

N° 93

SENAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

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 1988, 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 Cluzel, 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 Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gotschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moïnet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, M.M. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 19), 961 (tome VIII) et T.A. 175

Sénat : 92 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	6
INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	8
A. Le projet de budget pour 1938	8
1) Les dépenses ordinaires	9
2) Les dépenses en capital	9
B. Comparaisons	10
1) Budget de l'Education nationale et budget de l'Etat	10
2) Budget de l'Education nationale et dépenses totales d'éducation	11
3) Comparaisons internationales	12
C. Observations relatives à la présentation des documents budgétaires	14
1) La présentation par chapitres	14
2) La présentation par action	15
I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS PEDAGOGIQUES	17
A. L'accroissement du potentiel d'enseignement	17
1) L'évolution des effectifs d'élèves	17
2) Les créations d'emplois d'enseignants	18
3) L'évolution des taux d'encadrement en personnel enseignant	20
B. La priorité en faveur des enseignements artistiques	23
1) Les enseignements artistiques dans les écoles	23
2) Les enseignements artistiques dans le second degré	24
C. Le rattrapage des moyens de l'enseignement privé	25
II. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE	29
A. La rigueur au niveau des emplois de non-enseignants	29
1) Les suppressions d'emplois dans l'administration	29
2) Les suppressions de postes dans les établissements publics	30

B. L'amélioration de la gestion	31
1) La modernisation de la gestion	31
2) La déconcentration	31
3) La revalorisation des carrières des corps administratifs	33
III. DES MESURES POUR PREPARER L'AVENIR	34
A. L'amélioration de la qualité de l'enseignement	34
1) Une politique de l'évaluation et de la prospective	34
2) La réhabilitation de l'encadrement	35
B. La restauration de la fonction d'enseignant	36
1) La revalorisation de la carrière	37
2) Les problèmes de recrutement	39
C. La décentralisation et la politique d'équipement scolaire	41
1) L'évolution des crédits	41
2) Le problème des lycées	43
D. La lutte contre l'échec scolaire	44
1) L'aide sociale aux familles	44
2) Les mesures pédagogiques	47
3) L'insertion professionnelle des jeunes	48
CONCLUSION	50
ANNEXES	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS

● Le renforcement des moyens pédagogiques

- L'accroissement du potentiel d'enseignement :

3.000 postes nouveaux sont créés pour la rentrée de 1988, essentiellement dans les lycées, afin de tenir compte de l'évolution des effectifs (+ 79.000 élèves).

La diminution des effectifs dans les collèges (- 73.000 élèves) devrait également permettre des redéploiements vers les secteurs prioritaires.

- L'amélioration des moyens d'encadrement :

A côté des mesures en faveur des maîtres-directeurs d'écoles, la situation des chefs d'établissement du second degré sera revalorisée (15 millions de francs sont inscrits à ce titre dans le projet de budget).

- Les dotations nécessaires à l'implantation de matériels pédagogiques nouveaux progressent de 4,35 %.

- Les enseignements artistiques :

En application de la loi qui vient d'être votée par le Sénat, des moyens importants sont engagés (+ 65 millions de francs), en sus de la création de 200 emplois.

● La modernisation de l'Education nationale

La politique engagée en 1987 associant recherche de gains de productivité et valorisation des carrières est poursuivie :

- Les crédits de modernisation et d'informatique progressent de 8 %, soit une mesure nouvelle de 33,3 millions de francs.

- **La suppression de 594 emplois administratifs** dans les services centraux et extérieurs correspond à la poursuite de la rationalisation de la gestion de l'administration.

- 155 emplois sont supprimés dans les **établissements publics autonomes**, dans le prolongement des observations de la Cour des Comptes contenues dans son rapport public de l'année dernière et pour tenir compte de la redéfinition des missions de ces établissements.

- **L'élargissement des carrières des corps administratifs** se traduit par une mesure nouvelle de 9 millions de francs afin de développer les perspectives de promotion.

● Des sujets de préoccupation

- **La nouvelle présentation des crédits** ne répond pas aux exigences de clarté et de transparence, nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire.

Le nombre d'actions au sein du fascicule est ramené de 7 à 3, vidant de son sens la présentation traditionnelle par actions.

- Les crédits relatifs à **l'organisation des examens et concours** progressent fortement (+ 10 %) alors que la Cour des Comptes a pu dénoncer le laxisme et les irrégularités qui affectent la gestion de ce service.

- Comme les années précédentes, l'évolution des **crédits d'action sociale** marque le pas, ce qui ne manque pas de poser de graves problèmes en matière de bourses (diminution relative des effectifs boursiers, stagnation du montant des bourses, maintien à un niveau symbolique des bourses des collèves).

- Malgré la progression des effectifs attendus dans les écoles à la rentrée de 1988 (+ 32.500 élèves), **aucun poste d'instituteur** n'est créé en 1988.

Cependant, les créations de postes d'instituteurs au cours des années passées ne tenaient pas compte de la baisse démographique (moins 300.000 élèves entre 1981 et 1986) si bien qu'une bonne partie de ces postes n'étaient pas affectée à des tâches d'enseignement. Le redéploiement des effectifs d'instituteurs, compte tenu des réalités locales, devrait ainsi permettre de maintenir les niveaux de pré-scolarisation ainsi que les taux d'encadrement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 5 novembre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget de l'Education nationale I. Enseignement scolaire sur le rapport de M. Jacques Delong, rapporteur special.

M. Jacques Delong a tout d'abord insisté sur l'ampleur du budget de l'Education nationale.

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1988 s'élèvent en effet à 175.088 millions de francs dont 173.977 au titre des dépenses ordinaires et 1.111 millions de francs au titre des dépenses en capital en crédits de paiement. Le budget représente 16 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat. Il progresse de 4,1 % contre 2,1 % en 1987 (+ 4,5 % pour les dépenses en capital et - 36,04 % pour les crédits de paiement).

Cependant, le rapporteur spécial a évalué à plus de 300 milliards l'ensemble des financements en faveur de l'Education nationale.

Il a souligné qu'en raison des transferts de crédits de fonctionnement et d'équipement vers les collectivités locales, les dépenses de personnel représentent 95,32 % de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire. Celui-ci devient donc presque exclusivement un budget de personnels.

Il en résulte une rigidité quasi-absolue puisque les services votés représentent 97 % du projet de budget.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les principales mesures nouvelles. Le projet de budget pour 1988 propose ainsi la création nette de 5.116 emplois, dont 800 pour l'enseignement privé et 3.821 emplois budgétaires (ce qui porte le total des emplois budgétaires inscrits au budget de l'enseignement scolaire à 905.894 contre 902.073 en 1987).

Les mesures intéressant la situation des personnels atteignent 1.300 millions de francs (contre 950 millions de francs en 1987) dont notamment 1.149 millions de francs au titre de la revalorisation de la situation des instituteurs.

Les crédits affectés aux établissements d'enseignement privé progressent de 4,8 % par rapport à 1987. Sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances les crédits nécessaires à la passation de 800 contrats nouveaux et au rattrapage du forfait d'externat (150 millions de francs au titre de 1988).

M. Jacques Delong, rapporteur spécial, a ensuite développé trois observations (cf. p. 3).

M. Robert Vizet a souhaité une plus grande ouverture de l'enseignement sur son environnement économique et la revalorisation de la fonction enseignante.

Il a souligné les difficultés de la pré-scolarisation des enfants dans les zones urbaines et regretté l'insuffisance des crédits transférés aux collectivités locales pour financer les charges d'enseignement.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué l'intérêt du maintien des classes uniques dans les communes rurales et regretté le déclin de la vocation pour le métier d'enseignant. Il a souhaité un rattachement de la dotation de fonctionnement en faveur des instituteurs au ministère de l'éducation nationale afin que cessent les inégalités de traitement des instituteurs en matière d'indemnité de logement. Il a regretté l'effort insuffisant de l'Etat pour la rénovation des collèges.

M. Emmanuel Hamel a rappelé l'importance du développement de la politique des zones d'éducation prioritaires et s'est inquiété du retard du forfait d'externat pour les établissements d'enseignement privé.

M. André Fosset a souligné le déséquilibre entre les crédits transférés aux régions et leurs charges en matière de lycées.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété du coût des regroupements pédagogiques en matière de transports scolaires pour les départements. Il a également marqué son attachement aux examens qui marquaient précédemment chaque fin de cycle et permettaient de vérifier le niveau des élèves.

Après les réponses du rapporteur spécial aux divers intervenants, la Commission a décidé, à la majorité, d'adopter les crédits de l'Education nationale I. Enseignement scolaire pour 1988.

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 1988

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1988 s'élèvent à 175.088 millions de francs dont 173.977 au titre des dépenses ordinaires et 1.111 au titre des dépenses en capital en crédits de paiement.

L'ensemble du budget progresse ainsi de 4,1 % contre 2,1 % en 1987 (+ 4,5 % pour les dépenses en capital et - 36,04 % pour les crédits de paiement).

Cependant, l'augmentation réelle de 1987 à 1988 doit s'apprécier à structures constantes, c'est-à-dire en neutralisant les effets de la décentralisation : celle-ci atteint 4,56 % soit une progression de 4,57 % pour les dépenses ordinaires de 1,59 % pour les crédits de paiement et de 4 % pour les autorisations de programme.

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

	1987		1988		Variation en %
	MF	%	MF	%	
Personnel	159 481,9	94,81	166 890,4	95,32	+ 4,65
Fonctionnement	3 320,8	1,98	3 401,1	1,94	+ 2,42
Intervention	3 663,5	2,18	3 685,6	2,10	+ 0,60
TOTAL D.O.	166 466,2	98,97	173 977,1	99,36	+ 4,50
Investissements :					
- crédits de paiement	1 737,1	1,03	1 110,8	0,64	- 36,10
- autorisations de programme	(960,06)		(988,60)		(+ 2,97)
TOTAL D.O. + C.P.	168 203,3	100	175 087	100	+ 4,09

1) Les dépenses ordinaires

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

ACTIONS (en millions de francs)	1987	1988	Variation 1988/87 en %
1. Administration	44.547,467	46.901,645	+ 5,28
2. Enseignement	121.054,637	126.251,012	+ 4,29
3. Etablissements publics	864,164	824,499	- 4,59
Total	166.466,268	173.977,156	+ 4,51

2) Les dépenses en capital

ACTIONS (en millions de francs)	1987		1988		Variation des crédits de paiement en %
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	
Administration générale	106,1	103,45	98,7	106,9	+ 3,3
Enseignements	352,75	1 628,3	338,7	1 002,7	- 38,4
Etablissements publics	1,2	4,8	1,2	1,2	- 75
TOTAL	960,06	1 737,11	938,6	1 110,8	- 36,1

Pour 1988, le projet de budget d'équipement s'élève à 988 millions de francs en autorisations de programme et 1.100 millions de francs en crédits de paiement.

A structures constantes, en neutralisant les effets de la décentralisation, les moyens progressent de 4 % en autorisations de programme et de 1,6 % en crédits de paiement.

Les mesures nouvelles concernent en particulier :

- la majoration des crédits consacrés aux **matériels pédagogiques** de 585 millions à 608 millions de francs en augmentation de 4,35 %;

- un effort important en faveur des **collectivités d'outre-mer** (+ 14 % en autorisations de paiement pour les constructions du premier degré, - 15,8 % en autorisations de programme pour celles du second degré);

- la maintenance et la modernisation du **parc immobilier administratif** (+ 2,8 %).

B. COMPARAISONS

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

Poids comparé des crédits du ministère de l'Education nationale (en milliards)

	1981 (1) pour mémoire	1986	1987	1988
Education nationale	116,956	185,8	189,900	197,9
dont				
- Enseignement scolaire	103,864	164,7	168,2	175,1
- Enseignement universitaire	13,088	21,1	21,7	22,8
Ministère de la Défense	123,210	108,4 (2)	169,2 (2)	212,8 (3)
Ministère des P.T.T.	100,211	179,4	181,8	171,7 (4)
Budget général de l'Etat	613,522	1.030,6	1.049,4	2.081,6
I.R.P.P.	145	221,3	222,6	220,4
P.I.B.	3.094,419	4.902,7	5.125,2	5.472,8
.....				
Budget de l'Education nationale/Budget de l'Etat	18,9 %	18 %	18,1 %	18,29 %
dont				
- enseignement scolaire/budget de l'Etat	16,8 %	16 %	16 %	16,18 %
- enseignement universitaire/budget de l'Etat	2,1 %	2 %	2,1 %	2,1 %
Budget de la Défense/Budget de l'Etat	20 %	15,4 % (2)	16,1 % (2)	19,6 %
Budget Education nationale/P.I.B.	3,8 %	3,8 %	3,7 %	3,6 %
Budget Education nationale/budget de la Défense	94,9 %	102,2 % (2)	97,4 %	92,9 %
Budget de l'Education nationale/I.R.P.P.	80 %	83,95 %	85,3 %	89,8 %

(1) Avec pension.

(2) Sans les pensions.

(3) Pensions comprises.

(4) Diminution apparente du budget des P.T.T. due à l'assujettissement à la T.V.A. porté de 2 mois en 1987 à 12 mois en 1988.

Le tableau précédent souligne, si besoin était, l'ampleur des masses budgétaires que gère le ministère de l'Education nationale.

Celles-ci représentent en effet 18,3 % du budget total de l'Etat (16,2 % pour la section scolaire). La part du budget de l'Education nationale au sein du budget de l'Etat tend ainsi à progresser depuis trois ans, après la baisse brutale résultant de l'effet du transfert des compétences et des crédits dans le cadre de la décentralisation.

On peut considérer en outre que le produit de l'impôt sur le revenu est presque en totalité absorbé par le budget de l'Education nationale (soit 89,8 % dont 79,42 % pour la section scolaire), compte tenu de l'évolution vraisemblablement durable d'une diminution relative de l'impôt sur le revenu et d'une reprise de la progression du budget de l'Education nationale.

Enfin, le budget de l'Education nationale représente 3,6 % du Produit Intérieur Brut dont 3,2 % pour la seule section scolaire.

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

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

Le tableau ci-dessous décrit l'ensemble des financements de la « dépense intérieure d'éducation » émanant aussi bien de l'Etat, des collectivités locales ou des entreprises que des ménages.

Financement des activités d'éducation et des achats de biens et services liés

Dépenses totales (courantes et en capital) des financeurs finals

(en millions de francs)

ACTIVITÉS FINANCEURS FINALS	Activités d'enseignement					Activités annexes				Total activités d'enseign et activités annexes	Achats de biens et services connexes			Rémuné- ration du per- sonnel d'éduca- tion en forma- tion	Total dépense inté- rieure d'é- ducation	
	de type scolaire					de type extra- scolaire	Total d'acti- vités d'enseign	Adminis- tration générale	Cantines et internats		Autres	Trans- ports scolaires	Fourni- tures et livres scolaires			Habille- ment et loisirs scolaires
	1er degré	2e degré	Appren- tissage	Enseign. supérieur	Enseign. artis- tique											
Education nationale - budget	36 498	69 682	62	18 356		1 175	125 953	4 133	7 923	1 811	139 820	965	193		2 611	143 589
- charges sociales rattachées	12 640	18 229		5 022		188	36 079	1 038	2 715	467	40 299				1 074	41 373
- TOTAL	49 138	88 091	62	23 378		1 363	162 032	5 171	10 638	2 278	180 119	965	193		3 685	184 962
Autres ministères	117	3 588	60	4 061	588	9 909	18 323	1 149	847	97	20 416	26				20 442
total Etat	49 255	91 679	122	27 439	588	11 272	180 355	6 320	11 485	2 375	200 535	991	193		3 685	205 404
Collectivités locales	30 256	6 032	959	607	2 075	1 372	41 301	160	5 048	614	47 123	3 468				50 591
Autres administ. publiques		287	84	403		272	1 046	34	58	63	1 201					1 201
Total administ. publiques	79 511	97 998	1 165	28 449	2 663	12 916	222 702	6 514	16 591	3 052	248 859	4 459	193		3 685	257 196
Entreprises		1 603	1 165	1 650	2	9 244	13 780		273	22	14 075					14 075
Ménages	1 013	1 799		1 206	31	5 990	1 217		12 488	14	23 719	205	7 436	3 326		34 686
TOTAL général	80 524	101 400	2 330	31 305	2 696	28 150	247 699	6 514	29 352	3 088	286 653	4 664	7 629	3 326	3 685	305 957

Le tableau précédent établi en 1987 décrit les dépenses d'éducation de 1984.

Pour les collectivités locales, les dépenses sont évaluées à 50 milliards de francs, cette participation ayant été par la suite très fortement majorée du fait du transfert des compétences intervenu en 1985 et 1986.

Le ministère de l'Education nationale -charges sociales inscrites sur le budget des charges communes incluses- finançait 60 % des dépenses d'éducation.

Enfin, ces dépenses intérieures d'éducation, avec 306 milliards de francs, représentent 7,1 % du P.I.B.

3) Comparaisons internationales

Sur la base des statistiques fournies par l'O.C.D.E., et sous réserve de l'homogénéité des données prises en compte, l'effort comparé en faveur de l'enseignement dans les principaux pays développés est décrit dans les tableaux ci-dessous :

● Dépenses publiques d'enseignement et dépenses publiques totales

Le montant des dépenses publiques d'enseignement (a) (en monnaie nationale et au prix courant) en 1984

Pays	Dépenses ordinaires (millions)	Dépenses en capital (millions)	TOTAL (millions)	Total en % des dépenses publiques totales
Allemagne b)	72 824.0	6 240.4	80 753.0	9.25
Australie c)	11 124.0	847.0	11 970.0	16.30
Autriche	66 453.6	7 203.2	74 262.0	11.38
Belgique d)	256 384.9	13 791.7	270 176.6	10.87
Canada e)	28 692.1	2 295.8	30 988.0	15.07
Finlande b)	15 481.6	1 077.3	16 558.8	14.86
France c)	223 481.0	13 896.0	237 377.0	11.40
Irlande c)	793.4	97.6	891.6	10.70
Italie c)	28 040 275.0	2 190 062.0	30 230 337.0	9.83
Japon c)	..	..	15 304 697.9	15.30
Luxembourg c)	7 900.3 f)	798.9 f)	13 114.7	..
Norvège e)	25 765.0	1 731.0	29 351.0	12.17
Nouvelle-Zélande	1 598.8	148.1	1 746.9	..
Pays-Bas	24 168.0	1 415.2	27 375.0	11.43
Portugal	100 678.2	13 503.0	114 182.1	..
Royaume-Uni	16 007.5	670.8	16 678.3	10.90
Suède	54 190.5	3 209.0	61 539.8	12.23
Suisse	10 155.1	996.4	11 176.6	16.71
Turquie	382 385.0	77 357.0	459 742.0	..
Yougoslavie	210 706.7	20 157.7	235 359.4	..

a) Y compris dans le total les transactions afférentes aux prêts pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie. b) Dépenses totales, publiques et privées. c) 1983. d) Dépenses des ministères de l'Education seulement et en pourcentage des dépenses des gouvernements centraux. e) Y compris les dépenses privées pour l'enseignement public. f) Dépenses de l'administration centrale seulement.

● Part des dépenses totales d'éducation dans le P.I.B.

Montant des dépenses a) (en monnaie nationale et au prix courant) en 1984

Pays	Sources publiques (millions)	Sources privées (millions)	En % du P.I.B.		
			Sources publiques	Sources privées	Total
Allemagne	78 087,9	2 664,8	4,45	0,15	4,60
Australie b)	11 970,0	556,0	6,22	0,29	6,51
Autriche	74 262,0	6 787,0 b)	5,78	0,56 b)	6,34
Belgique c)	268 984,0	..	5,96	..	..
Canada	28 938,1	2 683,0	6,58	0,61	7,19
Finlande	15 274,6	1 201,9	4,96	0,39	5,35
France b)	235 765,0	42 081,0	5,99	1,07	7,06
Irlande b)	891,6	21,9	6,13	0,15	6,28
Italie b)	30 230 337,0	-	5,60	-	5,60
Japon b)	15 304 697,9	3 666 090,1	5,46	1,31	6,77
Luxembourg b)	13 114,7	-	7,38	-	7,38
Norvège	28 715,0	636,0	6,34	0,14	6,48
Nouvelle-Zélande	1 746,9	..	4,51	..	..
Pays-Bas	26 644,0	731,0	6,69	0,18	6,87
Portugal	114 182,1	..	4,07	..	..
Royaume-Uni	16 678,3	..	5,23	..	..
Suède	61 539,8	..	7,79	..	..
Suisse	11 176,6	225,4	5,24	0,11	5,35
Turquie	459 742,0	..	2,52	..	..
Yougoslavie	235 359,4	-	3,54	-	3,54

a) Y compris les transactions afférentes aux prêts pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie. b) 1983. c) Dépenses des ministères de l'Education seulement.

Les tableaux précédents appellent trois observations très générales :

- le rapport entre dépenses publiques d'éducation et dépenses publiques totales situe la France sensiblement dans la moyenne des pays développés (11,40 %);

- le rapport entre dépenses totales d'éducation et P.I.B. situe la France pratiquement en tête (7,1 %) puisque seul le Luxembourg présente un ratio plus élevé (7,38 %).

- la différence entre les deux tendances soulignées ci-dessus résulte de l'importance des financements privés dans notre pays (1,07 % du P.I.B.) qui nous rapproche de la situation du Japon (1,31 % du P.I.B.).

En première analyse, il résulte de ces diverses indications que l'augmentation massive des financements de l'Education dans notre pays n'apparaît pas encore comme une urgence incontestable, si l'on se rapporte à l'effort comparatif mené par d'autres pays développés en matière d'éducation.

Si le rapport du Conseil économique et social sur « les perspectives d'évolution des rapports de l'école et du monde économique face à la nouvelle révolution industrielle » recommandait que la dépense d'éducation passe de 7 à 10 % du P.I.B., il apparaît néanmoins contradictoire de dénoncer d'un côté les dysfonctionnements du système éducatif et d'en appeler par ailleurs à une augmentation massive de la dépense d'éducation.

Une relance ambitieuse de la politique éducative passe avant toute chose par une évaluation des résultats du système scolaire, et par une analyse précise des causes de son mauvais fonctionnement.

C. OBSERVATIONS RELATIVES A LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

1) La présentation par chapitres

La réforme de la « nomenclature budgétaire », motivée par le souci de rationalisation et de simplification de la gestion des crédits de l'enseignement scolaire et impulsée par le ministère du Budget, aboutit à des situations difficilement admissibles.

● En premier lieu, la fusion en un seul chapitre 31.92 des trois chapitres qui distinguaient précédemment les rémunérations des enseignants selon le niveau d'enseignement -écoles, collèges, lycées- contredit le principe de la **spécialité budgétaire**, selon lequel les dépenses doivent être affectées à un objet précis.

Au contraire, cette globalisation des crédits aboutit à créer un chapitre doté d'un crédit de près de **92 milliards de francs qui représente à lui seul 8,5 % du budget total de l'Etat**.

Certes, il peut être opposé que le chapitre 31.92 est « divisé » en trois articles : Ecoles, Collèges et Lycées. Cette réponse ne peut être satisfaisante pour trois raisons :

- tout d'abord, elle méconnaît la possibilité pour l'administration de supprimer à l'avenir cette présentation en trois articles comme elle a pu le faire pour le chapitre 43.01 « Etablissements d'enseignement privé sous contrat-Rémunérations principales », qui fait désormais l'objet d'un article unique « Ecoles, Collèges et Lycées » contre trois l'année dernière.

- D'autre part, la globalisation des chapitres budgétaires constitue une entrave au contrôle parlementaire, le chapitre même s'il ne constitue plus « l'unité » de vote, constituant « l'unité » de contrôle budgétaire.

- Enfin, rien ne s'oppose à ce que la gestion des crédits au sein d'un chapitre aboutisse à modifier largement le montant des dotations affectées à chaque article, alors qu'inversement les virements de crédits entre chapitres sont soumis à des règles beaucoup plus strictes, édictées par l'article 14 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances, et qui contraignent notamment les virements de crédits à rester dans la limite du dixième de la dotation des chapitres intéressés.

Ainsi, désormais, sera-t-il possible, sans limite et sans que le Parlement en soit nécessairement averti, de financer les manques constatés sur tel ou tel article en prélevant sur un autre article. Il devient donc très difficile de suivre avec clarté les crédits affectés à chaque niveau d'enseignement, alors qu'il importe plus que jamais d'en apprécier au contraire les moyens et résultats, en particulier pour les collèges engagés dans une politique de rénovation dont la réussite est décisive pour l'avenir de l'Education nationale.

● De surcroît, la nouvelle « nomenclature budgétaire » aggrave sur d'autres points les entorses au principe de la spécialité budgétaire.

On peut en effet relever certains chapitres, et à l'intérieur de ces chapitres, certains articles, dont l'intitulé ne répond pas à l'objet de la dépense.

Ainsi, par exemple, votre Rapporteur, souhaitant étudier l'évolution des subventions aux organismes péri-scolaires pour compenser les suppressions des mises à disposition, a-t-il eu la surprise de constater que ces dotations étaient inscrites sur le chapitre 43.80 « Interventions diverses » et à l'article 80 « Administration générale et Inspection », intitulés manifestement peu en rapport avec l'objet réel de ces crédits.

2) La présentation par action

Les mêmes observations doivent être formulées à l'encontre de la présentation par actions. Le fascicule budgétaire est ainsi passé d'une présentation en sept actions en une présentation en trois actions. Cinq actions - Ecoles, collèges, lycées, éducation physique et sportive, formation professionnelle - ont été regroupées en une seule action « Enseignements » regroupant 123,25 milliards de francs. Il n'est pas besoin de rappeler ce qui vient d'être dit sur l'intérêt de suivre l'évolution des dotations affectées aux différents niveaux d'enseignement.

A titre de comparaison, le budget des DOM-TOM, avec 1 milliard 800 millions comporte 11 actions et le budget de l'Environnement avec 458 millions est présenté en 6 actions.

I - LE RENFORCEMENT DES MOYENS PEDAGOGIQUES

A. L'ACCROISSEMENT DU POTENTIEL D'ENSEIGNEMENT

1) L'évolution des effectifs d'élèves

L'évolution des effectifs d'élèves prévue pour les rentrées 1987 et 1988 apparaît dans les tableaux ci-dessous :

EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ELEVES prévue pour les rentrées 1987 et 1988 (France métropolitaine + D.O.M.)

Niveaux d'enseignement	Evolution des effectifs en milliers.			
	rentrée 87		rentrée 88	
	public	privé	public	privé
<i>Premier degré</i>	+ 21,9	- 0,1	+ 32,6	+ 1,0
dont :				
<i>Préélémentaire</i>	- 19,6	- 6,5	- 3,7	- 4,5
<i>Elémentaire</i>	+ 40,7	- 6,3	+ 34,7	- 5,3
<i>Spécial 1^{er} degré</i>	+ 0,8	+ 0,1	+ 1,6	+ 0,2
 <i>Second degré</i>	+ 8,3	- 3,8	+ 6,1	- 6,5
dont :				
<i>Premier cycle</i>	- 75,5	- 15,8	- 75,1	- 16,0
<i>Spécial second degré</i>	- 1,3	0,1	- 1,8	-
<i>Second cycle professionnel</i>	- 7,8	- 1,2	- 10	- 1,8
<i>Baccalauréat professionnel</i>	- 13,4	+ 3,2	+ 14,5	+ 2,6
<i>Second cycle général et techno</i>	+ 70,5	+ 7,5	+ 70,2	+ 6,6
<i>Post-baccalauréat</i>	+ 9,0	+ 2,6	+ 8,3	+ 2,1
Total	+ 30,2	- 3,9	+ 38,7	- 5,5
		+ 27,7		+ 33,2

	Effectifs attendus			
	rentrée 87		rentrée 88	
	public	privé	public	privé
<i>Premier degré</i>	5 965,8	956,7	5 998,4	957,7
<i>Second degré</i>	4 637,6	1 200,2	4 643,7	1 193,7
Total	10 603,4	2 156,9	10 642,1	2 151,4
		12 760,3		12 793,5
			+ 33,2	

12.793.500 élèves sont attendus à la rentrée 1988 contre 12.760.300 à la rentrée 1987, soit une progression de l'ordre de 33.200 élèves.

Sous réserve des considérations habituelles sur la fiabilité des prévisions, ces données traduisent trois tendances majeures :

- les effectifs dans les lycées vont progresser très fortement : + 78.600 élèves (+ 70.200 pour le public et + 6.600 pour le privé);

- les collèges voient la diminution démographique se poursuivre : - 91.100 élèves (- 75.100 dans le public et - 16.000 dans le privé);

- les effectifs progressent dans l'enseignement du premier degré : + 33.600 élèves (+ 32.600 dans le public et + 1.000 dans le privé), avec cependant une très nette diminution dans les maternelles : - 8.200 élèves (- 3.700 dans le public, - 4.500 dans le privé).

2) Les créations d'emplois d'enseignants

Les créations d'emplois répondent aux exigences de l'évolution démographique.

Le projet de budget prévoit la création nette de 3.821 emplois budgétaires (contre 4.949 suppressions dans le budget pour 1987).

Au total, les créations d'emplois budgétaires et non budgétaires (y compris les contrats pour le recrutement de maîtres du privé) s'élèvent à 5.116.

S'agissant des personnels enseignants, 4.950 créations d'emplois budgétaires sont prévues (contre 1.563 suppressions en 1987), 1.150 contrats pour le privé (dont 800 à la rentrée de 1988 et 350 au 1er janvier 1988) et 300 emplois gagés sur les ressources de la formation continue.

Les principales créations d'emplois d'enseignant sont les suivantes :

● Au 1er janvier 1988, en consolidation des créations intervenues en cours d'année 1987 (en mesures acquises) :

- 1.000 emplois de certifiés,
- 400 emplois d'instituteurs.

● A la rentrée de 1988 (en mesures nouvelles) :

- 3.000 emplois d'agrégés, de certifiés et de personnels de direction dans les lycées,
- 100 emplois de certifiés et 100 emplois d'instituteurs pour le développement des enseignements artistiques.

CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

	CREATIONS	SUPPRESSIONS	SOLDE
ENSEIGNANTS	Premier degré 100 Second degré + 3 100 Enseign. privé + 800 ----- + 4 000		+ 4 000
PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Informaticiens + 10 ----- + 10	Personnels des services centraux et extérieurs - 594 ----- - 594	- 584
MESURES D'ORDRE		Emplois gagés non utilisés - 75 Solde des transferts .. - 39 Solde des transferts - 81 ----- - 195	- 195
CONSOLIDATION DES MESURES DE LA RENTREE 1987	Premier degré + 400 Second degré + 1 000 Enseign. privé + 350 ----- + 1 750		+ 1 750
SOUS-TOTAL A Emplois budgétaires et contrats	+ 5 760	- 789	<u>+ 4 971</u>
SOUS-TOTAL B Emplois non budgétaires	Formation professionnelle (emplois gagés) + 300	Etablissements publics /..... - 155	+ <u>145</u>
TOTAL A + B	+ 6 060	- 944	<u>+ 5 116</u>

3) L'évolution des taux d'encadrement en personnel enseignant

	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1986-1987 Prévisions	1988-1989 Prévisions
Préélémentaire	28,8	28,7	28,7	28,4	27,9	27,7	27,7
Elementaire	22,7	22,3	22,1	22,1	22,3	22,7	22,9
Spécial Premier degré	11,7	11,5	11,1	11,1	11,1	11,3	11,3
TOTAL PREMIER DEGRE	24	23,8	23,7	23,7	23,7	24	24,1
Collèges	17,5	17,8	18,0	17,9	17,7	17,5	17
Spécial Second degré	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,4	9,3
Lycées	14,3	14,3	14,4	14,7	15,1	15,0	15,5
L.E.P.	12,3	12,1	12,0	11,9	11,8	11,8	11,9
Classes post- baccalauréat	10,6	10,7	11,0	11,5	11,8	11,7	12,1
TOTAL SECOND DEGRE (y compris post-bac.)	15,3	15,4	15,5	15,5	15,4	15,3	15,2

● Dans l'enseignement du second degré et d'une manière générale, **les taux d'encadrement ne subissent pas de modification sensible**; comme l'indique le tableau ci-dessus, ils restent dans une bonne 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 35 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 :

- **l'amélioration des taux d'encadrement dans les collèges** ; les suppressions d'emplois intervenues en 1987 (2.000) se sont révélées en effet inférieures à ce à quoi une application mécanique du taux des maîtres par élèves (1 pour 18) aurait conduit. L'absence « théorique » de suppressions de postes en 1988 malgré la diminution des effectifs, sous réserve des transferts de postes vers les lycées, devrait également renforcer cette tendance ;

- **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.**

Il est donc probable que les transferts d'emplois des collèges vers les lycées effectués l'année dernière se poursuivront en 1988.

Dans l'optique de la « secondarisation » des collèges, dont une des conséquences est le regroupement des crédits de rémunération des collègues et des lycées sur un même chapitre, le projet de loi de finances ne distingue plus formellement entre les emplois affectés à des collèges et ceux affectés à des lycées, la gestion des emplois du second degré étant globalement confiée aux recteurs.

Cette évolution n'est pas en apparence critiquable : elle devra même être accentuée en 1988 si, comme cela peut sembler vraisemblable, les 3.000 emplois affectés aux lycées s'avèrent insuffisants alors que la diminution des effectifs en collèges devrait permettre de dégager des emplois pour les lycées.

Outre le problème de forme quant à la transparence de la présentation des documents budgétaires, déjà évoqué dans l'introduction de ce rapport, cette politique soulève néanmoins un problème de fond.

La diminution des effectifs d'élèves dans les collèges va essentiellement affecter les zones rurales ; il apparaît cependant difficile de supprimer en grand nombre des postes dans les zones rurales en raison des contraintes de la politique d'aménagement du territoire. En conséquence, la crainte apparaît que les transferts de postes des collèges vers les lycées affectent les zones urbaines, où le développement de la scolarisation est le plus fort. Au terme de ce processus, **c'est la rénovation des collèges, à laquelle votre Commission a unanimement marqué son attachement, qui pourrait marquer le pas.**

● Dans l'enseignement du premier degré, le **nombre d'élèves par classe est en baisse depuis plusieurs années** : le taux moyen en 1986 était ainsi de 24,1 élèves par classe.

Le projet de budget ne prévoit cette année aucune suppression d'emploi d'enseignant; à l'inverse, il régularise les «400 créations en sur-nombre» autorisées à la rentrée de 1987.

Il peut cependant sembler contradictoire que les prévisions tablent sur une progression des effectifs d'élèves (+ 32.500 à la rentrée de 1988) alors que le budget ne crée aucun emploi d'instituteur.

Votre Commission considère cependant que, même si les fermetures de classes en milieu rural augmentent (cf. tableau ci-dessous), l'accélération des regroupements pédagogiques apparaît une mesure préférable au maintien des classes uniques.

Votre Rapporteur considère en effet que l'amélioration des conditions d'enseignement en zone rurale ne passe plus par le maintien à tout prix des classes à faibles effectifs mais plutôt par la mise en place de structures et de systèmes adaptés au monde rural et à sa diversité.

Dans ce cadre, le développement des regroupements pédagogiques intercommunaux qui permettent de constituer une véritable école avec des classes à effectifs plus homogènes, est un facteur positif. De même, la multiplication des structures de soutien et des actions de décroisement contribue à rompre l'isolement.

Par ailleurs, les créations de postes d'instituteurs au cours des années passées ne tenaient pas compte de la baisse démographique (moins 300.000 élèves entre 1981 et 1986), de telle façon qu'une bonne partie de ces postes n'étaient pas affectées à des tâches d'enseignement.

Ainsi, les taux d'encadrement ne se sont guère modifiés depuis dix ans à l'école primaire pour la majorité des élèves. Le redéploiement de ces effectifs, compte tenu des réalités locales, devrait ainsi permettre de maintenir la pré-scolarisation ainsi que l'encadrement à leur niveau actuel.

Malgré les craintes qui avaient pu être émises, **la préscolarisation des enfants a été marquée, en 1986, par une très nette amélioration** : le taux de préscolarisation des 2 à 5 ans est ainsi passé de 72,18 % en 1985 à 72,72 % en 1986 et le taux de préscolarisation à 2 ans et 3 ans a respectivement augmenté de 1,53 % et 1,65 % en trois ans.

**Ouvertures et fermetures de classes arrêtées au 1er juin 1987
pour la rentrée 1987**

	Pré- élémentaire	Elémentaire	TOTAL
Ouvertures	798	1.775	2.573
Fermetures	- 921	- 2.980	- 3.901
TOTAL	- 123	- 1.205	- 1.328

B. LA PRIORITE EN FAVEUR DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES

1) Les enseignements artistiques dans les écoles

Dans le cadre de la priorité gouvernementale en faveur des enseignements artistiques, un programme de développement de ces enseignements dans le premier degré a été lancé en 1987, financé par les mesures nouvelles figurant au budget. Quatre mesures étaient prévues :

- L'organisation d'une Semaine des arts dans les établissements scolaires afin de présenter au public et aux médias le travail accompli dans les établissements scolaires ;

- Le développement des classes culturelles qui permettait d'augmenter le nombre de ces classes, jusqu'alors très limité, tout en diversifiant les domaines artistiques concernés (à l'origine, seulement les arts plastiques) ;

- La mise en place d'actions conjointes de formation par les Ecoles normales et les établissements d'enseignement placés sous la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication (Ecoles d'Art, conservatoires...). Les inspecteurs d'académie ont été invités à encourager ce type de collaboration, et à étudier la possibilité d'une élaboration en commun de projets de formation au bénéfice de formateurs et d'instituteurs pour l'année scolaire 1987-1988.

- L'ouverture d'ateliers de pratique artistique au sein des Ecoles normales pour permettre aux élèves-instituteurs d'acquérir une pratique artistique.

Par ailleurs, il a été décidé que les enseignements artistiques figuraient parmi les thèmes essentiels des stages d'initiative nationale pour la formation continue des formateurs d'instituteurs dans les Ecoles normales au cours de l'année 1987-1988.

Ce programme sera poursuivi et amplifié en 1988 ; il est ainsi prévu :

- une nouvelle augmentation du nombre de classes culturelles, pour lesquelles un crédit de 2 millions de francs figure au projet de budget 1988 ;

- un effort accru en faveur de la formation initiale et continue des maîtres par l'inscription d'un crédit nouveau de **12,5 millions de francs pour la formation des maîtres** (chapitre 36-70 et 37-70) au projet de budget 1988, la multiplication, dans les actions de formation, d'interventions de professionnels associés (mesure nouvelle de 3 millions de francs prévue au budget 1988) et la création, à la rentrée 1988, de **100 postes d'instituteurs maîtres-formateurs dans les disciplines artistiques**.

Au total, les mesures nouvelles figurant au projet de budget 1988 pour favoriser le développement des enseignements artistiques à l'école primaire s'élèvent à **17,5 millions de francs**.

2) les enseignements artistiques dans le second degré

Dans le cadre du projet de loi sur le développement des enseignements artistiques actuellement discuté au Parlement, des mesures financières d'accompagnement sont prévues au budget du ministère de l'Éducation nationale pour 1988.

Ces moyens supplémentaires, d'un montant de 66,5 millions de francs pour l'enseignement secondaire, serviront à améliorer de manière sensible, dès l'an prochain, les dispositifs mis en place dans les établissements scolaires afin d'assurer une éducation artistique de base à tous les jeunes.

La Direction des lycées et collèges va poursuivre cet effort dans plusieurs directions :

- un crédit de **5,7 millions de francs** est dégagé pour permettre la mise en place d'**actions de formation continue** des enseignants, en particulier des P.E.G.C., à valence artistique, en vue de l'adaptation de leur formation à l'évolution des enseignements artistiques ;

- **3 millions de francs** seront par ailleurs consacrés à la mise en place d'**actions de formation conjointes** Education/Culture ; elles concerneront notamment les enseignants prenant en charge, en collaboration avec des professionnels de l'art, des ateliers de pratique artistique qui devraient leur permettre à la fois de parfaire leurs connaissances et d'affiner leur pratique.

Des moyens en emplois (5,1 millions de francs en 1/3 d'année) permettront la création de **100 postes de professeurs certifiés**, destinée à réduire le déficit en heures d'enseignement.

autres moyens (19 millions de francs) principalement sous forme de crédits supplémentaires seront réservés à l'ouverture d'ateliers et de classes à horaires aménagés.

Millions de francs sont prévus pour l'achat de matériel et la création de produits pédagogiques en vue d'aider à la sensibilisation artistique du public scolaire.

Pour favoriser l'ouverture du milieu scolaire vers les institutions culturelles, des actions interministérielles seront mises en place et financées conjointement par l'Education nationale (7 millions de francs) et le ministère de la Culture qui concerneront notamment le développement de services éducatifs implantés dans les établissements culturels (musées, archives, monuments historiques).

Enfin, l'enseignement privé bénéficiera d'une mesure nouvelle de 7,8 millions de francs principalement destinée à la formation des maîtres dans les disciplines artistiques.

Au total, tous niveaux d'enseignement confondus, une enveloppe globale de 74 millions de francs en mesures nouvelles est prévue pour le projet de budget.

Les crédits correspondent en fait à 92 millions de francs, en comptant les emplois en année pleine auxquels s'ajouteront 22 millions de francs affectés par le ministère de la Culture et de la Communication sur sa propre dotation à des actions destinées en milieu scolaire.

C. LE RATTRAPAGE DES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

L'évolution des crédits est décrite dans le tableau ci-dessous.

**Crédits de l'enseignement privé
(en millions de francs)**

	1987	1988	Augmentation
Rémunérations des personnels Ch. 43-01 ...	18.116	18.802	3,8 %
.....			
Fonctionnement des établissements Ch. 43-02	2.433	2.691	10,6 %
.....			
Autres subventions Ch. 43-03	250	309	23,6 %
TOTAL	20.799	21.802	4,8 %

Les moyens alloués à l'enseignement privé progressent de 4,8 % contre 4 % pour les crédits de l'enseignement public, soulignant l'effort de rattrapage amorcé en 1987. Celui-ci porte en priorité sur la formation des enseignants et les moyens de fonctionnement, les créations d'emplois dans le privé résultant du strict principe de parité.

- **Les moyens en personnel** sont donc accrus en 1988 en tenant compte des créations prévues dans le public rapportées au nombre d'élèves que scolarise le privé.

Le projet de budget prévoit les crédits nécessaires à la passation de 800 contrats nouveaux à la rentrée de 1988, ces postes nouveaux étant attribués aux lycées à l'instar des créations d'emplois dans l'enseignement public.

Le projet de budget prévoit enfin, en mesures acquises, la régularisation des 350 contrats autorisés en surnombre à la rentrée de 1987.

- **Les crédits de formation continue** bénéficient d'une mesure nouvelle de 17 millions de francs, poursuivant l'effort engagé dans le cadre du budget de 1987.

- **Les crédits d'acquisition de matériels informatiques** bénéficient d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs et de la reconduction des crédits ouverts en 1987, soit 60 millions de francs.

Ces mesures permettent d'achever le plan d'équipement informatique des établissements privés décidé en 1986 pour un montant de 300 millions de francs.

Il est ainsi définitivement mis fin à l'injustice que votre Commission avait fermement dénoncée, qui avait consisté à exclure l'enseignement privé du bénéfice du plan « informatique pour tous ».

- **Le rattrapage du forfait d'externat** constitue l'aspect le plus délicat de la politique menée par le ministère à l'égard de l'enseignement privé.

On entend par « forfait d'externat » la part consacrée par le budget de l'Education nationale au financement des **dépenses de personnels non-enseignants** et la part des dépenses des collectivités locales pour le **fonctionnement matériel**.

Les crédits pour le fonctionnement matériel progressent en 1988 comme la dotation générale de décentralisation (+ 4,73 %) à laquelle ils sont désormais intégrés, après qu'un effort significatif ait été réalisé dans le cadre du budget de 1987.

C'est donc la part payée par l'Etat qui soulève aujourd'hui le plus de difficultés : une commission a ainsi été chargée d'évaluer le retard accumulé ces dernières années dans le paiement par l'Etat des dépenses de personnels non-enseignants : celui-ci a été évalué à 723 millions de francs.

Le projet de budget prévoit une première mesure de rattrapage de 150 millions de francs. Il faudrait donc cinq années pour que l'Etat solde le retard, délai qui paraît difficilement admissible.

Le ministre délégué chargé du Budget a annoncé à l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier que ce rattrapage s'effectuerait en trois ans grâce à une mesure supplémentaire de 100 millions de francs, portant à 250 millions de francs le rattrapage au titre de 1988.

Cet engagement sur 100 millions de francs supplémentaires ne s'est pour l'instant traduit par aucune majoration effective de crédits dans le projet de budget ; votre Commission souhaite que la discussion au Sénat apporte plus de précisions sur ce point.

II. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE

Le projet de budget pour 1988 prolonge la politique engagée en 1987 dans une double direction :

- mieux maîtriser le budget de l'Education nationale par la rationalisation des dépenses non directement liées à l'enseignement ;
- poursuivre la modernisation des services administratifs afin d'améliorer à la fois l'efficacité et les conditions de travail des personnels.

Ce projet de budget accélère le mouvement visant à adapter l'Education nationale à la contrainte de productivité qui s'impose à l'ensemble des administrations de l'Etat.

A. LA RIGUEUR AU NIVEAU DES EMPLOIS DE NON-ENSEIGNANTS

1) Les suppressions d'emplois de l'administration

Le projet de budget prévoit la suppression de 594 emplois, concernant exclusivement les services centraux et extérieurs de l'Education nationale (cf: page 19).

Le ministère précise que « cette réduction sera mise en oeuvre après un examen attentif de l'organisation et du fonctionnement des rectorats et des inspections académiques. A cet effet, des crédits sont prévus pour que la politique d'audits engagée en 1987 soit poursuivie en 1988 ».

Au total, sur les années 1986, 1987 et 1988, le nombre des suppressions d'emplois de non-enseignants s'élèvera à 4.342.

2) Les suppressions de postes dans les établissements publics

Le tableau ci-dessous décrit la répartition des 175 suppressions d'emplois prévues en 1988 entre les six établissements publics nationaux. Cette mesure succède à la suppression de 115 emplois en 1987.

Suppressions d'emplois dans les établissements publics

Établissements	1987	Économies			Mouvements d'emplois			Mesures nouvelles	1988			
		- 1,5 %	Économies supplémentaires	Total	Transfert entre E.P.A.	Transformations d'emplois	Échanges d'emplois avec directions		Solde	% de réduction	Transfert D.L.C. (3)	Effectifs 1988
I.N.R.P.....	329	- 5	- 38 (1)	- 43	- 4	- 1/ + 1			- 47	- 14,3	-	282
O.N.I.S.E.P.....	565	- 8	- 27 (2)	- 35		- 3/ + 3	3/ + 3	-	- 35	- 6,2	-	530
C.N.D.P.....	2 392	- 36	- 26	- 62	-	- 3/ + 3	- 3/ + 3	- 4/ + 4	- 62	- 2,6	-	2 330
C.E.R.E.Q.....	118	- 1	- 2 (2)	- 3	-	-	-	- 1/ + 1	- 3	- 2,5	-	115
C.N.E.D.....	1 081	- 16	- 23	- 39	-	- 8/ + 7	- 1/ + 1	- 7/ + 10	- 37	- 3,4	+ 20	1 064
C.I.E.P.....	141	-	-	-	+ 4	- 5/ + 5	- 1/ + 5	- 3/ + 4	+ 9	+ 6,4	-	150
Total.....	4 626	- 66	- 116	- 182	-	1	+ 4	+ 4	- 175	- 3,78	+ 20	4 471

(1) Dont 10 en 1/3 d'année
(2) En tiers d'année.
(3) Emplois de réadaptation - chapitre 31-33.

Les effectifs totaux des établissements publics sont ainsi ramenés de 4.626 en 1987 à 4.471 en 1988.

Ces mesures s'inscrivent dans le prolongement des observations de la Cour des Comptes dans son rapport public de 1986 et dont votre Commission avait pu largement se faire l'écho.

Ainsi à propos du Centre national d'enseignement à distance, la Haute Juridiction avait souligné l'importance des sureffectifs et le faible rendement des enseignants, « 378 professeurs du second degré n'atteignant pas 20 % de leur service théorique et 126 pas 10 % »... Sur 1.081 emplois du C.N.E.D., 37 sont supprimés.

L'autre mesure la plus significative concerne l'Institut national de la Recherche pédagogique dont les effectifs diminuent de 14,3 %. Là aussi, la Cour avait noté la faible productivité des personnels, notamment de ceux affectés à la bibliothèque : elle notait, par exemple, qu'1,06 ouvrage était classé par jour ouvrable et par documentaliste.

D'une manière générale, ces mesures s'inscrivent dans la perspective de la nécessaire restructuration et de la réorganisation de ces organismes.

B. L'AMELIORATION DE LA GESTION

1) La modernisation de la gestion

Le projet de budget prévoit une mesure nouvelle de 33,3 millions de francs destinée à la modernisation de l'administration, soit une progression de 8 % des dotations affectées à ce type d'action.

En outre, **10 ingénieurs informaticiens de haut niveau** sont recrutés afin de poursuivre l'effort de modernisation de la gestion des services.

Enfin, l'objectif du ministre de l'Education nationale est la réalisation d'audits dans l'ensemble des rectorats d'ici la fin de l'année 1988.

2) La déconcentration

Les lignes directrices de la politique de déconcentration reposent sur les principes suivants : la simplification de actes de gestion administrative, la clarification des procédures, l'allègement des tâches, l'économie des moyens.

Il s'agit d'accroître l'efficacité de l'Education, d'augmenter la responsabilité de ses agents et de donner aux élus locaux des interlocuteurs responsables pouvant décider au nom de l'Etat. Désormais, les présidents de conseils régionaux et généraux trouveront respectivement auprès des recteurs et des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education, des représentants du ministre disposant des compétences nécessaires.

A cet effet, une centaine de mesures de déconcentration ont été retenues à partir d'un réexamen systématique de la répartition des compétences et des tâches entre l'administration centrale, les rectorats, les inspections académiques et les établissements.

La mise en application par étapes successives de ces mesures se traduit principalement par des transferts de compétences de l'administration centrale vers les recteurs, de l'administration centrale ou des recteurs vers les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education ainsi que vers les chefs d'établissement.

Cette nouvelle répartition des compétences vise à clarifier les niveaux de responsabilité en donnant aux autorités déconcentrées des blocs de compétences par l'attribution de domaines de responsabilité clairement définis, à simplifier et alléger la gestion des personnels, enfin à rapprocher les décisions des usagers.

Deux décrets-cadres définissent le champ des nouvelles responsabilités des recteurs et inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education. Le décret du 5 mai 1987 attribue un ensemble homogène de responsabilités aux inspecteurs d'académie, permettant au ministre de répartir ses pouvoirs entre ces deux catégories de chefs de services des services extérieurs, en matière notamment d'organisation et de fonctionnement des établissements d'enseignement. Le décret n° 85-899 du 21 août 1985 modifié, porte à la fois sur l'ensemble des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, ainsi que sur l'ensemble des personnels enseignants et d'éducation du second degré. Il introduit une déconcentration totale des personnels de catégorie C et D, très large pour ceux de la catégorie B et accrue pour les personnels de la catégorie A.

Ce dispositif de déconcentration permet au ministère de l'Education nationale de réaliser une avancée décisive dans ce domaine qui le place plus particulièrement en tête des ministères pour la gestion déconcentrée des personnels.

3) L'organisation des examens et concours

Une mesure de 40 millions de francs a pour effet de faire progresser de 10 % les crédits d'examens et concours, afin de prendre en compte l'augmentation importante des candidats aux examens, en particulier dans les enseignements techniques et professionnels.

La gestion du chapitre 37-82 relatif aux examens et concours pose un double problème :

- un problème de sous-estimation des crédits en loi de finances initiale qui nuit à la sincérité des évaluations de crédits soumises au vote du Parlement. Chaque année, la dotation initiale s'avère très largement insuffisante, les dépassements de crédits pouvant aller jusqu'à 45 % du montant initial de la dotation du chapitre;

- un problème plus général qui résulte de la très forte progression des dépenses, liées non seulement à l'évolution de la scolarité mais aussi au laxisme et aux irrégularités qui affectent la gestion de ce chapitre, ainsi que la Cour des Comptes l'avait noté dans son rapport public de 1986.

A cet égard, votre Commission souhaite que les mesures contenues dans le circulaire n° 86-345 du 14 novembre 1986 aient pu apporter les améliorations souhaitables.

4) La revalorisation des carrières des corps administratifs

La politique visant à **associer la recherche des gains de productivité et la valorisation des carrières** sera poursuivie en 1988.

Des possibilités de promotion supplémentaires seront offertes aux différents corps administratifs. Celles-ci profiteront notamment aux attachés de l'administration centrale, aux secrétaires de documentation, secrétaires d'administration scolaire et universitaire, attachés d'administration scolaire et universitaire ou aux conseillers d'administration scolaire et universitaire.

De même, les infirmières de santé scolaire pourront bénéficier de l'attribution des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires.

Il est prévu pour financer ces mesures un crédit de 9 millions de francs.

III. DES MESURES POUR PREPARER L'AVENIR

Depuis 1986, le ministre de l'Education nationale a engagé une politique ambitieuse et courageuse pour améliorer la qualité de l'enseignement et adapter notre système éducatif aux défis du futur.

Cette politique apparaît d'autant plus méritoire que la structure de l'Education nationale apparaît trop lourde ou trop inerte pour que l'on puisse en attendre des modifications sensibles ou rapides.

Votre Commission rappelle en effet chaque année la rigidité extrême d'un budget dont les services votés représentent 97 % des crédits demandés au Parlement. Les mesures acquises, en raison de l'importance des dépenses de personnel (95 % de l'ensemble) s'avèrent particulièrement lourdes : 3,136 milliards de francs en dépenses ordinaires. La progression « naturelle » du budget du fait des mesures acquises est ainsi de l'ordre de 1,9 %.

La possibilité de dégager des marges de manoeuvre apparaît en conséquence, dans un contexte budgétaire dont personne n'ignore les contraintes, particulièrement étroite.

Pour cette raison, les mesures nouvelles contenues dans ce projet de budget (5,2 milliards de francs) ne peuvent que partiellement et inégalement prendre en compte les exigences d'adaptation du système scolaire.

Elles contribuent néanmoins à la mise en place de l'environnement nécessaire à la mutation inévitable de l'Education nationale.

A. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT

1) Une politique de l'évaluation et de la prospective

Une direction chargée de la prospective et de l'évaluation a été créée afin de procéder à une étude sur les perspectives d'évolution à moyen terme de l'Education nationale.

De même, le ministère a engagé une politique destinée à améliorer les moyens statistiques de prévisions de l'évolution des effectifs.

Le groupe de réflexion, dirigé par M. Jacques LESOURNE, remettra prochainement ses conclusions.

Il est cependant regrettable que des premiers éléments de réflexion n'aient pu être portés à la connaissance du Parlement dans la perspective de la discussion du projet de budget pour 1988.

2) La réhabilitation de l'encadrement

Votre Rapporteur considère que le renforcement des moyens et de la fonction d'encadrement constitue le préalable à l'amélioration de l'efficacité du système scolaire.

Les mesures prises depuis 1987 apparaissent à cet égard symboliques et décisives.

- Le budget pour 1987 contenait les crédits pour la création du grade de **maître-directeur d'école**, soit 9,7 millions de francs.

Le décret du 2 février 1987 prévoit les conditions de recrutement des maîtres-directeurs. Un plan de six ans pour le recrutement d'environ 8.200 maîtres-directeurs est ainsi mis en place.

Les maîtres-directeurs sont nommés par voie d'inscription sur deux listes d'aptitude distinctes :

- la première est ouverte aux instituteurs justifiant de trois ans d'expérience (cinq ans en 1987) et destinée à pourvoir les emplois de direction vacants à la rentrée scolaire;

- la seconde est destinée à nommer les anciens directeurs d'école dans l'emploi de maître-directeur, mais sans changement du lieu d'affectation.

Les candidats inscrits sur les listes d'aptitude sont délégués dans les fonctions de maître-directeur, avant que leur nomination définitive ne soit prononcée.

A ce jour, et selon les informations fournies par le ministère, 1.730 délégations ont été décidées à la rentrée de 1987 sur les 3.250 postes de direction vacants et 6.800 anciens directeurs d'écoles ont été nommés maîtres-directeurs.

La bonification indiciaire applicable aux maîtres-directeurs d'école est de 30 points. Elle se traduit par une revalorisation du traitement mensuel de l'ordre de 670 francs.

Compte tenu du caractère insuffisamment attractif de cette mesure, il a été décidé que la bonification indiciaire serait fixée à 40 points pour les maîtres-directeurs de 10 classes et plus (soit une revalorisation de la rémunération de l'ordre de 900 francs).

30,5 millions sont inscrits dans le projet de budget au chapitre 31-92, article 50, pour financer la création des maîtres-directeurs (y compris l'extension en année pleine de la majoration de la bonification indiciaire au 1er septembre 1987, soit 19,4 millions de francs).

- Tout aussi importantes sont les mesures décidées pour la préparation du nouveau **statut de chef d'établissement du second degré** dont l'achèvement semblerait imminent. L'augmentation de rémunérations qui devrait en résulter, se traduit par l'inscription d'une provision de 12 millions de francs. La reconnaissance des missions et des responsabilités des chefs d'établissements est ainsi clairement affirmée.

Votre Commission ne saurait trop insister sur la portée de ces mesures : non seulement elles réhabilitent les fonctions hiérarchiques et de direction, **mais, en outre, elles élargissent et diversifient les possibilités de carrière des enseignants**; à ce titre, elles sont de nature à restaurer l'attraction de la carrière d'enseignant auprès des étudiants.

- Les projets relatifs aux corps d'inspection s'inscrivent dans la même perspective.

Le projet de loi de finances pour 1988 comprend une mesure traduisant la modification de l'échelle indiciaire des corps des Inspecteurs départementaux de l'Education nationale, Inspecteurs de l'enseignement technique et Inspecteurs de l'information et de l'orientation par transformation de l'échelon fonctionnel en un 9ème échelon correspondant au même indice terminal (725).

Cette mesure met en accord le droit avec les faits, puisque de nombreux personnels d'inspection accédaient à l'échelon fonctionnel grâce à des surnombres budgétaires, en vertu d'une autorisation du Premier ministre. Elle harmonise par ailleurs les modalités de gestion de ces trois corps.

B. LA RESTAURATION DE LA FONCTION D'ENSEIGNANT

Evoquant l'Education nationale, qui n'insiste pas aujourd'hui sur la revalorisation du métier d'enseignant, l'insuffisance de la rémunération ou les difficultés de recrutement ?

Ce « consensus » est pourtant bien tardif. Il a fallu non seulement la crise actuelle du recrutement mais surtout la ténacité du ministre de l'Education nationale pour que ces thèmes fassent l'objet d'une telle unanimité.

Les réponses apportées à ces questions par le projet de budget sont néanmoins encore limitées.

1) La revalorisation de la carrière

Nul doute que la revalorisation de la carrière enseignante est de nature à remédier à la désaffection pour les concours de recrutement d'enseignants. Néanmoins, l'amélioration des carrières doit être une fin en soi : elle traduit l'attention qu'un pays apporte à l'instruction de ses enfants.

a) Le problème de la rémunération

Tout a été dit sur l'insuffisance des rémunérations d'enseignants. Les chiffres méritent cependant d'être rappelés. Le traitement net d'un instituteur en début de carrière s'établit à 5.998 francs par mois, à 6.693 francs par mois pour un certifié et 7.746 francs par mois pour un agrégé.

b) Les mesures contenues dans le projet de budget

Le projet de budget contient à la fois la traduction des engagements de l'Etat à l'égard des personnels mais aussi des mesures nouvelles confirmant l'amorce d'une politique d'élévation de la qualification du corps enseignant.

● Près de 1.280 millions de francs sont consacrés à la **poursuite des plans précédemment engagés**. Ces mesures concernent notamment :

- la dernière tranche du plan de revalorisation de la carrière des instituteurs pour un coût de 1.149 millions de francs.

Ce plan se sera traduit pour 3.570.000 instituteurs du public et du privé et 120.000 retraités par une augmentation de 28 points par échelon (soit 628 francs par mois) et de 44 points pour le dernier échelon (soit 986 francs par mois).

Votre Rapporteur rappelle enfin que le coût total de ce plan, décidé par le Gouvernement de M. Pierre Mauroy, se sera élevé à quelque 3,5 milliards de francs ; **les budgets de 1987 et 1988 en auront financé près de 60 %, soit 2 milliards de francs.**

- la dernière tranche du plan de promotion des professeurs adjoints d'éducation physique et sportive au corps des chargés d'enseignement pour un coût de 6,58 millions de francs.

Au total, 9.000 professeurs adjoints auront bénéficié de la promotion dans le corps des chargés d'enseignement ;

- la transformation de 1.940 emplois de professeurs de lycée professionnel du premier grade et 160 emplois de professeurs techniques, chefs de travaux des lycées professionnels, en emplois de professeurs de lycées professionnel du second grade et de personnels de direction.

Le coût de cette mesure s'élève à 13,89 millions de francs.

- la dernière tranche du plan de résorption de l'auxiliariat dans le second degré pour un coût de 0,02 million de francs ;

- la revalorisation de la situation des instructeurs (coût : 2,34 millions de francs) ;

- la revalorisation de la situation des maîtres de l'enseignement privé en application des lois du 31 décembre 1959 et du 25 novembre 1977 pour un coût de 34,54 millions de francs ;

- enfin, la revalorisation de diverses indemnités concernant l'ensemble des corps enseignants et non-enseignants (pour un coût de 19 millions de francs).

● **Les mesures nouvelles** contenues dans le projet de budget (soit 34 millions de francs) concourent à améliorer qualification et carrière des enseignants. Elles concernent :

- la transformation de 1.541 emplois de P.E.G.C. en emplois de professeurs certifiés et personnels de direction de collègue ;

- la création de 105 emplois d'agrégés hors classe et de professeurs de chaire supérieure ;

- l'attribution d'une indemnité de conseil de classe aux professeurs enseignant dans les classes de quatrième des lycées professionnels (coût : 18 millions de francs).

c) D'autres aménagements souhaitables

Une étude sur les problèmes de recrutement et la revalorisation de la carrière des enseignants a été confiée à M. Jean-Pierre BOISIVON, direc-

teur de l'évaluation et de la prospective. Les conclusions de cette enquête seront connues prochainement et devraient contribuer à l'élaboration d'un plan de recrutement à moyen terme.

Il apparaît néanmoins d'ores et déjà que le premier motif de carence des candidatures aux concours résulte de l'absence de perspective de déroulement de carrière.

Les mesures relatives aux fonctions d'encadrement répondent à cette exigence de diversification des carrières.

Cependant, d'autres mesures doivent être imaginées.

Pour les professeurs certifiés par exemple (soit 128.000 enseignants), les perspectives apparaissent particulièrement ternes; elles sont mêmes inexistantes pendant les quinze dernières années de carrière, c'est-à-dire une fois atteint le onzième échelon.

Alors que les P.E.G.C. sont intégrés dans ce corps, peu de possibilités de promotion sont réciproquement reconnues aux certifiés. La faculté de présenter les concours de l'agrégation s'adresse en fait aux jeunes enseignants en poste : peu de professeurs de plus de 15 ans d'expérience en usent.

Votre Commission insiste ainsi sur l'intérêt de procédures de promotion interne, pour un corps qui souffre d'asphyxie.

La création d'une catégorie hors classe aurait des conséquences budgétaires minimales comparées à la revitalisation des carrières qu'elle pourrait générer.

En outre, la diversification du métier d'enseignant, grâce à des possibilités de mobilité externe, doit être étudiée.

2) Les problèmes de recrutement

Il est surprenant que sur les questions de carrière comme sur celles relatives aux difficultés du recrutement, le Parlement n'ait toujours pas eu à connaître des projets que le ministère souhaite mettre en oeuvre, celui-ci se proposant de les porter à la connaissance de la représentation nationale dans le courant du mois de décembre. Cette situation contribue cependant à déconnecter la discussion de ce projet de budget des perspectives véritables de l'Education nationale.

● **Dans le premier degré**, pour lequel les concours de recrutements sont organisés au niveau académique, plusieurs exemples illustrent les carences de candidatures :

- dans l'Académie de Versailles, en 1986, 200 candidats seulement se sont présentés pour 200 postes à pourvoir; en 1987, 800 candidats étaient présents pour 700 postes; une session supplémentaire a été organisée avec des conditions d'admission assouplies qui a finalement permis de recruter 816 élèves instituteurs au total, alors que les besoins de l'Académie sont très supérieurs;

- dans les Académies du Nord, la situation est généralement mauvaise (14 places non pourvues dans la Meuse, 10 dans le Nord) alors qu'elle n'est acceptable que dans le Sud (Aix-Marseille ou Toulouse), dans l'Académie de Rennes, qui constitue un cas exceptionnel.

● **Dans le second degré**, les difficultés sont identiques. Elles affectent principalement le concours du C.A.P.E.S. : en 1987, toutes disciplines confondues, il n'y avait que 4,4 candidats par poste contre 5,5 en 1986. En outre, dans quelques disciplines, la situation est particulièrement alarmante : en mathématiques, il y avait en 1987 1,6 candidat par poste (1.250 candidats pour 935 places).

Le problème n'affecte pas que les disciplines scientifiques, mais aussi le recrutement en **lettres classiques** : le ratio de candidats par poste se situe aux alentours de 1,5.

Si la désaffection pour les carrières scientifiques doit être rapprochée de la rémunération très supérieure que les candidats potentiels peuvent obtenir dans le secteur privé, la situation en lettres classiques semblerait indiquer que la question de la rémunération ne peut tout expliquer.

Les raisons de la démotivation ont déjà été évoquées à propos du déroulement de carrière, qui offre peu d'intérêt. Une autre tendance pourrait cependant être dégagée : les raisons qui ont justifié ces vingt dernières années l'attrait de la fonction enseignante (sécurité de l'emploi, absence de concurrence, etc...) se révèlent aujourd'hui inadaptées à l'évolution des mentalités.

● **L'ampleur des besoins** indique que l'Education nationale ne peut plus se satisfaire des demi-mesures.

Si l'on tient compte en effet de l'évolution des effectifs démographiques, de la progression de la scolarisation, des arrivées massives en retraite des enseignants recrutés dans les années 1950 et 1960, ce sont 15.000 enseignants du secondaire qui devront être recrutés tous les ans d'ici l'an 2000; on avance également le chiffre de 300.000 recrutements nécessaires, tous niveaux confondus, d'ici l'an 2000.

Il est donc indispensable que les universités retrouvent leur vocation à la formation des maîtres. Celle-ci s'est progressivement délitée au cours des vingt dernières années, **les à-coups dans les recrutements et les perspectives incertaines concernant les postes mis au concours expliquant très largement cette évolution.**

Seule une programmation pluriannuelle des recrutements, établie en concertation avec les universités et assurant une certaine régularité, peut inverser cette tendance. Le ministère s'est déjà engagé dans cette voie en publiant dès septembre 1987 le nombre de postes mis au concours en 1988 dans chaque discipline.

L'instauration d'un pré-recrutement - la restauration, devrait-on écrire, le pré-recrutement ayant existé jusqu'en 1978 - pour les disciplines scientifiques paraîtrait une solution intéressante. Votre Commission n'ignore cependant ni son coût, ni sa lourdeur, puisqu'elle se traduirait directement par des créations d'emplois.

Le principe consistant à réserver les postes de maîtres d'internat aux étudiants préparant les concours de recrutement d'enseignants pourrait également être étudié.

C. LA DECENTRALISATION ET LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

1) L'évolution des crédits

La manière dont les collectivités locales peuvent assurer leurs compétences en matière scolaire, en application de la loi du 22 juillet 1983 modifiée et complétée par la loi du 25 juin 1985, ne peut être évoquée qu'incidemment par votre Rapporteur, les dotations aux collectivités locales pour le financement des charges en matière scolaire étant inscrites sur le budget de l'Intérieur.

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

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

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) est attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent. Le décret n° 85-1036 du 19 septembre 1985 fixe les conditions selon lesquelles cette dotation est répartie entre les régions.

En 1987, son montant s'élève à 2.181 millions de francs en autorisations de programme et à 1.606 millions de francs en crédits de paiement. L'écart entre les crédits de paiement et autorisations de programme doit être progressivement comblé au cours des prochains exercices.

La dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) est attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges. Cette dotation est répartie chaque année en deux temps :

- au niveau régional, en fonction de critères objectifs reflétant la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable;

- entre les départements d'une même région, par la conférence des présidents des conseils généraux ou, à défaut d'accord, par le représentant de l'Etat dans la région.

En 1987, cette dotation s'élève à 1.054 millions de francs en autorisations de programme et 789 millions de francs en crédits de paiement. En 1988, cette dotation s'élèvera à 1.090 millions de francs en autorisations de programme et à 1.056 millions de francs en crédits de paiement.

Evolution des crédits décentralisés

Autorisations de programme :	
- Dotation régionale d'équipement scolaire (budget de l'Intérieur)	2.203,6 millions (+ 3,4 %)
- Dotation départementale d'équipement des collèges (budget de l'Intérieur)	1.090,1 millions (+ 3,4 %)
Total	4.282,3 millions (+ 3,5 %)
.....	
Crédits de paiement :	
- Dotation régionale d'équipement scolaire	2.124 millions (+ 33,3 %)
- Dotation départementale d'équipement des collèges	1.051,7 millions (+ 33,5 %)
Total	4.286,5 millions (+ 4 %)

La question de l'investissement dans les lycées a cependant suscité, lors des travaux de votre Commission, des débats dont les termes méritent d'être rappelés.

2) Le problème des lycées

Un constat s'impose en matière de lycées : les conditions actuelles de la décentralisation ne peuvent 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 (+ 3,4 %) va se situer très en-deçà des besoins.

Dans son rapport de l'année dernière, votre Rapporteur avait souligné la dégradation des bâtiments affectés aux lycées et le ralentissement des crédits d'équipement affectés aux lycées après 1983.

Afin que les besoins soient clairement établis, l'article 98 de la loi de finances pour 1987 dispose que les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges font l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances et que ce rapport doit notamment apprécier, pour chaque région, l'évolution des charges résultant des transferts de compétences, l'état du patrimoine transféré et l'évolution des besoins en fonction des perspectives démographiques.

Dans chaque région, a été mis en place un groupe de travail mixte, présidé par le préfet de région, comprenant des représentants de la région et les chefs des services extérieurs de l'Etat concernés.

Pour obtenir des résultats homogènes, les évaluations réalisées par chaque groupe de travail régional seront centralisées et examinées par un groupe de travail interministériel, avant d'être soumises à la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Les conclusions de la commission consultative ne pourront pas être connues du Parlement avant la fin de la discussion budgétaire.

Il ne fait cependant pas de doute, et les exemples qui le prouvent sont légion, que les crédits affectés aux régions sont très en-deçà des besoins.

La politique volontariste du Gouvernement consistant à développer la scolarité en lycées et l'accroissement démographique naturel modifient le contexte de la prise en charge par les régions de la construction des lycées.

Très globalement, on peut estimer à 50 par an les constructions nécessaires de lycées, au cours des prochaines années.

C'est en réponse à cette situation que le Gouvernement a annoncé à diverses reprises qu'« au moins un milliard de francs » supplémentaire serait alloué aux régions, cet engagement devant trouver une première traduction dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative pour 1987.

Enfin, le développement d'une politique contractuelle entre l'Etat et les régions apparaît indispensable en matière de programmation de construction des lycées. Celle-ci permettrait d'éviter qu'il soit répondu au coup par coup au problème posé par l'afflux d'élèves, comme cela a pu être le cas dans les années 60; elle permettrait d'éviter également les gaspillages et les excès qui consistent à programmer dans deux localités voisines, mais situées dans deux régions différentes, deux lycées spécialisés dans un même domaine.

D. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE

La lutte contre l'échec scolaire se traduit non seulement par des soutiens en cours de scolarité ou le développement des actions d'insertion professionnelle mais aussi par une aide financière aux familles de condition modeste.

1) L'aide sociale aux familles

L'évolution des crédits consacrés à l'action sociale apparaît dans le tableau ci-dessous.

**Les crédits d'aide sociale
(en milliards)**

Nature des aides	1987	1988	Evolution 1988/1987
Bourses et recours d'études (public + privé)	2,544	2,542	- 0,8 %
Internats et demi-pensions (public)	1,686	1,687	-
Rémunération des maîtres d'internat	1,266	1,287	+ 1,7 %
Transports scolaires en Ile-de-France et dans les T.O.M. (public + privé)	0,312	0,340	+ 8,9 %
Manuels scolaires (public + privé)	0,298	0,301	+ 1 %
TOTAL	6,106	6,152	+ 0,8 %

● Les crédits pour les manuels scolaires progressent de 1 %. Cette diminution en francs constants succède cependant à l'augmentation très importante constatée en 1987 : + 33 %.

● Plus préoccupante est l'évolution des crédits de bourses.

Ceux-ci diminuent en effet de 0,8 %, consécutivement à une mesure nouvelle positive de 20 millions de francs pour accompagner l'évolution des effectifs et une mesure nouvelle négative de 22 millions de francs, correspondant à la suppression des remises de principe dès lors que l'Etat n'a plus la maîtrise des tarifs d'hébergement des établissements scolaires publics du second degré.

Les bourses se stabilisent cependant à un niveau assez faible : en 1986- 1987, 645 francs dans les collèges, 5.017 francs dans les L.E.P. (prime de qualification comprise, soit 2.196 francs hors prime de qualification) et 2.712 francs dans les lycées (y compris la prime d'entrée en seconde de 950 francs).

Le montant moyen de la part de bourse dans les lycées n'a été réévalué ni en 1986, ni en 1987 (cf. tableau ci-dessous); cependant, de nombreuses parts supplémentaires peuvent être accordées en fonction des enseignements choisis.

Evolution des plafonds de ressources, du montant de la part de bourse, du S.M.I.C. et des tarifs de demi-pension de 1978-1979 à 1987- 1988

Années scolaires	Années de références des revenus pris en compte pour les plafonds de ressources	Plafonds de ressources pour 1 année scolaire considérée				Part de bourse				Evolution du SMIC au cours de l'année de référence		Evolution du tarif de demi-pension	
		1 enfant (1)	2 enfants (2)	3 enfants (3)	% d'augmentation	Montant		% d'augmentation		Montant annuel du SMIC après déductions fiscales	% d'augmentation	Montant	% d'augmentation
1978-1979	1976	14 9 5	16 650	19 980	+ 6,0	165,00		+ 2,8		12 502	+ 13,3	895	+ 11,1
1979-1980	1 77	16 470	18 300	21 960	+ 10,0	168,30		+ 2,0		14 090	+ 12,5	1 030	+ 15,0
1980-1981	1978	18 135	20 150	24 180	+ 10,1	168,30		0,0		15 905	+ 12,4	1 194	+ 15,9
1981-1982	1979	20 405	22 670	27 205	+ 12,5	168,30		0,0		17 883	+ 12,4	1 351	+ 13,1
						collège	2e cycle	coll.	2e c.				
1982-1983	1980	23 580	26 200	31 440	+ 15,6	168,30	188,40	0	+ 12	20 672	+ 15,6	1 404	+ 3,9
1983-1984	1981	27 270	30 300	36 360	+ 15,5	168,30	188,40	0	0	24 434	+ 18,1	1 476	+ 5,1
1984-1985	1982	31 005	34 450	41 340	+ 13,7	168,30	219,00	0	+ 16,2	28 709	+ 17,5	1 530	+ 5,0
1985-1986	1983	34 110	37 900	45 480	+ 10,0	168,30	225,00	0	+ 3	32 185	+ 12,2	1 591	+ 5,0
1986-1987	1984	37 350	41 500	49 800	+ 9,4	168,30	225,00	0(4)	0	35 190	+ 9,4	1 648	+ 3,6
1987-1988	1985	39 600	44 000	52 800	+ 6,0	168,30	225,00	0(4)	0	37 301	+ 6,0	1 681	+ 2,0

(1) 9 points de charge. (2) 10 points de charge. (3) 12 points de charge. (4) A noter qu'a été instituée à la rentrée 1986 une prime d'entrée en seconde de 900 F qui est portée à 950 F à la rentrée 1987.

* prévision

Evolution des effectifs boursiers et des crédits de bourses de 1982 à 1987

Années scolaires	Premier cycle			Second cycle				Total second degré		
	Effectifs boursiers	% boursiers/élèves	Crédits consommés	2e cycle court		2e cycle long		Crédits consommés	Crédits votés	Crédits consommés
				Effectifs boursiers	Boursiers/élèves	Effectif boursiers	Boursiers/élèves			
1982-1983	1 027 112	29,9	710,3	330 328	39,6	196 230	17,1	1 348,1	2 058,4	2 058,4
1983-1984	1 033 278	29,4	710,3	328 075	39,1	196 454	16,8	1 515,6	2 244,3	2 225,9
1984-1985	1 030 594	28,9	730	332 681	39,3	210 869	17,8	1 705,4	2 606,1	2 435,4
1985-1986	999 430	28,0	750,6	328 661	38,7	206 828	16,7	1 734,8	2 493,2	2 485,4
1986-1987	997 898	28,2	707,9 (1)	326 575	39,1	229 955	17,0	1 828,7	2 536,6	2 536,6

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 coût de gestion est évalué à 20 % de l'ensemble des crédits de bourses de collèges ?

Différentes mesures visant à réformer les bourses d'études attribuées aux élèves du premier cycle ont été envisagées. Parmi les projets étudiés figurent la suppression des bourses des collèges et le transfert des crédits correspondants au profit des caisses d'allocation familiales, la lourdeur d'un système qui fait coexister le versement d'une allocation de rentrée scolaire et d'une bourse modique d'études ayant été relevée à maintes reprises.

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.

Si l'on étudie la structure des dépenses publiques d'éducation dans les grands pays développés, il apparaît en effet que **la France accorde en comparaison une part relativement faible à l'aide boursière** (soit 2 % des dépenses totales contre 8 % au Royaume-Uni, 5,5 % aux Pays-Bas, 4,36 % en Belgique, etc...).

Votre Commission émet le vœu que cette question bénéficie d'un traitement privilégié dans le cadre des réflexions menées sur le devenir du système scolaire.

2) Les mesures pédagogiques

Tenter d'évaluer le coût de l'échec scolaire apparaît illusoire même si les travaux du Conseil économique et social présentent le grand intérêt de souligner l'ampleur du problème et de mobiliser les esprits.

Comment évaluer, en effet, l'incidence d'un problème aussi vaste que celui de l'inadaptation du système de formation à la compétitivité de notre industrie ?

La question des redoublements appelle cependant une attention particulière. Un récent rapport de l'Institut national de la Recherche pédagogique établissait que 99 % des enfants ayant redoublé le cours préparatoire n'entreraient jamais au lycée.

Les taux de redoublement en cours préparatoire ont tendance à diminuer (de 13 % à 10 % entre 1981 et 1986), traduisant peut-être ainsi l'amélioration des taux d'encadrement. Cependant, il faudrait ajouter que cette amélioration a pour corollaire l'abaissement du niveau dans les disciplines fondamentales des élèves entrant en 6e.

Votre Rapporteur a pu recueillir divers échos sur le nombre alarmant d'élèves entrant en 6e avec une pratique de la lecture très insuffisante.

Le projet de budget contient à cet égard une mesure nouvelle de 30 millions de francs pour un « plan de réussite scolaire ».

Le ministère indique que « des actions de soutien-rattrapage » et d'évaluation des causes de l'échec scolaire seront développées dans le premier cycle... ».

Les collectivités locales seront-elles ou non associées à ce plan ? Quelles en seront les modalités précises ? Le contenu précis de cette action apparaît, pour l'heure, incertain.

Ce type d'action pourrait constituer une première étape dans l'adaptation de la scolarité dans l'enseignement primaire.

Les expérimentations en cours sur les possibilités d'adapter la durée des cycles au niveau de chaque élève, les réflexions sur les moyens de mieux articuler le primaire et le secondaire, ou la mise en place au cours préparatoire d'une continuité des apprentissages fondamentaux, notamment de la lecture, méritent d'être largement développées.

Votre Commission se félicite également de l'attention accordée par le ministère aux **projets d'action éducatives et aux zones d'éducation prioritaires.**

Les projets d'actions éducatives ont pour objet de développer le goût de la lecture et de favoriser l'expression et la création artistique des élèves. Le nombre de ces projets a ainsi augmenté de 16 % en 1986- 1987; ils concernent 5.347 écoles, 23.856 classes et près de 600 élèves.

De même, la circulaire de préparation de la rentrée 1987 dans le premier degré avait incité les recteurs et les inspecteurs d'Académie à suivre avec une attention soutenue le travail qui s'effectue dans les zones prioritaires.

Les difficultés rencontrées dans le premier degré expliquent en partie la cristallisation des échecs scolaires au niveau du collège.

Cela ne saurait cependant justifier un ralentissement de l'action décisive entreprise à ce niveau, à la suite du rapport LEGRAND de 1981 intitulé « Pour un collège démocratique ».

Entre 65 % et 70 % des collèges sont aujourd'hui « en rénovation ». Il paraît difficile d'apprécier cette action en termes budgétaires, compte tenu de la transparence très relative qui caractérise la présentation des documents présentés au Parlement (cf. supra). Cependant, les orientations contenues dans la note de service (1) destinée à préparer la rentrée 1988 dans les collèges apparaissent très positives.

Il est en effet précisé que tous devront avoir entrepris la « rénovation » pédagogique introduite progressivement depuis 1984. Chaque établissement devra se doter d'un « projet » pour cinq ans fixant des objectifs, tels que l'augmentation du taux d'admission en seconde, et la diminution du nombre des sorties avant la fin des études. Le texte insiste sur le travail personnel des élèves et sur la qualité de l'accueil. En sixième, ils seront « pris en charge personnellement par leurs professeurs » avec le concours des parents « dans certains cas ».

Différentes formules de regroupement des élèves -groupes de rattrapage intensif, ateliers de lecture, groupes de niveau par matière- seront développées pour permettre de « consacrer davantage de temps aux élèves qui en ont le plus besoin ». Pour certains élèves, les programmes de sixième et de cinquième pourront être étalés sur trois ans, et des emplois du temps variables d'un trimestre à l'autre pourront être mis en place dans quelques matières.

3) L'insertion professionnelle des jeunes

- En 1983, 44 % des élèves de l'enseignement scolaire quittaient l'éducation nationale sans diplôme et 20 % sans formation professionnelle.

(1) Bulletin officiel de l'Éducation nationale du 12 novembre 1987.

● Le ministère n'a pas ignoré la gravité de cette situation : dès le mois de mai 1986, le secrétaire d'Etat à la formation professionnelle avait proposé un plan d'insertion professionnelle; malgré l'effort entrepris, les résultats sont pour l'heure difficiles à évaluer compte tenu de l'ampleur des difficultés.

Le projet de budget pour 1988 confirme les orientations initiales :

- un premier ensemble de mesures, pour un total de 20 millions de francs, vise à développer, tant dans l'enseignement public que dans les établissements privés sous contrat, les liaisons entre les classes et les entreprises par l'organisation de stages et de séquences éducatives. Dans ce cadre, seront d'abord concernées, d'une part, les classes préparatoires à l'apprentissage et les classes préprofessionnelles de niveau, d'autre part, les classes de préparation aux baccalauréats professionnels;

- par ailleurs, les moyens dévolus au dispositif de formations complémentaires d'initiative locale seront augmentés de 8 millions de francs.

Selon les informations communiquées par le Ministère, ces formations complémentaires connaissent un succès remarquable : 80 % des jeunes en ayant bénéficié trouvent un emploi en fin de stage. En outre, ces programmes développent les formations en alternance, dont les succès dans les pays étrangers, et notamment en Allemagne fédérale, sont aujourd'hui connus (cf. annexe n°2).

CONCLUSION

Le projet de budget pour 1988 progresse de plus de 7 milliards de francs. Il propose 3.800 créations d'emplois pour faire face à l'évolution de la scolarisation à la rentrée de 1988.

Par touches successives, il introduit dans le système scolaire des améliorations **dont le faible coût financier ne doit pas dissimuler l'importance** : ce sont l'institution des **maîtres-directeurs** d'écoles ou d'un nouveau statut des **chefs d'établissements** et l'amélioration progressive des carrières d'enseignants.

Il ne peut cependant constituer qu'une étape dans la préparation de l'Education nationale aux défis démographiques, technologiques et économiques de l'avenir.

« Charte éducative », « plan » ou « loi de programmation », les formules importent peu pourvu que soient mobilisées les énergies. L'enjeu va bien au-delà d'une nouvelle « réformette » du système éducatif ; la réponse qui y sera apportée permettra de mesurer le sort que notre société entend réserver à l'école.

ANNEXE I

**CREATIONS D'EMPLOIS PREVUES PAR LES LOIS DE FINANCES INITIALES
ET RECTIFICATIVES POUR CHAQUE ANNEE - SECTION SCOLAIRE**

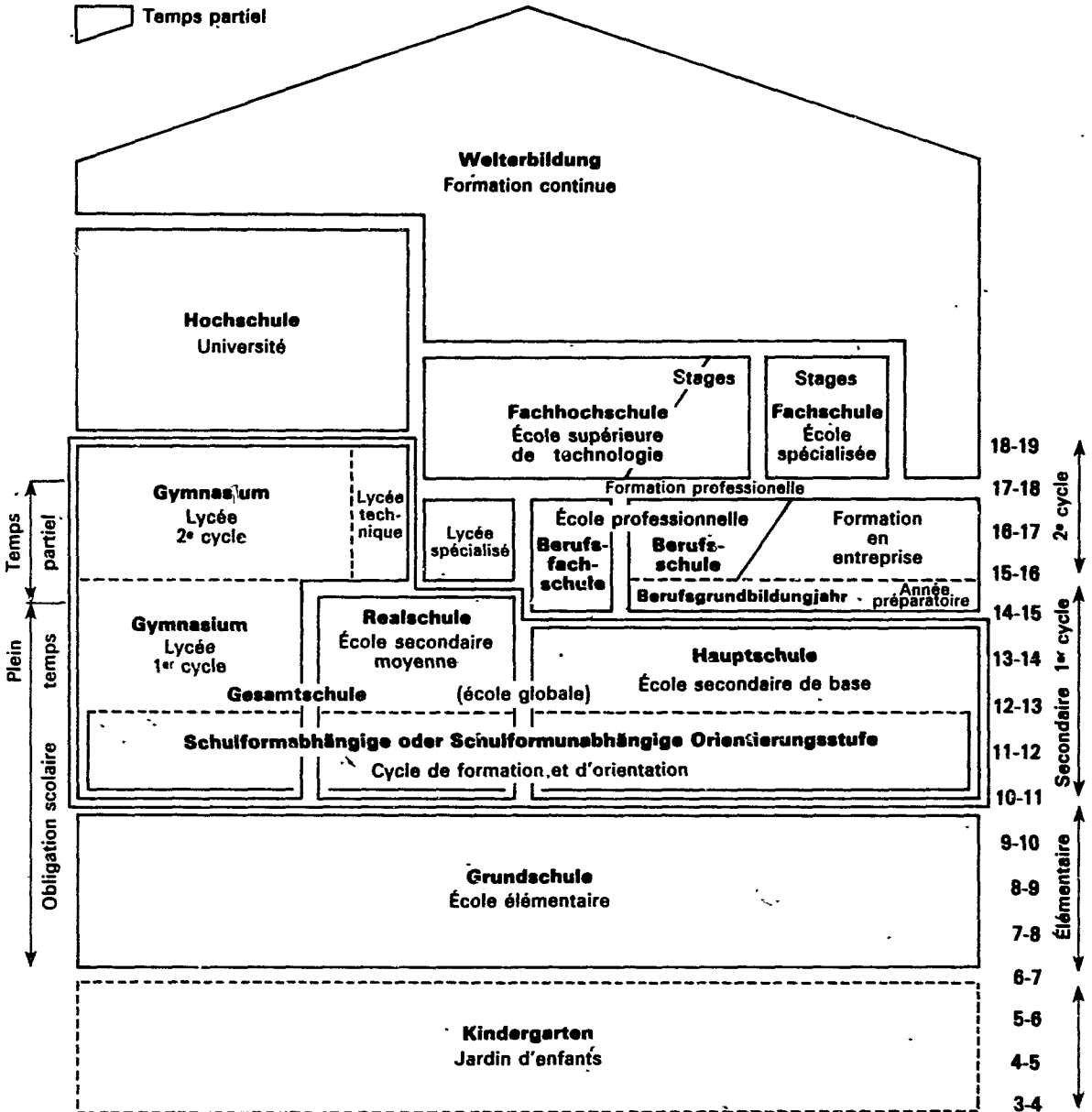
30 SEPT. 87

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
- Créations d'emplois prévues par la loi de finances initiale (mesures nouvelles + mesures acquises) bleu	- 15 156	41 267	7 414	1 348	1 680	330	- 4 949	3 821	35 755
			+500 sur*	+520 sur	+1000 sur	+699 sur			
- Créations d'emplois prévues :									
. au collectif.....	14 250					- 700			13 550
. amendement.....		150	- 29		2 909				3 030
TOTAL (vert)	- 906	41 417	7 385	1 348	4 589	- 370	- 4 949	3 821	52 335
DONT :									
Créations-suppressions	10 384	14 673	5 082	593	1 873	1 154	- 2 371	3 883	35 271
Adaptations-Transferts	- 131	- 78	55	- 26	- 83	- 227	- 62	- 62	- 614
Mesures d'ordre	- 11 159	26 822	2 248	78	2 799	- 1 297	- 2 516		17 678

* Sur : surnombres

ANNEXE II

Le système de formation en R.F.A.



Réunie le 5 novembre 1987, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Education nationale pour 1988, I. Enseignement scolaire, sur le rapport de M. Jacques DELONG, rapporteur spécial.

La commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter ces crédits.