

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ÉDUCATION NATIONALE

(Enseignement scolaire)

Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard DELONG

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 581 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER :	
PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	9
I - L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EDUCATION NATIONALE	9
A. L'EVOLUTION DE LA DEPENSE D'EDUCATION	9
B. L'EFFORT DE L'ETAT DANS LA DEPENSE D'EDUCATION	12
II - L'EXECUTION DES BUDGETS 1992 ET 1993	16
A. LE BILAN DE LA GESTION 1992	16
B. L'EXECUTION DU BUDGET 1993	19
III - LE PROJET DE BUDGET POUR 1994	22
A. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR NATURE DE DÉPENSES	23
B. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR GRANDES ACTIONS ..	25

CHAPITRE II :	
LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ..	31
I - L'ACCUEIL DES ELEVES	31
A. LES PERSONNELS	33
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	37
C. LES ACTIONS PÉDAGOGIQUES SPÉCIFIQUES	38
II - L'AIDE AUX ÉLÈVES ET AUX FAMILLES	39
A. L'AIDE SOCIALE DANS LE PREMIER DEGRE	39
B. L'AIDE SOCIALE DANS LE SECOND DEGRE	40
III - L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS ..	44
A. LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANCHE 1994 DES PLANS JOSPIN ET DURAFOUR	44
B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES SIGNÉS EN 1993	45
C. LES TRANSFORMATIONS D'EMPLOI DES CORPS EN CESSATION DE RECRUTEMENT	45
IV - L'ENSEIGNEMENT PRIVE	46
A. LA CREATION DE 490 CONTRATS NOUVEAUX	46
B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES D'ACCORD DES 13 JUIN 1992 ET 11 JANVIER 1993	46
C. L'ACTUALISATION DU FORFAIT D'EXTERNAT	47

CHAPITRE III :	
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	49
I - L'EFFORT EN FAVEUR DU MAINTIEN DE L'ENSEI- GEMENT DANS LES ZONES RURALES	49
A. DANS LE PREMIER DEGRÉ	50
B. DANS LE SECOND DEGRÉ	51
II - LA PRIORITE DONNEE AU CONTENU DE L'ENSEI- GEMENT	52
A. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE DANS LES PREMIERS ET SECOND DEGRÉS	53
B. LES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES	61
III - L'EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE	66
A. EVOLUTION DE L'AIDE DE L'ETAT	66
B. LES MESURES NOUVELLES	67
IV - LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES DIRECTEURS D'ECOLE	70
CONCLUSION	73
ANNEXE : Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération	75

PRINCIPALES OBSERVATIONS

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

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

3. Le projet de budget pour 1994 confirme cette évolution. En dépit d'un contexte budgétaire strict, les crédits de l'éducation nationale (hors enseignement supérieur) prévus dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à **251,3 milliards de francs, soit une progression de 4 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 après intervention du collectif de printemps.

4. L'effort en matière d'emploi est également très significatif : 2 026 emplois budgétaires nets seront créés afin de répondre aux besoins nés de l'augmentation du nombre des élèves scolarisés au collège et au lycée et de l'ouverture de 59 nouveaux établissements. Ces créations permettront également de traduire les orientations du Gouvernement en faveur de la Ville et des services publics en milieu rural.

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

- offrir un service public de qualité à tous les citoyens quel que soit l'endroit où ils habitent, en particulier pour ceux qui demeurent dans les banlieues difficiles ou dans les zones rurales ;

- rendre l'éducation nationale plus efficace, en modernisant son administration ;

- poursuivre l'effort engagé de reconnaissance de ceux qui contribuent au bon fonctionnement de l'éducation dans notre pays. A cet effet, le projet de budget respectera intégralement les engagements pris par l'État en matière de revalorisation de la situation des personnels enseignants et non enseignants, et à l'égard de l'enseignement privé.

6. Votre rapporteur se félicite tout d'abord de l'effort significatif en faveur du maintien de l'enseignement dans les zones rurales. Il est en effet convaincu que l'éducation nationale a un rôle particulier à jouer dans l'aménagement du territoire.

7. Il tire également un motif de satisfaction du fait que la priorité soit enfin redonnée au contenu de l'enseignement. Trop d'enfants sortent du système scolaire sans avoir une maîtrise réelle de l'écriture et de la lecture. On ne peut que se féliciter, dans ces conditions, que le ministre se soit fixé pour objectif de diminuer de moitié le nombre d'enfants à qui cette maîtrise fait défaut.

8. Votre rapporteur se félicite également du fait que tous les engagements pris en faveur de l'enseignement privé ont été respectés. L'idée maîtresse qui doit guider tout débat en la matière est bien que chaque enfant a droit aux mêmes prestations quelle que soit l'école qu'il fréquente et quelles que soient les options philosophiques ou religieuses de ses parents.

9. Enfin, votre rapporteur regrette qu'aucune action n'ait été entreprise afin de renforcer les pouvoirs des directeurs d'école. En effet, ceux-ci ne disposent pas toujours des pouvoirs nécessaires afin de faire face aux responsabilités qui sont les leurs. A plus ou moins long terme, il serait souhaitable que le Gouvernement s'engage à rouvrir ce dossier.

*

* *

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A la rentrée scolaire de 1994, les élèves français étaient environ 37.000 de plus que l'an dernier avec un total de 12.948.000 dont 6.820.000 dans le primaire et 6.128.000 dans le secondaire. Toutefois ces chiffres recouvrent des évolutions contrastées. Alors que de 1988 à 1994 le nombre des écoliers a diminué de 159.000, les effectifs du secondaire augmentaient dans le même temps de 260.000.

En regard, 74.560 établissements étaient prêts à accueillir ces élèves : 62.000 écoles maternelles ou primaires, 6.850 collèges, 2.010 lycées professionnels et 2.700 lycées d'enseignement général et technique ou polyvalents.

Face à cette évolution, force est de constater que l'effort de l'Etat ne s'est pas relâché, même si sa part relative dans la dépense d'éducation a plutôt tendance à décroître par rapport à celle des collectivités territoriales.

En effet, en dépit d'un contexte budgétaire strict, le budget de l'éducation nationale, hors enseignement supérieur, augmente de 4 % par rapport aux crédits disponibles en 1993 et représentera 251,8 milliards de francs en 1994.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit la création nette de 2.026 emplois budgétaires afin de répondre aux besoins nés de l'augmentation du nombre des élèves scolarisés au collège et au lycée et de l'ouverture de 59 établissements.

L'ensemble de cet effort en hommes et en moyens financier s'ordonne autour trois orientations majeures : offrir un service public de qualité à tous les citoyens quel que soit l'endroit où ils habitent, rendre l'éducation nationale plus efficace, enfin, poursuivre l'effort engagé de reconnaissance de ceux qui contribuent au bon fonctionnement de l'éducation dans notre pays, notamment en respectant intégralement les engagements pris par l'Etat en matière de revalorisation des personnels enseignants et non enseignants, et à l'égard de l'enseignement privé.

Votre rapporteur approuve globalement cette orientation. Il se félicite notamment de l'effort effectué en faveur du maintien de l'enseignement en zone rurale, de la priorité redonnée au contenu de l'enseignement et enfin du maintien des engagements pris en faveur de l'enseignement privé. Il regrette toutefois que le Gouvernement n'ait pas rouvert le dossier des directeurs d'école, qui ne disposent pas toujours des pouvoirs nécessaires afin de faire face aux responsabilités qui sont les leurs.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EDUCATION NATIONALE

La dépense d'éducation a fortement progressé depuis quinze ans et se situe à un niveau honorable comparé aux autres pays de l'OCDE. Dans cette dépense, la part de l'Etat a plutôt eu tendance à diminuer, même si le budget de l'éducation est en constante augmentation.

A. L'EVOLUTION DE LA DEPENSE D'EDUCATION

La dépense intérieure d'éducation ⁽¹⁾ (DIE) a atteint en 1992 460,6 milliards de francs, ce qui correspondait à 6,6 % du produit intérieur brut (PIB). L'effort financier de la collectivité nationale représente 8.050 francs par habitant soit 28.100 francs par élève ou étudiant.

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

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

Depuis 1975, on assiste à une progression significative de la dépense intérieure d'éducation à un taux moyen annuel de 2,5 %, légèrement supérieure à celle de la richesse nationale (+ 2,4 %).

On peut distinguer trois périodes dans cette évolution :

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

- de 1986 à 1989 l'on assiste au retournement de cette tendance. La politique générale de maîtrise des finances publiques ont pour conséquence une augmentation de la dépense d'éducation inférieure à celle du PIB.

- depuis 1989, sous l'effet conjugué d'une politique volontariste et de la décélération de la croissance du PIB, la part de la dépense d'éducation amorce une remontée jusqu'à 6,5 %.

La dépense d'éducation

	1975	1980	1990	1991	1992
○ Dépense intérieure d'éducation					
* en francs courants	95.9	180.8	416.7	441.0	460.6
* en francs 1992	304.1	349.5	439.1	451.3	460.6
○ en % du PIB	6.5	6.4	6.4	6.5	6.6
○ par habitant (francs 1992)	5 770	6 486	7 761	7 932	8 050
○ par élève (francs 1992)	19 800	22 400	27 200	27 700	28 100

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

Cette croissance doit cependant être relativisée, notamment si on la compare à la croissance des dépenses de santé. Pendant cette même période, (1975-1992) les dépenses de santé sont passées de 7,5 % à 9,4 % de la richesse nationale.

Elle s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves que par celui du coût de chaque élève. La dépense annuelle moyenne par élève ou étudiant augmente sur la période 1975-1992 de 2,1 % par an en francs constants, par suite du poids croissant des enseignements du second degré et du supérieur et l'amélioration de l'encadrement dans le premier degré et le premier cycle du second degré.

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

2. Eléments de comparaison internationale

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

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

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

** public et privé

A l'aune de cet indicateur, le système éducatif français est clairement le plus "économique" des quatre systèmes présentés dans le tableau ci-dessus. Il l'est cependant moins que ceux de certains pays comme ceux de l'Europe de l'Est par exemple.

En dépit de ce caractère économique, la dépense d'éducation globale et non plus par élève, se situe, en proportion du PIB, dans la moyenne des pays de l'OCDE, parce que la France scolarise une part plus importante de la jeunesse que la plupart des autres pays.

Les jeunes français sont un peu plus scolarisés que les américains, nettement plus que les jeunes allemands ou suédois. L'écart est particulièrement net dans ces deux derniers pays, quant à la scolarisation dans l'enseignement supérieur des jeunes de 21 ans.

Si l'on en juge par les évaluations internationales des connaissances des élèves la qualité de l'enseignement français ne souffre pas de son caractère économique. Il est en revanche sûr que le système dual allemand, plus onéreux que le système français va de pair avec un chômage des jeunes moins marqués qu'en France.

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

B. L'EFFORT DE L'ETAT DANS LA DEPENSE D'EDUCATION

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

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

La participation des différents financeurs initiaux ⁽¹⁾ de la dépense d'éducation de 1984 à 1992 est retracées dans les tableaux ci-après :

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

Les dépenses d'éducation des financeurs initiaux en métropole

(En milliards de francs courants)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Etat (tous ministères)	203.6	215.1	223	227.4	241.2	256.7	273.2	289.9	303.1
Collectivités territoriales	44.9	49.7	54.7	58.5	63.7	70	74.4	79	82.8
Autres administrations publiques	1	2.5	2.6	2.7	2.9	3.1	3	3.3	3.5
Sous-total	249.5	267.3	280.3	288.6	307.8	329.8	350.6	372.2	389.4
Entreprises	16.9	18.4	19.7	21.9	23.1	24.3	26.3	27.7	28.5
Ménages	29.8	33.6	35.6	37.2	38.6	39.2	39.9	41.1	42.6
Total	296.2	319.3	335.6	347.7	369.5	393.3	416.8	441	460.5

Source : MEN DEP comptes de l'éducation

(Part en %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Etat	68.74	67.37	66.45	65.40	65.28	65.27	65.55	65.74	65.82
Collectivités territoriales	15.16	15.57	16.30	16.82	17.24	17.80	17.85	17.91	17.98
Autres administrations publiques	0.34	0.78	0.77	0.78	0.78	0.79	0.72	0.75	0.76
total	84.23	83.71	83.52	83.00	83.30	83.85	84.12	84.40	84.56
Entreprises	5.71	5.76	5.87	6.30	6.25	6.18	6.31	6.28	6.19
Ménages	10.06	10.52	10.61	10.70	10.45	9.97	9.57	9.32	9.25
total	15.77	16.29	16.48	17.00	16.70	16.15	15.88	15.60	15.44

(Evolution en %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Etat		5.65	3.67	1.97	6.07	6.43	6.43	6.11	4.55
Collectivités territoriales		10.69	10.06	6.95	8.89	9.89	6.29	6.18	4.81
Autres administrations publiques		150.00	4.00	3.85	7.41	6.90	-3.23	10.00	6.06
total		7.13	4.86	2.96	6.65	7.15	6.31	6.16	4.62
Entreprises		8.88	7.07	11.17	5.48	5.19	8.23	5.32	2.89
Ménages		12.75	5.95	4.49	3.76	1.55	1.79	3.01	3.65
total		7.80	5.10	3.61	6.27	6.44	5.98	5.81	4.42

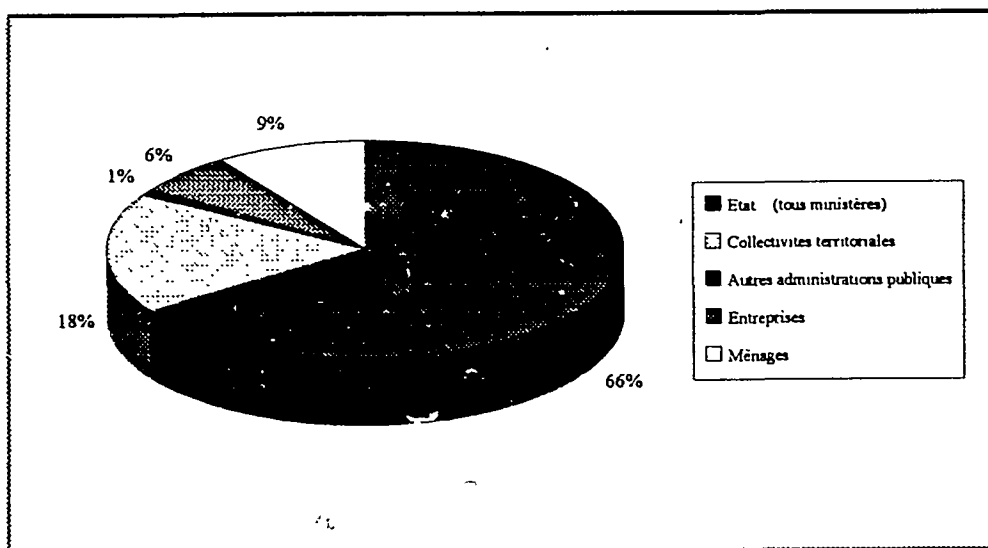
Ces tableaux font clairement ressortir les évolutions suivantes :

- la répartition du financement de la dépense d'éducation entre financeurs publics et privés est restée remarquablement stable sur la période considérée, les premiers assumant environ 84 % du total ;

- la part de l'Etat est en constante diminution, passant de 68.7 % en début de période, à 65,8 % en fin, alors que la part des collectivités territoriales est passée de 15.2 % à 18 %. Ce qui s'explique par un taux de croissance de l'effort de ces dernières presque toujours plus élevé que celui de l'Etat ;

- la part des entreprises a tendance à diminuer au détriment de la part des ménages qui augmente.

Le graphique ci-dessous retrace, pour 1992, la répartition de la dépense d'éducation entre les différents financeurs :



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

De 1988 à 1993 le budget de l'enseignement scolaire a connu une augmentation sensible.

Sa part dans le budget de l'Etat est passée de 15,7 % en 1988 à 17,4 % en 1994. Il a progressé en moyenne annuelle sur cette période de 6,2 % en valeur et de 3,3 % en volume .

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

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Budget de l'Enseignement scolaire							
en francs courants	175.1	184.1	199.9	217.5	226.5	242.2	251.3
en francs 1988	175.1	177.7	186.6	196.8	200.2	209.4	212.6
évolution en valeur		5.14	8.58	8.80	4.14	6.93	3.76
évolution en volume		1.48	5.01	5.47	1.73	4.60	1.53
en % du Budget de l'Etat	15.70	15.80	16.20	16.90	17.00	17.30	17.40
en % du PIB	3.10	3.40	3.50	3.70	3.80	4.00	4.00

C'est désormais le premier budget de l'Etat devant celui de la défense nationale.

II - L'EXECUTION DES BUDGETS 1992 ET 1993

A. LE BILAN DE LA GESTION 1992

1. Les dépenses ordinaires

a) *Les dépenses de rémunération*

En fin d'exercice 1992, les chapitres de rémunérations ont été globalement excédentaires (+ 829 MF).

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

- Le chapitre 31-90 "*Rémunérations principales des personnels d'administration*", qui pour la première année s'est trouvé déficitaire de 18,8 MF. Ce déficit résultait du report des dépenses relatives à la nouvelle bonification indiciaire au titre des années 1990 et 1991 dû à la parution tardive du décret qui instituait cet avantage (décret n° 91-1229 du 6 décembre 1991).

- Le chapitre 31-91 "*Indemnités et allocations diverses des personnels ATOS*", dont le déficit (50,2 MF) a correspondu, pour l'essentiel, à l'accroissement de la dépense relative à l'indemnité pour cessation progressive d'activité. La dépense enregistrée en 1992, s'est élevée à 117,3 MF pour une dotation budgétaire de 90,12 MF soit un surcoût de 27,18 MF.

- Le chapitre 31-96 "*Autres personnels d'administration non titulaires sur crédits*" a enregistré un déficit de 11,2 MF dû essentiellement à la très forte augmentation de l'allocation chômage. La progression enregistrée entre 1991 et 1992 a été de 18,68 %. La dépense 1992 s'est élevée à 64,65 MF pour un crédit budgétaire de 32 MF soit un dépassement de 32,65 MF.

En sens contraire, le chapitre 43-01 "*Rémunération des personnels enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat*" a dégagé un important excédent (585 MF) s'expliquant pour partie, par l'obtention en décret d'avance, de 240 MF destinés à prendre en compte le coût prévisionnel, à compter du premier janvier 1989, des accords concernant la garantie minimale de points. Et pour partie, compte tenu de la complexité du programme informatique développé par les services de la Comptabilité publique, qui n'a pas permis d'effectuer le paiement des rappels 1989, 1990 et 1991. C'est

donc un excédent anormalement élevé qui a été enregistré en fin d'exercice 1992 sur le chapitre 43-01 et dont le report a été demandé en 1993.

b) Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

La loi de finances rectificative pour 1992 a ouvert sur les chapitres de fonctionnement et d'intervention un crédit de 338,7 millions de francs dont :

- 2,7 MF sur le chapitre 36-10 "Etablissements publics" au titre de subventions destinées au CEREQ et à l'INRP ;

- 12 MF sur le chapitre 37-82 "Frais d'examens et de concours" destinés à compléter les moyens supplémentaires ouverts par redéploiement pour couvrir le déficit du chapitre ;

- 300 MF sur le chapitre 43-02 "Contribution de l'Etat au fonctionnement des Etablissements privés sous contrat d'association", au titre du rattrapage du forfait d'externat ;

- 24 MF sur le chapitre 43-80 "Interventions diverses" pour la diffusion et le financement de films.

2. Les dépenses en capital

Le tableau ci-après fait ressortir les pourcentages de consommation des dépenses en capital du bilan de gestion 1992 :

Dépenses en capital bilan de gestion 1992	% de consommation	
	A.P.	C.P.
Titre V	94,52	75,11
Titre VI	60,34	49,96
Total	89,71	71,05

a) L'utilisation des autorisations de programme 1992

Les reliquats d'autorisation de programme (AP) constatés au niveau central sur le budget d'équipement de l'enseignement scolaire s'élève à 140,9 millions de francs, soit 11 % des AP utilisables. Ils concernaient les crédits suivants :

chapitre 56-01 : Administration générale - établissements d'enseignement et centres d'information et d'orientation à la charge de l'Etat : reliquats 53,14 MF contre 15,92 MF en 1991

chapitre 56-33 : Achèvement d'opérations sur équipements décentralisés : reliquats 5,63 MF contre 25,92 MF en 1991

chapitre 56-37 : Dépenses pédagogiques - Technologies nouvelles : premier équipement en matériel : reliquats 5,77 MF contre 6,81 MF en 1991

chapitre 66-37 : Subventions d'équipement pédagogique - Technologies nouvelles : premier équipement : reliquats 64,3 MF contre 118 MF en 1991

b) L'utilisation des crédits de paiement 1992

Le montant des reports de crédits constatés au 31 décembre 1992 au budget d'équipement de l'enseignement scolaire s'élève à 508,05 MF contre 486,4 MF en 1991 et 541,5 MF en 1990. Le taux de consommation évalué à 71,1 % est en légère baisse par rapport à 1991. Ils concernaient les chapitres suivants :

chapitre 56-01 : Administration générale - Etablissements d'enseignement et centres d'information et d'orientation à la charge de l'Etat : reports de 248,85 MF contre 144,1 MF en 1991 ; 180,64 MF hors gel, soit 28 % de la dotation (taux de consommation ainsi porté à 72 %)

chapitre 56-33 : Achèvement d'opérations sur opérations décentralisées : reports de 91,5 MF contre 86,1 MF en 1991 ; 48,5 MF hors gel (taux de consommation ainsi porté à 52 %)

chapitre 56-37 : Dépenses pédagogiques - Technologies nouvelles : premier équipement en matériel : reports de 26,2 MF de même montant qu'en 1991

chapitre 66-33 : Subventions d'équipement à caractère éducatif et social : reports de 77,22 MF contre 106,8 MF en 1991 ; 13,4 MF hors gel (taux de consommation ainsi porté à 93,8 %)

B. L'EXECUTION DU BUDGET 1993

1. Les dépenses ordinaires

a) Les dépenses de rémunération

Le bilan des six premiers mois de consommation des crédits de personnels laisse augurer une fin de gestion déficitaire. Les problèmes liés à l'évolution des dépenses au titre de la cessation progressive d'activité (CPA) et de l'indemnisation du chômage des personnels non enseignants persistent respectivement sur les chapitres 31-91 et 31-96. De plus, le problème du surcoût de la CPA se pose également cette année sur le chapitre 31-94 auquel s'ajoute le report de charges de la part modulable de l'indemnité de suivi et d'orientation (ISO) au titre de l'exercice 1992. Enfin, l'absence d'abondement au titre du glissement vieillesse technicité devrait être particulièrement sensible sur le chapitre 31-93.

Les prévisions de dépenses faites sur les chapitres de rémunérations de personnels - dont le tableau ci-dessous fait apparaître les soldes prévisibles en fin d'exercice 1993 - font apparaître la nécessité de recourir à un collectif budgétaire de fin d'année.

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

b) Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

S'agissant des crédits autres que de rémunérations, le Gouvernement a mis en place le 3 février 1993 un dispositif de régulation budgétaire qui s'est traduit par l'annulation immédiate de 474 MF et le gel de 589 MF au titre des dépenses ordinaires du budget du ministère de l'éducation nationale. Ce dispositif a été confirmé par le collectif budgétaire du 22 juin 1993 qui a procédé à l'annulation, à l'intérieur des crédits gelés, de 488 MF.

Les crédits principalement touchés ont été :

- la provision ouverte en 1993 en vue de la création d'une chaîne éducative (265 MF) ;
- le fonctionnement des services centraux et déconcentrés (263,3 MF) ;
- la formation initiale et continue (166,6 MF) ;
- diverses dépenses d'intervention (101,6 MF).

Les crédits pédagogiques ont été partiellement exonérés.

Hormis les crédits de personnel et les crédits évaluatifs non compris par nature dans le champ de la régulation, certaines dotations ont été exclues du dispositif prévu par les arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai derniers, à savoir :

- les crédits d'examens et concours (chapitre 37-82) , lourdement déficitaires en gestion ;
- la contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires (chapitre 43-55) sur lesquelles ce dernier a pris des engagements ;
- les crédits de bourses et secours d'études (chapitre 43-71), en raison du caractère social de la dépense.

Si ces annulations de crédits n'ont pas été de nature à remettre en cause la politique éducative du Gouvernement, elles ont toutefois compromis très sensiblement les conditions de fonctionnement des services de l'éducation nationale.

C'est ainsi que l'insuffisance des crédits disponibles pour les frais de déplacement a conduit à limiter les actions de soutien des élèves en difficulté ou encore les la formation pédagogique des enseignants en début de carrière, souvent confrontés, sans formation

initiale, à l'exercice du métier dans des classes particulièrement difficiles.

Le projet de loi de finances pour 1994, semble toutefois avoir pris en compte cette situation, puisque les dotations sur les chapitres de fonctionnement de l'administration centrale et les services extérieurs progressent de 13,9 % par rapport au disponible 1993 après annulations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution en % des taux de consommation des crédits de l'enseignement scolaire.

Dépenses ordinaires bilan de gestion au 30/06/1993	% de consommation
Titre III	
1 ere partie : rémunérations d'activité	50,69
2 eme partie : pensions et allocations	0,00
3 eme partie : charges sociales	51,76
4 eme partie : matériel et fonctionnement des services	34,25
6 eme partie : subventions de fonctionnement	41,20
7 eme partie : dépenses diverses	31,62
Titre IV	50,99

2. Les dépenses en capital

Le tableau ci-après fait ressortir les pourcentages de consommation des dépenses en capital du bilan provisoire de gestion des six premiers mois de 1993 :

Dépenses en capital bilan de gestion provisoire six premiers mois 1993	% de consommation	
	A.P.	C.P.
Titre V	72,66	22,97
Titre VI	23,45	14,6
Total	64,68	21,57

Le faible pourcentage de consommation des crédits de paiement s'explique par le fait que ceux-ci ont fait l'objet de mesures de régulation des dépenses publiques.

Au cours du premier trimestre, seulement un tiers de la dotation a pu être utilisé. Cette limite a été portée, jusqu'au 31 juillet 1993, à deux tiers de la dotation figurant en loi de finances initiales et deux tiers des reports prévisibles.

Par ailleurs, les annulations de crédit intervenues en février et mai 1993 ont obligé à procéder à des mesures de redéploiement internes, sources de retards dans l'utilisation des moyens.

L'effet de ces mesures de restriction budgétaire, a cependant été atténué par le "dégel" des crédits de paiement non utilisés au 31 décembre 1990 (68,2 MF au chapitre 56-01, 43 MF au chapitre 56-33 et 63,8 MF au chapitre 66-33) reportés mais gelés depuis cette date.

III - LE PROJET DE BUDGET POUR 1994

Les crédits de l'éducation nationale prévus dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à 251.281,8 millions de francs, soit une progression de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 après intervention du collectif de printemps.

Il y a donc, en dépit d'un contexte budgétaire strict, une augmentation en volume des crédits destinés à l'éducation nationale et une croissance de la part de ce budget dans le budget de l'Etat.

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 93	LFR 1993	LFI 1994	Variation LFI 94 / LFI 93 en %	Variation LFI 94 / LFR 93 en %
Dépenses ordinaires	241 088.1	240 546.1	250 280.4	3.81%	4.05%
moyens des services (titre III)	204 975.3	204 439.2	211 467.1	3.17%	3.44%
interventions publiques (titre IV)	36 112.8	36 107.0	38 813.3	7.48%	7.50%
Dépenses en capital (Crédits de paiement)	1 161.5	1 061.9	1 001.4	-13.78%	-5.70%
investissements exécutés par l'Etat (titre V)	1 032.1	940.9	963.6	-6.64%	2.41%
subventions d'investissement de l'Etat (titre VI)	129.4	121.0	37.8	-70.78%	-68.77%
TOTAL DO + CP	242 249.6	241 608.1	251 281.8	3.73%	4.00%

Dépenses en capital (Autorisations de programme)	1 345.0	1 345.0	1 224.0	-9.00%	-9.00%
investissements exécutés par l'Etat (titre V)	1 202.0	1 202.0	1 085.0	-9.73%	-9.73%
subventions d'investissement de l'Etat (titre VI)	143.0	143.0	139.0	-2.80%	-2.80%
TOTAL DO + AP	242 433.1	241 891.1	251 504.4	3.74%	3.97%

Cette augmentation doit toutefois être tempérée car si l'on raisonne en structures constantes, c'est à dire hors transferts (+ 1.343,1 MF) elle n'est plus en réalité que de 3,45 % par rapport à la loi de finances initiale régulée.

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

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité (99,6 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale. Avec 250,2 milliards dans le projet de budget pour 1994, au lieu de 240,5 en 1993 elles augmentent de 4,05 %.

① Les moyens des services (titre III) devraient s'élever à 211,4 milliards (84,16 % du budget) en augmentation de 3,44 %.

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE III	L.F.I. 1993	projet L.F.I. 94	part en %	variation en %
Dépenses de personnel	196 931.0	203 795.3	96.37	3.49
dont rémunérations d'activités	149 795.8	154 104.5	72.87	2.88
dont pensions et allocations	39 233.1	41 664.1	19.70	6.20
dont charges sociales	7 902.1	8 026.7	3.80	1.58
Matériel et moyens de fonctionnement	1 815.6	1 797.3	0.85	-1.01
Subventions de fonctionnement :	4 360.6	4 098.2	1.94	-6.02
Dépenses diverses :	1 868.1	1 776.2	0.84	-4.92
total	204 975.3	211 467.0	100.00	3.17

② Les crédits d'intervention publique (titre IV) progressent apparemment plus vite que les précédents (+ 7,5 %) et représentent, avec 38,8 milliards de francs, 15,4 % du budget du ministère.

En fait cette augmentation est due pour une large part au transfert des crédits destinés au financement des Instituts de Formation des maîtres en provenance du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (+1,219 Mds F).

En structures constantes, l'augmentation n'est que de 4,12 % par rapport aux crédits votés pour 1993 (après intervention du collectif de printemps).

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE IV	L.F.I. 1993	projet L.F.I. 94	part en %	variation en %
Interventions politiques et administratives	411.4	425.4	1.10	3.40
Action éducative et culturelle	35 701.4	38 387.8	98.90	7.52
total	36 112.8	38 813.2	100.00	7.48

2. Les dépenses en capital

① Les crédits de paiement ne s'élèveront en 1994 qu'à 1 milliard de francs, en diminution de 5,7 % par rapport à 1993. Ce sont surtout les subventions d'investissement de l'Etat qui supportent cette réduction, puisqu'elles diminuent de 68,7 % tandis que les investissements effectués directement par l'Etat ne diminuent que de 2,41 %.

② Les autorisations de programme augmentent légèrement (+ 1,12 %) et représenteront 1.224 millions de francs ; les investissements exécutés directement par l'Etat augmentent moins vite (+ 0,3 %) que les subventions d'investissement augmentent (+ 8 %).

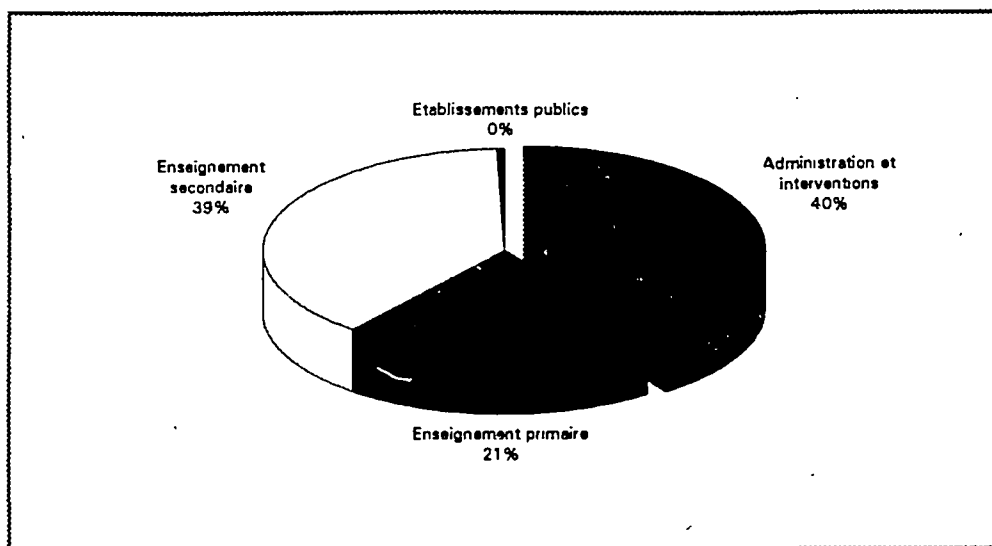
B. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR GRANDES ACTIONS

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

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

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1993		Projet de budget 1994		Variation en %		Part en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Administration et interventions	188.3	96 392.6	147.7	100 662.5	-21.56	4.43	12.07	40.06
Enseignement primaire	26.6	50 920.8	20.3	52 823.7	-23.70	3.74	1.66	21.02
Enseignement secondaire	1 080.9	93 931.5	1 031.0	96 890.0	-4.61	3.15	84.23	38.56
Etablissements publics	49.4	1 004.8	25.0	905.5	-49.37	-9.88	2.04	0.36
Total	1 345.1	242 249.7	1 224.0	251 281.8	-9.01	3.73	100.00	100.00



1. L'action "Administration et interventions"

Mesurée en termes de crédits disponibles sur l'année (dépenses ordinaires plus crédits de paiement) cette action représente 40 % du budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront en 1994 à 100.662,5 millions de francs au lieu de 96.392,6 en 1993, (+ 4,43 %). Ils sont presque exclusivement composés de dépenses ordinaires (99,88 %).

① Les dépenses ordinaires de cette action font l'objet de mesures nouvelles se traduisant par une augmentation des crédits de 1.974 millions de francs .

S'agissant du titre III, (+ 574,8 MF) elles concernent :

- la révision des services votés :	- 158 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements :	+ 133 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ...	+ 268,1 MF
- les ajustements de crédits :	+ 351,4 MF
- les transferts de crédits :	19,3 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 1.398,7 MF) concernent :

- la révision des services votés : - 375,7 MF
- les actions nouvelles en faveur de l'enseignement privé : + 409,8 MF
- les ajustements de crédits (enseignement privé) : .. + 1364,6 MF

② Les crédits affectés aux dépenses en capital diminuent de 12,5 % pour les crédits de paiement et de 21,5 % pour les autorisations de programme.

2. L'enseignement primaire

Cette action représente 21 % du projet de budget pour 1994 et les crédits qui lui sont affectés s'élèveront à 52.823,7 millions de francs, en augmentation de + 3.74 %. Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

① S'agissant des dépenses ordinaires (99,8 % des crédits de l'action), les mesures nouvelles représentent une augmentation de 1.299 millions de francs.

Les mesures nouvelles du titre III (+ 655,4 MF) concernent :

- la révision des services votés : - 54,7 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements : + 72 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : .. + 635,1 MF
- les ajustements de crédits : + 0,2 MF
- les transferts de crédits : + 2,5 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 643,2 MF) concernent :

- les actions nouvelles en faveur de l'enseignement privé : + 14 MF
- les ajustements de crédits (enseignement privé) : ... + 4,6 MF
- les transferts (I.U.F.M.) : + 624,4 MF

② Les dépenses en capital de cette action diminuent de 85 % pour les crédits de paiement et de 23,7 % pour les autorisations de programme.

3. L'enseignement secondaire

Cette action représente 38,5 % du projet de budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront pour 1994 à 96.021,1 millions de francs, en augmentation de + 3.15 % et se répartissent de la façon suivante :

① S'agissant des dépenses ordinaires (99,1 % des crédits de l'action), les mesures nouvelles représentent une augmentation de 1.792 millions de francs.

Les mesures nouvelles du titre III (+ 1.196,7 MF) concernent :

- la révision des services votés :	- 420,5 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements :	+ 398,5 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ...	+ 1 209,9 MF
- les ajustements de crédits :	+ 22,5 MF
- les transferts de crédits :	- 13,6 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 595,3 MF) concernent exclusivement le transfert des crédits destinés aux I.U.F.M.

② Les dépenses en capital de cette action diminuent de 11 % pour les crédits de paiement et de 4,6 % pour les autorisations de programme.

4. Les établissements publics

Avec 905,5 millions de crédits disponibles pour 1994, au lieu de 1.004,8 en 1993 (-9,8 %), cette action ne représente que 0,36 % du projet de budget de l'enseignement scolaire.

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

Les crédits affectés à cette action se répartissent de la façon suivante :

① Là encore les **dépenses ordinaires** constituent l'essentiel des crédits disponibles (98,9 % des crédits de l'action).

Les mesures nouvelles entraînent une diminution des crédits de 87,6 millions de francs. Elles ne touchent que le titre III et concernent :

- la révision des services votés :	- 16,8 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements :	+ 7,2 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ..	+ 1,1 MF
- les ajustements de crédits :	+ 13,3 MF
- les transferts de crédits :	- 92,5 MF

Il s'agit en l'occurrence du transfert de la subvention de fonctionnement de l'Institut national de recherche pédagogique sur le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche.

② Les **dépenses en capital** de cette action diminuent de 55,4 % pour les crédits de paiement et de 49,3 % pour les autorisations de programme.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Quatre grands critères peuvent être retenus pour apprécier les principales orientations de la politique du Gouvernement. Il s'agit des mesures visant à assurer l'accueil des élèves, l'aide à ces mêmes élèves et à leur famille, les mesures en faveur de la situation des personnels et enfin, l'effort en faveur de l'enseignement privé.

I - L'ACCUEIL DES ELEVES

A la rentrée scolaire de 1994, les élèves français étaient environ 37.000 de plus que l'an dernier avec un total de 12.948.000 dont 6.820.000 dans le primaire et 6.128.000 dans le secondaire. Toutefois ces chiffres recouvrent des évolutions contrastées.

Alors que de 1988 à 1994 le nombre des écoliers a diminué de 159.000, les effectifs du secondaire augmentaient dans le même temps de 260.000.

(En milliers)

	1985	1994	%	différence
élèves	12 732.1	12 948.9	1.70	216.8
écoliers	6 928.4	6 820.6	-1.56	-107.8
second degré	5 803.7	6 128.3	5.59	324.6
collégiens	3 429.2	3343.2	-2.51	-86.0
lycéens	1 232.0	1 585.5	28.69	353.5
lycéens professionnels	871.2	797.3	-8.48	-73.9
classes prépa	137.6	277.6	101.74	140.0
SES- EREA	133.7	124.7	-6.73	-9.0

Selon les études effectuées par le ministère de l'éducation, ces tendances devraient s'accroître d'ici l'an 2000 (1).

Les projections d'effectifs scolaires dans le **premier degré** ont été élaborées sur la base des projections démographiques établies par l'INSEE et d'hypothèses concernant l'évolution de la scolarisation par âge. Au total, les effectifs de l'ensemble du **premier degré, public et privé, devraient diminuer d'environ 200.000 élèves d'ici la fin du siècle** (soit - 3 % par rapport à 1991). Cette diminution se traduirait par 32.000 élèves de moins dans le préélémentaire, 150.000 élèves de moins en élémentaire et 15.000 de moins dans l'enseignement spécial.

S'agissant de l'évolution, d'ici dix ans, des effectifs de **l'enseignement secondaire**, l'incertitude principale n'est pas, contrairement au premier degré, d'origine démographique. Les générations scolarisables à ce niveau sont déjà nées. L'exercice de projection consiste ici à prévoir comment les tendances actuelles évolueront durant les années 1990, dans la perspective des grands objectifs inscrits dans la loi d'orientation de 1989 : accès de l'ensemble d'une classe d'âge à un niveau au moins équivalent au CAP ou au BEP, dont 80 % au niveau du baccalauréat.

Les collèges viennent de connaître une chute démographique sensible et une baisse des redoublements qui l'emportent largement sur l'amélioration des parcours scolaire et de l'accès en troisième : de 1985 à 1990, ils ont ainsi perdu plus de 300.000 élèves. Avec l'arrivée des générations 1980-1982, plus nombreuses, cette tendance s'inverse actuellement, les collèges bénéficiant aussi d'ouvertures de nouvelles classes technologiques. Cette légère reprise démographique s'atténuant progressivement au cours des années 1990, on devrait compter dans 10 ans un nombre total de collégiens légèrement supérieur aux effectifs actuels. : + 50.000 de 1991 à 2001.

A l'horizon 2000, les lycées d'enseignement professionnel pourraient compter quelque 30.000 élèves de plus qu'aujourd'hui, à condition toutefois d'agir contre la relative désaffection et les sorties persistantes en cours de cycle qu'ils subissent actuellement.

De la seconde à la terminale, les effectifs de lycéens ont augmenté de manière spectaculaire de 1985 à 1990 (+ 30 %), avec l'afflux grandissant de jeunes issus de générations particulièrement nombreuses. La décrue démographique stoppe maintenant cette hausse et les effectifs stagneront voire diminueront légèrement

jusqu'en 1994, pour progresser à nouveau modérément à la fin du siècle. D'ici dix ans, les lycées auraient à accueillir 120.000 lycéens supplémentaires.

Au total, l'augmentation des dix prochaines années pourrait approcher 200.000 élèves sur le second degré au sens strict, soit un gain relativement modéré de 3,5 %. Pour le seul enseignement public, des évolutions de même ampleur relative conduisent à un accroissement des effectifs de 160.000 élèves.

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

Dans le premier degré public, les besoins en nouveaux enseignants couvrent les départs prévus jusqu'en 2002. Le besoin dans les établissements publics sera donc de 12.400 nouveaux professeurs des écoles pour assurer les rentrées scolaires 1995 à 2002, en étant un peu plus faible dans la première période.

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

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

A. LES PERSONNELS

Le nombre de personnes qui travaillent dans le système d'enseignement initial n'est pas connu de façon précise. Pour certaines catégories, il faut recourir à des estimations. Au premier janvier 1992, ce nombre pouvait être estimé à 1.500.000 personnes, soit près de 6 % de la population active.

Au premier janvier 1992, 1.164.000 personnes étaient effectivement rémunérées par le ministère de l'éducation nationale, soit environ 80 % des personnels exerçant leur activité dans le système d'enseignement et 4,6 % de la population active totale.

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

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

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

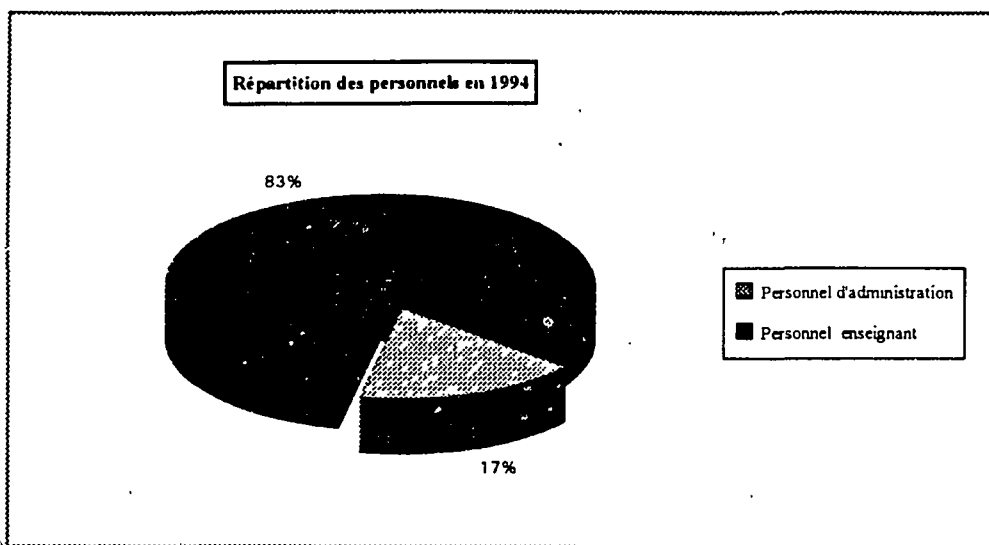
Le projet de budget pour 1994 prévoit la création de 81.245 emplois et la suppression de 79.219 emplois, soit un solde net de 2 026 créations d'emplois budgétaires. Les effectifs budgétaires du ministère s'établiront donc à 944 251 personnes, soit une augmentation de + 0,2 % par rapport à 1993.

Il s'y ajoute, concernant l'enseignement privé, et en application du principe de parité, prévu par la loi, l'ouverture de 1.392 contrats dont 490 pour l'accueil des élèves à la rentrée 1994 et 902, au titre des protocoles d'accord des 13 juin 1992 et 11 janvier 1993.

	effectifs pour 1993	Suppressions	Créations	effectifs pour 1994	Solde net	Part dans le total en %	variation en %
Personnel d'administration	161 253	27 233	27 240	161 260	7	17.08	0.00
Services centraux	4 379	535	334	4 178	-201	0.44	-4.59
Inspection générale	238	3	1	236	-2	0.02	-0.84
Services académiques et Ets. publics	156 636	26 695	26 905	156 846	210	16.61	0.13
Personnel enseignant	780 972	51 986	54 005	782 991	2 019	82.92	0.26
Ecoles	324 541	17 354	17 357	324 544	3	34.37	0.00
Lycées et collèges	453 505	34 618	36 634	455 521	2 016	48.24	0.44
Formation professionnelle	2 926	14	14	2 926	0	0.31	0.00
Total	942 225	79 219	81 245	944 251	2 026	100.00	0.22

1. Les personnels enseignants

Comme le montre le graphique ci-dessous, ils bénéficient de façon quasi exclusive de cette augmentation des postes. Avec 782 991 emplois budgétaires, ils représenteront 82,9 % du total.



a) L'enseignement primaire

Seulement trois créations nettes d'emploi sont prévues pour la rentrée 1994 du fait de la stabilité globale des effectifs attendus.

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

Une enquête est en cours s'agissant des enseignants n'exerçant pas effectivement devant les élèves.

b) L'enseignement secondaire

Pour faire face à la progression des effectifs, notamment en collège et dans les classes préparatoires, le projet de loi de finances prévoit la création nette de 2.000 emplois d'enseignants.

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

En outre, 50 emplois de direction supplémentaires sont prévus, compte tenu de l'ouverture de nouveaux établissements. Tous les moyens supplémentaires devraient être mobilisés afin de faire face aux ouvertures prévues, particulièrement dans les zones difficiles.

2. Les personnels non enseignants

Les effectifs des **personnels non enseignants** sont stables. L'on observe toutefois un certain rééquilibrage entre les grandes catégories.

a) L'administration centrale

Les gains de productivité et un meilleur recentrage des missions permettent de simplifier les structures de **l'administration centrale** et de faire l'économie de 60 emplois.

b) Les services académiques et les établissements

S'agissant des **services académiques**, 210 emplois supplémentaires sont créés afin de faire face aux ouvertures d'établissements prévues à la rentrée 1994 et de renforcer ceux situés en zone difficile.

Concernant les **établissements publics nationaux**, 330 emplois budgétaires sont supprimés dont 64 dans le cadre des économies budgétaires et 259 du fait du rattachement de l'Institut national de recherche pédagogique au budget de l'enseignement supérieur.

Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions concernant la politique des personnels, le **taux d'encadrement** des élèves a tendance à se stabiliser.

Ainsi, le **taux d'encadrement** par les personnels enseignants était de 23,9 pour le premier degré et de 14,2 dans le second degré à la rentrée scolaire 1987-1988. A la rentrée scolaire 1993-1994 ces taux étaient respectivement de 23,8 et de 13,8.

Pour les personnels non enseignant, le taux d'encadrement global des élèves du second degré était de 33,3 en 1987-1988. Il était de 32,4 à la rentrée 1993-1994.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

1. Les moyens des services académiques et des établissements

En 1993, 74.560 établissements étaient prêts à accueillir les élèves : 62.000 écoles maternelles ou primaires, 6.850 collèges, 2.010 lycées professionnels et 2.700 lycées d'enseignement général et technique ou polyvalents.

Depuis 1991 les crédits de fonctionnement des services académiques sont globalisés permettant aux recteurs de gérer les moyens mis à leur disposition en fonction des priorités locales.

Le projet de budget pour 1994 prévoit une dotation de 845 millions de francs pour les crédits globalisés de fonctionnement en augmentation de 14,5 % par rapport à 1993.

2. Les examens et concours

Afin de tenir compte de l'augmentation prévisible des candidats aux examens et concours et pour prendre en compte les évolutions indemnitaires, les crédits correspondants (chapitre 37-82) sont augmentés de 63,5 millions de francs.

3. L'action en faveur des Territoires d'Outre-mer

Les dépenses d'éducation de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie régressent de 4,6 millions de francs, passant de 117,6 à 112,9 millions pour 1994. En revanche, la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel de l'enseignement primaire public en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte passe de 293,8 à 312,4 millions, soit une augmentation de 18,6 millions.

C. LES ACTIONS PÉDAGOGIQUES SPÉCIFIQUES

1. La réforme des lycées

L'application de la réforme des lycées en classe de terminale à la rentrée 1994 s'effectuera à moyens constants en emplois.

Cependant, et afin de répondre à l'accroissement de la durée de certains enseignements (philosophie en particulier) 8,75 millions de francs de crédits d'heure supplémentaires y seront affectés.

2. La politique de la ville

Les problèmes rencontrés dans les villes et leur banlieue justifient un ensemble de mesures.

Les services techniques du ministère de l'éducation nationale ont indiqué à votre rapporteur qu'une liste de 167 établissements sensibles ou difficiles a été dressée afin que les moyens en crédits et en emplois qui leur seront affectés tiennent le plus grand compte de leurs contraintes particulières. De plus une équipe de chefs d'établissements expérimentés a été mise en place afin qu'ils puissent apporter aides et conseils à leurs collègues lorsque ceux-ci devront faire face à d'importantes difficultés.

Par ailleurs, 2 500 appelés du contingent, au lieu de 1 500 en 1993 renforceront l'équipe éducative dans les établissements où leur présence est le plus nécessaire.

Le niveau des dotations en crédits pédagogiques réservés aux zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.) est maintenu à 38,7 millions de francs, en légère régression de 3,6 millions par rapport à 1993.

II - L'AIDE AUX ÉLÈVES ET AUX FAMILLES

A. L'AIDE SOCIALE DANS LE PREMIER DEGRÉ

En matière d'action sociale l'Etat verse des bourses d'adaptation aux élèves bénéficiant d'un enseignement d'appoint ou de rééducation. Dans le projet de budget 1994, les crédits destinés à cette action s'élèveront à 7,4 millions de francs.

L'Etat aide également les familles grâce au régime des exonérations des frais de pension pour les élèves accueillis dans les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) et dans les écoles régionales du premier degré (ERPD).

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

Ce régime est une aide indirecte aux familles, une subvention étant attribuée aux établissements pour compenser la diminution des recettes liées aux exonérations de frais de pension accordées.

Les crédits qui étaient consacrés aux exonérations de frais de pension en 1993 s'élèvent à 23,38 millions de francs et concernent environ 8.800 élèves.

Dans le projet de budget pour 1994, une mesure nouvelle de 5 millions de francs vient abonder les crédits 1993 destinés à l'exonération des frais de pension pour les boursiers des EREA.

B. L'AIDE SOCIALE DANS LE SECOND DEGRE

1. Les bourses nationales d'études du second degré

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

Pour 1993, les crédits des bourses nationales se sont élevés à 3.566,6 millions de francs.

Ils ont été augmentés de 35 millions de francs en tiers d'année (ce qui représente 105 millions de francs en année pleine permettant de prendre en compte l'évolution des effectifs de boursiers) et de 245 millions de francs, en année pleine afin d'augmenter les primes d'entrée en seconde et en première de 1.200 F à 1.400 F et de créer une prime d'entrée en terminale d'un montant de 1.400 F, mesures qui devraient encourager la poursuite d'études longues et combler l'écart entre l'aide allouée aux élèves scolarisés dans les lycées professionnels et ceux scolarisés dans les lycées d'enseignement général et technologique.

Pour ce qui est du projet de budget, le Gouvernement prévoit d'accorder en 1994, 33,3 millions de francs supplémentaires par rapport à la dotation disponible en 1993. Celle-ci atteindra donc 3.599,9 millions de francs.

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

- réserver l'aide aux familles les plus modestes ayant des difficultés à supporter les frais liés à la scolarité ;

- permettre à terme, à 100 % d'une classe d'âge, d'atteindre un niveau de formation qualifiante.

En ce qui concerne 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.

BOURSES NATIONALES D'ETUDES DU SECOND DEGRE

Evolution des effectifs et des crédits de 1985 - 1986 à 1992 - 1993

TABLEAU II

ANNEES SCOLAIRES	PREMIER CYCLE			SECOND CYCLE					TOTAL SECOND DEGRE	
	Effectifs boursiers	% boursiers / élèves	Crédits consommés	2ème cycle court		2ème cycle long		Crédits consommés	CREDITS	
				Effectifs boursiers	% boursiers / élèves	Effectifs boursiers	% boursiers / élèves		votés	consommés
1985 - 1986	999 430	28	750,60	328 661	38,7	206 828	16,7	1 734,80	2 493,20	2 485,40
1986 - 1987	997 898	28,2	707,90	326 575	39,1	229 955	17	1 828,70	2 536,60	2 536,60
1987 - 1988	1 041 225	29,1	742,30	266 740	38,1	247 736	17,4	1 850,60	2 534,60	2 592,30
1988 - 1989	1 044 057	29	777,90	212 593	37,3	288 253	18,8	1 815,00	2 700,60	2 592,90
1989 - 1990	1 027 064	29,4	756,60	217 789	38,9	328 531	19,9	1 963,20	2 778,00	2 719,80
1990 - 1991	1 037 277	30,1	725,10	218 969	39,4	359 791	20,9	2 050,90	2 940,60	2 776,00
1991 - 1992	1 039 810	30,1	713,80	217 908	39,4	373 064	21,5	2 176,30	3 026,80	2 890,70
1992 - 1993	1 038 956	29,7	682,42	217 354	40,1	372 689	21,5	2 141,14	3 359,27	2 823,56

Les effectifs de boursiers du premier cycle et du 2ème cycle court des années 1987-1988 et 1988-1989 ne peuvent être directement comparés aux années antérieures par suite du rattachement au premier cycle des boursiers de 4ème et 3ème technologiques et préparatoires précédemment comptabilisés dans le second cycle court

BOURSES NATIONALES D'ETUDES DU SECOND DEGRE

Taux moyens des bourses: premier et second cycle
Francs courants, Francs constants

ANNEES SCOLAIRES	PREMIER CYCLE			SECOND CYCLE COURT			SECOND CYCLE LONG		
	Nombre moyen de parts	Francs courants	Francs constants	Nombre moyen de parts	Francs courants	Francs constants	Nombre moyen de parts	Francs courants	Francs constants
1985 - 1986	3,8	645	645	9,76 9,76 + PQ	2 196 5 007	2 196 5 007	8,4	1 662	1 662
1986 - 1987	3,8	645	628	9,8 9,8 + PQ	2 206 5 017	2 149 4 887	8 8 + prime	1 812 2 712	1 765 2 642
1987 - 1988	4,1	699	660	9,8 9,8 + PQ	2 206 5 017	2 084 4 740	8 8 + prime	1 812 2 762	1 712 2 610
1988 - 1989	4,4	735	676	9,86 9,86 + PQ	2 218 5 029	2 040 4 625	8,2 8,2 + prime	1 845 2 795	1 697 2 571
1989 - 1990	4,3	723	642	9,97 9,97 + PQ	2 423 5 234	2 151 4 646	8,2 8,2 + prime	1 993 3 193	1 769 2 834
1990 - 1991	4,2	702	603	10,04 10,04 + PQ	2 440 5 251	2 095 4 509	8,05 8,05+Primes	1 956 3 156	1 680 2 710
1991 - 1992	4,03	678	564	10,06 10,06 + PQ	2 445 5 256	2 034 4 373	8,11 8,11+primes	1 970 3 170	1 639 2 638
1992 - 1993	3,9	650	528	9,49 9,49 + PQ	2 307 5 118	1 875 4 160	8,15 8,15+primes	1 980 3 180	1 609 2 585

Les effectifs du 1er cycle et du 2ème cycle court des années 1987-1988 et 1988-1989 ne peuvent être directement comparés aux années antérieures par suite du rattachement au 1er cycle des boursiers de 4ème et 3ème technologiques et préparatoires précédemment comptabilisés dans le 2ème cycle court

PQ = Prime à la qualification d'un montant de 2 811 F.

Prime = prime d'entrée en seconde d'un montant de 1 200 F depuis la rentrée de 1989.

Primes = prime d'entrée en seconde d'un montant de 1 200 F depuis la rentrée de 1989 ou prime d'entrée en première créée à la rentrée de 1990 d'un montant de 1 200 F

2. Les manuels scolaires

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

En 1993, une dotation de 363,9 millions de francs a été prévue afin de pourvoir :

- 1° à l'achat et à la maintenance de manuels scolaires dans les collèges ;
- 2° à l'achat d'ouvrages pédagogiques à usage collectif dans les lycées professionnels ;
- 3° à l'achat des manuels scolaires pour l'ensemble des élèves des classes de 3^{ème} et de 4^{ème} technologiques des lycées professionnels.

Pour 1994, une mesure nouvelle de 15 MF pour le public et de 3,8 millions de francs pour le privé a été proposée pour répondre aux nouvelles orientations des programmes de physique en 3^{ème} et en 4^{ème} générales des collèges.

3. Les conventions de restauration

Dans le budget de 1993, une dotation de 43,5 millions de francs a été allouée au titre des conventions de restauration passées avec les collectivités locales pour la gestion des demi-pension des collégiens nationalisés.

Evolution des crédits d'aide sociale

(En millions de francs)

Nature des aides	Budget voté 1993	Projet de budget pour 1994	Evolution en %
Internats et demi-pension	3 456.90	3 470.30	0.39
Bourses (y compris fonds social lycéen)	3 566.60	3 599.90	0.93
Manuels scolaires	363.90	382.70	5.17
Transports scolaires (Ile de France et TOM)	468.00	510.00	8.97
Total	7 855.40	7 962.90	1.37

III - L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA TRANCHE 1994 DES PLANS JOSPIN ET DURAFOUR

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit un crédit de 468,7 millions de francs pour l'application du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Les principales mesures arrêtées en application de ces deux plans concernent dans le premier degré la poursuite de l'intégration de 12 000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (127,5 MF) et la création de la hors classe de ce corps (20,6 MF).

Dans le second degré, il s'agit notamment de la montée en charge de la hors classe des agrégés (13,2 MF), de la transformation de 5.000 emplois de PLP1 en emplois de PLP2 (42,7 MF) et de l'intégration de 2.950 adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et conseillers d'éducation dans les corps de professeurs certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive et conseillers principaux d'éducation (24,7 MF).

Le projet de loi prévoit également la transposition de ces différentes mesures aux personnels enseignants des établissements d'enseignement privé pour un coût de 55 millions de francs.

Enfin, l'application du protocole Durafour aux personnels ATOS (123,6 MF) se traduit essentiellement par l'extinction de la catégorie D, par de nombreuses transformations d'emplois en catégories C et B, par des revalorisations indiciaires des échelles 2 et 3.

Enfin, un crédit de 34,5 millions de francs est inscrit au titre de la nouvelle bonification indiciaire.

B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES SIGNÉS EN 1993

Plusieurs protocoles ont été signés en 1993 avec les organisations syndicales. Les mesures correspondantes se traduisent par un ensemble de mesures s'élevant à 227,6 millions de francs.

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

La cessation du recrutement dans le corps des instituteurs, PECCG, adjoint d'enseignement et PLP1 se traduit par la transformation de 21.183 emplois en emplois de catégories supérieures (professeur des écoles, certifié, PLP2, agrégé) pour un montant de 198 millions de francs.

Concernant plus particulièrement la catégorie des professeurs des écoles, le projet de budget pour 1994 prévoit deux mesures :

- la transformation de 12.000 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles. Elles concernent les intégrations au titre de la liste d'aptitude (9.500) et du concours interne (2.500). A ce rythme, l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs d'école ne sera totale qu'en 2017 ;

- la transformation de 3.800 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles au titre de la "mise en extinction" du corps des instituteurs, dont 700 pour les instituteurs titulaires réussissant le concours externe et 3.100 libérés par des instituteurs quittant la fonction.

Depuis 1990, début de la constitution du corps des professeurs des écoles, 27.242 départs en retraites ont eu lieu ; 15.964 professeurs des écoles, 11.278 instituteurs.

Votre rapporteur est bien conscient des limites budgétaires qui enserrant cette opération. Toutefois, les informations qui lui ont été fournies par certaines organisations syndicales font état d'un sentiment profond d'injustice dans la profession. Il serait souhaitable que le Gouvernement étudie les voies et moyens permettant d'accélérer cette intégration.

IV - L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Dans la mesure où cette action fera, cette année, l'objet d'une observation particulière, votre rapporteur se contentera de mentionner pour mémoire :

A. LA CREATION DE 490 CONTRATS NOUVEAUX

L'application du principe de parité conduit à prévoir l'ouverture de 490 contrats supplémentaires pour l'accueil des nouveaux élèves à la rentrée de 1994. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme des lycées en classe de terminale, 2,2 millions de francs de crédits d'heures supplémentaires sont ouverts.

B. L'APPLICATION DES PROTOCOLES D'ACCORD DES 13 JUIN 1992 ET 11 JANVIER 1993

Le protocole d'accord du 13 juin 1992 se traduit dans le projet de budget pour 1994 par la création de 202 contrats de documentalistes afin de permettre la prise en charge des personnels de documentation titulaires d'un diplôme bac + 2 (39,8 MF) , le relèvement des taux de cotisation retraite (81 MF) et la création d'allocation de décharges de services aux directeurs d'école (53 MF).

Le protocole d'accord du 11 janvier 1993 concernant la formation des maîtres du second degré se traduit quant à lui par la création de 700 contrats pour la rémunération des lauréats des concours de recrutement durant l'année obligatoire de formation (51,2 MF), la création d'une indemnité de conseiller pédagogique (1,7 MF) et l'inscription d'une provision pour le fonctionnement des centres de formation et des IUFM qui accueilleront les stagiaires (6,7 MF).

C. L'ACTUALISATION DU FORFAIT D'EXTERNAT

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants pour les établissements privés sous contrat d'association est majorée de 163,6 millions de francs, compte tenu de l'actualisation des dotations de personnels et de l'évolution des effectifs d'élèves. Par ailleurs, l'augmentation du forfait d'externat tient compte des majorations de traitement dans les territoires d'Outre-mer pour un montant de 13,6 millions de francs.

*

* *

CHAPITRE III

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur entend cette année faire quatre observations :

I - L'EFFORT EN FAVEUR DU MAINTIEN DE L'ENSEIGNEMENT DANS LES ZONES RURALES

Comme votre rapporteur spécial a eu maintes fois l'occasion de l'écrire, "L'éducation nationale a un rôle particulier à jouer dans l'aménagement du territoire".

Il faut donc donner acte au nouveau Gouvernement d'avoir commencé à mettre en oeuvre cette proposition.

Le nombre de postes d'instituteurs inscrits au budget restera stable à la rentrée 1994, alors que le nombre des élèves scolarisés dans le premier degré décroît depuis plusieurs années, en particulier dans le monde rural. Cette stabilité des effectifs des instituteurs constitue une marge de manoeuvre supplémentaire, qui permettra au Gouvernement de respecter ses engagements sur le maintien des services publics et notamment des enseignants en zones rurales.

L'action entreprise par le Gouvernement en la matière est la suivante :

A. DANS LE PREMIER DEGRÉ

Le souci constant demeure ici de ne pas déstructurer le réseau scolaire. C'est pourquoi la recherche de solutions adaptées au contexte des zones rurales à faible densité, comme les regroupements pédagogiques reste d'actualité et est systématiquement appliquée partout où elle peut l'être.

Les regroupements concentrés permettent de scolariser les enfants, dans une école importante, à tous les niveaux, et de leur offrir des activités plus nombreuses et diversifiées.

Les regroupements éclatés ou dispersés permettent de maintenir dans chacune des communes qui le composent une ou deux classes. Cette solution évite de fermer totalement des écoles ; le ramassage scolaire la rend possible.

Il n'y a pas de formule exclusive, tant les situations locales sont diverses. Les écoles à classe unique sont maintenues, chaque fois que cela est possible.

Dans le cadre du moratoire institué par le Premier ministre pour le maintien du service public dans les zones rurales, près de 200 écoles à classe unique qui auraient dû être fermées, compte tenu de la diminution des effectifs, ont été maintenues pour l'année scolaire 1993-1994.

L'objectif est de réussir à offrir un réseau scolaire adapté, en créant des postes là où les enfants sont les plus nombreux tout en permettant l'égalité des chances à tous, y compris dans les zones défavorisées.

La création de 500 postes de professeurs des écoles en 1993 a permis d'une part de maintenir des moyens dans les zones rurales par l'attribution de 333 postes à des départements ruraux, d'autre part, d'améliorer les conditions de scolarisation dans les zones d'éducation prioritaires par l'attribution de 165 postes à des départements urbains où l'importance des zones rurales sensibles est connue.

B. DANS LE SECOND DEGRÉ :

Dans les zones rurales, le ministère de l'éducation nationale se préoccupe de maintenir un réseau satisfaisant de collèges qui constituent souvent un élément primordial de vie culturelle et sociale des communes ou cantons.

La présence d'un collège dans une zone faiblement peuplée traduit le souci d'égalité d'offre de formation mais peut également contribuer à enrayer la désertification de certaines zones rurales.

Néanmoins, il n'est pas certain que les élèves de ces collèges puissent bénéficier au sein d'une petite structure d'un épanouissement comparable à celui qu'ils trouveraient dans un établissement plus important.

Les parents eux-mêmes, longtemps favorables au maintien d'une structure de type classe unique, choisissent de plus en plus souvent, dans l'intérêt des enfants, d'envoyer ceux-ci dans des zones plus fortement urbanisées.

L'afflux des élèves se traduit à tous les niveaux dans les zones urbaines. Or créer les emplois correspondants d'enseignants nécessaires sans pour autant toucher aux emplois et aux structures d'accueil dans les zones rurales dont les effectifs chutent fortement serait peu compatible avec le respect des impératifs budgétaires.

Il faut donc rechercher en concertation avec les différents partenaires locaux, une meilleure utilisation des établissements pour les doter d'une polyvalence d'activité qui garantisse leur développement.

Les actions concernées, déjà entreprises par beaucoup de chefs d'établissements et les autorités académiques, doivent tenir compte du réseau rural des collèges :

- la taille des établissements (dans certains cas, moins de 100 élèves voire de 50, le maintien devient très difficile) ;
diversification des options ; mise en place de formations attractives évitant le double emploi ou la rivalité avec un établissement urbain ; liaison avec un lycée ou un lycée professionnel ; modernisation et remise en état des locaux, y compris ceux destinés à l'hébergement ou à la restauration ; dotation en heures d'enseignement à titre exceptionnel hors redéploiement avec maintien d'équipes pédagogiques stables.

- le désenclavement culturel : attribution de moyens en informatique, en audiovisuel, en télématique ; développement de la communication ; organisation de centres de documentation et d'information, participation au développement local.

Dans cette perspective est actuellement menée, par la direction des lycées et collèges, une réflexion visant à privilégier l'approche du collège rural comme un pôle culturel, un centre de ressources pouvant mettre ses moyens documentaires et informatiques au service de la population.

Il convient de conclure cette première observation en soulignant le fait que, compte tenu des considérations qui viennent d'être exposées, aucune fermeture de collèges ruraux n'a été effectuée à la rentrée 1993-1994.

II - LA PRIORITE DONNEE AU CONTENU DE L'ENSEIGNEMENT

Un autre motif de satisfaction réside dans le fait que le Gouvernement considère comme une priorité l'amélioration de l'efficacité du système éducatif.

Il était devenu en effet difficile d'accepter le décalage croissant entre le contenu de l'enseignement primaire et les résultats que tout parent est en droit d'attendre pour ses enfants.

La mission la plus fondamentale de l'école est l'apprentissage de la lecture et de l'écriture. Dans ces conditions, l'on ne peut que se féliciter de l'objectif que s'est fixé le ministre de l'éducation nationale de diminuer de moitié le nombre d'enfants à qui cette maîtrise fait défaut à l'entrée du collège et que, d'une façon plus générale, la lutte contre l'échec scolaire soit l'une des priorités assignées à l'action pédagogique du ministère. Il convient également de prendre en compte l'action menée depuis maintenant plus longtemps dans le cadre des zones d'éducation prioritaires.

A. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE DANS LES PREMIERS ET SECOND DEGRÉS

Dans le dispositif mis en place par le Gouvernement, la lutte contre l'échec scolaire s'articule autour de deux axes principaux : des dispositifs propres à chaque niveau d'enseignement (premier et second degré) et des actions transversales communes aux deux niveaux d'enseignement.

1. La lutte contre l'échec scolaire dans le premier degré

Le Gouvernement entend donner une "priorité absolue" à l'apprentissage de la lecture. Cette action devrait être favorisée par l'organisation en cycles de la scolarité.

a) L'amélioration des compétences en lecture

Trois démarches ont été entreprises à cette fin :

① La détection précoce des enfants ayant des difficultés en lecture

L'action des réseaux d'aide aux élèves en difficulté créés par la circulaire du 9 avril 1990 et remplaçant progressivement les groupes d'aide psycho-pédagogiques (GAPP) devrait permettre de détecter dès le plus jeune âge les handicaps sensoriels ainsi que les difficultés d'ordre psychologique ou affectif. De cette façon, les maîtres d'école seront mieux à même d'identifier les difficultés potentielles des élèves.

② L'observation attentive des méthodes et des pratiques des maîtres

Différentes actions ont déjà été engagées pour permettre à chaque enseignant d'être plus performant dans sa classe :

élaboration d'outils pédagogiques (brochure sur la maîtrise de la langue ou les aides à l'évaluation), intervention des Inspecteurs de l'éducation nationale, évaluation de l'Inspection Générale de l'éducation, stages de formation sur la maîtrise de la langue, etc... Ces initiatives ont été renforcées à la rentrée 1993 et seront vraisemblablement poursuivies au-delà.

③ Un accès plus facile au livre

Il s'agit de faciliter la lecture courante des enfants qui s'approprient à accéder au collège. Pour cela, l'opération "Des livres pour les écoles" sera partiellement réorientée vers le développement des bibliothèques centres documentaires (BCD) : 100 livres seront attribués aux écoles sélectionnées sur la base d'un projet spécifique pour la lecture intégrée au projet d'école dans 79 départements. Dans les 21 autres départements, une nouvelle opération pour le développement des BCD devrait être lancée.

Le partenariat avec les collectivités territoriales, les parents d'élèves, les bibliothèques et les librairies sera particulièrement incité.

b) La mise en place des cycles

Cette nouvelle organisation est fixée par le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990. La scolarité, de la fin de l'école maternelle à la fin de l'école primaire, est désormais organisée en trois cycles pédagogiques.

La notion de cycle est une notion fonctionnelle et pédagogique qui recouvre une double préoccupation. Il s'agit, d'une part, de mieux prendre en compte le rythme et les spécificités des apprentissages de chaque enfant. Il s'agit, d'autre part, de mettre en place une organisation plus cohérente des apprentissages disciplinaires grâce à une perspective plus étendue et à une concertation étroite entre les maîtres d'un même cycle.

Ainsi, l'organisation pédagogique en cycle tend à éviter les ruptures liées au cloisonnement et à la fragmentation des parcours scolaires. De la souplesse est laissée à l'équipe des maîtres du cycle pour adapter l'action pédagogique, liée auparavant à la notion de programme annuel, au rythme et au cheminement des enfants.

2. La lutte contre l'échec scolaire dans le second degré

a) Dans les collèges

Le collège qui accueille désormais l'ensemble d'une classe d'âge, a pour mission de conduire tous les élèves en classe de troisième grâce à des voies diversifiées. La nouvelle conception de la scolarité, conçue et organisée autour de l'élève, implique l'existence d'un suivi individualisé, d'un projet d'orientation, de parcours différenciés.

① Les dispositifs d'aide et de soutien

La circulaire n° 90-018 du 28 janvier 1991, relative aux modalités d'orientation à l'issue de la classe de cinquième et à l'accueil de tous les élèves dans le cycle d'orientation précise les modalités d'organisation des dispositifs d'aide et de soutien qui sont mis en place en quatrième pour les élèves qui présentent des lacunes dans les apprentissages de base. Ces dispositifs, destinés à un nombre réduit d'élèves, sont progressivement ouverts depuis la rentrée 1991, préalablement à la suppression échelonnée des CPPN. L'individualisation de la formation caractérise la démarche, qui s'appuie notamment sur le contrat pédagogique, sans reconstituer de filières pour éviter la marginalisation scolaire et sociale des élèves.

Quant aux élèves en difficulté plus durable, la circulaire du 28 janvier 1991 prévoit une prise en charge particulière. Il s'agit de la mise en place, depuis la rentrée 1991, dans un nombre de collèges et de lycées professionnels choisis par l'Inspecteur d'académie, de classes à effectif réduit (15 à 20 élèves) permettant une réelle individualisation de l'enseignement pour amener l'élève à intégrer une formation qualifiante.

La mise en place des dispositifs d'aide et de soutien au cycle d'orientation est accompagnée de mesures en direction des enseignants : d'une part, des actions de formation, d'autre part, la fourniture d'outils pédagogiques susceptibles de les aider dans leur action quotidienne.

② La troisième d'insertion

Installée à partir de la rentrée 1992 et accueillant dès la première année quelque 5.000 élèves, la troisième d'insertion est une classe nouvelle du cycle d'orientation des collèges.

Passerelle pour accéder à l'obtention d'une qualification, elle a pour vocation d'accueillir des élèves en difficulté, issus des classes de quatrième d'aide et de soutien ou exceptionnellement de quatrième ordinaire mais qui ne tireraient pas bénéfice d'une année de formation en troisième générale ou technologique. En troisième d'insertion, l'élève acquiert ou consolide des connaissances de base nécessaires à son entrée en formation qualifiante et il élabore son projet personnel et professionnel.

La troisième d'insertion, dont l'organisation pédagogique est précisée dans la circulaire du 20 janvier 1992, se caractérise par une formation en alternance (les périodes de stages en entreprise sont de six semaines au minimum).

Cette classe compte une quinzaine d'élèves : elle est dotée, pour l'année, de 1.000 heures décomposées en 720 heures d'enseignement général, 100 heures d'enseignements transdisciplinaires et de communication et 180 heures correspondant à l'alternance sous statut scolaire (relations avec les milieux de production et de service).

Classe à part entière du collège, elle s'inscrit dans le cadre de l'objectif ministériel de conduire l'ensemble d'une classe d'âge à une formation qualifiante, au minimum le CAP.

La valorisation de la classe de troisième d'insertion sera obtenue grâce à l'obligation de résultats qui lui est assignée, c'est-à-dire l'insertion effective de l'élève ayant rempli le contrat pédagogique défini entre lui et l'équipe éducative.

③ L'enseignement spécialisé

Les adolescents en très grande difficulté sont scolarisés dans les sections d'éducation spécialisée (SES), annexées aux collèges, et dans des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA).

Depuis 1989, les SES tendent à devenir des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA). La circulaire d'orientation n° 89-036 du 6 février 1989, relative aux enseignements généraux et professionnels adaptés, fixe comme perspective pédagogique, pour les élèves accueillis dans ces sections,

l'insertion au niveau V de qualification. Elle fait des SES et des EREA de véritables sections d'enseignement général et professionnel adapté.

Dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire, la situation des SES/SEGPA et des EREA fait l'objet d'une attention particulière. Des réflexions sont en cours pour améliorer la réussite des élèves de ces classes et leur donner des possibilités de choix professionnels plus ouverts.

La préoccupation manifestée au collège d'une meilleure prise en compte des besoins des élèves et le souci d'y apporter, par l'ensemble des mesures exposées ci-dessus, une réponse mieux adaptée, sont présents également au lycée au travers de la rénovation pédagogique qui affecte ce cycle d'études.

b) Dans l'enseignement professionnel

La lutte contre l'échec scolaire est un des éléments ayant conduit à prendre diverses mesures dans l'enseignement professionnel :

- les préparations au CAP tendaient ces dernières années à diminuer, au profit de la préparation du BEP, alors que cette formation ne convient pas à tous les élèves de lycée professionnel, et que certaines professions recherchent des titulaires du CAP. C'est pourquoi la vocation professionnelle du CAP a été réaffirmée, les modalités de son association avec le BEP revues dans certains secteurs professionnels. Des instructions ont été adressées aux recteurs pour implanter des classes préparant spécifiquement à ce diplôme en lycée professionnel, notamment pour offrir une poursuite d'études aux élèves issus des 3^{èmes} d'insertion.

De plus, le principe d'une souplesse dans les modalités de préparation du CAP a été retenu, avec notamment la possibilité de le préparer en unités capitalisables en formation initiale (décret n° 93-433 du 24 mars 1993), ce qui permettra de mieux tenir compte des acquis antérieurs des jeunes et de leur rythme d'acquisition des savoirs et savoir faire.

- un enseignement modulaire dans la préparation du BEP a été introduit : les heures sont dispensées en effectif restreint et leurs contenus déterminés à partir des besoins des élèves.

- des périodes de formation en entreprise sont prévues dans la préparation des BEP et CAP. Elles renforcent la motivation des jeunes, et développent leurs possibilités d'insertion. Ces périodes

de formation ont été introduites avec l'accord des professions notamment dans les secteurs suivants : bâtiment bois, hôtellerie-restauration, travaux publics, vente.

- un contrôle en cours de formation dans les CAP et BEP a été introduit. Déjà pratiqué dans les baccalauréats professionnels, le contrôle en cours de formation permet de renforcer la motivation des élèves en rapprochant l'évaluation des situations de formation.

- la délivrance, aux candidats ayant échoué à l'examen du BEP ou du CAP, de reconnaissances d'acquis sous forme d'attestation d'unités capitalisables, encouragera les reprises d'études à court terme dans le cadre de la formation continue pour compléter les unités obtenues.

c) Dans l'enseignement général et technologique au lycée

Il convient à ce niveau d'assurer une bonne intégration des élèves accédant du collège au lycée afin de leur donner les meilleures chances de réussite au baccalauréat.

Depuis la rentrée scolaire 1992, 3 heures hebdomadaires de modules, réparties également entre quatre disciplines (français, histoire-géographie, langue vivante I et mathématiques) sont destinées à conduire un enseignement plus personnalisé et constituant des groupes d'élèves à effectif réduit (une demi-classe en moyenne) en fonction de leurs besoins.

En classe de première, lors du passage dans le cycle terminal de lycée, l'horaire des enseignements en modules est de 2 heures. La première heure est spécifiquement consacrée à une discipline considérée comme essentielle dans la série où est orienté l'élève (ex : mathématiques en série scientifique, français en série littéraire, etc.), la deuxième est librement utilisée par les établissements pour répondre aux besoins prioritaires des élèves relatifs aux autres enseignements obligatoires de chaque série.

3. Les actions globales d'amélioration du système éducatif

a) Une évaluation systématique des élèves

La rentrée scolaire 1992 a été marquée par la reconduction de l'évaluation à l'entrée en CE2 et à l'entrée en 6^{ème} en français et en mathématiques et par l'organisation d'une évaluation à l'entrée en seconde, destinée à faciliter la mise en place de l'enseignement modulaire.

Cette évaluation a porté dans l'enseignement général et technologique sur le français, les mathématiques, l'histoire et la géographie, la première langue vivante (anglais et allemand) et dans l'enseignement professionnel sur le français, les mathématiques, les sciences et techniques industrielles ou l'économie et la gestion.

L'analyse des résultats obtenus par les élèves doit permettre à chaque professeur de prendre la mesure des lacunes et des difficultés de ceux-ci et d'adapter ainsi au mieux son enseignement.

Les évaluations à ces trois moments clefs du parcours scolaire sont reconduites à la rentrée 1993.

b) La mise en oeuvre des projets d'école et d'établissement et le fonds d'aide à l'innovation

Elaboré par chaque école ou chaque établissement, il précise l'orientation générale qu'envisage un établissement (ou une école) pour s'adapter aux spécificités du public qu'ils accueillent, dans le respect des objectifs et des programmes nationaux. En ce sens, il est donc, pour tous les niveaux d'enseignement, un outil de travail essentiel pour lutter contre l'échec scolaire.

Associant l'ensemble des membres de la communauté éducative, il est également un gage de cohérence des actions engagées et de cohésion. Il présente également l'intérêt de fournir l'occasion d'établir avec les parents de véritables contrats éducatifs qui en fassent des partenaires à part entière, conscients de leurs responsabilités et mieux informés. Enfin, en fonction des orientations qu'ils ont retenues, l'établissement (ou l'école) peuvent engager des actions prises en charge par l'équipe éducative ou encore menées en partenariat avec les représentants de différents départements ministériels, d'organismes extérieurs, avec les collectivités locales, des associations.

La panoplie des actions possibles est très large et couvre aussi bien le domaine pédagogique que le champ éducatif et culturel, au sens large.

De manière générale, les actions réalisées peuvent prendre des formes différentes en fonction des analyses des causes d'échec ou de difficulté :

- innovations pédagogiques proprement dites : actions en faveur du développement de la lecture, animations, actions liées aux bibliothèques centres documentaires (BCD)... des écoles ou aux centres de documentation et d'information des collèges et lycées, mise en place d'une organisation des apprentissages par cycle, amélioration des rythmes scolaires, mise en place de liaisons entre les différents cycles de la scolarité de l'école maternelle au collège voire au lycée, amélioration de l'accueil des enfants de deux à trois ans à l'école maternelle... ;

- actions pour combattre les inégalités dues aux possibilités d'aides et de stimulations du milieu familial : animation des moments d'interclasses ; organisation, hors temps scolaires, d'actions spécifiques apportant aux élèves des instruments de travail et des méthodes d'organisation et facilitant un suivi régulier de leur scolarité...;

- projets mis en place pour tenir compte des contraintes géographiques "zones rurales ou de montagne" : projets télématiques, expériences de classes itinérantes, regroupements périodiques, actions visant à rendre à l'école son rôle de centre culturel local.

Le fonds d'aide à l'innovation doit permettre de réaliser financièrement les projets des écoles et des établissements du second degré.

En 1994, le fonds d'aide à l'innovation s'élèvera dans le premier degré à 123,8 millions de francs.

Dans le second degré, il n'existera plus en tant que tel mais correspondra à une ligne de crédits dénommée "subventions pour l'aide à l'innovation" pour un montant de 117,8 millions de francs.

B. LES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES

Engagée en 1981, la politique des ZEP a pour objet de renforcer l'action éducative dans zones où les conditions sociales constituent un facteur de risque pour la réussite des enfants et des adolescents.

Les établissements situés en ZEP accueillent une population scolaire présentant la double caractéristique d'appartenir à un milieu socio-économique défavorisé et d'être placée en situation d'échec.

1. Le dispositif des ZEP

a) *La redéfinition géographique*

La carte des zones a été arrêté pour trois ans à compter de la rentrée 1990 et un annuaire recensant les établissements situés en ZEP au premier trimestre civil 1991 en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer a été publié. Elle est maintenue pour une année. Toute modification de cette carte devra s'intégrer dans le cadre des politiques du Gouvernement en faveur de la ville, ainsi que de l'aménagement du territoire et des zones rurales.

b) *La mise en place des conditions pour la réussite*

① Le projet éducatif de la zone d'éducation prioritaire

La complexité des problèmes des zones difficiles impose une action éducative portant sur l'ensemble des domaines d'intervention, internes et externes au système scolaire, conçue globalement.

C'est pourquoi il est prévu un projet de la zone d'éducation prioritaire qui s'articule avec les projets des écoles, collèges et lycées concernés qui, eux-mêmes, doivent en respecter la cohérence globale. Le projet de zone doit clairement faire apparaître les priorités de l'action éducative dans les ZEP :

- renforcement de la scolarité en maternelle dès l'âge de 2 ans;
- mise en place de modalités d'enseignement mieux adaptées;
- responsabilisation et formation des personnels;
- programmes d'actions à mettre en place avec les différents partenaires.

② Les structures d'action et de pilotage

Dans les zones :

Dans chaque ZEP, les inspecteurs d'académie désignent un responsable de la Zone qui représente l'équipe éducative engagée dans le projet auprès de l'ensemble des interlocuteurs et partenaires. Il peut s'agir, selon les situations locales, de l'un des chefs d'établissement, d'un IEB (inspecteur de l'éducation nationale) ou d'un directeur de CIO (Centre d'information et d'orientation) de la ZEP.

Ce responsable préside le conseil de zone. Il a pour fonction de mettre en oeuvre le projet, de recevoir et mettre en place les moyens qui lui sont éventuellement attribués à ce titre, et enfin, de procéder au bilan des actions entreprises.

Dans chaque département et académie :

Les recteurs et inspecteurs d'académie mettent en place des groupes de pilotage académiques et départementaux : le cas échéant, ils peuvent désigner des correspondants ZEP chargés de l'animation de ces groupes.

Ces groupes de pilotage académiques et départementaux ont pour tâche de rassembler toutes les informations nécessaires et de suivre la mise en oeuvre de la politique des ZEP.

c) Le bilan quantitatif

554 ZEP ont été arrêtées par les recteurs ; elles comprennent :

• **6.350 écoles et établissements scolaires, dont :**

- 5.400 écoles, soit 9,4 % du total
- 800 collèges, soit 16 % du total
- 140 lycées, soit 9,5 % du total

• **1.300.000 élèves dont :**

- 755.400 dans le premier degré (soit 12,6 % du total du premier degré) ;
- 392.000 en collèges, soit 15,1 %
- 90.000 en lycée, soit 9,7 %

• **70.000 enseignants dont :**

- 35.000 dans le premier degré
- 28.500 en collège
- 5.700 en lycées professionnels

2. Les moyens physiques et financiers consacrés aux ZEP

Les ZEP constituent une priorité concrétisée par l'attribution de moyens importants, proportionnellement plus élevés qu'en zone "normale".

Ainsi, les crédits pédagogiques s'élèvent en 1993 à 78,9 millions de francs (42,5 millions de francs dans le premier degré et 36,4 millions de francs dans le second degré) et seront reconduits en 1994.

En matière d'emplois, la politique menée vise à améliorer le nombre moyen d'élèves par classe. Ainsi, dans le premier degré, ce ratio s'élève à 23,7 en ZEP contre 24,1 ailleurs, toutes structures prises en compte : classes maternelles et élémentaires, classes spécialisées, milieu urbain et milieu rural).

Enfin, différentes mesures sont destinées à rendre les postes plus attractifs de telle manière que la stabilité des affectations croisse, ce qui serait favorable à la continuité de mise en oeuvre des projets : une indemnité de sujétion spéciale est servie aux enseignants travaillant en ZEP, et une bonification indiciaire est attribuée aux personnels administratifs techniques, ouvriers, de service et de santé. D'autres mesures concernant la notation pour accélérer la carrière de ces personnels au sein de leurs corps, pour accéder au grade supérieur ou à un corps supérieur.

3. Les résultats obtenus en ZEP

Ils s'articulent autour de trois améliorations :

- une amélioration des résultats des élèves ;
- une amélioration du climat des établissements (mobilisation des équipes éducatives, mise en oeuvre de projets éducatifs) ;
- une amélioration des conditions d'enseignement (classes moins chargées, nombre d'heures d'enseignement/élève supérieur à la moyenne).

4. L'harmonisation avec la politique de la ville

Le ministère de l'éducation nationale a élaboré le dispositif des zones d'éducation prioritaires depuis 1981 ; celles-ci ne sont pas exclusivement urbaines mais comprennent également des zones rurales qui rencontrent aussi des difficultés d'ordre scolaire liées notamment à l'isolement culturel.

La coïncidence de ce dispositif avec les zones définies aujourd'hui pour les contrats de ville est le plus souvent justifiée mais ne saurait être totale pour le motif exposé ci-dessus, ainsi qu'en raison de l'utilisation de critères spécifiques aux contrats de ville (ex : richesse des communes, démographie) non utilisés pour les ZEP.

Près de 70 % des ZEP urbaines actuelles comportent au moins un quartier en développement social urbain (DSU).

Dans le cadre de la nouvelle programmation des ZEP prévue pour la rentrée scolaire 1994, les recteurs tiendront compte des choix opérés pour les 165 contrats de ville choisis par le Gouvernement ; ils travailleront en liaison étroite avec les préfets afin de rechercher une cohérence excluant tout effet mécanique et mettront l'accent sur l'approche "réseau d'établissements prioritaires."

Le ministère de l'éducation nationale participe également à l'opération "école ouverte", avec le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, le fonds d'action sociale et la caisse des dépôts et consignations. Il s'agit de collèges ou de lycées qui ouvrent pendant les vacances scolaires, principalement l'été, pour accueillir des jeunes qui ne partent pas en vacances et ne fréquentent pas les structures d'accueil et de loisirs. C'est un partenariat qui associe sur le terrain, les directions départementales ou régionales, jeunesse et sports, affaires culturelles, action sanitaire et sociale, des collectivités territoriales et locales, des associations de quartier ou régionales. En 1993, 413 semaines sont financées sur les crédits nationaux, dont 10 semaines en sites ruraux.

Par ailleurs, dans le cadre du protocole "politique de la ville" des appelés du contingent sont affectés en priorité dans les établissements scolaires des quartiers urbains défavorisés en vue d'améliorer l'encadrement des élèves et de contribuer à l'animation socio-éducative.

Concrètement, les appelés sont chargés en fonction de leurs capacités propres, de seconder l'équipe enseignante dans ses tâches diverses de surveillance, d'aide au travail en étude, de participation à l'animation d'activités culturelles, sportives et artistiques.

Cette opération s'est déroulée à la satisfaction générale des établissements, des enseignants, des élèves et de leur famille. Pour l'année scolaire 1993-1994, le Gouvernement a décidé de reconduire et d'amplifier le dispositif arrêté par le protocole d'accord de 1992. Au total, 2.500 appelés devraient contribuer en 1994 à l'encadrement des élèves des établissements scolaires situés dans les quartiers difficiles ; le projet de loi de finances pour 1994 prévoit de consacrer 45 millions de francs à la prise en charge de la rémunération des appelés du contingent affectés dans les établissements d'enseignement.

III - L'EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Là encore, votre rapporteur se félicite de l'effort que traduit ce projet de budget en faveur de l'enseignement privé.

L'idée maîtresse qui doit guider tout débat sur la question est bien que chaque enfant a droit aux mêmes prestations quelle que soit l'école qu'il fréquente et quelles que soient les options philosophiques ou religieuses de ses parents.

De ce point de vue, l'on ne peut que regretter le retard pris dans la réforme de la Loi Falloux.

A la rentrée scolaire 1993-1994, l'enseignement privé regroupait 2,1 millions d'élèves dont 907.900 dans le primaire, 655.600 dans les collèges, 176.100 dans les lycées professionnels, 328.000 dans les lycées, 62.300 dans les classes préparatoires et 2.700 dans les sections d'enseignement spécial et les établissements régionaux d'enseignement adapté. Sur longue période, l'on note que l'évolution de la part de l'enseignement privé dans les effectifs scolaires reste stable. Elle était de 17,4 % en 1985-1986 et de 17,1 % en 1992-1993.

S'agissant des enseignants, l'on comptait en 1992 126.373 enseignants sous contrat dont 41.778 dans le premier degré et 84.595 dans le second degré.

A. EVOLUTION DE L'AIDE DE L'ETAT

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits d'aide aux établissements d'enseignement privé depuis 1990.

(En millions de francs)

Chapitres	Nature de la dépense	1990	1991	1992	1993	1994
43-01	Etablissements d'enseignement privé sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants	21 339.28	23 073.05	24 379.46	26 558.17	28 115.42
43-02	Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association	3 497.21	3 709.25	3 911.77	4 129.68	4 297.07
43-03	Enseignement privé - autres subventions	269.41	315.56	327.76	359.85	350.85
Sous-total	Chapitres exclusivement privés	25 105.90	27 097.85	28 618.99	31 047.70	32 763.34
<i>Evolution en %</i>		8.30	7.35	5.32	7.82	5.24
41-02	Dépenses d'éducation de Polynésie	3.64	3.73	4.01	4.19	4.37
43-35	Contribution de l'Etat aux dépenses de transport scolaire	55.00	58.60	60.00	64.00	70.00
43-36	Allocation de scolarité	64.00	0.00	0.00	0.00	0.00
43-71	Bourses et secours d'études	330.00	350.20	353.00	440.00	444.00
37-93	Reformes administratives et pédagogiques	0.00	0.00	0.00	0.00	6.70
Sous-total	Autres chapitres	452.64	412.53	417.01	508.19	525.07
<i>Evolution en %</i>			-9.72	1.07	17.94	3.21
Total	Subventions de fonctionnement	25 558.54	27 510.39	29 036.00	31 555.89	33 288.41
<i>Evolution en %</i>		8.20	7.09	5.25	7.99	5.20

B. LES MESURES NOUVELLES

Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 1994 traduisent, selon les règles de parité avec les établissements d'enseignement public, l'incidence du dispositif législatif et réglementaire régissant les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés sous contrat, complété par les accords de juin 1992 et janvier 1993.

1. Moyens d'enseignement

Pour 1994, 2.000 postes supplémentaires d'enseignants doivent être mis en place dans les établissements d'enseignement public du second degré. Les effectifs constatés dans les établissements d'enseignement privés sous contrat de même niveau conduisent à prévoir l'ouverture de 490 contrats supplémentaires.

L'incidence de la rénovation des lycées conduit au développement des heures supplémentaires (2,2 millions de francs).

2. Personnels enseignants

L'actualisation des dotations de personnel, justifiée par l'évolution des traitements (737,2 millions de francs) et l'extension en année pleine des mesures de la rentrée de 1993 (525,8 millions de francs) représente un coût total de 1.263,0 millions de francs.

Les diverses mesures représentant la revalorisation de la situation des personnels enseignants s'élèvent à 73 millions de francs.

L'extension des mesures catégorielles prévues pour les enseignants des établissements d'enseignement public (application de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée) se traduit par l'inscription d'une somme de 62,6 millions de francs.

L'incidence pour 1994 des mesures sociales prévues par le protocole d'accord du 13 juin 1992 est la suivante :

- création de 202 contrats pour les personnels de documentation titulaires d'un diplôme Bac + 2 : 39,8 millions de francs ;

- relèvement des taux de cotisation de retraite : 81,0 millions de francs ;

- allocation de décharges de service aux directeurs d'écoles : 53,0 millions de francs ;

- extension en année pleine de la création de 700 contrats du premier degré à la rentrée de 1993 (78,4 millions de francs).

L'incidence pour 1994 des mesures prévues par le protocole d'accord du 11 janvier 1993 en faveur du recrutement des maîtrises du second degré est la suivante :

- création de 700 contrats de stagiaires du second degré : 51,2 millions de francs ;

- création d'une indemnité de conseiller pédagogique : 1,7 million de francs ;

- inscription d'une provision de 6,7 millions de francs pour le fonctionnement des centres de formation et des IUFM qui accueilleront les stagiaires.

3. Activités pédagogiques

La dotation destinée à l'achat de manuels scolaires dans les collèges est renforcée par un crédit de 3,8 millions de francs, conformément au principe de parité avec l'enseignement public.

4. 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 1994 de 163,6 millions de francs.

Cet accroissement comprend l'actualisation des dotations de personnels (94,7 millions de francs), l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves (55,3 millions de francs) et celle de la prise en charge des majorations de traitement dans les territoires d'outre-mer (13,6 millions de francs).

5. Economies

Les annulations décidées en 1993 pour contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses d'intervention de l'Etat sont consolidées au projet de loi de finances : 14,8 millions de francs. Elles touchent la formation continue des personnels et le fonds d'aide à l'innovation.

Au total les mesures nouvelles concernant les établissements d'enseignement privés sont les suivantes (en millions de francs) :

Actualisation des dotations	1.263,0
Moyens d'enseignement	
Création de 490 contrats à la rentrée de 1994	35,8
Rénovation des lycées	2,2
Personnels enseignants	
Revalorisation de la situation des personnels	73,0
Application de la loi Guerneur	62,6
Protocole d'accord du 13 juin 1992	173,9
Protocole d'accord du 11 janvier 1993	59,6
Dépenses pédagogiques	
Manuels scolaires	3,8
Fonctionnement des établissements (forfait d'externat)	
Evolution des effectifs d'élèves	55,3
Indexation du forfait d'externat dans les DOM	13,6
Economies	14,8
TOTAL	1.728,0

IV - LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES DIRECTEURS D'ECOLE

Votre rapporteur déplore qu'aucune action ne soit entreprise pour renforcer les pouvoirs des directeurs d'école.

Ceux-ci ont en effet un rôle essentiel dans le bon déroulement des enseignements. Ils doivent notamment animer les équipes pédagogiques et susciter toutes les initiatives propres à améliorer l'efficacité de la pédagogie. Ils jouent également un rôle essentiel dans l'élaboration du projet d'école et dans la présentation de celui-ci au conseil d'école.

Les directeurs d'école bénéficient, en contrepartie des charges qu'ils assument, de plusieurs avantages :

- ils perçoivent une bonification indiciaire variant en fonction du nombre de classes de l'école qu'ils dirigent (3 points à 40 points) ;

- une indemnité de sujétions spéciales de direction modulée selon le même critère leur est versée (2.121 F à 3.156 F annuellement) ;

- une décharge de services complète ou partielle leur est accordée. Le seuil de décharge qui était de huit classes pour les écoles élémentaires et de sept classes pour les écoles maternelles vient d'être abaissé à six classes. Toutefois, les crédits budgétaires permettant de rendre effectif ces décharges ne sont pas disponibles.

Cependant, ils ne disposent plus des pouvoirs nécessaires et l'on peut regretter qu'il n'y ait rien au niveau de l'enseignement primaire qui corresponde au proviseur des collèges.

Il serait donc souhaitable que le Gouvernement s'engage à rouvrir ce dossier.

*

* *

CONCLUSION

Avec 4 % d'augmentation par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1993, le projet de budget pour 1994, traduit, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, l'importance accordée par le Gouvernement à l'éducation nationale.

De plus, de nombreuses réformes, comme la réforme des lycées, qui ne se traduiront pas ou peu, par des crédits supplémentaires, vont dans le bon sens, c'est à dire celui d'une importance plus grande attachée au contenu de l'enseignement.

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

*

* * *

A N N E X E

Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération

EDUCATION NATIONALE

Chapitre 36-70: **Etablissements scolaires et de formation - dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement**

article 30 : + 1,1 MF *Ecoles*

Chapitre 37-83: **Actions pédagogiques dans l'enseignement primaire**

article 10 : + 1 MF *Fonds d'aide à l'innovation - aide aux actions éducatives et innovantes*

Chapitre 43-80: **Interventions diverses**

article 10 : + 10 MF *Ecoles*

article 80 : + 2,5 MF *Administration générale et inspection*

Chapitre 56-37: **Dépenses pédagogiques - technologies nouvelles : premier équipement en matériel**

article 20 : *Fonds d'aide à l'innovation - aide aux actions éducatives et innovantes*

AP : + 1,5 MF

CP : + 1,5 MF

Réunie le 3 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'éducation nationale pour 1994.