examen direct de votre Rapporteur. Il est donc proposé de les rappeler pour mémoire en soulignant les difficultés pour le fonctionnement du système scolaire qui pourraient résulter des conditions de la décentralisation.

Crédits destinés à l'enseignement et figurant au budget du ministère de l'Intérieur (récapitulatif, Corse exclue)

(en millions de francs)

	1986	1987	% d'augmentation
Fonctionnement des lycées et collèges publics	3.009,5	3.188,7	5,9 %
Fonctionnement des lycées et collèges privés	581,8	716,9	23,2 %
Transports scolaires	3.189,6	3.331,1	4,4 %
Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire			
A.P.	3.019,3	3.185,3	5,5 %
TOTAL A.P. + D.O.	9.800,2	10.422	6,3 %

Il convient cependant d'insister sur l'accélération des charges induites par la décentralisation scolaire, à laquelle votre Haute Assemblée est particulièrement sensible.

Ainsi, un risque évident d'inflation des dépenses des collectivités locales en matière scolaire apparaît dans plusieurs domaines :

- en matière de personnels, car en effet si les personnels administratifs de l'Etat diminuent, les personnels des collectivités locales consacrés au secteur scolaire vont augmenter inéluctablement;

- en matière de bourses également; déjà, dans certains départements, les bourses départementales pour les collèges se substituent aux aides de l'Etat dont votre Rapporteur a déjà souligné qu'elles pouvaient être défaillantes.

Certains répondent qu'il s'agit là de la conséquence normale de la décentralisation. D'autres insistent sur le dérapage de la fiscalité locale.

Il est de toute manière indispensable d'engager une réflexion dans ce domaine puisque le développement du système scolaire, plus que jamais, ne devra souffrir aucune entrave.

2) Le problème des lycées

Un constat s'impose en matière de lycées : les conditions actuelles de la décentralisation ne pourront pas permettre la construction des locaux nécessaires à l'évolution des effectifs.

Si tout le monde admet l'objectif d'une augmentation générale du niveau de formation, il apparaît en sens inverse que l'évolution de la dotation régionale d'équipement scolaire (+ 5,5 %) va se situer très en-deçà des besoins.

Il n'est pas besoin d'insister sur la dégradation des bâtiments affectés aux lycées ou sur le ralentissement des crédits d'équipement affectés aux lycées après 1983 (cf. tableaux ci-dessous).

**Evolution des crédits d'équipement et des effectifs
(en A.P. et en millions de francs)**

Année	Lycées	Evolution des effectifs
1976 (rappel)	1.240,1	-
1979	1.072,2	-
1981	1.523,7	+ 20.000
1982	1.961	+ 31.000
1983	3.090,5	+ 15.000
1984	3.181	7.000
1985	2.554,8	- 28.000 (prévisions)
1986	2.467,1	+ 45.000 (prévisions)

Evolution du nombre de places construites

Année	Lycées
1981	7.902
1982	8.938
1983	8.314
1984	7.528
1985	5.840

Il apparaît par ailleurs à la lecture de ces deux tableaux que le transfert des crédits d'investissement aux collectivités locales s'est effectué sur la base de sommes elles-mêmes en régression en francs constants.

Pour 1986, les sommes transférées sur la D.R.E.S. et la D.D.E.C. s'élèvent à 3 019,343 millions de francs alors que les sommes « équivalentes » en 1985 étaient supérieures (3 120,735 millions de francs).

3) L'article 71 bis (nouveau) du projet de loi de finances

L'Assemblée nationale s'est montrée unanimement sensible à cette difficulté.

Elle a ainsi adopté un amendement pour que l'administration présente au Parlement, dès 1988, un rapport sur l'évaluation des charges et des bâtiments des lycées afin de dresser un bilan sérieux de la décentralisation ainsi rédigé :

a) Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 71 bis (nouveau)

Les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, font l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances.

Ce rapport doit notamment apprécier, pour chaque région, l'évolution des charges résultant des transferts de compétence en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du

deuxième cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisation et des dotations régionales d'équipements scolaires attribués par l'Etat.

A cet effet, il retrace, à la date du transfert de compétences, la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat qui servent de base au calcul du montant des transferts de charges. Ce rapport apprécie également l'état du patrimoine transféré aux régions. Il comporte enfin une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque région.

b) Observations de la commission

● Cet article dispose que les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences feront l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances.

Ce rapport devra comporter trois informations principales :

- le montant des dépenses effectuées par l'Etat, région par région, qui servent de base au calcul du montant des transferts de charges,
- une appréciation du patrimoine transféré aux régions,
- une évaluation des travaux à réaliser dans chaque région (entretien et constructions nouvelles) compte tenu de l'état du patrimoine et des perspectives démographiques.

● Cet amendement n'a pas de conséquences financières mais pourrait faire apparaître le décalage entre la charge financière réelle des lycées pour les régions et le niveau de la dotation régionale d'équipements scolaires.

Ce décalage se trouve aggravé en outre par l'évolution des conditions de la scolarisation en lycées :

- augmentation démographique spontanée,
- allongement de la scolarité.

On estime généralement qu'il faudra construire 200 000 places de lycées entre 1985 et 1988, ou 100 000 si l'on tient compte des places libérées par la diminution des effectifs dans les collèges, sachant, comme l'a indiqué le ministre à l'Assemblée nationale, qu'une place de lycée revient de 20 000 à 100 000 francs.

Cette exigence n'est pas prise en compte par les modalités du transfert de ressources aux régions.

- En réponse, le ministre de l'Education nationale a évoqué la possibilité d'un prêt par l'intermédiaire de la C.A.E.C.L. de 3 milliards sur 3 ans, avec un différé de remboursement de deux ans.

- Votre commission a jugé que l'adoption de cet article, même s'il n'a pas de portée normative réelle, constitue le préalable à une évaluation transparente des charges en matière de lycées.

Réunie le 12 novembre 1986 sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire pour 1987 sur le rapport de M. Jacques Delong, rapporteur spécial.

La commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter ces crédits ainsi que l'article 71 bis nouveau du projet de loi de finances pour 1987.