

N° 92
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

—
ANNEXE N° 18

ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENTS SCOLAIRE ET
SUPÉRIEUR

I. - Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : M. Jacques DELONG

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 18), 2256 (Tome X) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| | — |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS | 13 |
| I - LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'EXÉCUTION DU BUDGET DE 1991 | 13 |
| A. Les dépenses ordinaires | 13 |
| B. Les dépenses d'équipement | 14 |
| II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1992 | 20 |
| A. Présentation des crédits | 20 |
| B. L'évolution du budget de l'éducation nationale de 1981 à 1992 | 22 |
| III - LE POIDS DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : COMPARAISONS | 24 |
| A. Le budget de l'éducation nationale à l'intérieur du budget de l'Etat | 24 |
| B. Le budget de l'éducation nationale par rapport aux dépenses totales d'éducation | 26 |
| CHAPITRE II - LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE | 29 |
| I - LES CREATIONS D'EMPLOIS DANS LE PROJET DE BUDGET | 29 |
| A. Les créations d'emplois budgétaires dans l'enseignement scolaire public | 29 |

| | |
|---|-----------|
| B. Les créations d'emplois dans l'enseignement scolaire privé | 34 |
| II - LA QUANTIFICATION DES BESOINS EN RECRUTEMENT | 34 |
| A. Le taux d'encadrement et le nombre moyen d'élèves par classe | 34 |
| B. L'évolution prévisible du nombre des élèves | 39 |
| II - LA PORTEE DES CREATIONS D'EMPLOIS | 46 |
| A. L'augmentation de l'effectif des personnels non enseignants | 46 |
| B. Les possibilités effectives de recrutement de personnels enseignants | 47 |
| CHAPITRE III - LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE | 55 |
| I - LES MESURES STATUTAIRES | 56 |
| II - LES MESURES INDEMNITAIRES | 59 |
| CHAPITRE IV - L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF ET LES ACTIONS PEDAGOGIQUES PREVUES PAR LE PROJET DE BUDGET | 67 |
| I - L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF | 67 |
| A. L'efficacité interne | 67 |
| B. Une progression générale des taux de succès aux examens | 69 |
| II - LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE | 69 |
| A. La poursuite de la relance des zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.) | 69 |
| B. Le fonds d'aide à l'innovation et les projets d'établissement | 70 |
| C. Le soutien aux élèves en difficulté | 71 |
| D. Le maintien du réseau scolaire rural | 73 |
| E. L'apprentissage des langues vivantes dans l'enseignement primaire | 75 |
| CHAPITRE V - L'AIDE AUX FAMILLES | 77 |
| I - LES DÉPENSES SCOLAIRES DES FAMILLES | 77 |

| | |
|--|-----------|
| II - L'ÉVOLUTION DES CREDITS D'AIDE AUX FAMILLES | 78 |
| CHAPITRE VI - L'ENSEIGNEMENT PRIVE | 83 |
| I - LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT | 84 |
| II - LE FORFAIT D'EXTERNAT | 85 |
| III - LA FORMATION DES PERSONNELS | 86 |
| CHAPITRE VII - LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCEES | 87 |
| I - LA COLÈRE LYCÉENNE DE L'HIVER 1990 | 87 |
| II - LE CONTROLE BUDGETAIRE MENE PAR LA COMMISSION DES FINANCES | 89 |
| A. LE FONDS DE RENOVATION DES LYCEES | 89 |
| B. LES OBSERVATIONS CRITIQUES DU RAPPORTEUR SPECIAL .. | 93 |
| ANNEXES | |
| I - Analyse des créations et des suppressions d'emplois prévues au budget de 1992 | 97 |
| II - Les créations et les suppressions d'emplois liées à la mise en place des I.U.F.M | 98 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation : les moyens de l'amélioration de l'enseignement scolaire

En 1992, le budget de l'enseignement scolaire va augmenter de près de 9 milliards de francs en passant de 217,5 à 226,4 milliards de francs.

L'objectif du slogan : *"80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat"*, n'en paraît pourtant pas plus proche.

En effet, le coût des plans d'amélioration de la grille indiciaire et de revalorisation de la situation des personnels enseignants, l'afflux des élèves, le plan de rénovation des lycées, limitent singulièrement la **marge de manoeuvre financière du ministère** et le conduisent à différer des choix malgré la mise en chantier de multiples et hâtives réformes.

Deuxième observation : la formation des maîtres

Le recrutement des instituteurs, la réforme du C.A.P.E.S., la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), la quasi-stagnation du nombre des candidats malgré la hausse des postes offerts aux concours, le niveau de certains recrutements font craindre pour l'avenir de l'enseignement.

Des solutions provisoires approximatives cotoient des réformes irréversibles quoique aventurées, ce qui ne peut manquer de compromettre le niveau des enseignants recrutés et donc la qualité de la formation dispensée.

Troisième observation : le plan de recrutement sur cinq ans

Promis depuis la loi d'orientation de 1989, ce plan de recrutement des enseignants aurait été soumis à l'arbitrage du Premier ministre à la fin de l'année 1990...

Ce silence atteste l'absence d'une politique alors même que l'état des emplois réellement pourvus en titulaires semble difficile à dresser.

Quatrième observation : la lutte contre la désertification rurale

L'Education nationale a un rôle particulier à jouer dans ce domaine.

Cela peut se traduire, pour l'école primaire, par le recours à des regroupements scolaires éclatés entre trois ou quatre communes, de préférence à des regroupements scolaires unifiés - tous les élèves dans une seule commune. Cette solution évite de fermer totalement des écoles ; le ramassage scolaire la rend possible.

La politique du ministère doit être dénuée d'équivoque sur ces deux points.

Pour les collèges, le problème posé par les établissements à effectif trop faible -de 50 à 100 élèves- doit être réglé en concertation avec les communes et les conseils généraux intéressés.

Cinquième observation : le plan de rénovation des lycées

Au-delà de l'effet d'annonce gouvernemental, le rapporteur spécial a mené au printemps un contrôle budgétaire sur la mise en oeuvre de cette opération.

La réussite du plan de rénovation dépend pour l'essentiel de la capacité des régions à engager des moyens financiers encore accrus par rapport à ceux, considérables, mobilisés depuis 1986. Elles ne peuvent le faire, souvent, que par le recours à l'emprunt.

Sixième observation : les cycles à l'école primaire

Cette réforme importante est entrée en application avant l'élaboration du livret scolaire à caractère exclusivement pédagogique qui constitue un des instruments indispensables de l'évaluation régulière des connaissances des élèves sans laquelle la notion de cycle manque de substance.

L'élaboration de ce livret et sa diffusion constituent deux urgences.

Septième observation : l'éducation physique et sportive

Les cinq heures d'éducation physique et sportive obligatoires à l'école primaire n'ont qu'une existence théorique. Seulement la moitié environ de ces heures est assurée en moyenne.

Il y a là un redressement à opérer.

Huitième observation : le paiement par l'Etat de l'arriéré de forfait d'externat dû aux établissements d'enseignement privé sous contrat

Après l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés ministériels fixant, depuis 1983, le montant des forfaits d'externat, l'Etat doit honorer sa dette à l'égard des établissements d'enseignement privé et prendre, par ailleurs, des mesures pour que, à l'avenir, l'écart entre les versements et les sommes dues soit contenu dans les limites strictes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 15 novembre 1991, sous la présidence de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, la Commission a procédé à l'examen du budget de l'Education nationale - I. Enseignement scolaire pour 1992, sur le rapport de **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**.

M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial, a présenté les principales évolutions du projet de budget et formulé plusieurs observations (voir les "principales observations" de la Commission).

Dans le débat, **M. Robert Vizet** a souhaité un accroissement du nombre des instituteurs et une amélioration de leur qualification. Il a regretté que la rentrée ait nécessité une fois encore de nombreux remplacements. Il s'est inquiété de la sous capacité d'accueil des écoles maternelles dans la région Ile-de-France où il devient même difficile d'accueillir les enfants de trois ans. Il a souhaité qu'un soutien réel soit donné aux élèves et que l'éducation nationale ne se repose pas, pour ce faire, entièrement sur les collectivités locales, comme pour les enseignements artistiques et l'éducation physique et sportive. **M. Robert Vizet** a aussi fait état du retour éventuel de la médecine scolaire au sein du ministère de l'éducation nationale, ce qu'il a jugé peu souhaitable. Il a ensuite désiré connaître le bilan du plan de rénovation en faveur des lycées.

M. Ernest Cartigny a approuvé l'analyse du rapporteur spécial et a considéré que l'augmentation des moyens ne permettait pas de mener une politique novatrice, ce qui suffisait à justifier le rejet du présent budget.

M. Emmanuel Hamel a désiré connaître l'utilisation des crédits transférés au ministère de la Ville et le sort des actions qui étaient amputées du fait de ce transfert. Il a aussi interrogé le rapporteur spécial sur la solution apportée au paiement de l'arriéré de forfait d'externat dû par l'Etat aux établissements d'enseignement privé.

Après les réponses du rapporteur spécial aux différents orateurs, la commission, sur proposition de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial, a décidé, à l'unanimité des présents, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Education nationale - I. Enseignement scolaire pour 1992.

INTRODUCTION

L'éducation, priorité nationale, apparaît largement épargnée par la rigueur budgétaire. Toutefois, pour 1992, l'enseignement supérieur profite d'une hausse substantielle de crédits de 12,9 % à structure constante tandis que les crédits de l'enseignement scolaire progressent de 4,1 % ce qui représente près de 9 milliards de francs.

En fait, la croissance du nombre d'élèves dans le second cycle, les difficultés, tant quantitatives que qualitatives liées au recrutement des enseignants, les conséquences de la politique consistant à conduire 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, le malaise des lycéens et le mal-être des enseignants amènent à considérer avec attention l'emploi des crédits alloués à l'enseignement scolaire et à s'interroger sur l'adéquation des moyens mis en oeuvre et sur la pertinence des objectifs fixés.

La progression importante des crédits est absorbée par la revalorisation de la situation des enseignants. Pour autant la crise de recrutement n'apparaît pas maîtrisée. L'auxiliariat se développe à nouveau à une vitesse inquiétante tandis que les multiples réformes ou évolutions pédagogiques éveillent des inquiétudes avant d'engendrer des déceptions.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES CONDITIONS GENERALES D'EXECUTION DU BUDGET DE 1991

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

La consommation des crédits sur les chapitres de rémunérations de personnels au cours des six premiers mois de 1991 laisse prévoir une fin de gestion globalement excédentaire, bien que d'importants reports de charges au titre du plan de revalorisation 1989 et 1990 soient constatés en 1991. Cette situation s'explique par une remise à niveau obtenue en loi de finances initiale 1991 au titre du glissement vieillesse technicité (1.600 millions de francs).

Sur l'ensemble des autres chapitres, le taux de consommation, au 30 juin 1991, des crédits utilisables est de l'ordre de 45 %, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

L'exécution du budget 1991 a été marquée par le programme d'économies budgétaires imposées par le ralentissement de la croissance économique ; l'annulation de 218,9 millions de francs, en application de l'arrêté du 9 mars 1991, affectant divers chapitres de fonctionnement et d'intervention.

Toutefois, si sur la gestion 1991, le taux de consommation des crédits a été en grande partie régulé par les dispositions mises en place pour maîtriser l'exécution du budget, on peut néanmoins noter une amélioration, par rapport à la gestion 1990, de ce taux de consommation notamment sur les chapitres 37-83 «actions pédagogiques dans l'enseignement primaire», 36-70 "établissements scolaires et de formation" - Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement" et 43-71 «bourses et secours d'études», les subventions et les bourses ayant fait l'objet de délégations plus rapides.

On notera des opérations de transfert de crédits destinées à financer des actions spécifiques telles que le soutien pédagogique des lycées agricoles (- 13 millions de francs) et le développement social des quartiers (- 15 millions de francs).

B. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Les taux de consommation du présent exercice au 31 août 1991 sont sensiblement inférieurs à ceux constatés à la même période au cours de la gestion 1990. Ainsi, les taux de consommation d'autorisations de programme des chapitres 56-01 et 56-35 étaient, en 1990, respectivement de 84,5 % et 64,9 %.

Il convient de signaler que le chapitre 66-37 -subventions d'équipement pédagogique- créé en loi de finances initiale n'a fait l'objet d'aucun engagement de crédits en raison de problèmes juridiques.

Le tableau ci-dessous indique les mouvements ayant modifié le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1991 (situation au 31 juillet 1991).

TABLEAU RÉCAPITULATIF PAR TITRE ET PAR PARTIE, SELON L'ORDRE NUMÉRIQUE DES CHAPITRES

| N° des chapitres | Intitulés | Crédits votés pour 1991 | Crédits demandés pour 1992 | | | | Crédits réellement disponibles au 30.06.91 |
|---|--|--------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|--|
| | | | Mesures acquises | Services votés | Mesures nouvelles | Total | |
| TITRE III. — MOYENS DES SERVICES | | | | | | | |
| <i>1^{re} partie. — Personnel. — Rémunérations d'activité</i> | | | | | | | |
| 31-90 | Personnels d'administration. — Rémunérations..... | 13.263.188.546 + | 219.584.810 | 13.482.773.356 + | 168.483.552 | 13.651.256.908 | 13 255 622 438 |
| 31-91 | Personnels d'administration. — Indemnités et allocations diverses... | 692.596.531 + | 14.493.941 | 707.090.472 + | 27.353.619 | 734.444.091 | 691 797 150 |
| 31-92 | Enseignement primaire - Rémunérations | 44.285.923.021 + | 498.627.331 | 44.784.550.352 - | 37.886.477 | 44.746.663.875 | 44 286 338 261 |
| 31-93 | Enseignement secondaire - Rémunérations..... | 66.971.850.337 + | 1.573.237.308 | 68.545.087.645 + | 929.483.947 | 69.474.571.592 | 66 972 363 318 |
| 31-94 | Personnels enseignants. — Indemnités et allocations diverses..... | 5.045.819.839 + | 357.715.298 | 5.403.535.137 + | 439.651.150 | 5.843.186.287 | 5 045 820 039 |
| 31-95 | Heures supplémentaires d'enseignement | 4.550.600.065 + | 366.749.386 | 4.917.349.451 + | 81.124.809 | 4.998.474.260 | 4 550 600 065 |
| 31-96 | Autres personnels d'administration non titulaires. — Rémunérations et vacations..... | 505.600.194 | " | 505.600.194 - | 7.895.932 | 497.704.262 | 505 600 194 |
| 31-97 | Autres personnels enseignants non titulaires. — Enseignements spéciaux de la Seine. — Rémunérations..... | 1.157.430.538 + | 26.000.000 | 1.183.430.538 - | 19.949.603 | 1.163.480.935 | 1 161 060 348 |
| Totaux pour la 1^{re} partie..... | | 136.473.009.071 + | 3.056.408.074 | 139.529.417.145 + | 1.580.365.065 | 141.109.782.210 | 136 469 201 813 |
| <i>2^e partie. — Personnel en retraite. — Pensions et allocations</i> | | | | | | | |
| 32-92 | Participation du ministère de l'éducation nationale aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État..... | 1.020.000 + | 155.000 | 1.175.000 | " | 1.175.000 | |
| 32-97 | Participation aux charges de pensions..... | 33.694.683.789 + | 2.102.316.211 | 35.797.000.000 + | 244.000.000 | 36.041.000.000 | |
| Totaux pour la 2^e partie..... | | 33.695.703.789 + | 2 102.471.211 | 35.798.175.000 + | 244.000.000 | 36.042.175.000 | |

| N° des chapitres | Intitulés | Crédits votés pour 1991 | Crédits demandés pour 1992 | | | | Crédits réellement disponibles au 30.06.91 |
|------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|----------------|-------------------|-------|--|
| | | | Mesures acquises | Services votés | Mesures nouvelles | Total | |

3^e partie. — Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales

| | | | | | | | |
|--|---|-----------------|-------------|-----------------|------------|---------------|---------------|
| 33-90 | Cotisations sociales. — Part de l'État | 3.408.850.776 + | 374.006.629 | 3.782.857.405 - | 21.000.607 | 3.761.856.798 | 3 408 687 374 |
| 33-91 | Prestations sociales versées par l'État | 3.267.435.867 + | 59.023.398 | 3.326.459.265 - | 6.230.574 | 3.320.228.691 | 3 267 071 177 |
| 33-92 | Prestations et versements facultatifs | 320.058.085 | " | 320.058.085 + | 7.961.094 | 328.019.179 | 328 019 179 |
| Totaux pour la 3 ^e partie | | 6.996.344.728 + | 433.030.027 | 7.429.374.755 - | 19.270.087 | 7.410.104.668 | 7 003 777 730 |

4^e partie. — Matériel et fonctionnement des services

| | | | | | | | |
|---|---|-----------------|---------|-----------------|-------------|---------------|---------------|
| 34-90 | Frais de déplacement temporaire..... | 48.753.079 | " | 48.753.079 + | 2.430.000 | 51.183.079 | 46 353 079 |
| 34-91 | Frais de déplacement pour changement de résidence et voyages de congé | 215.604.559 | " | 215.604.559 + | 10.130.136 | 225.734.695 | 204 804 559 |
| 34-92 | Parc automobile: Achat, entretien, carburants et lubrifiants. | 2.750.589 - | 400.000 | 2.350.589 - | 150.000 | 2.200.589 | 2 550 589 |
| 34-93 | Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations | 60.234.751 | " | 60.234.751 - | 3.350.000 | 56.884.751 | 57 234 751 |
| 34-94 | Études générales..... | 17.574.059 | " | 17.574.059 - | 4.950.000 | 12.624.059 | 15 674 059 |
| 34-95 | Centres de responsabilité..... | 68.850.347 - | 235.000 | 68.615.347 + | 168.536.050 | 237.151.397 | 68 995 435 |
| 34-96 | Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques..... | 395.941.805 | " | 395.941.805 + | 18.838.195 | 414.780.000 | 388 728 803 |
| 34-97 | Services extérieurs. — Dépenses de fonctionnement..... | 747.836.277 - | 132.140 | 747.704.137 - | 162.742.104 | 584.962.033 | 720 684 176 |
| 34-98 | Matériel et fonctionnement courant..... | 114.968.077 | " | 114.968.077 + | 7.300.000 | 122.268.077 | 109 168 077 |
| Totaux pour la 4 ^e partie..... | | 1.672.513.543 - | 767.140 | 1.671.746.403 + | 36.042.277 | 1.707.788.680 | 1 614 193 528 |

6^e partie. — Subventions de fonctionnement

| | | | | | | | |
|-------|--|-----------------|------------|-----------------|------------|---------------|---------------|
| 36-10 | Établissements publics..... | 917.904.329 | " | 917.904.329 + | 26.162.762 | 944.067.091 | 900 404 329 |
| 36-60 | Lycées et collèges. — Participation de l'État aux dépenses de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension..... | 1.787.881.425 + | 29.126.877 | 1.817.008.302 - | 25.424.651 | 1.791.583.651 | 1 722 881 425 |

| N°s des chapitres | Intitulés | Crédits votés pour 1991 | Crédits demandés pour 1992 | | | | Crédits réellement disponibles au 30.06.91 |
|--|--|--------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|--|
| | | | Mesures acquises | Services votés | Mesures nouvelles | Total | |
| 36-70 | Établissements scolaires et de formation. — Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement | 1.266.529.057 - | 5.000.000 - | 1.261.529.057 - | 85.782.800 - | 1.175.746.257 | 1 267 879 057 |
| 36-80 | Formation professionnelle et actions de promotion..... | 382.002.203 | - | 382.002.203 - | 20.800.000 | 361.202.203 | 419.585 881 |
| Totaux pour la 6^e partie..... | | 4.354.317.014 + | 24.126.877 | 4.378.443.891 - | 105.844.689 | 4.272.599.202 | 4 310 750 692 |
| 7^e partie. — Dépenses diverses | | | | | | | |
| 37-10 | Formation initiale des personnels enseignants..... | 225.050.248 | - | 225.050.248 - | 169.798.400 | 55.251.848 | 213 850 248 |
| 37-60 | Centre de responsabilité. — Centre de formation de l'administration | - | - | - + | 132.689.327 | 132.689.327 | |
| (nouveau) | | | | | | | |
| 37-70 | Formation continue des personnels..... | 714.953.247 | - | 714.953.247 - | 132.833.327 | 582.119.920 | 684 353 247 |
| 37-82 | Examens et concours | 385.703.435 | - | 385.703.435 + | 49.980.000 | 435.683.435 | 369 403 435 |
| 37-83 | Actions pédagogiques dans l'enseignement primaire..... | 161.388.215 | - | 161.388.215 - | 23.536.000 | 137.852.215 | 161 388 215 |
| 37-91 | Frais de justice et réparations civiles..... | 236.282.600 + | 6.000.000 | 242.282.600 | - | 242.282.600 | 236 282 600 |
| 37-92 | Emploi de fonds provenant de legs ou de donations..... | - | - | - | - | - | |
| (ancien) | | | | | | | |
| 37-93 | Réformes administratives et pédagogiques..... | 31.060.748 | - | 31.060.748 + | 77.536.745 | 108.597.493 | 29 560 748 |
| Totaux pour la 7^e partie..... | | 1.754.438.493 + | 6.000.000 | 1.760.438.493 - | 65.961.655 | 1.694.476.838 | 1 694 838 493 |
| Totaux pour le titre III..... | | 184.946.326.638 + | 5.621.269.049 | 190.567.595.687 + | 1.669.330.911 | 192.236.926.598 | |

TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES

1^{re} partie. — Interventions politiques et administratives

| | | | | | | | |
|--|--|--------------------|---|----------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 41-02 | Dépenses d'éducation de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie..... | 96.070.345 | - | 96.070.345 + | 14.067.402 | 110.137.747 | 96 070 345 |
| 41-20 | Contribution de l'État aux dépenses de personnel de l'enseignement primaire public en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte..... | 267.681.908 | - | 267.681.908 + | 6.692.048 | 274.373.956 | 267 681 908 |
| Totaux pour la 1^{re} partie..... | | 363.752.253 | | 363.752.253 + | 20 759.450 | 384.511.703 | 363 752 253 |

| Nos des chapitres | Intitulés | Crédits votés pour 1991 | Crédits demandés pour 1992 | | | | Crédite rééllement disponibles au 30.06.91 |
|---|--|-------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|--|
| | | | Mesures acquises | Services votés | Mesures nouvelles | Total | |
| <i>3^e partie. — Action éducative et culturelle</i> | | | | | | | |
| 43-01 | Etablissements d'enseignement privés sous contrat. — Rémunérations des personnels enseignants | 23 073.045.052 | " | 23.073.045.052 + | 1.306.411.724 | 24.379.456.776 | 23 073 045 052 |
| 43-02 | Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association | 3 709.249 474 | " | 3.709.249.474 + | 202.519.626 | 3.911.769.100 | 3 709 249 474 |
| 43-03 | Etablissements d'enseignement privés. — Autres subventions | 315.558.349 | " | 315.558.349 + | 12.205.469 | 327.763.818 | 302 658 349 |
| 43-35 | Contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires | 421.341 944 | + 6.547.000 | 427.888.944 + | 11.660.000 | 439.548.944 | 421 341 944 |
| 43-71 | Bourses et secours d'études | 3 148.088.365 | + 60.000.000 | 3.208.088.365 + | 26.200.000 | 3.234.288.365 | 3 148 088 365 |
| 43-80 | Interventions diverses..... | 335.237.545 | - 16.950.000 | 318.287.545 - | 15.325.660 | 302.961.885 | 317 737 545 |
| Totaux pour la 3 ^e partie..... | | 31.002.520.729 | + 49.597.000 | 31.052.117.729 + | 1.543.671.159 | 32.595.788.888 | 30 972 120 729 |
| Totaux pour le titre IV..... | | 31.366.272.982 | + 49.597.000 | 31.415.869.982 + | 1.564.430.609 | 32.980.300.591 | 31 335 872 982 |
| Totaux pour les dépenses ordinaires..... | | 216.312.599.620 | + 5.670.866.049 | 221.983.465.669 + | 3.233.761.520 | 225.217.227.189 | 182 428 635 238 |

TABLEAU RÉCAPITULATIF PAR TITRE ET PAR PARTIE, SELON L'ORDRE NUMÉRIQUE DES CHAPITRES

| les des chapitres | Intitulés | AUTORISATIONS DE PROGRAMME | | | CRÉDITS DE PAIEMENT | | | CRÉDITS DISPONIBLES AU 31/08/91 | |
|----------------------|-----------|----------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|----------------------------------|-------------------------|
| | | Voies pour 1991 | Demandées pour 1992 | Différence entre 1991 et 1992 | Voies pour 1991 | Demandés pour 1992 | | Autorisations de programme | Crédits de paiements |
| | | | | | | Services voies | Mesures nouvelles | | |

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

6^e partie. — Équipement culturel et social

| | | | | | | | | | | |
|--|--|-------------|-------------|-------|-------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 56-01 | Administration générale. — Etablissements d'enseignement et centres d'information et d'orientation à la charge de l'État (libellé modifié).. | (1) 366.340 | 372.010 + | 5.670 | (1) 316.480 | 312.560 | 136.850 | 449.410 | 430 630 | 342 424 |
| 56-33 | Achèvement d'opérations sur équipements décentralisés..... | " | " | " | " | " | " | " | 31 | 11 935 |
| 56-35 | Équipement mobilier des établissements d'enseignement et des centres d'information et d'orientation à la charge de l'État..... | (2) " | " | " | (2) " | " | " | " | 23 070 | 10 885 |
| 56-37 | Dépenses pédagogiques. — Technologies nouvelles: premier équipement en matériel..... | 723.870 | 723.870 | " | 723.870 | " | 723.870 | 723.870 | 723 873 | 723 870 |
| Totaux pour la 6 ^e partie | | 1.090.210 | 1.095.880 + | 5.670 | 1.040.350 | 312.560 | 860.720 | 1.173.280 | 1 177 604 | 1 089 114 |

TITRE VI — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

6^e partie. — Équipement culturel et social

| | | | | | | | | | | |
|--|--|-----------|-------------|---------|-----------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 66-33 | Subventions d'équipement à caractère éducatif et social..... | 118.300 | 107.600 - | 10.700 | 59.150 | 42.450 | 61.250 | 103.700 | 140 270 | 51 749 |
| 66-37 | Subventions d'équipement pédagogique. — Technologies nouvelles: premier équipement | 130.000 | " - | 130.000 | 130.000 | " | " | " | 130 000 | 130 000 |
| Totaux pour la 6 ^e partie | | 248.300 | 107.600 - | 140.700 | 189.150 | 42.450 | 61.250 | 103.700 | 270 270 | 181 749 |
| Totaux pour les dépenses en capital..... | | 1.338.510 | 1.203.480 - | 135.030 | 1.229.500 | 355.010 | 921.970 | 1.276.980 | 1 447 874 | 1 278 863 |

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1992

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits demandés au titre de l'enseignement scolaire, au sein du budget de l'éducation, atteignent pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 226,4 milliards de francs, soit une augmentation de 4,1 % en francs courants par rapport au budget de 1991 (+ 8,5 % en 1991), ce qui représente plus de 9 milliards de francs de progression.

| Nature des crédits (en milliards de francs) | Budget voté de 1991 | Loi de finances initiale pour 1992 | Variation 1992/1991 (en %) |
|--|------------------------|--|----------------------------------|
| Dépenses ordinaires 991 | 216,3 | 225,2 | + 4,1 |
| Dépenses en capital (crédits de paiement) | 1,2 | 1,2 | 0 |
| Total | 217,5 | 226,4 | + 4,1 |

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

| | 1991 | | 1992 | | Variation 1992/1991 (en %) |
|--|---|-------------------------|--------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| | Budget voté (en millions de francs) | Part du total (en %) | Crédits demandés (en MF) | Part du total (en %) | |
| Personnel | 177.165 | 81,4 | 184.561,9 | 81,4 | + 4,1 |
| Fonctionnement | 7.781,2 | 3,5 | 7.674,6 | 3,3 | - 1,3 |
| Intervention | 31.366,2 | 14,4 | 32.980,3 | 14,5 | + 5,1 |
| Investissements (crédits de paiement) | 1.229,4 | 0,5 | 1.276,9 | 0,5 | + 3,8 |
| TOTAL | 217.542,1 | 100 | 226.494,2 | 100 | + 4,1 |
| Investissements (autorisations de programme) | 1.338,5 | - | 1.203,4 | - | - 10 |

Le budget de l'enseignement scolaire se caractérise par sa rigidité en raison de la part prépondérante prise par les dépenses de personnel ; si cette part n'augmente pas en 1992, c'est parce que tous les postes liés aux instituts universitaires de formation des maîtres ont été transférés au budget de l'enseignement supérieur. En outre, les services votés représentent plus de 98 % du budget, soit 222,3 milliards de francs sur 226,4 milliards de francs, contre 92 % en 1991.

1. Les dépenses ordinaires

Présentation par action

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

| (en millions de francs) | Budget voté de 1990 | Loi de finances initiale pour 1991 | Variation 1991/1990 (en %) |
|---------------------------------|---------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Administration et interventions | 884.389,5 | 88.998,6 | + 5,4 |
| Enseignement primaire | 47.583,3 | 48.271,8 | + 1,2 |
| Enseignement secondaire | 84.544,9 | 88.268,9 | + 4,4 |
| Etablissements publics | 924,2 | 954,7 | + 3,3 |
| Total | 217.541,9 | 226.494,2 | + 4,1 |

2. Les dépenses en capital

| (en millions de francs) | 1991 | | 1992 | | Variation des CP en % |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| | AP | CP | AP | CP | |
| Administration et interventions | 236,5 | 199,7 | 183,8 | 239,2 | + 19,7 |
| Enseignements | 1.092,4 | 1.023,3 | 1.011,0 | 1.027,0 | + 0,3 |
| Etab. publics | 9,5 | 6,3 | 8,5 | 10,6 | + 68,2 |
| Total | 1.338,4 | 1.229,3 | 1.203,3 | 1.276,8 | + 3,8 |

Les crédits de paiement augmentent de 3,8 % (contre - 10,3 % en 1991), les autorisations de programme diminuent de 10 %.

La diminution des autorisations de programme concerne presque exclusivement les subventions d'équipement pédagogique « technologies nouvelles : premier équipement », du chapitre 66-37, la plupart des autres dotations d'équipement et d'investissement étant reconduites au niveau de la loi de finances pour 1992.

Toutefois, cette baisse sera compensée en partie par des reports de crédits non utilisés.

B. L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE DE 1981 A 1992

L'évolution des crédits du budget de l'éducation nationale et de ses composantes, l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur, est décrite dans le tableau ci-après :

BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE
Evolution des crédits de 1981 à 1992

| Années | 1981 | %82/81 | 1982 | %83/82 | 1983 | %84/83 | 1984 | %85/84 | 1985 | %86/85 | 1986 | %87/86 |
|------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|------------------------|------------|
| Enseignement scolaire | 93,2 | 17,7 | 109,7 | 12,8 | 123,8 | 7,4 | 133 | 4,2 | 138,7 | 4,8 | 145,4 140,9 | 1,5 |
| Enseignement supérieur | 13,1 | 16 | 15,2 | 15,7 | 17,6 | 7,3 | 18,9 | 6,3 | 20,1 | 2,4 | 21 21 | 0 |
| Total Budget | 106,3 | 17,4 | 124,9 | 13,2 | 141,4 | 7,4 | 151,9 | 4,5 | 158,8 | 4,7 | 166,4 161,9 | 0,1 |

| Années | 1987 | %88/87 | 1988 | %89/88 | 1989 | %90/89 | 1990 | %91/90 | 1991 | %92/91 | 1992 |
|------------------------|------------|-------------|------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Enseignement scolaire | 143,1 | 22,3 | 175,1 | 5,1 | 184,1 | 8,6 | 199,9 | 8,8 | 217,5 | 4,1 | 226,5 |
| Enseignement supérieur | 21 | 9 | 22,9 | 9,6 | 25,1 | 9,6 | 27,5 | 12 | 30,8 | 17,2 | 36,1 |
| Total Budget | 164 | 20,7 | 198 | 5,7 | 209,2 | 8,7 | 227,4 | 9,2 | 248,3 | 5,8 | 262,6 |

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

A. LE BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE A L'INTERIEUR DU BUDGET DE L'ETAT

La croissance du budget de l'enseignement scolaire, bien qu'inférieure depuis trois ans à celle de l'enseignement supérieur, est plus forte que celle du budget de l'Etat. Pour la première fois depuis trois ans, la section scolaire du budget de l'éducation nationale est inférieure à celle du produit intérieur brut - soit + 4,1 % contre 5,1 %.

Le budget de l'enseignement scolaire absorbera 71,1 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques l'année prochaine, soit près de deux points de moins qu'aujourd'hui (73,6 %).

La priorité accordée à la formation se traduit par un effort budgétaire soutenu en faveur de l'enseignement scolaire.

L'évolution comparée du budget de l'Education nationale, du budget de la Défense, du budget de l'Etat, du PIB et du produit de l'IRPP (en milliards de francs)

| | 1990 | 1991 | Variation 1991/1990 (en %) | 1992 | Variation 1992/1991 (en %) |
|--|---------|---------|----------------------------------|---------|----------------------------------|
| Budget de l'éducation nationale | 227,4 | 248,3 | + 9,2 | 262,6 | + 5,8 |
| • section scolaire | (199,9) | (217,5) | (+ 8,8) | (226,5) | (+ 4,1) |
| • section supérieur | (27,5) | (30,8) | (+ 12) | (36,1) | (+ 17,2) |
| Budget de la défense | 230,8 | 238,5 | + 3,3 | 240,6 | + 0,9 |
| Budget de l'Etat | 1 233,9 | 1 290,2 | + 4,6 | 1 330,3 | + 3,1 |
| Produit Intérieur Brut | 6 484 | 6 764 | + 4,3 | 7 106 | + 5,1 |
| Profit de l'IRPP | 263 | 301,1 | + 14,5 | 318,4 | + 5,7 |

(en pourcentage)

| Termes de la comparaison | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|--------|--------|--------|-------|
| Budget de l'éducation nationale/ Budget de l'Etat | 18,0 | 18,5 | 19,3 | 19,7 |
| (section scolaire) | (15,8) | (16,2) | (16,9) | (17) |
| (section supérieur) | (2,1) | (2,2) | (2,4) | (2,7) |
| Budget de la défense/Budget de l'Etat | 19,1 | 18,7 | 18,6 | 18 |
| Budget de l'éducation nationale/PIB | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| Budget de la défense/PIB | 3,7 | 3,6 | 3,4 | 3,3 |
| Budget de l'éducation nationale/Produit de l'IRPP | 85,8 | 86,9 | 84,1 | 82,4 |

B. LE BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE PAR RAPPORT AUX DEPENSES TOTALES D'EDUCATION

• En 1990 (1), la collectivité nationale (2) a dépensé 414,6 milliards de francs pour l'éducation en France métropolitaine, soit 6,4 % du PIB et 7 320 francs par habitant. Par rapport au dernier chiffre définitif connu, ces chiffres feraient apparaître une diminution de l'effort consenti en faveur de l'éducation mesuré en pourcentage du PIB ; cette dépense représentait 6,8 % de 1982 à 1985.

Entre 1985 et 1989, la dépense d'éducation a augmenté de 6 % en francs constants, tandis que le produit intérieur brut augmentait de 13,5 % en volume. La structure de la dépense d'éducation explique cette évolution : étant constituée essentiellement de dépenses publiques, l'Etat assurant environ les deux tiers de la dépense totale, cette dépense comprend surtout des rémunérations de personnels agents de l'Etat. L'accroissement moins fort des dépenses publiques et des rémunérations des fonctionnaires par rapport au PIB ne pouvait que se traduire par une baisse du pourcentage du PIB représenté par la dépense d'éducation.

A titre de comparaison, le pourcentage observé en 1985, soit 6,8 % pouvait être comparé à 4,24 % en République Fédérale d'Allemagne, 4,97 % au Royaume-Uni et 4,77 % aux Etats-Unis d'Amérique. Dans ce pourcentage, la part que représentent les dépenses privées est généralement mal connue faute de statistiques précises. Selon l'OCDE, elle serait de 0,24 % du PIB en RFA et se situerait entre 1 % et 2 % du total des dépenses au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

1. Selon les données provisoires du Compte de l'éducation 1990.

2. Il s'agit des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres administrations, des entreprises et des ménages.

Les dépenses d'éducation des financeurs initiaux en 1990
(en millions de francs)

| | Dépenses des financeurs initiaux | Pourcentage du total |
|---|----------------------------------|----------------------|
| Etat | 275 794 | 66,5 |
| Collectivités territoriales | 69 759 | 16,8 |
| Autres administrations | 3 212 | 0,8 |
| Sous-total administrations publiques | 348 765 | 84,1 |
| Entreprises | 25 017 | 6 |
| Ménages | 40 834 | 9,9 |
| TOTAL | 414 616 | 100 |

Source : compte de l'éducation 1988

Ce compte fait apparaître **une baisse de la participation des collectivités territoriales** après le fort accroissement provoqué par les transferts de compétences intervenus en 1985 et 1986. Il retrace aussi **une hausse des dépenses d'éducation prises en charge par les entreprises (6 % au lieu de 5 % en 1988) et une diminution des dépenses des ménages (9,9 % au lieu de 11,6 %).**

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

Le financement des activités d'éducation et des achats des biens et services liés en 1990(1)

| (en millions de francs) | Enseignement scolaire et formation extra-scolaire | Activités annexes (2) | Biens et services liés (3) | Autres dépenses | Total |
|--|---|-----------------------|----------------------------|-----------------|-------------------|
| I. Etat | | | | | |
| Education nationale | 211 692 | 18 079 | 670 | 4 738 | 237 116 |
| Autres ministère (dont défense) | 26 836 (8 255) | 1 776 (1 052) | -- | -- | 29 634 (9 654) |
| Total I | 238 528 | 19 855 | 670 | 4 738 | 237 116 |
| II. Collectivités territoriales | | | | | |
| Communes | 39 795 | 6 362 | 2 030 | -- | 49 880 |
| Départements | 8 157 | 210 | 6 509 | -- | 14 861 |
| Régions | 10 206 | 100 | 1 | -- | 10 378 |
| Total II | 58 158 | 6 672 | 8.540 | -- | 75 119 |
| III. Autres administrations publiques | 3 062 | 138 | -- | -- | 3 212 |
| IV. Entreprises | 21 707 | 210 | 9 210 | -- | 21 915 |
| V. Ménages | 17 250 | 14 501 | 14 704 | | 47 620 |
| TOTAL | 338 705 | 41 376 | 23 914 | 4 738 | 414 616 |

Source : *Compte de l'éducation 1990*

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

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

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

CHAPITRE II

LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les dépenses ordinaires de l'enseignement scolaire sont presque exclusivement des dépenses de personnel : 173.949,2 millions de francs sur 182.616,9 millions de francs, soit 95,2 %.

Comme en 1990 et 1991, le projet de budget prévoit de nombreuses créations d'emplois, dont il n'est pas toujours certain qu'elles amélioreront la situation sur le terrain. Il est vrai que chaque année le contexte est tout à fait différent : la revalorisation de la fonction enseignante sitôt mise en place, les lycéens ont attiré l'attention sur les personnels de surveillance, puis le ministère a mis en place les Instituts universitaires de formation des maîtres. La planification des recrutements promise en 1989 et non encore effectuée a finalement lieu au rythme des manifestations et du désir des étudiants de devenir allocataires au sein des I.U.F.M..

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

A. LES CRÉATIONS D'EMPLOIS BUDGÉTAIRES DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC

Le projet de budget pour 1992 prévoit la suppression de 2.851 emplois budgétaires, à raison de 74.720 créations et 76.560 suppressions, le nombre total de ces emplois passant donc de 939.677 à 936.826.

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

| | Emplois supprimés | Emplois créés | Solde |
|---------------------------|-------------------|---------------|----------------|
| Services centraux | 374 | 587 | + 213 |
| Inspection générale | - | 1 | + 1 |
| Services académiques | 22.234 | 21.474 | - 760 |
| Ecoles | 23.580 | 17.573 | - 6.007 |
| Lycées et collèges | 31.316 | 35.074 | + 3.758 |
| Formation professionnelle | 57 | 1 | - 56 |
| Total | 77.561 | 74.710 | - 2.851 |

Nota : il faut y ajouter 41 suppression et créations d'emplois au titre des mesures acquises.

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

• S'agissant des créations d'emplois proprement dites, celles-ci se répartissent comme suit :

- au 1er janvier 1992 (59,2 millions de francs en tiers d'année)

. la régularisation de 970 emplois de personnels non enseignants pourvus en surnombre (870 A.T.O.S., 50 assistantes sociales et 50 personnels de santé) ;

. la création de 100 emplois gagés pour la formation permanente (professeurs de lycées professionnels) ;

. la mise à disposition de la M.G.E.N. et d'organismes complémentaires de l'enseignement public de 100 professeurs certifiés ;

- à la rentrée de 1992, pour 346,9 millions de francs en tiers d'année, 5.695 créations d'emplois (4.336 en 1991) seront entraînées par l'accroissement des recrutements ainsi que de l'effort de formation, répartis comme suit :

. enseignants du premier degré : 100 professeurs des écoles (5,1 MF) ;

. **enseignants du second degré : 3.500 personnes** dont 754 professeurs agrégés, 2.646 professeurs certifiés, 100 professeurs de lycées professionnels (225 MF) ;

. **environnement éducatif et encadrement : 374 personnes** dont 60 conseillers principaux d'éducation, 25 professeurs certifiés (documentalistes), 244 maîtres d'internat et surveillants d'externat, 25 personnels de direction pour les lycées professionnels, 20 conseillers d'orientation psychologues (16,2 MF) ;

. **ouverture de 85 nouveaux établissements : 360 personnes** dont 170 personnels de direction, 85 conseillers principaux d'éducation, 85 professeurs certifiés (documentalistes), 5 professeurs de lycées professionnels (chefs de travaux), 5 professeurs agrégés (chefs de travaux), (21,4 MF) ;

. **centres de formation d'apprentis : 56 professeurs** de lycées professionnels (3,3 MF) ;

. **personnels non enseignant : 488 personnes** dont 405 A.T.O.S., 5 personnels de laboratoire, 10 assistantes sociales, 50 personnels de santé, 12 informaticiens et 6 attachés de l'I.N.S.E.E. (17,9 MF). ;

*

Il est intéressant de noter l'évolution des créations d'emploi prévues par les lois de finances initiales et rectificatives.

**Les créations d'emplois prévues par les lois de finances initiales et
rectificatives de 1986 à 1992**

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|---------------------|-------------------------|-------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------|
| Créations d'emplois prévues par la loi de finances initiale (mesures nouvelles + mesures acquises) bleu | 330 699 sur * | -4949 1400 sur ** | 3821 | 10840 1800 sur *** | 11983 600 sur **** | 10860 970 sur ***** | -2851 |
| Créations d'emplois prévues : | | | | | | | |
| - au collectif | -700 | | | -500 | | | |
| - par amendement | | | | | | | |
| TOTAL | -370 | -4949 | 3821 | 10340 | 11983 | 10860 | -2851 |

Sur : surnombres

- * Régularisés au budget de 1987
- ** Régularisés au budget de 1988
- *** Régularisés au budget de 1990
- **** Régularisés au budget de 1991
- ***** Régularisés au budget de 1992

**Les variations réelles des moyens du système éducatif en fonction
des créations nettes d'emplois budgétaires dans l'enseignement scolaire
de 1986 à 1992**

Le tableau ci-après décrit de 1986 à 1992 la **variation réelle des moyens de système éducatif résultant des créations nettes d'emplois budgétaires** par opposition aux postes non affectés directement à l'enseignement (ex. instituteurs remplaçants) et aux postes affectés à d'autres actions.

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|------------|-------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| ECOLES | | | | | | | |
| Instituteurs | | -800 | | 800 | 500 | 400 | 100 |
| COLLEGES | | | | | | | |
| Enseignants + direction + éducation + documentation | 172 | -2.000 | | | | | |
| LYCEES | | | 3.100 | 5.550 | 4.632 | 4.409 | 3.955 |
| Enseignants + direction + éducation + documentation | 2.812 | 4.800 | | | | | |
| LYCEES PROFESSIONNELS | | | | | | | |
| Enseignants + direction + éducation + documentation | 226 | 500 | 50 | 581 | 465 | 716 | 206 |
| DIVERS | 10 | | -105 | -16 | | 63 | 200 |
| FORMATION DES ENSEIGNANTS | -866 | -1.925 | 908 | 3.787 | 4.185 | 2.846 | 0 |
| ORIENTATION | 122 | 60 | 40 | | 40 | 40 | 20 |
| ADMINISTRATION | -1.495 | -1.638 | -284 | 372 | 738 | 1.470 | 488 |
| INSPECTION | 3 | 32 | 24 | 39 | 40 | 14 | 10 |
| TOTAL SECTION SCOLAIRE | 984 | -971 | 3.733 | 11.113 | 10.600 | 9.958 | 4.979 |

* 100 emplois d'enseignants mis à disposition de la MGEN et des organismes complémentaires de l'enseignement public et 100 emplois gagés d'enseignants au titre de la formation permanente

** non compris la suppression de 2981 emplois d'élèves instituteurs liée à la mise en place des IUFM

Au 1er janvier 1991 les postes affectés à des actions hors enseignement se répartissent ainsi :

- oeuvres post et péri-scolaires : 360
- mutuelle générale de l'éducation nationale : 106
- décharges syndicales : 450

B. LES CREATIONS D'EMPLOIS DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVE

876 contrats sont créés à la rentrée de 1992 (1.096 en 1991) pour un coût de 60,8 millions de francs.

II. LA QUANTIFICATION DES BESOINS EN RECRUTEMENT

A. LE TAUX D'ENCADREMENT ET LE NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR CLASSE

Le taux d'encadrement en personnel enseignant

Ce taux connaît une relative stabilité : léger accroissement dans le premier degré à la rentrée de 1990, puis baisse ensuite, baisse continue dans le second degré depuis la rentrée de 1989. Cependant, sur une période de cinq ans, on observe une amélioration dans le second degré et une détérioration dans le premier.

Taux d'encadrement en personnel enseignant (1)

| Année Cycle | 1988-1989 | 1989-1990 | 1990-1991 | 1990-1991 | 1990-1991 |
|-------------------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| I. Premier degré | | | | | |
| . Préélémentaire | 27,6 | 27,7 | 27,6 | 27,6 | 27,5 |
| . Élémentaire | 22,7 | 22,7 | 22,8 | 22,6 | 22,4 |
| . Spécial 1er degré | 11,2 | 11,1 | 11,1 | 11,1 | 11,0 |
| Total | 23,9 | 24 | 24,1 | 23,8 | 23,7 |
| II. Second degré | | | | | |
| Collèges | 15,6 | 15,4 | 15,4 | 15,6 | 15,9 |
| . Spécial 2e degré | 9,4 | 9,1 | 8,9 | 8,9 | 8,8 |
| . Lycées | 14,8 | 14,8 | 14,7 | 14,5 | 14,3 |
| . Lycées professionnels | 11,2 | 11,1 | 10,9 | 10,8 | 10,6 |
| . Classes post-bac | 10,5 | 10,5 | 10,5 | 10,5 | 10,5 |
| Total | 14,2 | 14 | 13,9 | 13,9 | 13,9 |

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

(2) Prévisions.

b) Le nombre moyen d'élèves par classe

Les tableaux ci-après décrivent l'évolution de la taille moyenne des classes de l'enseignement public et de l'enseignement privé en France métropolitaine et des divisions de 1984 à 1990 selon le type de classe du premier degré et selon le niveau dans l'enseignement secondaire.

Sur l'ensemble de la période, après une baisse régulière durant les années 1980, la tendance est à une légère progression des effectifs moyens en maternelle (28 élèves par classe en moyenne) et à une stabilisation dans le primaire public où les classes restent moins chargées que dans le privé. Dans le second degré les évolutions dépendent du cycle considéré et de l'évolution du nombre d'enfants scolarisés. Après un léger alourdissement des classes de premier cycle et de second cycle professionnel au début des années 1980, le nombre moyen d'élèves y diminue maintenant, comme les effectifs scolarisés. En second cycle général et technologique, l'afflux de lycéens, sensible depuis plusieurs années, aboutit à l'alourdissement des divisions.

Il faut noter un net allègement des classes technologiques dans le premier cycle du second degré et une chute

continue des effectifs des classes professionnelles de niveau et des classes de préparation à l'apprentissage.

D'une manière générale, les classes du public sont moins chargées que celles du privé dans le premier degré alors que la situation s'inverse dans le second degré.

L'évolution de la taille moyenne des classes dans le premier degré de
1984 à 1991

France métropolitaine Public, Privé

| | 1984-1985 | | 1985-1986 | | 1986-1987 | | 1987-1988 | | 1988-1989 | | 1989-1990 | | 1990-1991 | |
|--------------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR |
| Ecoles maternelles | 28,8 | 29,3 | 28,6 | 28,8 | 28,1 | 27,8 | 28,0 | 27,4 | 27,8 | 27,3 | 27,9 | 27,3 | 27,9 | 27,2 |
| dont classes maternelles | 28,9 | 29,4 | 28,6 | 28,9 | 28,1 | 28,0 | 28,0 | 27,5 | 27,8 | 27,3 | 28,0 | 27,4 | 27,9 | 27,3 |
| Ecoles primaires | 21,8 | 25,3 | 21,9 | 25,2 | 22,1 | 24,9 | 22,3 | 24,7 | 22,4 | 24,5 | 22,4 | 24,5 | 22,5 | 24,5 |
| dont: cl. maternelles | 27,2 | 29,7 | 26,9 | 29,5 | 26,3 | 28,4 | 26,0 | 27,7 | 25,8 | 27,4 | 25,8 | 27,5 | 25,7 | 27,7 |
| CP | 21,5 | 22,8 | 21,7 | 22,9 | 22,1 | 22,9 | 22,3 | 22,9 | 22,2 | 22,4 | 21,9 | 22,0 | 22,1 | 22,1 |
| CP a CM2 | 23,4 | 25,1 | 23,5 | 25,2 | 23,7 | 25,0 | 24,0 | 25,0 | 24,1 | 24,9 | 24,1 | 24,7 | 24,1 | 24,7 |
| cl. a plus. cours | 19,4 | 21,7 | 19,6 | 21,6 | 19,7 | 21,4 | 20,0 | 21,5 | 20,1 | 21,4 | 20,2 | 21,3 | 20,4 | 21,2 |
| classe unique | 14,9 | 14,3 | 15,1 | 14,7 | 15,3 | 14,2 | 15,7 | 14,3 | 16,0 | 14,0 | 16,3 | 14,2 | 16,6 | 13,7 |
| initiation | 10,9 | 14,3 | 9,8 | 16,2 | 10,2 | 22,5 | 10,1 | 21,5 | 10,2 | 25,5 | 10,1 | 23,0 | 11,0 | 24,5 |
| classes speciales | 11,2 | 11,5 | 11,2 | 11,3 | 11,2 | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 11,4 | 11,1 | 11,3 | 10,5 | 11,3 | 10,4 |
| adaptation | 10,4 | 12,3 | 10,3 | 11,8 | 10,4 | 11,8 | 10,4 | 12,1 | 10,2 | 11,9 | 10,0 | 11,4 | 10,3 | 11,7 |

France Métropolitaine - public, privé

| | | 1984-1985 | | 1985-1986 | | 1986-1987 | | 1987-1988 | | 1988-1989 | | 1989-1990 | | 1990-1991 | |
|-----------------------|-----------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR | PU | PR |
| 1ER CYCLE | 6EME | 24,4 | 25,8 | 24,6 | 25,7 | 24,7 | 25,0 | 24,5 | 24,4 | 24,6 | 24,3 | 24,6 | 24,3 | 24,8 | 24,6 |
| | 5EME | 24,4 | 25,0 | 24,8 | 26,1 | 24,9 | 25,6 | 24,7 | 25,0 | 24,7 | 24,6 | 24,7 | 24,6 | 24,8 | 24,8 |
| | 4EME | 24,4 | 25,1 | 24,7 | 25,4 | 24,8 | 25,5 | 24,8 | 25,1 | 24,6 | 24,6 | 24,5 | 24,5 | 24,8 | 24,4 |
| | 3EME | 24,4 | 25,2 | 24,8 | 25,5 | 25,1 | 25,7 | 25,1 | 25,5 | 25,1 | 25,3 | 24,9 | 25,0 | 24,8 | 24,7 |
| | 4F TECH | - | - | - | - | - | - | 25,1 | 25,3 | 25,1 | 25,4 | 24,5 | 23,7 | 23,9 | 23,1 |
| | 3L TECH | - | - | - | - | - | - | 23,0 | 23,9 | 23,2 | 23,6 | 23,3 | 23,9 | 22,7 | 22,3 |
| | CPPN | 17,2 | 17,8 | 16,9 | 17,6 | 16,6 | 17,3 | 16,0 | 17,0 | 14,6 | 15,6 | 13,4 | 14,2 | 13,0 | 14,5 |
| | CPA | 19,6 | 18,5 | 20,0 | 22,0 | 20,5 | 19,0 | 20,3 | 18,9 | 19,0 | 17,0 | 16,7 | 15,6 | 14,8 | 14,4 |
| | TOTAL | 24,0 | 25,3 | 24,3 | 25,5 | 24,5 | 25,2 | 24,4 | 24,7 | 24,3 | 24,4 | 24,2 | 24,3 | 24,3 | 24,3 |
| 2ND CYCLE PROF. | CEP | 15,0 | 17,0 | 14,9 | 16,9 | 14,9 | 17,5 | 14,7 | 17,0 | 14,0 | 14,6 | 13,2 | 13,6 | 13,7 | 12,7 |
| | CAP 3ANS* | 24,4 | 21,5 | 24,0 | 22,1 | 23,8 | 22,0 | 22,7 | 20,4 | 21,7 | 19,2 | 20,9 | 18,5 | 20,1 | 17,3 |
| | CAP2-BEP | 25,4 | 23,2 | 25,3 | 23,5 | 25,2 | 22,6 | 25,2 | 23,2 | 25,0 | 23,1 | 24,7 | 22,5 | 24,1 | 23,0 |
| | BAC. PRO. | - | - | - | - | 22,1 | 22,4 | 22,5 | 21,6 | 23,2 | 21,0 | 23,4 | 21,0 | 23,2 | 21,5 |
| | TOTAL | 24,8 | 22,4 | 24,5 | 22,8 | 24,4 | 22,8 | 24,0 | 21,9 | 23,7 | 21,5 | 23,6 | 21,2 | 23,1 | 21,5 |
| 2ND CYCLE G & T | SECONDE | 31,8 | 28,6 | 32,7 | 29,2 | 33,6 | 29,1 | 34,2 | 29,4 | 34,1 | 29,5 | 33,6 | 29,5 | 33,0 | 28,9 |
| | PREMIERE | 28,3 | 23,1 | 28,8 | 23,7 | 29,6 | 24,8 | 30,3 | 25,0 | 30,4 | 25,0 | 30,4 | 24,9 | 29,9 | 25,1 |
| | TERMINALE | 28,0 | 22,0 | 28,4 | 21,9 | 29,0 | 22,8 | 29,6 | 23,2 | 30,0 | 23,1 | 30,2 | 23,1 | 30,2 | 23,5 |
| | TOTAL | 29,4 | 24,3 | 29,9 | 24,7 | 30,8 | 25,4 | 31,4 | 25,6 | 31,5 | 25,7 | 31,4 | 25,6 | 31,0 | 25,7 |

* A partir de 1987-1988 , ceci comprend les 4ème et 3ème préparatoires, la 3ème année du CAP, les mentions complémentaires et le CAP en lan ; les 4ème et 3ème technologiques sont exclues et recensées séparément.

Evolution de la taille moyenne des classes dans le second degré de 1984 à 1990

En moins de dix ans, il apparaît donc que les classes du second cycle long se sont alourdies de plus de deux unités. **En classe de seconde, la situation paraît même très tendue, puisque les classes dépassent en moyenne 33 élèves, ce qui permet de mesurer l'ampleur de l'effort qui devra être accompli pour maintenir toutes les classes en deçà de 35 élèves d'ici à 1992.**

B. L'EVOLUTION PREVISIBLE DU NOMBRE DES ELEVES

L'objectif fixé expressément par l'article 3 de la loi d'orientation de 1989 -conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge, au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles, et 80 % au niveau du baccalauréat- amène à définir les besoins de recrutement d'enseignants d'ici l'an 2000.

1. Les prévisions d'effectifs scolaires

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

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

| |
|-----------------------|
| FRANCE METROPOLITAINE |
| PUBLIC + FRIVE |

| | 1990-91 | 1991-92 | 1992-93 | 1993-94 | 1994-95 | 1995-96 | 1996-97 | 1997-98 | 1998-99 | 1999-2000 | 2000-2001 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Préélémentaire | 2563,1 | 2572,3 | 2570,4 | 2573,9 | 2570,5 | 2573,3 | 2576,1 | 2578,4 | 2580,7 | 2584,0 | 2584,0 |
| CP au CM2 Spécial Adaptation Initiation | | | | | | | | | | | |
| Total élémentaire | 4157,5 | 4129,0 | 4096,8 | 4060,3 | 4055,7 | 4058,0 | 4048,5 | 4027,5 | 4012,1 | 3994,5 | 3994,5 |
| Total Premier Degré | 6720,6 | 6701,3 | 6667,2 | 6634,2 | 6626,2 | 6631,3 | 6624,6 | 6605,9 | 6592,8 | 6578,5 | 6578,5 |
| 1er cycle (1) | 3133,0 | 3157,1 | 3195,9 | 3229,3 | 3220,5 | 3190,7 | 3158,9 | 3139,8 | 3138,3 | 3143,3 | 3145,1 |
| SES + classes ateliers | 110,8 | 110,0 | 110,2 | 110,2 | 110,2 | 109,7 | 109,2 | 108,7 | 108,2 | 108,2 | 108,2 |
| 2d cycle professionnel | 706,0 | 705,1 | 708,4 | 714,2 | 726,3 | 747,2 | 770,0 | 788,8 | 794,9 | 793,7 | 791,4 |
| 2d cycle général et tech. | 1579,3 | 1600,8 | 1600,6 | 1599,2 | 1609,9 | 1639,5 | 1675,5 | 1707,1 | 1712,7 | 1702,5 | 1687,0 |
| CPGE + TS + TI' + prep. div | 214,6 | 234,2 | 252,0 | 266,0 | 275,0 | 280,0 | 284,0 | 288,0 | 294,0 | 302,0 | 308,0 |
| Total Second degré | 5743,7 | 5807,2 | 5867,1 | 5918,9 | 5941,9 | 5967,1 | 5997,6 | 6032,4 | 6048,1 | 6049,7 | 6039,7 |
| EREA (ex ENP) | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 | 12,3 |

| | | | | | | | | | | | |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL GENERAL | 12476,6 | 12520,8 | 12546,6 | 12565,4 | 12580,4 | 12610,7 | 12634,5 | 12650,6 | 12653,2 | 12640,5 | 12630,5 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|

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

Prévision de l'évolution des effectifs scolaires des premier et second degrés
(hypothèse 80 % à l'horizon 2 000)

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

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

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

Au total, l'enseignement du second degré connaîtrait une progression d'environ 300.000 élèves de 1989 à 2000, sur l'ensemble de la métropole dont près de 100.000 pour les seules classes post-baccalauréats.

Pour les départements d'outre-mer, compte tenu des retards actuels, des délais plus importants seront nécessaires pour atteindre ces mêmes objectifs. Les évolutions démographiques spécifiques à ces départements conduisent toutefois à des progressions d'effectifs scolaires supérieures à celles de la métropole.

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

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

Les générations nombreuses d'instituteurs commenceront à partir à la retraite peu après 2000. Les départs dépasseront 12.000 par an et culmineront vers 2004 ou 2005 alors qu'ils ne dépassaient pas 7.000 en 1988-1989.

Pour les enseignants du second degré, les départs des générations les plus nombreuses devraient commencer en 2007 et concerneront plus de 18.000 enseignants par an, contre environ 7.000 en 1988.

Aussi, de 1989 à 2000, le Ministère de l'Education nationale aura besoin de recruter un total de 130.000 instituteurs et de 180.000 enseignants du second degré.

• Les instituteurs

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

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

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

S'agissant du besoin en enseignants du premier degré, la simulation a été effectuée dans l'hypothèse d'une stabilité des naissances ; le besoin en nouveaux enseignants serait alors en quasi-totalité imputable au remplacement des départs des instituteurs actuellement en activité.

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

En 1989 et 1990, le besoin annuel s'est élevé à environ 8.000 instituteurs. En 1991 et surtout en 1992, le besoin augmente fortement pour atteindre 11.000 instituteurs, correspondant à un accroissement des départs à la retraite en 1993 et 1994. Entre 1992 et 1988, les besoins annuels varient entre 11.000 et 12.000 nouveaux instituteurs. En 1999 et 2000, les besoins augmentent pour atteindre 13.500 nouveaux instituteurs. Après 2000, la croissance des besoins se poursuivra jusqu'en 2002, (14.300 nouveaux instituteurs). Le besoin annuel diminuera après cette période, correspondant à une baisse des départs à la retraite à partir de 2004-2005.

• Les enseignants du second degré

La pyramide des âges des enseignants du second degré fait apparaître des déséquilibres plus importants entre les classes d'âge comprenant les enseignants du second degré : 7.000 à 8.000 enseignants aux environs de 30 ans ou après 50 ans et des classes d'âge comprenant plus de 17.000 enseignants entre 39 et 43 ans. La moitié des enseignants du second degré ont entre 37 et 47 ans. Aux forts recrutements du début des années 1970 a succédé une baisse progressive des recrutements.

7

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

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

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

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

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

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

**Simulation du besoin de recrutement en nouveaux enseignants
entre 1989 et 2000 pour les établissements publics de métropole et des départements
d'outre-mer (1)**

| Année de concours (1er degré : entrée à l'école normale) | Enseignants du 1er degré | Enseignants du second degré (hors personnels de remplacement) | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|------------------------------------|----------------|
| | | Agrégés | Certifiés | Professeurs de lycée professionnel | Total |
| 1989 | 7.726 | 858 | 7.000 | 2.300 | 11.030 |
| 1990 | 7.952 | 863 | 10.490 | 2.020 | 13.373 |
| 1991 | 8.848 | 872 | 10.430 | 1.930 | 13.236 |
| 1992 | 11.206 | 889 | 13.170 | 2.350 | 16.409 |
| 1993 | 11.301 | 903 | 9.670 | 2.720 | 13.293 |
| 1994 | 11.067 | 917 | 10.200 | 3.270 | 14.387 |
| 1995 | 11.207 | 931 | 10.880 | 3.430 | 15.241 |
| 1996 | 11.774 | 945 | 12.555 | 3.420 | 16.920 |
| 1997 | 11.850 | 960 | 13.160 | 3.350 | 17.470 |
| 1998 | 11.632 | 974 | 12.780 | 3.250 | 17.004 |
| 1999 | 12.615 | 989 | 12.770 | 3.160 | 16.919 |
| 2000 | 13.485 | 1.004 | 11.340 | 2.970 | 16.314 |
| Total | 130.563 | 11.102 | 135.325 | 34.170 | 180.597 |
| (moyenne annuelle) | 10889 | 925 | 11.277 | 2.848 | 15.050 |

source : ministère de l'éducation nationale.

(1) ces simulations ont été établies en décembre 1988 avec les principales hypothèses suivantes :

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

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

Quoi qu'il en soit, d'ici à 1992, d'après cette prévision, l'accroissement des recrutements aurait dû dépasser 48 %, ce qui rend

d'autant plus nécessaire l'augmentation des recrutements prévue dans le projet de budget ainsi que l'accentuation de la politique de prérecrutement. Mais ces mesures risquent d'être insuffisantes. C'est pourquoi, dès à présent, des dispositions d'urgence ont été prises, à savoir :

- . l'élargissement des concours,
- . la création d'un cycle préparatoire de recrutement,
- . la revalorisation des carrières.

Au titre de l'élargissement des concours à des publics nouveaux, dès 1989 toute limite d'âge a été supprimée pour les concours de recrutement des instituteurs, des personnels d'éducation, professeurs agrégés et certifiés ainsi que pour les professeurs d'éducation physique et sportive. De plus, les conditions d'ancienneté requises pour les concours internes (sauf l'agrégation), sont abaissées à trois années de service public au lieu de cinq. Par ailleurs, ces concours internes sont désormais ouverts à tous les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

En ce qui concerne la création d'un cycle préparatoire de recrutement, il s'agit de renforcer l'actuel recrutement en attirant les candidats possédant le niveau Bac + 2. Tel est le rôle des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.)

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

Face à la crise des recrutements déjà très réelle et qui risque de s'aggraver, votre rapporteur considère qu'il est du devoir des pouvoirs publics de prévoir toute disposition permettant d'éviter de l'aggraver.

Aucune piste de réflexion ne doit être négligée pour sauvegarder la qualité de l'accueil et des enseignements. Le report de l'âge de la retraite, l'appel à des retraités pour effectuer des remplacements, l'augmentation des heures supplémentaires, la modification des rythmes scolaires, l'allongement de l'année scolaire, apparaissent mériter une réflexion approfondie.

C'est dans le même esprit que doit être appréhendée la revalorisation de la fonction enseignante.

II. LA PORTEE DES CREATIONS D'EMPLOIS

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

A. L'AUGMENTATION DE L'EFFECTIF DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

L'accroissement des emplois, pour la troisième année consécutive, s'amplifie encore cette année, avec la régularisation de 970 emplois créés en surnombre au 1er janvier 1992 et la création de 488 emplois à la rentrée 1992. Certes, ces créations résultent pour partie de l'ouverture de nouveaux établissements.

Il est à noter que malgré ces nombreuses créations de postes aucune ne concerne les maîtres d'internat ou les surveillants. Les événements lycéens de 1990 ont montré le décalage de la politique menée par rapport à la réalité.

Pour autant, il n'apparaît pas raisonnable d'octroyer 100 postes de surveillants -ce qui est trop peu- ou de placer dans les lycées 3000 "jeunes adultes" en contrat emploi solidarité afin "d'assurer une présence active en dehors des salles de classe". Que peuvent faire ces jeunes, eux-mêmes plus ou moins en situation d'échec, face au mal-être des lycéens ? Le ministre propose à ces jeunes adultes "une initiation" avant de prendre leurs fonctions.

La magie des mots se substitue à l'action et cela inquiète de la part du plus important des ministères.

B. LES POSSIBILITES EFFECTIVES DE RECRUTEMENT DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

3.662 créations nettes d'emplois d'enseignants auront lieu en 1992 dans les établissements scolaires. Ces créations se répartiront comme suit :

| | 1er janvier 1992 | Rentrée 1992 | TOTAL |
|------------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| I. Etablissements scolaires | | | |
| Ecoles | - | 70 | 70 |
| Collèges et lycées | 40 | 3.465 | 3.425 |
| Lycées professionnels | 1 | 166 | 167 |
| Total I | 39 | 3.701 | 3.662 |
| II. Formation | | | |
| Formation initiale | - 2.902 | - 3.331 | - 6.233 |
| Formation continue | 1 | 30 | 31 |
| Total II | 2.940 | 400 | - 2.540 |

On observera d'emblée que la totalité de ces créations correspond effectivement à des enseignants supplémentaires exerçant devant une classe. Quant à la diminution importante en formation initiale, elle provient du transfert des moyens des I.U.F.M. à l'enseignement supérieur

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

Les disciplines sont inégalement concernées par ce phénomène.

Le nombre de maîtres-auxiliaires occupant les postes demeurés vacants permet de mesurer les difficultés rencontrées.

Pour l'année scolaire 1989-1990, dans l'enseignement général, il y avait :

| | |
|-------------------------|----------------------------|
| . sciences physiques : | 1.660 maîtres auxiliaires, |
| . mathématiques : | 1.599 " " |
| . anglais : | 1.093 " " |
| . histoire-géographie : | 911 " " |

Pour la même année, dans l'enseignement technique, il y avait :

- . mathématiques et sciences physiques : 1.500 maîtres-auxiliaires,
- . génie électrique : 1.007 maîtres auxiliaires,
- . génie mécanique : 693 maîtres auxiliaires.

• L'évolution des postes offerts aux concours

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

L'accroissement apparaît très net depuis 1985, puisque les emplois ouverts aux concours sont passés de 10.086 à 22.152 en 1989, ce qui représente une augmentation de 119,6 %, c'est-à-dire plus qu'un doublement. Depuis 1987, l'accroissement atteint 51,4 %.

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

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

Cette tâche apparaît d'autant plus ardue que dans certaines disciplines le nombre de postes offerts aux concours sont supérieurs aux candidats susceptibles de s'y présenter, comme pour le

CAPES de mathématiques qui proposait, en 1989, 1600 places, alors que les universités n'ont délivré que 500 maîtrises et 1.100 licences dans cette matière. Comment s'étonner dès lors que le nombre de candidats y compris à titre interne soit parfois inférieur aux postes offerts, l'an dernier aussi, au CAPES de sciences physiques (840 candidats inscrits pour 1843 postes), ou en 1987 au CAPET de gestion, auquel seuls 29 candidats s'étaient présentés pour 110 postes proposés ?

S'il ne saurait être question d'augmenter brusquement les places offertes aux concours, les besoins qui se dégagent et le déficit observé dans les recrutements impose à l'évidence une politique d'ensemble, ambitieuse et pluriannuelle. Aussi, votre rapporteur regrette-t-il une nouvelle fois l'absence de publication du plan quinquennal de recrutement des personnels prévu par l'article 16 de la loi d'orientation de 1989. Le Parlement n'est pas appelé à se prononcer à son sujet, mais de projet de loi de finances en projet de loi de finances, le Gouvernement semble renoncer à prévoir à moyen terme les recrutements dans l'éducation nationale.

A une question de votre rapporteur spécial, le ministère a répondu : *"le plan pluriannuel de recrutement a été élaboré par les services du ministère et a fait l'objet de réunions techniques interministériels au cours de l'année 1990. Il a été soumis au premier Ministre pour arbitrage en novembre 1990."* Dont acte. Entre-temps, le déficit de recrutement conduit à rechercher des solutions alternatives ou à encourager les vocations.

A ce titre, votre rapporteur note avec intérêt l'accroissement du nombre d'étudiants allocataires se destinant aux carrières enseignantes du premier et du second degrés, qui est passé de 3.000 à la rentrée de 1989 à 7.500 un an plus tard. Cette mesure qui est loin d'être négligeable, puisque l'allocation est de 48.000 francs, permettra d'augmenter significativement le nombre des candidats aux différents concours.

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

Compte tenu des difficultés très grandes de recrutement tant quantitatives que qualitatives qualifiées par le Comité national d'évaluation de "problème de société", votre Commission croit nécessaire que les propositions formulées par le comité dans son rapport au Président de la République "Priorités pour l'Université" soient étudiées de très près.

Elle a, par exemple, noté avec intérêt la remarque suivante relative à une solution provisoire : *"le maintien en fonction des professeurs atteints par la limite d'âge, le recrutement de professeurs contractuels qualifiés n'a rien de blâmable et ces solutions ont été utilisées dans le passé en même temps qu'étaient créés les I.P.E.S. ; par contre, il ne faudrait pas multiplier, à nouveau, des recrutements d'auxiliaires dont on sait qu'ils seront, tôt ou tard, titularisés sans réelle sélection"*.

Stimuler financièrement les jeunes vers l'enseignement et leur donner des qualifications scientifiques et professionnelles élevées constituent des choix impératifs indissociables.

• Les maîtres-auxiliaires

De plus, le déficit en matière de recrutement impose depuis la rentrée 1987 une nouvelle augmentation du nombre des non-titulaires. Après avoir atteint un maximum de 48 500 en 1982-1983, l'effectif des maîtres auxiliaires avait décliné, pour atteindre 18 979 en 1986-1987. Mais, le plan de titularisation de cinq ans ayant pris fin en 1987 (1) et le nombre des nouveaux recrutements ayant augmenté depuis cette date, un nouvel accroissement du nombre des maîtres auxiliaires était inévitable, compte tenu des difficultés de recrutement d'enseignants titulaires.

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

Les recteurs ont été invités à mobiliser les missions académiques à la formation des personnels de l'éducation nationale sur l'objectif prioritaire de préparation des maîtres auxiliaires aux concours de recrutement. Cela s'est traduit par un fort

1. Le coût des mesures engagées au titre du plan de titularisation dans le second degré aura été, pour les années 1983 à 1988, de 294,28 millions de francs, 97.000 agents non titulaires ont été titularisés. En revanche, aucun coût n'a été induit par le plan de titularisation dans le premier degré, dans la mesure où les agents non titulaires étaient déjà affectés sur des postes vacants d'instituteurs.

accroissement du nombre de maîtres-auxiliaires reçus aux concours (2.500 en 1991 pour 1.700 en 1990).

La réforme des concours internes - auxquels un grand nombre de maîtres-auxiliaires ont vocation à se présenter - prévue pour la session 1993 devrait permettre un nouvel accroissement du nombre de maîtres-auxiliaires reçus aux concours pour titularisation.

L'évolution du nombre des maîtres auxiliaires
(France Métropolitaine - Enseignement public)

| Année scolaire | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| Lycées et collèges (ens. général) | 16.998 ⁽¹⁾ | 12.550 | 11.665 | 11.339 | 15.595 | 18.668 | 20.293 |
| Lycées techniques | 2.167 | 1.801 | 1.606 | 1.864 | 2.350 | 2.576 | 3.228 |
| - LP ens. général | 2.477 | 1.957 | 1.985 | 2.436 | 3.091 | 3.748 | 4.229 |
| - LP ens. technique théorique | 1.762 | 1.297 | 1.315 | 1.773 | 2.570 | 3.328 | 3.602 |
| - LP ens. professionnel pratique | 3.771 | 2.375 | 2.408 | 2.366 | 2.777 | 3.104 | 2.979 |
| Conseillers d'éducation d'orientation (2) | | | | 949 | 1.450 | 1.658 | 2.034 |
| Total | 27.175 | 19.980 | 18.979 | 20.727 | 27.833 | 33.082 | 36.365 |

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

(2) de 1983 à 1986, les données sont réparties dans les différents types d'enseignement

Les maîtres-auxiliaires en fonction à la rentrée 1990 sont pour la plupart sur postes (plus de 80 %), la minorité étant placée sur des crédits de remplacement (moins de 20 %).

Le recrutement d'un nombre important de maîtres-auxiliaires sur postes (9.341 nouveaux recrutés en 1990) résulte, d'une part, du remplacement des maîtres-auxiliaires qui quittent l'enseignement et, d'autre part, des besoins supplémentaires en enseignants titulaires (+ 5.450 en 1990 ; prévisions : 1991, + 3.280) non couverts par les recrutements opérés par la voie des concours.

Le recrutement des maîtres-auxiliaires suppléants rémunérés sur crédits de remplacement est lié au taux d'absence constaté chez les enseignants titulaires (6,7 %). Les maîtres-auxiliaires suppléants sont, pour l'essentiel, utilisés pour assurer les remplacements de courte durée (moins de 15 jours) ou de moyenne

durée (moins d'un mois). Les remplacements des enseignantes en congé de maternité sont assurés essentiellement par des enseignants nommés au mouvement national sur des postes de titulaires remplaçants.

L'augmentation du nombre des recrutements de maîtres-auxiliaires montre que la politique de recrutement n'est plus maîtrisée.

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

• Les auxiliaires non-enseignants

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

Les auxiliaires de bureau et de service voient leurs effectifs diminuer entre 1983 et 1990. Les auxiliaires de bureau passent ainsi de 5.000 à 4.000 individus tandis que le nombre des auxiliaires de service se stabilise aux alentours de 7.000.

Les maîtres d'internat et les surveillants d'externat sont les grades les plus importants parmi les auxiliaires non enseignants. Les surveillants d'externat voient leurs effectifs augmenter sur les quatre dernières années. Ils passent ainsi de 30.000 en 1986-1987 à 32.000 en 1989-1990. L'augmentation de leur nombre entre 1989 et 1990 (+ 547) a alimenté la majeure partie de la progression des personnels auxiliaires non enseignants, cette année là.

TABLEAU II : NON ENSEIGNANTS AUXILIAIRES DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
(HORS UNIVERSITE ET JEUNESSE ET SPORT)

FRANCE METROPOLITAINE - PUBLIC

| | 1983 1984 | 1984 1985 | 1985 1986 | 1986 1987 | 1987 1988 | 1988 1989 | 1989 1990 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1ER DEGRE | 194 | 38 | 33 | | | | |
| AUXILIAIRES DE BUREAU..... | 32 | 5 | | | | | |
| AUXILIAIRES DE SERVICE..... | 100 | 10 | | | | | |
| AUTRES..... | 62 | 23 | 33 | | | | |
| 2ND DEGRE..... | 53 401 | 52 671 | 53 112 | 51 120 | 49 931 | 52 358 | 53 107 |
| MAITRES D'INTERNAT | 12 685 | 12 444 | 12 273 | 11 865 | 11 615 | 11 881 | 11 895 |
| SURVEILLANTS D'EXTERNAT | 30 357 | 30 693 | 31 122 | 30 974 | 31 175 | 31 479 | 32 026 |
| AUXILIAIRES DE BUREAU..... | 2 376 | 2 034 | 1 942 | 1 704 | 1 630 | 1 990 | 2 099 |
| AUXILIAIRES DE SERVICE..... | 6 703 | 6 484 | 6 686 | 5 120 | 5 103 | 6 521 | 6 548 |
| AUTRES..... | 1 280 | 1 016 | 1 089 | 1 457 | 408 | 487 | 539 |
| ETABLISSEMENTS DE FORMATION..... | 213 | 80 | 88 | 56 | 101 | 143 | 142 |
| AUXILIAIRES DE BUREAU..... | 91 | 40 | 39 | 12 | 20 | 36 | 39 |
| AUXILIAIRES DE SERVICE..... | 95 | 14 | 20 | 43 | 81 | 105 | 103 |
| AUTRES..... | 27 | 26 | 29 | 1 | 0 | 2 | |
| ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES EXTERIEURS | 3 300 | 848 | 2 953 | 1 355 | 1 943 | 1 956 | 2 127 |
| AUXILIAIRES DE BUREAU..... | 2 408 | 227 | 2 105 | 1 141 | 1 529 | 1 640 | 1 817 |
| AUXILIAIRES DE SERVICE..... | 230 | 48 | 219 | 113 | 352 | 220 | 189 |
| AUTRES..... | 662 | 573 | 629 | 101 | 62 | 96 | 121 |
| TOTAL | 57 108 | 53 637 | 56 186 | 52 531 | 51 975 | 54 457 | 55 376 |
| MAITRES D'INTERNAT | 12 685 | 12 444 | 12 273 | 11 865 | 11 615 | 11 881 | 11 895 |
| SURVEILLANTS D'EXTERNAT | 30 357 | 30 693 | 31 122 | 30 974 | 31 175 | 31 479 | 32 026 |
| AUXILIAIRES DE BUREAU..... | 4 907 | 2 306 | 4 086 | 2 857 | 3 179 | 3 666 | 3 955 |
| AUXILIAIRES DE SERVICE..... | 7 128 | 6 556 | 6 925 | 5 276 | 5 536 | 6 846 | 6 840 |
| AUTRES..... | 2 031 | 1 638 | 1 780 | 1 559 | 470 | 585 | 660 |

Les besoins d'agents non titulaires ATOS correspondent à la nécessité d'assurer les **remplacements** qui ne peuvent être effectués par des fonctionnaires. Les recrutements sont effectués sur le fondement de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 en vue d'exécuter des fonctions correspondant à un besoin occasionnel.

L'évaluation minimale de ces besoins en personnel ATOS non titulaires correspond aux agents rémunérés sur crédits de suppléance (soit environ **8.000 personnes**) et aux agents rémunérés sur des postes vacants constitués de

fractions d'emplois libérés par l'exercice des fonctions à temps partiel (soit environ 4.000 personnes).

La diminution de ce dernier chiffre impliquerait la mise en place d'un statut de "titulaires mobiles" à l'instar du dispositif existant pour les personnels enseignants.

Les titularisations des agents non titulaires ATOS ont été réalisées sur les emplois vacants de catégorie D et n'ont pas de traduction budgétaire.

13.925 titularisations ont été réalisées en catégorie D en application du décret n° 85-594 du 31 mai 1985 (3.753 agents de bureau et 10.172 agents de service).

CHAPITRE III

LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE

Le plan de revalorisation de la condition enseignante comporte trois volets :

- l'amélioration des perspectives de carrière des personnels ;

- la révision de leur système indemnitaire ;

- l'accélération des débuts de carrière.

En outre, un congé de mobilité est créé.

Ce plan a entraîné en 1990 une dépense supplémentaire de l'ordre de 3,7 milliards de francs, se répartissant de manière inégale entre mesures statutaires et mesures indemnitaires.

Pour 1991, 2,8 milliards de francs sont destinés au financement de ce plan.

Pour 1992, 1,2 milliard de francs supplémentaire est prévu, dont 748 millions de francs pour le plan de revalorisation, 402 millions de francs au titre de la rénovation de la grille de la fonction publique et 53 millions de francs supplémentaires pour l'enseignement public.

Au total, près de 8 milliards de francs depuis 1990 ont été affectés à la revalorisation de la condition enseignante et à l'augmentation des salaires.

Ce chiffre doit être comparé aux 9 milliards de francs d'accroissement du budget de l'éducation nationale en 1992.

I - LES MESURES STATUTAIRES

Evolution des dotations budgétaires, inscrites en loi de finances initiale pour 1991 et demandées dans le projet de budget pour 1992, au titre du plan de revalorisation de la situation des personnels enseignants

| | LFI 1991 | LFI 1992 | |
|---|--------------------|----------------------------|--------------------|
| | | Extensions en année pleine | Mesures nouvelles |
| Chapitre 31-90 | | | |
| Pers. d'administration - Rémunérations | 16.439.075 | 1.990.900 | 1.593.833 |
| Chapitre 31-91 | | | |
| Pers. d'administration - Indemnités et allocations diverses | 24.940.648 | 976 | 2.658.772 |
| Chapitre 31-92 | | | |
| Enseignement primaire - Rémunérations | 131.324.613 | 185.579.493 | 40.081.037 |
| Chapitre 31-93 | | | |
| Enseignement secondaire - Rémunérations | 220.704.196 | 430.079.112 | 178.357.538 |
| Chapitre 31-94 | | | |
| Pers. enseignants - Indemnités et allocations diverses | 254.236.617 | 300.958.683 | 418.508.472 |
| Chapitre 31-95 | | | |
| Heures supplémentaires d'enseignement | 103.179.810 | 206.359.620 | 105.659.982 |
| Chapitre 32-97 | | | |
| Participation aux charges de pension | 9.183.789 | 14.295.380 | |
| Chapitre 33-91 | | | |
| Prestations sociales versées par l'Etat | 1.200.000 | 2.400.000 | |
| Chapitre 37-93 | | | |
| Réformes administratives et pédagogiques | - 18.000.000 | | |
| Chapitre 43-01 | | | |
| Etablissements d'enseignement privé sous contrat - Rémunérations des personnels | 82.553.571 | 131.954.732 | 150.251.562 |
| TOTAL | 816.762.319 | 1.273.618.896 | 897.111.196 |
| Chapitre 36-10 | | | |
| Etablissements publics | 304.838 | 112.860 | 1.400.514 |
| TOTAL GENERAL | 817.067.157 | 1.273.731.756 | 898.511.710 |

1. Rappel des mesures relatives au premier degré

Il s'agit d'abord du réaménagement de l'échelonnement indiciaire des instituteurs, de la constitution d'un corps des écoles et de la création d'une indemnité compensatrice du droit au logement.

A la rentrée de 1990, un nouveau corps des écoles a été créé dont la constitution initiale s'opérera sur trois ans, de 1990 à 1992, à raison de **12 000 intégrations annuelles d'instituteurs** dans ce corps (1). Par la voie de cette intégration les instituteurs auront accès à l'échelle indiciaire des professeurs certifiés.

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

A partir de 1993, l'intégration des instituteurs se poursuivra au rythme de 7 000 transformations d'emploi pour 10 000 recrutements. A l'échéance du plan de revalorisation, c'est-à-dire en 1998, il devrait rester environ 19 700 instituteurs régis par l'ancien statut. Le coût de l'intégration jusqu'en 1998 est estimé à 1,7 milliard de francs.

Une autre mesure importante est constituée par la création d'un congé de mobilité.

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

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

Ce dispositif a été mis en place progressivement à compter de la rentrée scolaire de 1990 à raison d'environ 600 emplois par an pour chaque degré d'enseignement jusqu'en 1995. Afin d'assurer le remplacement des personnels enseignants titulaires exerçant dans le premier degré, il sera créé 3 000 emplois pour l'ensemble de la période considérée.

1. 7000 du fait de la revalorisation de la fonction enseignante et 5.000 en application du protocole d'accord sur la fonction publique.

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

Fondamentalement, la création de ce congé amène à mettre en doute l'impact du plan de revalorisation de la condition enseignante mise en oeuvre par le ministère.

Enfin, comme à propos des mises à disposition chacun pourra constater le paradoxe qui consiste à tenter d'accroître le recrutement qui connaît une véritable crise et, au même moment, à favoriser et à financer la sortie des enseignants du système éducatif.

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

2. Rappel des mesures du second degré

Il s'agit de la création d'une bonification indiciaire et d'une hors-classe en faveur des professeurs certifiés et assimilés ; de la création d'une hors-classe et de l'alignement de l'échelle indiciaire des professeurs d'enseignement général de collège sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade ; de la création d'une hors-classe et l'alignement de l'échelle indiciaire des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade ; de l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs agrégés grâce à l'accès élargi à la hors échelle et aux chaires supérieures ; de la création d'une hors-classe des professeurs de lycée professionnel du deuxième grade ; de l'intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive dans le corps des professeurs certifiés, des professeurs de lycée professionnel, des professeurs d'éducation physique et sportive et des conseillers

principaux d'éducation ; de l'amélioration des possibilités d'accès des professeurs de lycée professionnel du premier grade au deuxième grade de leur corps ; de la baisse de leurs obligations de service ; de la baisse des obligations de service d'enseignement des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive ; de la revalorisation de la situation des personnels d'éducation ; de la création d'un congé de mobilité .

Comme pour les instituteurs, le projet de budget ouvre la possibilité aux enseignants du second degré d'obtenir un congé de mobilité rémunéré, d'une durée d'un an, afin de préparer un concours.

Ce dispositif a concerné, en 1991, 600 personnes, et devrait en concerner 3.000 d'ici à 1995.

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

II - LES MESURES INDEMNITAIRES

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

Les plus importantes de ces mesures portent sur la consolidation des mesures catégorielle de ce plan de revalorisation.

Des mesures catégorielles

a) la revalorisation des indemnités non indexées.

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

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

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

Il a été créé en faveur des jeunes instituteurs et des jeunes enseignants du second degré une indemnité de première affectation au taux annuel de 12.000 francs versée au moment de la titularisation dans le corps.

Cette indemnité n'est pas cumulable avec la prime spéciale d'installation instituée par le décret n° 67-1084 du 14 décembre 1967 modifié ; elle est analogue à celle instituée dans le second degré et est versée pendant trois ans à compter de la première affectation dans un poste d'instituteur, et est réservée aux titulaires nommés dans les départements particulièrement déficitaires.

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

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

Cette indemnité permettra de compenser les frais inhérents à l'éloignement du domicile qu'entraîne le plus souvent une première affectation. Votre rapporteur souhaite qu'elle améliore

réellement la situation des académies déficitaires qui apparaît de plus en plus difficile.

Cette indemnité a été versée à **2.300 instituteurs** en 1991.

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

Elle concerne aussi bien les **instituteurs** que les **enseignants du second degré**.

Les instituteurs titulaires chargés des remplacements perçoivent, depuis le 1er septembre 1991, une indemnité de sujétions spéciales portée de 105 francs à 150 francs pour les instituteurs titulaires rattachés aux brigades départementales et de 80 francs à 100 francs pour ceux rattachés aux zones d'intervention localisée.

d) l'indemnisation des activités péri-éducatives

Les activités prises en compte dans le cadre de l'aménagement des rythmes scolaires doivent être destinées à assurer l'accueil et l'encadrement des élèves - activités à caractère sportif ou scolaire, ou culturel (comme, par exemple, des ateliers d'informatique, de photo, groupe philatélique, d'horticulture, de cinéma, d'activités manuelles, de chant, sorties éducatives, visites de sites ou de monuments historiques avec enquêtes, musées, spectacles,... pendant les demi-journées libres du mercredi et du samedi). Il peut s'agir aussi d'une contribution à la mise en oeuvre des politiques interministérielles à caractère social.

e) la création d'une indemnité de sujétions spéciales

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

Votre rapporteur se félicite de la reconnaissance des contraintes spécifiques liées à certains postes difficiles. En effet, ceux-ci sont actuellement très souvent confiés à des débutants et changent fréquemment de titulaires. La création de cette indemnité devrait

permettre d'attirer sur ces postes des maîtres plus confirmés et de les stabiliser.

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

f) la création d'une indemnité spéciale en faveur des instituteurs exerçant dans des «E.R.E.A.», «E.P.R.D.» et «S.E.S.».

Les instituteurs exerçant dans les sections d'éducation spécialisée, les établissements régionaux d'enseignement adapté, et les écoles régionales du premier degré bénéficient d'une indemnité spéciale d'un montant annuel de 4.300 francs afin de tenir compte de leurs conditions de travail particulières et des contraintes spécifiques, liées à l'exercice de leurs fonctions. Cette indemnité se substitue à diverses indemnités d'un montant de 1.800 francs.

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

A compter du 1er mars 1989, a été créée, en faveur des enseignants du second degré - y compris ceux exerçant en section d'éducation spécialisée, en établissement régional d'enseignement adapté et en école régionale du premier degré, une indemnité de suivi et d'orientation des élèves d'un montant annuel actuel de 6.174 F.

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

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

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

h) l'indemnité de sujétions d'activité

Dans le cadre de mesures tendant à accroître le potentiel d'enseignement, le décret n° 89-492 du 10 juillet 1989 a institué pour l'année scolaire 1989-1990 une indemnité de sujétions d'activité pouvant être accordée à certains professeurs exerçant dans des disciplines déficitaires ayant accepté de différer d'un an leur départ à la retraite.

Bien que le taux de l'indemnité de sujétions d'activité ait été fixé à 50.000 F pour la rendre attractive, cette première expérience s'est révélée décevante puisque moins d'une centaine de professeurs concernés en a demandé le bénéfice.

Ce relatif désintérêt semblait toutefois résulter de la publication tardive du décret. Celle-ci est en effet intervenue après le début des vacances scolaires d'été, il était vain d'espérer que des professeurs ayant arrêté leurs dispositions du fait de leur cessation d'activité puissent revenir sur leur décision.

Néanmoins, malgré la publication du décret n° 90-728 le 28 mars 1990 prorogeant cette mesure pour l'année scolaire 1990-1991, les demandes d'attribution de l'indemnité de sujétions d'activité n'ont guère été plus nombreuses.

Il semble, en 1990-1991, que les effets de la revalorisation des personnels enseignants ont atténué l'attractivité de cette indemnité.

En effet, compte tenu des possibilités d'accès à la hors-classe offertes à la plupart des corps enseignants, une grande majorité d'agents ont choisi de reporter d'un an leur demande de départ à la retraite. Or, le bénéfice de l'indemnité de sujétions d'activité n'est accordé qu'aux agents ayant sollicité leur mise à la retraite avant la publication du décret instituant cette mesure, dans ces conditions, peu d'agents remplissaient les conditions d'attribution exigées par le texte.

Cet exemple montre comment une réforme judicieuse risque d'être abandonnée pour des raisons étrangères à sa pertinence intrinsèque, qui était incontestable.

i) les suppressions d'indemnités.

Celles-ci, au nombre de trois, ont représenté la contrepartie des revalorisations obtenues par ailleurs.

Outre la suppression de l'indemnité pour participation aux conseils de classe déjà mentionnée et qui a représenté une diminution de dépense de 630 millions de francs en 1990, l'indemnité forfaitaire spéciale ne sera plus versée aux instituteurs exerçant dans des zones spécifiques, d'où une économie de 91,8 millions de francs, et l'indemnité spécifique allouée aux chargés d'éducation physique et sportive ayant atteint le 11ème échelon est abandonnée, d'où une économie de 9,8 millions de francs.

*

L'impact de ces mesures doit être apprécié au regard des rémunérations moyennes de début, milieu et fin de carrière des membres des principaux corps d'enseignants au moyen du tableau ci-après.

REMUNERATIONS MENSUELLES DE DIVERSES CATEGORIES D'ENSEIGNANTS

| GRADES | ECHELONS | INDICES MAJORES | TRAITEMENT BRUT | (1) Traitement net célibataire Zone résidence 3% | (2) Traitement net marié 2 enfants Zone résidence 3% |
|---|---------------|-----------------|-----------------|---|---|
| Agrégés hors classe | Ech.term.(A3) | 958 | 23 130,11 F | 20 153,46 F | 21 340,04 F |
| | 4ème échelon | 778 | 18 784,16 F | 16 366,72 F | 17 553,30 F |
| | 2er échelon | 653 | 15 766,14 F | 13 737,04 F | 14 878,92 F |
| Agrégés | Ech.terminal | 816 | 19 701,64 F | 17 166,14 F | 18 352,72 F |
| | 7ème échelon | 630 | 15 210,83 F | 13 253,17 F | 14 378,74 F |
| | 1er échelon | 372 | 8 981,63 F | 7 825,51 F | 8 819,10 F |
| Professeurs certifiés e. assimilés h.c. | Ech.term. | 729 | 17 601,10 F | 15 335,88 F | 16 522,46 F |
| | 3ème échelon | 591 | 14 269,20 F | 12 432,71 F | 13 530,60 F |
| | 1er échelon | 490 | 11 830,64 F | 10 307,93 F | 11 334,16 F |
| Professeurs certifiés et assimilés, d'E.P.S. P.L.P.2, professeurs des écoles | Ech.term. | 653 | 15 766,14 F | 13 737,04 F | 14 878,92 F |
| | 7ème échelon | 490 | 11 830,64 F | 10 307,93 F | 11 334,16 F |
| | 1er échelon | 341 | 8 233,16 F | 7 173,35 F | 8 166,94 F |
| Adjoints d'enseignement | Ech.terminal | 529 | 12 772,26 F | 11 128,39 F | 12 182,29 F |
| | 7ème échelon | 426 | 10 285,42 F | 8 961,53 F | 9 955,13 F |
| | 1er échelon | 311 | 7 508,84 F | 6 542,23 F | 7 535,82 F |
| P.E.G.C.hors-classe | Ech.term. | 607 | 14 655,51 F | 12 769,31 F | 13 878,56 F |
| | 3ème échelon | 505 | 12 192,80 F | 10 623,49 F | 11 660,37 F |
| | 1er échelon | 452 | 10 913,16 F | 9 580,51 F | 10 507,78 F |
| P.E.G.C. | Ech.terminal | 535 | 12 917,13 F | 11 254,62 F | 12 312,77 F |
| | 7ème échelon | 429 | 10 357,85 F | 9 024,65 F | 10 018,24 F |
| | 1er échelon | 311 | 7 508,84 F | 6 542,23 F | 7 535,82 F |
| Instituteurs spécialisés | Ech.terminal | 525 | 12 675,69 F | 11 044,24 F | 12 095,31 F |
| | 7ème échelon | 408 | 9 850,82 F | 8 582,86 F | 9 576,45 F |
| | 1er échelon | 333 | 8 040,01 F | 7 005,05 F | 7 998,64 F |
| Instituteurs | Ech.terminal | 510 | 12 313,53 F | 10 728,68 F | 11 769,10 F |
| | 7ème échelon | 393 | 9 488,66 F | 8 267,30 F | 9 260,89 F |
| | 1er échelon | 318 | 7 677,85 F | 6 689,49 F | 7 683,08 F |

Valeur du point : 289,73

(1) Traitement net = traitement brut - (pensions civiles - sécurité sociale - contribution solidarité - C.S.G.) + indemnités résidence 3%.

(2) Traitement net = traitement brut - (pensions civiles - sécurité sociale - contribution solidarité - C.S.G.) + indemnités résidence 3% + supplément familial de traitement + allocations familiales 2 enfants moins de 10 ans

CHAPITRE IV

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

I. L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF

A. L'EFFICACITE INTERNE

1. Des taux de redoublement en diminution

Comme l'année passée, cette baisse concerne aussi bien l'enseignement élémentaire, le taux de redoublement étant désormais égal à 7,7 % au niveau du cours préparatoire, année de plus fort redoublement, que le secondaire.

Pour le secondaire, alors que les classes de cinquième enregistraient en 1987 une proportion de redoublants de 14,8 %, celle-ci a atteint 13,1 % en 1988 et 11 % en 1990, ce qui demeure sans doute trop élevé. De même, une baisse sensible est enregistrée en seconde (15,8 % au lieu de 17,9 % en 1987) mais, en première et en terminale, les taux de redoublement remontent en 1990, pour la première fois depuis 1987, 12 % au lieu de 11,7 % en 1989 pour la classe de première et 18,3 % au lieu de 17,8 % pour la terminale.

Alors que le Gouvernement s'est fixé pour objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, ces chiffres conduisent à se demander, toute interprétation de cette ambition mise à part, l'âge auquel élèves en question parviendront à ce niveau, ce qui n'est évidemment pas neutre en termes budgétaires.

Parallèlement, les diminutions spectaculaires des taux de redoublement au cours de ces dernières années laissent craindre que cette amélioration apparente ne cache souvent une moindre exigence quant au contrôle du niveau des élèves. Il ne faudrait pas que l'écoulement harmonieux du flot des élèves de classe en classe

prenne le pas sur leur vitesse d'acquisition des savoirs et sur l'effectivité des connaissances ; ce serait rendre un très mauvais service à la jeunesse.

La répartition des sortants du système scolaire en 1989

| | | |
|----------------|----------------|--------------|
| Sans diplôme | 237 500 | 32,0 % |
| CAP-BEP | 208 300 | 28,0 % |
| Baccalauréat | 104 700 | 14,1 % |
| DEUG, DUT, BTS | 88 100 | 11,8 % |
| Supérieur | 104 500 | 14,1 % |
| TOTAL | 743 100 | 100 % |

Note : Ce tableau a été établi à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE. Ici l'apprentissage n'est pas compté comme faisant partie du système scolaire.

Les niveaux de sortie définitive du système scolaire en 1989

| Niveau de sortie | Taux | Effectifs |
|---|--------------|----------------|
| VI. Premier cycle du second degré et formations préprofessionnelles en un an | 4,6 % | 34.300 |
| Vbis. 3e et classes du second cycle court avant l'année terminale | 8,6 % | 64.000 |
| V. Année terminale des cycles courts professionnels et IV. second cycle long avant la terminale | 39,3 % | 291.300 |
| III. Terminale des seconds cycles longs et classes post baccalauréat avant diplôme | 19 % | 140.600 |
| - Diplôme bac + 2 ans | 12,9 % | 95.800 |
| II. et I. Second ou troisième cycle universitaire ou diplôme de grande école | 15,6 % | 115.400 |
| TOTAL | 100 % | 741.400 |

On constate que 39,3 % des élèves sont sortis du système éducatif en 1989 au bout du second cycle court, ce qui marque une amélioration par rapport à 1987 (43,3 %). Ce chiffre conduit à s'interroger sur les moyens qui devront être mis en oeuvre afin de faire tomber ce taux à 20 %, comme s'y sont engagés les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la hausse des sorties du système éducatif constatée en 1989 au niveau I et II, c'est-à-dire avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire ou un diplôme de grande école (15,6 %) traduit une amélioration par rapport à 1987 (13,1 %).

B. UNE PROGRESSION GENERALE DES TAUX DE SUCCES AUX EXAMENS

On assiste depuis plusieurs années à une progression des taux de succès aux examens, qui sont passés entre 1984 et 1989 de :

- . 54,54 % à 63,3 % pour le CAP ;
- . 61,63 % à 71,4 % pour le BEP ;
- . 61,65 % à 67,2 % pour le brevet de technicien ;
- . 65,10 % à 75,2 % pour le baccalauréat ;
- . 60,88 % à 68,9 % pour le baccalauréat technologique.

II. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE

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

A. LA POURSUITE DE LA RELANCE DES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRE (Z.E.P.)

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

Au sein des zones d'éducation prioritaire des actions sont menées pour améliorer la réussite des élèves en facilitant les apprentissages fondamentaux (expression orale et écrite) notamment en faveur des élèves

étrangers ou d'origine étrangère. Des soutiens et des actions complémentaires sont prévus (formation des enseignants...). A chaque zone correspondent un responsable et un Conseil de zone.

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

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 et la circulaire du 1er février 1990 ont défini les grands axes de cette politique qui mobilise dans chaque zone tous les ministères concernés.

De 1982 à 1989, le nombre de Z.E.P. est passé de 362 à 507. A la rentrée de 1990, la carte des zones a été arrêtée pour trois ans.

Le projet de budget pour 1992 prévoit la diminution apparente des moyens accordés aux Z.E.P. qui passent de 101,2 millions de francs à 28,9 millions de francs du fait d'un transfert de 85 millions de francs au profit du ministère de la ville (15 millions de francs pour le développement social des quartiers et 70 millions de francs pour les projets de service public de quartier. Compte tenu de ce transfert, le projet de budget pour 1992 prévoit de consacrer, à structures constantes, 12 millions de francs supplémentaires, 5 millions pour le premier degré et 7 millions pour le second degré pour les Z.E.P.

B. LE FONDS D'AIDE A L'INNOVATION

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

Des formules très souples sont donc possibles pourvu que l'objectif demeure, c'est à dire promouvoir la réussite des élèves."

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

Votre rapporteur a déjà insisté sur la nécessité de préciser l'affectation des ressources non négligeables dont dispose ce fonds ainsi que sur celle de mener périodiquement une évaluation approfondie des résultats des actions entreprises.

Pour 1991, les crédits du fonds d'aide à l'innovation ont atteint 259,5 millions de francs au lieu de 339,5 millions de francs en 1990 dont 118,6 millions de francs (- 40 millions de francs) pour le premier degré de l'enseignement public, 121,4 millions de francs pour le second degré (- 40 millions de francs) et 19,5 millions de francs pour l'enseignement privé.

Une enquête a été lancée en 1991 afin de connaître l'utilisation des crédits délégués à chaque établissement par le recteur et de pouvoir procéder aux évaluations permettant de connaître le résultat des actions conduites.

Il ressort de cette enquête qu'au cours de l'année scolaire 1990-1991, 94 % des crédits délégués pour un tiers en septembre 1990 et pour les deux tiers restants en février 1991 ont été consommés au 31 juillet 1991 afin de mener à bien les politiques académiques.

Celles-ci s'articulent autour des deux grands axes suivants : l'adaptation du système scolaire et de l'enseignement aux besoins individualisés pour le soutien aux élèves en difficulté (ex : études surveillées ou dirigées, tutorat, groupes de niveau, classes à effectif allégé, etc... et la "responsabilisation" de tous les acteurs de la communauté éducative au sein de l'établissement avec des objectifs mobilisateurs (projets d'établissement et d'innovation pédagogique).

Cet axe est inspiré par la volonté d'ouverture à des politiques pédagogiques inédites, pour mettre l'élève en situation active.

C. LE SOUTIEN AUX ELEVES EN DIFFICULTE

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

Votre rapporteur spécial insiste sur l'attention qui doit être accordée au soutien faute duquel les élèves se transforment graduellement en spectateurs au lieu d'être des acteurs du système éducatif.

Dans le premier degré, les efforts se développent selon trois axes complémentaires pour mettre l'enfant au coeur du fonctionnement général du système éducatif, par exemple par le biais de l'évaluation lancée à la rentrée 1989 dans les classes de CE2 et de 6ème ; favoriser les projets d'école et combattre les inégalités face au système scolaire.

En outre, un plan lecture a été lancé selon quatre principes fondamentaux :

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

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

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

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

Lancé à la rentrée de 1989, ce plan a été doté en 1990 de 9 millions de francs supplémentaires et de 8 millions de francs de mesures nouvelles en 1991.

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

Parallèlement, 1992 sera marqué par la poursuite de la mise en place de l'organisation des apprentissages par cycle et de liaisons entre les différents cycles de la scolarité, afin de mieux tenir compte de l'évolution psychologique et physiologique de chaque enfant ou adolescent.

La scolarité est désormais organisée en trois cycles :

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

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

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

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

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

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

Votre rapporteur spécial insiste pour que soit élaboré et diffusé de toute urgence le livret scolaire à caractère exclusivement pédagogique qui constitue un des instruments indispensables de l'évaluation régulière des connaissances des élèves sans laquelle la notion de cycle manque de substance.

Ce soutien devient de plus en plus nécessaire pour que les élèves ne soient pas insensiblement décalés par rapport au rythme des enseignements.

D. LE MAINTIEN DU RESEAU SCOLAIRE RURAL

A une question de votre rapporteur spécial, le ministère a répondu : **"En ce qui concerne les zones rurales, le souci constant est de ne pas déstructurer le réseau scolaire. C'est pourquoi la mise en place et le développement de solutions adaptées au contexte des petites écoles isolées des zones rurales à faible densité de population tels les regroupements pédagogiques intercommunaux sont systématiquement recherchés dans la mesure où le maintien d'une classe au-dessous de 15 élèves n'offre plus une qualité d'enseignement suffisante.**

En tout état de cause, la continuation de l'exode des jeunes vers les zones urbaines finit non seulement par rendre inévitables les fermetures de classes ou d'écoles, mais aussi par perturber le bon fonctionnement des regroupements pédagogiques. Il s'agit donc d'en atténuer les effets en tentant de mieux prévoir et de mieux contrôler les mouvements de population et, par voie de conséquence, ceux des services de l'éducation nationale.

C'est pourquoi le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, en collaboration avec les ministres de l'intérieur, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, a souhaité qu'une mission confiée à M. Mauger examine dans sept départements expérimentaux (l'Aveyron, la Creuse, la Dordogne, la Drome, la Mayenne, les Vosges et la Guadeloupe) la manière de construire en zone rurale un nouveau réseau éducatif.

L'objectif est de réussir à conjuguer ce qui doit l'être : des postes là où les enfants sont plus nombreux, un réseau scolaire adapté, intelligent et permettant l'égalité des chances dans les zones rurales"

Dès à présent, il apparaît indispensable à votre rapporteur spécial d'affirmer que le seuil de fermeture des classes ne doit pas être abaissé de 15 à 10 élèves sous peine de perturber le réseau scolaire rural.

De plus, l'Education nationale a un rôle particulier à jouer dans ce domaine.

Cela peut se traduire, pour l'école primaire, par le recours à des regroupements scolaires éclatés entre trois ou quatre communes, de préférence à des regroupements scolaires unifiés, tous les élèves dans une seule commune. Cette solution évite de fermer totalement des écoles ; le ramassage scolaire la rend possible.

La politique du ministère doit être dénuée d'équivoque sur ces deux points et donner le choix aux communes concernées.

Pour les collèges, le problème posé par les établissements à effectif trop faible -de 50 à 100 élèves- doit être réglé en concertation avec les communes et les conseils généraux intéressés.

Les solutions passent notamment par de meilleures liaisons avec d'autres établissements, l'accueil d'autres activités, le

maintien d'équipes stables d'enseignants, le développement de la communication et la modernisation de l'internat.

E. L'APPRENTISSAGE DES LANGUES VIVANTES DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

L'enseignement d'une langue vivante étrangère à l'école élémentaire a débuté à la rentrée scolaire 1989-1990.

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

- offrir aux élèves le **choix** entre les langues vivantes enseignées au collège pour assurer la nécessaire continuité de l'apprentissage ;

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

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

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

Chacun se félicitera de ce souci de pragmatisme et de prudence, d'autant que le dispositif expérimental s'accompagne de mesures financières importantes dès 1990, 30 millions de francs.

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

En matière pédagogique, le projet de budget contient donc incontestablement des aspects positifs. Votre rapporteur regrette néanmoins que d'autres de ces dispositions puissent apparaître plus contestables ou insuffisantes.

De plus, les sujets d'interrogation demeurent importants, qu'il s'agisse de la réforme de certains programmes de concours, de celle du baccalauréat du second cycle, ou de la mise en place mal maîtrisée des nouveaux Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), désormais du ressort de l'enseignement supérieur

CHAPITRE V

L'AIDE AUX FAMILLES

I. LES DEPENSES SCOLAIRES DES FAMILLES

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

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

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

En 1990, les familles ont dépensé 47,6 milliards de francs pour les activités d'éducation. Elles ont reçu 6,8 milliards de francs de bourses d'études.

Leur participation effective s'élève donc à 35,5 milliards de francs soit 9,8 % de la dépense totale d'éducation.

Le tableau ci-après indique le montant des dépenses effectuées par les familles en 1990 (1).

| Dépense d'éducation des ménages en 1990 Métropole | en milliards de francs |
|--|-----------------------------------|
| Droits d'inscription et participation aux dépenses d'enseignement | 9,5 |
| Stages de formation continue, leçons particulières, enseignements à distance, cours du soir | 7,8 |
| Dépenses pour les cantines et internats | 15,6 |
| Dépenses de transport scolaire | 0,2 |
| Achats de livres, fournitures, habillement... | 14,5 |
| TOTAL | 47,6 |
| - Bourses reçues des administrations publiques | 6,8 |
| Dépense restant à la charge des ménages | 40,8 |
| Dépense d'éducation en métropole | 414,6 |
| % de la dépense à la charge des familles | 9,8 % |

Source : D.E.P. Compte de l'Éducation 1990

II. L'ÉVOLUTION DES CREDITS D'AIDE AUX FAMILLES

Ces crédits se répartissent entre aides directes et aides indirectes.

1. Les aides directes : Les bourses nationales d'études du second degré

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

En 1991, les crédits des bourses nationales se sont élevés à 2.948 millions de francs, compte tenu d'une augmentation de 90 millions de francs en année pleine permettant de prendre en compte l'évolution des effectifs de boursiers.

Pour 1992 est demandée une mesure nouvelle positive de 26,2 millions de francs en tiers d'année (soit 78,6 millions de francs en année pleine) afin de prendre en compte l'évolution des effectifs de boursiers du premier cycle et une augmentation de 3 % du montant de la part du second cycle.

Le total des crédits s'élèvera à 3 234,3 millions de francs, en progression de 2,7 %.

Votre rapporteur s'interroge sur la pérennité du système actuel et sur son adéquation avec l'objectif consistant à porter 80 % des élèves au niveau du baccalauréat.

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

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

Enfin, votre rapporteur spécial a noté avec satisfaction qu'en ce qui concerne plus spécialement les familles en zone rurale, il est accordé une part de bourse supplémentaire aux enfants de salariés ou d'exploitants agricoles qui se trouvent en zone de montagne ou en zone de rénovation rurale, une seconde part supplémentaire si l'enfant est en second cycle, une troisième part s'il est interne en second cycle.

2. Les aides indirectes

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

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

Pour 1992, 3.402,2 millions de francs sont consacrés à ces dépenses contre 3.359,8 millions de francs en 1991, soit une augmentation de 3 %.

b) L'aide aux transports scolaires

Depuis le 1er septembre 1984, seuls restent à la charge de l'Etat les crédits de transports scolaires des départements de l'Ile-de-France et des territoires d'outre-mer.

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

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

Toutefois, conformément à l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, votre rapporteur constate que la compensation des transferts de charges fait l'objet d'une simple actualisation par application d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement.

Pour 1992, les crédits passent de 421,3 millions de francs à 439,5 millions de francs, soit une augmentation de 4,3 %.

c) l'aide en matière de manuels scolaires

Depuis la rentrée de 1977, le prêt gratuit des manuels scolaires a été mis en oeuvre, en faveur des élèves des établissements du premier cycle du second degré. La gratuité a été étendue depuis la rentrée de 1990 aux élèves de 4ème et de 3ème technologiques des lycées professionnels.

Votre rapporteur spécial approuve cette politique. A l'inverse, il rappelle qu'à une question sur l'extension de cette politique, le ministère a répondu qu'*"aucune disposition n'existe pour l'achat de manuels de lycée car, sauf exception, les élèves de lycée ne sont plus soumis à l'obligation scolaire"*.

Certes, l'extension de la gratuité des manuels à l'ensemble des élèves du second cycle long représenterait une dépense non négligeable - soit 1.126,5 millions de francs dont 910 millions de francs pour le public et 216,5 millions de francs pour le privé⁽¹⁾, mais il faut bien tenir compte de la démographie scolaire, puisque 37,79 % des adolescents de 15 ans étaient scolarisés dans le second cycle en 1988-1989, ainsi que 62,2 % des élèves de 16 ans, âge extrême de l'obligation scolaire. Chacun conviendra que ce ne sont pas là des "exceptions".

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

Pour 1992, cette aide s'élèvera à 2.948 millions de francs comme en 1991.

d) L'aide apportée aux délégués de parents d'élèves

Celle-ci a été instaurée en 1989. Désormais, l'État prend en charge les frais occasionnés par la participation des délégués de parents d'élèves aux conseils académiques et départementaux de l'éducation. Un crédit de 1 million de francs est inscrit à cet effet au projet de budget.

(1) Par ailleurs, l'extension de la gratuité ax élèves préparant des C.A.P., des B.E.P. ou des baccalauréats professionnels reviendrait à 364 millions de francs - soit 290 millions de francs pour le public et 74 millions de francs pour le privé.

L'aide à la famille tend à décroître au sein du budget de l'éducation nationale. Elle n'en représentera que 3,9 % en 1992, comme en 1991, contre 4,4 % en 1986 et 1987.

Cette diminution illustre, si besoin en était, la nécessité de réfléchir à une refonte d'ensemble du système de bourses, dont l'inadéquation s'accroît, ainsi qu'aux moyens de faciliter la poursuite des études des enfants qui, aujourd'hui encore, abandonnent trop rapidement leur scolarité. La réussite du système éducatif est à ce prix.

CHAPITRE VI

L'ENSEIGNEMENT PRIVE

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

Un rappel : les flux d'élèves entre l'enseignement public et l'enseignement privé :

Dans le premier degré les proportions d'élèves des écoles privées passant dans les écoles publiques sont, à chaque niveau de l'élémentaire, plus élevées que les proportions d'élèves du public passant dans le privé, et restent relativement constantes. Depuis 1988, la part de l'enseignement privé dans le 1er degré se stabilise à 13,8 %, après avoir suivi une tendance à la baisse lors des années précédentes.

Dans le second degré la part des élèves scolarisés dans les établissements privés de l'enseignement secondaire s'est également réduite en cinq ans pour s'établir à 21,1 % à la rentrée 1990 contre 21,4 % à la rentrée 1985.

Le flux de transfert du public vers le privé restent relativement stables, proches de 150 000, soit 3,5 % de l'ensemble des effectifs du secteur public.

En revanche, la proportion des élèves du privé passant dans le public s'est nettement accrue de 6,6 % en 1985 à 9 % en 1990 et le volume de ces flux progresse de 26 000 élèves en cinq ans.

Le solde des échanges toujours favorable aux établissements privés, diminue nettement ces dernières années pour devenir inférieur à 50 000 à la rentrée 1990.

I. LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

**Les créations d'emplois et de contrats depuis 11 ans
(premier et second degrés)**

| | PUBLIC Créations d'emplois d'enseignants | PRIVE Contrats supplémentaires | POURCENTAGE PRIVE/PUBLIC |
|------------------------------|---|---|------------------------------------|
| Rentrée 1981 | 4.837 | 2.000 | 41,35 |
| Rentrée 1982 | 9.245 | 2.000 | 21,63 |
| Rentrée 1983 | 5.112 | 500 | 9,78 |
| Rentrée 1984 | 1.598 | 275 | 17,21 |
| Rentrée 1985 | 1.639 | 275 | 16,78 |
| Rentrée 1986 | 2.867 | 838 | 29,23 |
| Rentrée 1987 | 2.420 | 670 | 27,69 |
| Rentrée 1988 | 3.048 | 910 | 29,86 |
| Rentrée 1989 | 5.950 | 1.364 | 22,92 |
| Rentrée 1990 | 5.000 | 1.103 | 22,06 |
| Rentrée 1991 | 4.480 | 1.096 | 24,46 |
| Rentrée 1992 | 3.600 | 876 | 24,33 |
| Total sur 12 rentrées | 49.796 | 11.907 | 23,91 |

Le projet de budget pour 1992 attribue aux établissements d'enseignement privé sous contrat les moyens correspondant à l'application du principe de parité posé par la loi. Outre l'actualisation des crédits de rémunération (soit + 587 millions de francs), le budget comprend les mesures suivantes :

- création de 876 contrats (1) à la rentrée de 1992 (coût 60,8 millions de francs) dont 20 contrats pour l'enseignement spécialisé ;

- 230 millions de francs sont consacrés aux mesures intéressant la carrière des enseignants des établissements privés sous contrat prises au titre des dispositions en vigueur (53 millions de francs), de l'incidence du plan de revalorisation de la situation des

(1) Ce nombre résulte des 100 emplois créés dans le premier degré de l'enseignement public et des 3 500 emplois créés dans le second degré.

enseignants (150 millions de francs) et des conséquences de l'accord-cadre sur la grille de la fonction publique (27 millions de francs).

Des crédits supplémentaires seront affectés par ailleurs au développement de l'enseignement d'une langue vivante à l'école (4 millions de francs) des enseignements artistiques (2,6 millions de francs) d'actions en faveur de la lecture (2 millions de francs) et au financement des projets éducatifs présentés par les établissements dans le cadre du fonds d'aide à l'innovation.

II - LE FORFAIT D'EXTERNAT

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunérations des personnels non enseignants des établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association est majorée pour 1992 de 195 millions de francs.

Cet accroissement comprend l'actualisation des dotations de personnels (148 millions de francs) et l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves (47 millions de francs).

En outre, le financement des stages en entreprise effectués par les élèves préparant le baccalauréat professionnel est maintenu au niveau de 9,8 millions de francs.

Un problème demeure : celui du paiement par l'Etat de l'arriéré de forfait d'externat dû aux établissements d'enseignement privé sous contrat.

En effet, après l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés ministériels fixant, depuis 1983, le montant des forfaits d'externat, l'Etat doit honorer sa dette à l'égard des établissements d'enseignement privé et prendre, par ailleurs, des mesures pour que, à l'avenir, l'écart entre les versements et les sommes dues soit contenu dans les limites strictes.

Les établissements privés réclament près de 5 milliards de francs à l'Etat qui n'a pas l'air disposé à verser plus de 200 ou 300 millions de francs, ce qui apparaît manifestement insuffisant.

III - LA FORMATION DES PERSONNELS

La dotation destinée au financement des actions de formation conduites par les organismes conventionnés est complétée par l'actualisation des crédits de personnel et le développement des actions générales de formation.

Pour 1992, 14 millions de francs concernent les langues vivantes, les établissements privés de Nouvelle-Calédonie et les organismes de formation initiale des maîtres des établissements d'enseignement privés.

24 millions de francs vont à la formation continue des maîtres.

CHAPITRE VII

LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES LYCEES

I. LA COLERE LYCEENNE DE L'HIVER 1990

Au moment où le Parlement débattait du projet de loi de finances pour 1991, d'importantes manifestations de lycéens ont eu lieu.

Pour les calmer, le Président de la République et le Gouvernement ont accordé, le 16 novembre, aux lycéens en colère, cinq séries de mesures concernant :

- . la vie lycéenne (un fonds de vie lycéenne est créé, doté de 80 millions de francs),
- . la rénovation des lycées (un fonds de rénovation est créé, doté de 4 milliards de francs),
- . l'encadrement et l'animation (705 emplois sont créés, 51 millions de francs de crédits d'animation sont mobilisés),
- . l'organisation pédagogique,
- . l'aide sociale (un fonds social lycéen est créé, doté de 200 millions de francs).

Cet ensemble est connu sous le nom d'«engagement du gouvernement discuté avec les lycéens».

Dès l'abord, chacun a noté qu'il était accordé instantanément près de quatre milliards de francs aux manifestations de rue, tandis que des modifications portant parfois sur deux ou trois millions de francs seulement étaient dans le même temps chichement mesurées au Parlement.

Tout en accordant ces crédits exigés par les lycéens et non par les régions, le Gouvernement en profitait pour intenter à celles-ci, qui ont -faut-il le rappeler ?- la responsabilité des lycées depuis le 1er janvier 1986, un mauvais procès en les accusant d'inaction, voire de laderie.

Très vite, devant l'ampleur et la pertinence des démentis apportés, le Gouvernement a dû battre en retraite.

Il convient de donner quelques chiffres pour relativiser l'enjeu financier du plan d'urgence.

Plan d'urgence en faveur des lycées.

Les efforts financiers respectifs de l'Etat et des régions

Lors du transfert aux régions de la responsabilité des lycées, le 1er janvier 1986, la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) s'élevait à peine à deux milliards de francs.

Aujourd'hui, les régions consacrent plus de 12 milliards de francs aux lycées contre 5,6 milliards de francs en 1988.

Pour la région Ile-de-France, le plan d'urgence va représenter moins de 150 millions de francs de crédits de paiement en 1991 et autant en 1992 sur un budget des affaires scolaires de 3,7 milliards de francs et alors que la région a décidé d'engager en juin 1990 un programme d'urgence de réhabilitation des lycées sur quatre ans et à hauteur de 10 milliards de francs.

Depuis 1986, la région Ile-de-France a créé 60 lycées et en ouvre actuellement un par mois.

II - **LE CONTROLE BUDGETAIRE MENE PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

Dès le mois de mars, votre rapporteur spécial a rencontré Mme Céline WIENER, inspecteur général de l'administration de l'Education nationale et correspondante nationale du plan d'urgence en faveur des lycées.

Un aspect important de la mission de la correspondante était précisément de : *"rendre compte régulièrement et précisément à l'ensemble des parties prenantes de la communauté éducative, en particulier les lycéens, des mesures prises dans ce domaine et de leur application rapide. La mission du correspondant national s'étend par ailleurs au domaine des équipements des établissements et des crédits d'action sociale"*.

Par ailleurs, M. Alain BLANCHARD, conseiller-maître honoraire de la Cour des comptes, Président du Groupe technique national créé pour faciliter l'application du plan d'urgence, a également été consulté sur l'état de mise en oeuvre de cette politique.

Des sondages ont été opérés auprès des correspondants académiques chargés du suivi du plan d'urgence comme auprès des services des régions.

D'autres aspects de l'opération tant à travers la consultation du Comité des finances locales au sujet des machines des lycées techniques qu'à travers l'octroi du prêt par la Caisse des dépôts et consignations ont fait partie du champ des investigations.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler particulièrement les modalités de mise en oeuvre du fonds de rénovation des lycées et à formuler certaines observations et critiques plus générales.

LE FONDS DE RENOVATION DES LYCEES

Les 4 milliards de francs qui constituent le fonds de rénovation des lycées, créé par le décret n° 91-90 du 23 janvier 1991, doivent être mis au service de quatre objectifs prioritaires :

. la mise en conformité des locaux et ateliers avec les règles d'hygiène et de sécurité ;

. la suppression des bâtiments préfabriqués en commençant par les plus vétustes ;

. la création de salles d'étude, de réunion, de vie associative, de centres de documentation et d'information ;

. la rénovation des internats.

Pour atteindre ces objectifs, des solutions pragmatiques ont dû être imaginées pour pallier la lourdeur de la procédure officielle.

1. La procédure générale d'attribution des fonds

Avant même d'obtenir puis de dépenser les fonds convoités, le liste des travaux de rénovation doit être élaborée.

Il faut bien constater que la procédure d'élaboration de la liste des travaux de révovation est lourde ; elle ne compte pas moins de six phases.

- 1) Consultation du conseil des délégués des élèves ;**
- 2) Consultation du conseil d'administration de l'établissements ;**
- 3) Avis du recteur sur les données recueillies ;**
- 4) Elaboration par le président du conseil régional du programme d'opérations ;**
- 5) Présentation du programme d'opérations au conseil de la vie lycéenne de l'académie ;**
- 6) Adoption par le conseil régional.**

C'est pourquoi, pour éviter de pâtir de la lenteur inévitable de ces six phases d'élaboration de la liste des travaux à mener, les fonds ont été attribués à un rythme accéléré.

Sans attendre l'adoption du programme de travaux par le conseil régional, le préfet de région attribue 70 % des autorisation de programme au vu d'un engagement du président

du conseil régional certifiant que les ressources sont destinées à des opérations non déjà programmées.

Les crédits de paiement sont versés chaque trimestre au fur et à mesure des besoins.

Après examen des rapport d'étape, l'attribution du solde des autorisations de programme s'accompagnera du versement du solde des crédits de paiement.

Mais il ne suffit pas de répartir les crédits par académie et de dresser la liste des travaux de rénovation, il faut aussi obtenir des devis à la suite d'appels d'offres et pouvoir matériellement réaliser des travaux qui ne peuvent parfois avoir lieu que durant les vacances.

Par ailleurs, une même procédure s'applique à des opérations d'importance très inégale ; elles oscillent entre 100.000 francs et 4 millions de francs.

Dans un premier temps, le respect strict de la procédure d'élaboration de la liste des travaux de rénovation aurait ralenti considérablement la mise au point d'opérations à réaliser rapidement.

D'où peut-être parfois, dans telle ou telle académie, la tentation de ne pas trop s'attarder à consulter les lycéens.... pour mieux répondre à leurs aspirations immédiates.

En pratique, sur les 2 milliards de francs d'autorisations de programme, 1 milliard de francs de crédits de paiement ont été inscrits dans la loi de finances rectificative pour 1990. Le second milliard devrait être inscrit dans la loi de finances rectificative pour 1991 à la fin de la présente année. Cette seconde tranche des crédits ne sera donc disponible qu'au début de 1992.

2. Les aspects particuliers de l'attribution de prêts par la Caisse des dépôts et consignations

Décidée par le Gouvernement à la fin de 1990, l'existence de cette enveloppe de 2 milliards de francs au taux de 7 % est distincte de celle de 4 milliards de francs au taux de 5,8 % prévue en 1988 dans le programme développement solidarité de la Caisse des dépôts.

Il peut néanmoins être intéressant de comparer les conditions d'octroi de ces deux prêts.

Prêts de la Caisse des dépôts et consignations aux régions pour les lycées

| | Prêt développement- solidarité 1988-1990 | Prêt plan d'urgence 1991 |
|-------------------------------|---|---|
| Objet | Construction et rénovation des lycées | Investissements nouveaux dans les lycées |
| Montant de l'enveloppe | 4 milliards de francs | 2 milliards de francs |
| Taux | 5,8 % | 7 % |
| Durée | 15 ans | 15 ans |
| Emprunteur | Les régions, au prorata de la dotation générale d'équipement scolaire | Les régions, au prorata de l'évaluation de la Commission d'évaluation des charges |
| Solde de l'enveloppe | 1,1 milliard de francs | > 1,9 milliard de francs |

Il a fallu plusieurs mois pour définir les règles applicables.

Le prêt du plan d'urgence n'est débloqué qu'aux conditions suivantes :

. être destiné aux **objectifs définis** à l'article premier du décret du 23 janvier 1991 (hygiène et sécurité, suppression des bâtiments provisoires, création de salles d'études, de réunions..., rénovation des internats) ;

. porter sur des **investissements nouveaux** (c'est à dire des opérations non déjà programmées) (1) ;

. être répartis selon les **modalités** de l'article 4 du décret n° 88-615 du 6 mai 1988 (2) ;

. avoir reçu un **avis favorable** du groupe technique créé par l'article 4 du décret du 23 janvier 1991 ;

Au départ le principe retenu par les ministres de l'Intérieur et des Finances pour l'octroi de la subvention et du prêt consistait à lier les deux sources de financement à parité de montant.

1. Ce que le préfet de région et le président du conseil général attestent par écrit.

2. C'est-à-dire "au prorata des évaluations des dépenses relatives aux gros travaux... telles qu'elles ressortent de l'évaluation établie par la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences"

Toutefois, les régions, elles, ont préféré utiliser l'ensemble des crédits de subvention et n'avoir recours à l'emprunt qu'après, c'est-à-dire vers le second semestre de 1992.

B. LES OBSERVATIONS CRITIQUES DU RAPPORTEUR SPECIAL

Après près d'une année d'entrée en vigueur, le plan d'urgence en faveur des lycées conduit votre rapporteur spécial à émettre les observations suivantes :

1) **Le Parlement a été tenu à l'écart de la concertation avec les lycéens en colère ; il a ratifié plutôt qu'autorisé l'octroi de crédits d'un montant important.**

2) **Au sein même des budgets, du fait de la décentralisation, c'est formellement le budget du ministère de l'Intérieur qui est le plus concerné alors qu'il s'agit d'une question relevant sans équivoque de l'Education nationale. Cela ne facilite pas le contrôle. En effet, à ce jour, le ministère de l'Intérieur n'est pas en état de présenter une synthèse provisoire de l'exécution du budget pour 1991 et le ministère de l'Education nationale n'a pas rassemblé les informations le concernant.**

3) **Les mécanismes retenus ont été choisis à cause de leur impact psychologique et trop en fonction d'un résultat immédiat, voire éphémère.**

Ainsi, la place donnée à la concertation avec les lycéens, dans l'élaboration de la liste des travaux à réaliser, alors même que les coordinations qui ont mené le mouvement se sont aujourd'hui volatilisées, ne permet ni d'aller très vite, ni de garantir l'insertion harmonieuse des mesures d'urgence dans la réponse financière aux besoins des lycées.

4) **La recherche d'un effet d'annonce a nui au sérieux de ces mesures. Il a été annoncé que le fonds de rénovation des lycées serait doté de 2 milliards de francs de subventions et de 2 milliards de francs de prêts. Aujourd'hui, la démonstration est faite : 2 + 2 ne font pas toujours quatre : tous les crédits ne sont pas disponibles en 1991.**

5) **Les informations manquent sur le rythme recommandé pour consommer les crédits de prêt de la Caisse**

des dépôts. Le libellé du plan inciterait à aller vite tandis que les procédures mises en place conduiraient à moins de hâte.

6) L'élaboration de la liste des travaux urgents en association étroite avec les lycéens ne répond pas à des questions de fond : quel est le niveau des besoins ? Quelle priorité retenir ? Dès lors, comment juger l'effort entrepris à l'occasion du plan d'urgence ?

A cet égard, le renouvellement des machines-outils est très révélateur. Une enquête sur les besoins à satisfaire a été lancée le 19 décembre 1990 par la Direction des lycées et des collèges. "J'ai besoin de me faire une idée précise à la fois de l'étendue du parc des machines-outils mais aussi de son état... L'enquête ... permettra... d'évaluer les charges réelles et d'aider à définir le degré d'urgence".

Il faut remercier les lycéens d'avoir permis de lancer une enquête soucieuse d'atteindre un haut niveau de lucidité.

En attendant, la question se pose : les crédits accordés répondent-ils aux besoins véritables ou ne constituent-ils qu'un rapide saupoudrage ?

7) Toujours à propos des crédits du plan d'urgence destinés à l'opération de mise en conformité au regard des normes de sécurité des machines et matériels utilisés par les élèves, une ambiguïté doit être levée.

S'agit-il d'entretien ou de remplacement ? S'agit-il ou non de matériel pédagogique ? Est-ce l'Etat ou la région qui paye ?

Le Comité des finances locales a soulevé cette question lors de sa séance du 25 avril 1991 à propos du projet de décret relatif au rôle de l'inspection du travail dans les ateliers des établissements publics dispensant un enseignement technique ou professionnel.

8) Les régions qui ont accompli un effort très important pour remettre à niveau le parc de lycées laissé par l'Etat, ne sont pas pressées d'emprunter pour de nouveaux programmes alors qu'elles avaient engagé d'autres actions prioritaires, donc urgentes à leurs yeux, mais pour lesquelles les prêts ne peuvent être mobilisés.

Quoi qu'il en soit, le calendrier retenu pour débloquer les crédits d'Etat de préférence aux prêts ne leur permet pas d'exercer un choix véritable.

9) Pour les personnels, 100 postes de surveillant ont été accordés, c'est-à-dire presque rien compte tenu du taux de sous-encadrement des élèves ; 40 postes de proviseur-adjoint de lycée

professionnel, 160 postes de conseiller principal d'éducation de lycée, 405 postes de personnel de documentation de lycée professionnel (voir document 8).

Des mystères demeurent. Comment transformer 2000 emplois de secouristes-lingères en emplois d'infirmières ? Il ne peut s'agir des mêmes personnes. Que deviendront les secouristes-lingères ? Quel sera le rythme des transformations d'emploi ? Comment cela cadre-t-il avec l'évolution des besoins ?

Au passage, le plan de cinq ans de recrutement des personnels est encore promis -comme à chaque occasion- depuis la loi d'orientation de 1989. Depuis, votre rapporteur spécial demande vainement au Gouvernement de tenir cet engagement.

10) Les établissements d'enseignement privé n'ont pas bénéficié des mêmes largesses que les établissements publics d'enseignement, ce qui apparaît anormal et conduit votre rapporteur spécial à renouveler ses critiques à l'encontre d'un plan décidé sans consultation du Parlement.

En conclusion, votre rapporteur spécial a constaté que les mouvements de contestation lycéens ont fait pleuvoir des crédits sur tous les lycées de France. Le ministère a saisi l'occasion de montrer qu'il souhaitait rester proche des réalités et capable d'initiatives rapides.

En plaquant sur une situation très contrastée des mesures financières générales hors des procédures budgétaires habituelles, le Gouvernement a tenté de faire passer une réaction improvisée pour une politique volontariste de concertation avec des lycéens.

Faut-il rappeler que, en dépit de l'engagement solennel pris dans la loi d'orientation en 1989, l'Éducation nationale n'est pas parvenue à élaborer un plan de recrutement quinquennal ? que la lourdeur de ce grand ministère exclue toute action rapide ?

C'est pourquoi l'annonce d'un plan d'urgence dans un secteur de l'éducation qui relève de la responsabilité des régions a tourné au slogan de communication.

Les lycées parviendront peut-être à dépenser tous les crédits accordés plus ou moins rapidement... jusqu'à la prochaine explosion de mécontentement.

En fin de compte, le plan d'urgence en faveur des lycées apparaît à votre rapporteur spécial comme une opération médiatique élaborée en hâte -ce qui n'est pas

l'urgence- pour dépenser des crédits au gré des lycéens -ce qui n'est sûrement pas un mode de planification.

Aux régions de faire dorénavant comme d'habitude pour réhabiliter des lycées que l'Etat avait trop longtemps négligés et pour lesquels il éprouve un peu tard une bouffée de sollicitude brouillonne.

ANALYSE DES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PHEVUES AU BUDGET 1992
SECTION SCOLAIRE - MESURES NOUVELLES
 Créations et suppressions - y.c. les mesures de régularisations, adaptations, transfert, mesures d'ordre...

| | CREATIONS | | | | SUPPRESSIONS | | | | SOLDE | | | |
|---------------------------------|--------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|-----------------|---------------|-----------------|
| | 1er janvier 1992 * | | Rentrée 1992 | | 1er janvier 1992* | | Rentrée 1992 | | 1er janvier 1992* | | Rentrée 1992 | |
| | Enseignants | Non enseignants | Enseignants | Non enseignants | Enseignants | Non enseignants | Enseignants | Non enseignants | Enseignants | Non enseignants | Enseignants | Non enseignants |
| ETABLISSEMENTS SCOLAIRES | | | | | | | | | | | | |
| . Ecoles | | | 11.258 | | | | 11.188 | | | | 70 | |
| . Collèges | 784 | 1.181 | 21.143 | 1.836 | 824 | 1.138 | 17.678 | 1.286 | -40 | 43 | 3.465 | 550 |
| . Lycées | | | | | | | | | | | | |
| . Lycées professionnels | 10 | | 5.821 | 40 | 9 | | 5.655 | | 1 | | 166 | 40 |
| FORMATION | | | | | | | | | | | | |
| . Initiale | 1.166 | 447 | 5.270 | 100 | 4.068 | 3.028 | 8.601 | 100 | -2.902 | -2.581 | -3.331 | |
| . Continue | 1 | | 30 | | | 57 | | | 1 | -57 | 30 | |
| ADMINISTRATION | 146 | 21.029 | 23 | 572 | 86 | 19.894 | 23 | 84 | 60 | 1.135 | | 488 |
| INSPECTION | | 198 | | 10 | | 197 | | | | 1 | | 10 |
| TOTAL | 2.107 | 22.855 | 43.545 | 2.558 | 4.987 | 24.314 | 43.145 | 1.470 | -2.880 | -1.459 | 400 | 1.088 |
| SOLDE DES EFFECTIFS | | 71.065 | | | | 73.916 | | | | -4.339 | | 1.488 |
| SOLDE GENERAL | | | | -2.851 | | | | | | | -2.851 | |

Les créations et suppressions d'emplois liées à la mise en place des IUFM

| EMPLOIS | NOMBRE | N°de mesure | Coût (MF) |
|-----------------------------------|---------------|--------------------|------------------------|
| Elèves instituteurs * | -8921 | G2-13-03 | -37,50 |
| Elèves du cycle préparatoire ** | 700 | | |
| Professeurs des écoles stagiaires | 5240 | | |
| TOTAL | -2981 | | -37,50 |

* Dont -350 au 1er janvier 1992

** Au 1er janvier 1992

Réunie le vendredi 15 novembre 1991, sous la présidence de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, la Commission des Finances a décidé, sur le rapport de **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits de l'Éducation nationale - I. Enseignement scolaire, pour 1992.**

Réunie le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances a maintenu la décision prise lors de l'examen des crédits.