

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, *vice-présidents* ; James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 17), 2988 (tome VI) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 12) (1985-1986).

Loi de finances. — Education - Enseignants - Enseignement élémentaire - Enseignement secondaire - Enseignement privé.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — BILAN DE LA POLITIQUE SUIVIE DEPUIS 1981	5
A. — Une gestion discutable	5
B. — Des orientations préoccupantes	9
1. La tentative de mise en cause des libertés scolaires	9
2. Les incertitudes liées aux réformes concernant les différents degrés d'enseignement	10
3. Les conditions inquiétantes de mise en œuvre de la décentralisation	12
II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1986	13
a) Les dépenses en personnels	13
b) L'aide aux familles	16
c) Les moyens transférés aux collectivités territoriales	17
d) Les crédits affectés aux établissements privés	18
CONCLUSION	19
ANNEXE	21

INTRODUCTION

Au terme d'une législature qui a été plutôt fertile en événements dans le domaine scolaire, votre rapporteur a souhaité faire un rapide bilan de la politique suivie depuis 1981, avant de se livrer au traditionnel examen du projet de budget.

Ce bilan apparaît, autant le dire tout de suite, largement défavorable, surtout au regard des ambitions affichées et des critiques inlassablement formulées avant 1981.

Pourtant, l'intérêt pour les problèmes de notre système éducatif s'est réveillé, à l'occasion des conflits dont il s'est trouvé être l'enjeu, et aussi parce que les graves difficultés économiques que connaît notre pays ont développé les attentes des élèves et des familles en matière d'éducation, l'échec scolaire débouchant généralement sur le chômage. Enfin, une certaine évolution des esprits a eu lieu : l'idée d'une plus grande ouverture du système d'enseignement sur la vie économique suscite moins d'opposition qu'autrefois ; d'une manière générale, les élèves, leurs familles et aussi les enseignants semblent plus disponibles pour des modifications du système scolaire allant dans le sens d'une plus grande efficacité.

Malgré ces facteurs favorables, les problèmes restent en suspens. Certes, votre rapporteur n'est pas porté à sous-estimer les difficultés qu'il faudrait résoudre. L'expérience des nombreuses réformes qui se sont succédé montre qu'en ce domaine les résultats sont souvent bien éloignés des espoirs et qu'il faut accueillir avec prudence les constructions de l'esprit, fussent-elles séduisantes, qui sont périodiquement proposées pour remédier à tous les maux de notre système scolaire.

Mais, de la part du Gouvernement issu des élections de mai et juin 1981, qui bénéficiait d'une sympathie extrêmement large dans les milieux enseignants et qui avait fait du développement de la formation son cheval de bataille, il était tout de même permis d'attendre la réalisation de progrès significatifs.

Cette attente a été, pour l'essentiel, déçue. Après une longue période de flottement, le ministère s'est engagé dans une inutile et dangereuse réforme des enseignements supérieurs, puis dans une tentative de suppression du pluralisme scolaire. L'immense mobilisation qui s'est effectuée contre la mise en cause de la liberté de

l'enseignement telle que la garantissait la législation « Debré-Guermeur » a finalement conduit le Gouvernement à abandonner — ou à différer — ses projets dans ce domaine. Le nouveau ministre s'est efforcé de changer de terrain ; il a cherché avant tout, en tenant un discours axé sur la restauration des valeurs traditionnelles du système scolaire, et en prenant des décisions spectaculaires en ce sens, à recréer une confiance, que la politique précédente avait bien ébranlée, envers le service public. Au terme de ce parcours en zigzag, il est bien difficile de discerner des progrès réels dans la qualité et l'efficacité des enseignements, alors qu'au bout de cinq années d'exercice des responsabilités le Gouvernement ne peut décemment plus invoquer la soi-disant lourdeur de « l'héritage ».

Bien plus, comme on le verra, les insuffisances de la politique menée depuis 1981 ont aggravé dans divers domaines les difficultés de notre système éducatif. Le manque de cohérence et de réalisme des orientations mises en œuvre depuis cinq ans, les retards accumulés en matière de fonctionnement matériel et d'équipement, les conditions inacceptables dans lesquelles est engagée la décentralisation, l'extrême rigidité atteinte par le budget de l'éducation nationale, tout cela n'a fait que rendre plus incertaines les chances d'un redressement pourtant indispensable à l'avenir de notre pays.

I. — BILAN DE LA POLITIQUE SUIVIE DEPUIS 1981

A. — Une gestion discutable.

L'évolution des moyens a été très irrégulière, l'augmentation des dépenses dans certains domaines s'étant accompagnée de la stagnation, voire de la régression de l'effort dans les autres.

1. Les **dépenses en personnels** ont bénéficié au départ d'une nette priorité : plus de 45.000 emplois nouveaux ont été créés en 1981 et 1982 ; parallèlement a été entrepris un important plan de revalorisation de la situation matérielle des instituteurs. Ensuite, le recrutement est rapidement revenu à un niveau voisin, puis inférieur à ce qu'il était avant 1981. **Or, les effets très néfastes de tels « coups d'accordéon » sont bien connus** : les recrutements massifs et ponctuels obligent à accueillir des candidats d'un niveau inférieur à celui habituellement requis, avant d'amener les jurys à exclure, les années suivantes, des candidats d'un niveau satisfaisant ; le renouvellement du corps est durablement bloqué, et les décisions d'orientation que prennent les étudiants deviennent totalement aléatoires. Le tableau ci-après montre bien l'incohérence d'une politique, qui a entraîné une réduction de 96 % en deux ans du nombre de créations d'emplois :

	1978	1979	1980	1981		1982	1983	1984	1985
				L.F.I.	L.F.R.				
Emplois budgétaires . .	9.716	2.037	2.671	1.965	14.250	31.738	7.385	1.335	1.680
Emplois en surnombre autorisés par la loi de finances suivante	»	»	»	»	»	»	500	520	1.000

Il est à noter, en outre, que la **répartition des emplois ainsi créés a laissé à désirer** : en effet, le taux d'encadrement déjà très favorable des classes primaires a été encore amélioré, tandis qu'une tension persistait dans le cas des classes maternelles et que le taux d'enca-

drement se dégradait nettement dans le second degré. Le tableau ci-dessous, qui concerne uniquement l'enseignement public, retrace cette évolution :

NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR CLASSE OU DIVISION
(France métropolitaine.)

Enseignements	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986 (estimation)
Premier degré :									
— classes maternelles des écoles maternelles	32,9	31,5	30,2	30,0	29,4	29,0	29,0	29,0	28,8
— classes maternelles des écoles primaires	29,8	28,7	27,9	27,6	27,4	27,2	27,2	27,1	27,1
— classes primaires	24,2	24,2	24,1	23,9	23,4	22,7	22,3	22,0	21,8
Second degré :									
— premier cycle	24,6	24,1	23,7	23,3	23,2	23,1	23,8	23,7	24,4
— second cycle court	24,2	24,1	24,0	23,7	24,2	24,3	24,3	24,2	24,8
— second cycle long	27,9	28,2	28,5	27,7	27,9	28,4	27,8	27,8	29,4

L'incohérence de la gestion des personnels est également manifeste en matière **d'auxiliarat**. Un plan très important de résorption de l'auxiliarat a été engagé : 13.897 auxiliaires ont été titularisés en 1983, 13.397 en 1984 et 14.720 en 1985 ; 6.070 nouvelles titularisations sont prévues pour 1986. **Ainsi, plus de 48.000 auxiliaires auront été titularisés en quatre ans.**

Parallèlement, le ministre s'est livré à de nouveaux — et massifs — recrutements d'auxiliaires : 7.147 en 1981, 8.557 en 1982, 7.338 en 1983 et 5.155 en 1984. **Au total, plus de 28.000 nouveaux auxiliaires ont été recrutés** ; en particulier, plus de la moitié des recrutements dans l'enseignement technique se sont faits par cette voie. Comment accepter un tel illogisme ?

2. **Les crédits de fonctionnement** ont de même connu une évolution contrastée : après une forte croissance en 1982, ils ont diminué en francs constants à un rythme élevé durant les trois exercices suivants. En 1985, les dotations ont été simplement reconduites en francs courants ; compte tenu des prélèvements effectués par les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, les établissements se sont vu attribuer cette année des ressources inférieures en francs courants à celles de l'année précédente : on perçoit les difficultés auxquelles ils vont se trouver confrontés. Cette situation est d'autant

plus difficile à accepter que la charge du fonctionnement des collèges et des lycées va se trouver transférée aux collectivités territoriales. Votre rapporteur ne s'y était d'ailleurs pas trompé lors de l'examen des textes relatifs aux transferts de compétences : il s'était opposé virouzeusement au transfert du fonctionnement, sachant trop bien que l'Etat mettrait à profit le temps disponible avant l'entrée en vigueur de la loi pour diminuer sciemment les crédits correspondants. Ses appréhensions n'étaient que trop fondées.

5. Les **crédits d'équipement** n'ont pas subi les mêmes inflexions que les autres catégories de dépenses, dans la mesure où l'effort a été constamment insuffisant : en francs constants, ils ont constamment stagné ou régressé, ainsi qu'en attestent les tableaux ci-après :

TABLEAU I

AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(En millions de francs.)

1979 : 1,200		1980 : 1,386		1981 : 1,545		1982 : 1,835		1983 : 2,023		1984		1985
Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants (b)	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants	Francs courants
137,80	114,83	143,00	103,18	60,00	38,83	100,00	54,50	90,00	44,49	15,00		»
113,00	94,17	117,00	84,42	140,00	90,61	124,00	67,57	102,00	50,42	50,24		35,00
1.021,62	851,35	1.112,65	802,78	949,70	614,69	946,30	515,69	431,00	213,05	522,15		1.051,99
358,18	298,48	413,90	298,65	515,44	335,62	599,46	326,68	540,30	267,05	554,07		531,44
565,50	471,25	641,65	462,95	799,09	517,21	1.213,27	661,18	2.293,25	1.133,59	2.379,97		1.679,58
30,30	25,25	59,80	45,15	59,80	38,71	»	»	»	»	»		»
214,20	178,50	249,40	179,94	253,00	163,75	186,70	101,74	213,80	105,68	185,82		215,09
13,20	11,00	15,00	10,82	20,00	12,95	30,00	16,35	26,00	12,85	5,00		2,72
52,50	43,75	76,40	55,12	134,00	86,73	149,90	81,69	157,65	77,93	109,79		115,95
46,40	38,67	64,40	46,46	73,60	47,64	69,84	38,06	111,20	54,97	95,95		86,33
9,03	7,52	29,43	21,23	3,00	1,94	40,16	21,89	22,30	11,02	51,30		67,19
2.361,73	2.134,77	2.922,63	2.108,68	3.007,63	1.946,68	3.439,63	1.885,35	3.987,50	1.971,08	3.969,29		3.785,29

TABLEAU II

CRÉDITS DE PAIEMENT

(En millions de francs.)

1979 : 1,200		1980 : 1,386		1981 : 1,545		1982 : 1,835		1983 : 2,023		1984		1985
Francs courants	Francs constants (a)	Francs courants	Francs constants (c)	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants (c)	Francs courants	Francs constants (d)	Francs courants	Francs constants	Francs courants
127,28	106,07	156,00	112,56	117,90	76,31	85,00	46,32	76,40	37,77	28,35		13,52
104,52	87,10	128,00	92,35	275,00	177,99	104,00	56,68	86,60	42,81	98,36		59,17
1.084,70	903,92	979,30	706,57	887,05	574,14	961,70	524,09	660,00	326,25	608,44		724,55
369,55	307,96	380,40	274,46	481,73	311,80	600,73	327,37	466,60	230,65	509,49		513,62
583,35	486,34	533,25	400,61	630,37	408,01	1.195,37	651,43	1.816,50	897,92	1.927,40		1.578,61
17,80	14,85	30,20	21,79	38,00	24,60	20,00	10,90	20,00	9,89	»		3,00
224,28	186,90	215,45	155,45	211,15	136,67	180,10	98,15	183,95	90,93	151,99		166,14
12,20	10,17	16,00	11,54	39,40	25,30	25,00	13,62	22,00	10,87	9,90		6,23
55,12	45,93	66,60	48,05	121,10	78,38	127,30	69,37	124,90	61,74	111,46		94,77
62,87	52,39	68,60	49,49	77,30	50,03	45,00	24,32	75,20	37,17	78,18		79,27
9,03	7,52	9,80	7,07	3,00	1,94	39,00	21,25	18,40	9,09	45,70		66,37
2.651,20	2.209,33	2.605,60	1.879,94	2.882,00	1.865,37	3.383,20	1.843,70	3.550,55	1.755,09	3.568,27		3.305,25

Là encore, il est clair qu'en mettant en œuvre les transferts de compétences à partir de moyens aussi limités, le Gouvernement place les collectivités territoriales dans une situation intenable, tant les retards se sont accumulés. Entre les maigres crédits décentralisés et la montée des besoins, c'est le bon fonctionnement du système éducatif qui risque de se trouver sérieusement compromis.

4. Les **crédits d'action sociale** ont été de même à peu près constamment négligés. De ce fait, les effectifs de boursiers ont stagné tandis que **le pouvoir d'achat des bourses a connu une érosion continue** pour le premier cycle et le second cycle long. De telles évolutions contrastent singulièrement avec les déclarations du ministère concernant la « démocratisation » du système éducatif ainsi que la lutte contre l'échec scolaire et les sorties prématurées du système éducatif. La réalité est que les seules aides à vocation véritablement sociale, les bourses, ont été le secteur de dépenses le plus mal traité.

B. — Des orientations préoccupantes.

1. *La tentative de mise en cause des libertés scolaires.*

La liberté de l'enseignement est, dans le cadre défini par la législation « Debré-Guermeur », une liberté réelle, concrète, dont toutes les familles peuvent bénéficier. En garantissant à la fois l'aide publique aux établissements privés sous contrat, et le respect du « caractère propre » de ces établissements, cette législation offre à chaque famille, quelles que soient ses ressources, un choix effectif.

C'est ce choix que le Gouvernement a cherché, en 1984, à supprimer. Le projet Savary empêchait pratiquement la conclusion de nouveaux contrats, réduisait les moyens financiers des établissements privés et rendait extrêmement précaire la situation juridique et matérielle de ces derniers. Surtout, les écoles libres perdaient leur « droit à la différence », une série de dispositions réduisant leur autonomie à une simple façade.

Après le retrait du projet Savary, le Gouvernement a déposé un nouveau texte, moins nocif que le précédent, mais lourd encore de bien des menaces concernant à la fois l'identité des établissements (en particulier le statut des maîtres), les moyens financiers, l'étendue des pouvoirs des communes et la mise en place des schémas prévi-

sionnels régionaux. La très importante décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1985 a fort heureusement éliminé une large partie de ces menaces. Mais, comme on le verra plus loin, de sérieuses inquiétudes subsistent en ce qui concerne notamment les moyens affectés aux établissements sous contrat et la nomination de leurs maîtres ; et l'injuste exclusion de l'enseignement privé du plan « informatique pour tous » est là pour montrer à qui en douterait que le Gouvernement n'a pas complètement désarmé.

2. Les incertitudes liées aux réformes concernant les différents degrés d'enseignement.

Il est d'autant plus difficile de porter un jugement sur les orientations adoptées depuis cinq ans que des inflexions notables se sont produites à partir de 1984.

S'agissant des **écoles**, alors que la transmission efficace de connaissances précises ne paraissait pas être au départ le souci dominant du ministère — en témoignent les recrutements hâtifs de 1981 et 1982 — l'optique s'est modifiée à partir de 1984 : les nouveaux programmes, applicables à la rentrée 1985, sont fort étendus et insistent sur la transmission de savoirs déterminés.

Sans entrer dans un débat de spécialistes, votre rapporteur s'interroge devant l'ampleur des fluctuations de la doctrine du ministère. La volonté d'inculquer certaines connaissances précises se conciliera-t-elle aisément avec l'impératif de renforcer l'acquisition des mécanismes fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul, à l'heure actuelle souvent mal maîtrisés à l'issue de l'enseignement primaire ? La formation des maîtres leur permettra-t-elle de s'adapter sans difficulté aux nouveaux programmes ?

Votre rapporteur est également perplexe en ce qui concerne la réforme des **collèges**.

Il n'est pas certain que l'application du principe magique de la « pédagogie différenciée » et la mise en place de « groupes de niveaux par matière » soient par eux-mêmes de nature, suivant le vœu du ministère, à remédier à l'hétérogénéité du niveau des élèves sans reconstituer des filières.

Quant aux nouveaux programmes qui sont prévus, ils ont, certes, l'avantage d'être plus clairs et plus contraignants que par le passé. Mais, au moins dans certaines disciplines, leur mise en œuvre supposerait un renforcement important de la formation des maîtres : certes, le ministère annonce un effort dans ce domaine ; il reste à savoir quelle sera son efficacité et quels seront

ses délais d'application. Au demeurant, votre rapporteur doit observer, une fois de plus, que les instructions définies par le ministère paraissent quelque peu dérisoires, par leur généralité même, lorsqu'on les confronte à la réalité du climat de certains collèges de banlieue.

Enfin, il convient de constater que la réussite de la réforme des collèges supposerait des moyens nouveaux, ne serait-ce que pour compenser l'abaissement du temps de service des P.E.G.C. (de vingt et une heures à dix-neuf heures 30 minutes, puis dix-huit heures) lié à la mise en œuvre de la « rénovation ». Or, telle ne semble pas être l'orientation du ministère, qui invoque la baisse démographique pour refuser aux collèges des moyens nouveaux. Cet argument paraît difficilement recevable, compte tenu, d'une part, de l'importance de la diminution des services d'enseignement et surtout, d'autre part, de la volonté affichée par le Gouvernement de tarir progressivement l'orientation vers les L.E.P. en fin de cinquième, ce qui devrait logiquement augmenter au contraire les effectifs des collèges.

La réforme des lycées qui vient d'être définie suscite également bien des interrogations.

L'objectif, nous dit-on, est de porter, dans un délai de quinze ans, à 80 % d'une classe d'âge la proportion des élèves atteignant le « niveau du baccalauréat ». Mais que signifie exactement le « niveau du baccalauréat » ? S'il s'agit, pour les besoins des statistiques, de conduire jusqu'en terminale des élèves en difficulté, qui devront finalement se contenter d'un certificat de fin d'études secondaires, on voit mal où se situera le progrès, à moins qu'il ne soit envisagé de réduire les exigences actuelles pour l'obtention du baccalauréat, ce qui ne ferait d'ailleurs que reporter la difficulté au stade des études supérieures.

A supposer même que ces inquiétudes soient vaines, il est clair qu'une telle évolution supposerait des moyens considérables. L'accueil par les lycées de plus de 50.000 élèves supplémentaires par an demanderait, de la part de l'Etat, un effort important de créations d'emplois et, de la part des régions, la construction de plusieurs centaines de nouveaux établissements, dont elles devraient également financer le fonctionnement matériel. Votre rapporteur ne peut que constater, à cet égard, que tout reste à faire : l'évolution défavorable que l'on observe actuellement du taux d'encadrement dans les lycées, ainsi que la maigreur des crédits transférés aux régions, ne sont pas de nature à favoriser la réalisation des ambitions bruyamment affichées par le ministère.

En ce qui concerne enfin les programmes des lycées, il n'est pas certain que les mesures récemment annoncées, tendant notamment à la réduction du rôle des mathématiques, soient adaptées au problème qu'elles prétendent résoudre. Il est vrai que les mathématiques

sont devenues un critère de sélection trop exclusif et que cette situation entraîne des effets pervers. Les meilleurs élèves sont attirés quasi-automatiquement vers la section C, quelles que soient les études supérieures auxquelles ils se destinent, ce qui a pour conséquence d'en faire une section difficilement accessible, et donc de maintenir artificiellement bas le nombre potentiel d'étudiants pour les filières scientifiques et technologiques. Parallèlement, le niveau des autres sections tend à se dégrader, et leurs élèves se sentent par avance exclus des filières d'enseignement supérieur donnant accès aux carrières les plus attractives. Le problème est donc réel ; mais la solution est-elle, comme l'a décidé le ministère, de réduire les horaires de l'enseignement des mathématiques ? Celles-ci sont un instrument primordial de formation, et il conviendrait, par une amélioration des programmes et des méthodes d'enseignement, de réduire le nombre des élèves qui ne réussissent pas dans cette discipline, plutôt que celui des heures durant lesquelles elle est enseignée. Le rôle excessif des mathématiques dans l'orientation des élèves ne doit pas être confondu avec une place excessive qu'aurait cette discipline dans les contenus d'enseignement. Votre rapporteur regrette à cet égard la suppression des sections littéraires à horaire important de mathématiques, et plus généralement, le rôle minime accordé aux mathématiques dans les sections littéraires. L'on peut se demander si cette mesure ne vas pas entraîner une marginalisation accrue de ces sections.

3. Les conditions inquiétantes de mise en œuvre de la décentralisation.

Votre rapporteur a déjà eu maintes fois l'occasion de déplorer l'extrême complexité des transferts de compétence effectués par les nouveaux textes. Les occasions de conflits sont nombreuses, ce qui permettra à l'Etat, chargé d'arbitrer, de conserver en pratique le pouvoir de décision dans presque tous les cas, tout en se déchargeant sur les collectivités territoriales d'une partie de ses obligations financières. Comme, par ailleurs, la compensation des charges transférées va s'effectuer sur la base de crédits en forte régression depuis deux ans, l'on ne peut que conclure que la décentralisation — pourtant limitée — du système éducatif est bien mal engagée.

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1986

Le projet de budget de l'éducation nationale s'élève, si l'on tient compte des transferts de crédits liés à la décentralisation, à 190 milliards de francs (166 milliards de francs hors pensions). A structure constante, il augmente de 6,4 % par rapport à l'année dernière. Sa part dans le budget de l'Etat s'élève à 18,4 % ; il représente 3,9 % du P.I.B., ce pourcentage étant à peu près constant depuis 1981.

Les crédits des enseignements scolaires s'élèvent à 164,7 milliards de francs (162 milliards de francs pour les dépenses ordinaires et 2,7 milliards de francs pour les crédits de paiement) ; à structure constante, le budget des enseignements scolaires atteint 169,2 milliards de francs, soit une progression de 6,8 % par rapport à 1985. Les dépenses en personnel représentent 94,3 % de cet ensemble, ce qui donne une extrême rigidité à ce budget.

a) **Les dépenses en personnels** croissent de 7,1 % : cette augmentation résulte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'ensemble des opérations concernant les emplois se traduit par un solde positif de 330 emplois budgétaires par rapport à l'année dernière. Ces opérations sont retracées dans le tableau ci-après :

ANALYSE DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PRÉVUES AU BUDGET 1986

Section scolaire - Mesures nouvelles (Y compris régularisations, adaptations et transferts.)

	Créations				Suppressions				Solde				Solde global
	1 ^{er} Janvier 1986		Rentrée 1986		1 ^{er} Janvier 1986		Rentrée 1986		1 ^{er} Janvier 1986		Rentrée 1986		
	Enseignants	Non-enseignants	Enseignants	Non-enseignants	Enseignants	Non-enseignants	Enseignants	Non-enseignants	Enseignants	Non-enseignants	Enseignants	Non-enseignants	
<i>Etablissements scolaires :</i>													
● Ecoles	+ 11	»	+ 110	»	- 125	»	- 120	- 4	- 114	»	- 10	- 4	
● Collèges	+ 212	+ 59	+ 123	+ 402	- 247	- 169	- 403	»	- 35	- 110	- 280	+ 402	
● Lycées	+ 1.092	+ 3	+ 1.800	+ 42	- 152	- 172	»	- 130	+ 940	- 169	+ 1.800	- 88	
● Lycées d'enseignement professionnel	+ 1.170	+ 6	+ 2.100	+ 176	- 1.262	- 54	- 2.000	»	- 92	- 48	+ 100	+ 176	
● Education physique et sportive	+ 86	»	+ 2.056	»	- 43	- 302	- 2.056	»	+ 43	- 302	»	»	
<i>Information et orientation ..</i>				+ 127								+ 127	
<i>Formation de personnels :</i>													
● Initiale			+ 184								+ 184		
● Continue			+ 10								+ 10		
<i>Administration</i>	+ 4	+ 265	»	»	- 385	- 2.084	- 2	- 3	- 381	- 1.819	- 2	- 3	
<i>Inspection</i>		+ 2		+ 7	»	- 4				- 2		+ 7	
Total	+ 2.575	+ 335	+ 6.383	+ 754	- 2.214	- 2.785	- 4.581	- 137	+ 361	- 2.450	+ 1.802	+ 617	+ 330

Pour l'enseignement, les établissements disposeront de 1.719 emplois nouveaux, auxquels s'ajoutent 350 emplois gagés sur les ressources de la formation continue et 438 contrats nouveaux pour les établissements privés.

Le projet de budget contient, en outre, d'importantes mesures catégorielles, notamment la poursuite du plan de revalorisation de la situation des instituteurs et la titularisation de 6.070 auxiliaires.

Malgré cet accroissement des dépenses en personnels, peut-on dire que le service public pourra exercer ses missions dans de meilleures conditions ? Tel n'est pas le sentiment de votre rapporteur. En effet, les écoles et les collèges ne bénéficieront d'aucun emploi nouveau pour l'enseignement. Or, des besoins subsistent dans le domaine préscolaire, auxquels le ministère ne pourra répondre qu'en continuant à « redéployer ses moyens », c'est-à-dire notamment en fermant des classes en zone rurale. Dans le cas des collèges, des tensions ne sont pas non plus à exclure, en raison de l'abaissement progressif des temps de services des P.E.G.C. et de la volonté du ministère de réduire les orientations en fin de cinquième vers les L.E.P. S'agissant enfin des lycées, les moyens nouveaux suffiront très difficilement à faire face à l'augmentation des effectifs qui devrait se poursuivre dans des proportions importantes, ainsi que le montre le tableau ci-après :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES A LA RENTRÉE 1985
ET A LA RENTRÉE 1986
(FRANCE MÉTROPOLITAINE. PUBLIC + PRIVÉ)**

(En milliers d'élèves.)

Niveaux d'enseignement	Variation attendue des effectifs d'élèves		
	Rentrée 1985		Rentrée 1986
	Annoncés l'an dernier	Attendus	Annoncés
Premier degré	+ 29,9	— 404	— 17,3
Pré-scolaire	— 63,7	+ 30,8	— 38,4
Elémentaire	— 33,8	— 71,2	+ 21,1
Second degré	+ 70	+ 81,4	+ 16,5
Premier cycle	+ 1,2	+ 7,7	— 53,8
Classes professionnelles de niveau	— 5,5	— 1,0	— 2,1
Classes préparatoires à l'apprentissage	— 1,2	— 05	— 0,5
Sections d'éducation spécialisées/Classes-ateliers (handicaps légers externes)	+ 0,4	+ 0,6	— 0,9
C.A.P. en trois ans (et C.E.P.)	+ 3,5	— 4,9	— 4,6
B.E.P. et C.A.P. en deux ans	+ 19,9	+ 20,6	+ 22,2
Second cycle long	+ 46	+ 50,2	+ 48
Classes préparatoires aux grandes écoles	+ 0,8	+ 1,6	+ 1,7
Sections de techniciens supérieurs (et T.I.)	+ 4,9	+ 7,0	+ 6,5
Total général	+ 36,2	+ 41,0	— 0,8

b) S'agissant de l'aide aux familles, votre rapporteur est conduit, une fois de plus, à déplorer la faiblesse des crédits de bourses, qui progressent de seulement 1,6 %, alors qu'ils avaient été reconduits en francs courants l'année dernière. En deux ans, l'on assiste donc à une importante régression en francs constants qui en dit long sur la valeur des déclarations répétées du ministère sur la démocratisation des enseignements. L'abaissement du niveau des plafonds de ressources est particulièrement préoccupant : ces plafonds vont décrocher de 2,2 % par rapport à l'évolution du S.M.I.C. qui leur sert de référence. Des décrochages analogues, respectivement de 2,6 % et 3,8 %, s'étaient produits en 1983-1984 et 1984-1985. De ce fait, le niveau des plafonds de ressources atteint désormais un niveau extrêmement bas :

— 2.842 F par mois pour une famille ayant un enfant à charge ;

- 3.158 F par mois pour deux enfants à charge ;
- 3.497 F par mois pour trois enfants à charge.

Les crédits concernant les **manuels scolaires** sont mieux traités, puisque les crédits augmentent de 15,6 %. Cependant, le retard pris ces dernières années est tel que cette mesure sera loin de permettre les rattrapages nécessaires. Quant aux crédits — résiduels — des **transports scolaires**, il semble que leur augmentation importante résulte principalement d'un changement de présentation comptable.

L'évolution globale des crédits de l'aide aux familles est retracée dans le tableau ci-après :

(En milliards de francs.)

Nature des aides	Budget 1985	Projet de budget pour 1986	Evolution en pourcentage par rapport à 1985
Internats et demi-pensions	2,806	2,905	+ 3,5
Bourses (1)	2,501	2,543	+ 1,7
Manuels scolaires	0,194	0,224	+ 15,6
Transports scolaires (de l'Île-de-France et des T.O.M.)	0,227	0,279	+ 22,9
Total	5,728	5,951	+ 3,9

(1) Sont exclues les bourses allouées aux élèves des S.T.S.-C.P.G.E. (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles), transférées dans le budget 1985 à la section universitaire.

Il convient de rappeler, pour mémoire, car il ne s'agit pas de crédits inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale, mais d'une prestation financée par la caisse nationale d'allocations familiales, que l'allocation de rentée scolaire aura entraîné une dépense de 1,498 milliard de francs à la présente rentrée (+ 5,7 % par rapport à la rentrée 1984).

c) S'agissant par ailleurs de la **mise en œuvre de la décentralisation**, votre rapporteur observe :

- s'agissant des **crédits d'investissement**, que le transfert s'effectue sur la base des sommes en régression du fait de la stagnation des crédits inscrits aux budgets initiaux et des annulations de crédits intervenues en 1983 et 1984 ;

- s'agissant des **crédits de fonctionnement**, que la progression de 5,4 % prévue par le projet de budget s'applique à des sommes reconduites en francs courants l'année dernière, après une diminution en francs constants l'année précédente. Ce point est d'autant plus préoccupant que les crédits de fonctionnement non décentralisés vont s'avérer également insuffisants, puisqu'ils augmentent de seulement 3,8 % après une diminution de 2 % l'année dernière. Cette

faiblesse des crédits de fonctionnement, décentralisés et non décentralisés, va forcément accroître les difficultés budgétaires des établissements, et les pressions vont se multiplier sur les régions et les départements.

d) L'évolution des **crédits affectés aux établissements privés sous contrat** suscite, de même, certaines inquiétudes. Pour 1986, 438 nouveaux contrats sont prévus : ce nombre, moins irréaliste que celui de l'année dernière, reste néanmoins inférieur à ce qui serait nécessaire pour que les établissements privés soient à même, conformément à la législation, de répondre aux demandes des familles qui utilisent leur droit à opter pour ce type d'enseignement. De plus, l'enseignement privé se trouve, sans aucune justification sérieuse, exclu du « plan informatique » mis en œuvre par le ministère. Cette exclusion est d'autant plus étonnante que le projet de loi sur l'enseignement technologique et professionnel, actuellement en discussion, prévoit à son article 3 que « tous les élèves » seront initiés à l'usage de l'informatique. Perd-on sa qualité d'élève en choisissant un établissement sous contrat ? Enfin, des problèmes demeurent en ce qui concerne la situation des maîtres : pour la formation continue, les crédits progressent sensiblement, mais la « loi Guermeur », toujours en vigueur sur ce point, et qui prévoit l'égalité de traitement entre l'enseignement public et l'enseignement privé pour les dépenses de formation, continue à n'être que partiellement appliquée. Surtout, l'incertitude demeure sur les règles de nomination des maîtres et les projets dont votre rapporteur a eu connaissance restent inquiétants.

Au total, le projet de budget des enseignements scolaires contient une contradiction manifeste entre les ambitions affichées, qui sont grandes, et les moyens disponibles, qui sont globalement médiocres et même inacceptables sur certains points. Votre rapporteur ne saurait, pour sa part, s'associer à un pareil décalage entre les promesses et les actes (1).

(1) Un exemple, particulier mais révélateur, de l'incapacité du ministre à mettre en œuvre les décisions qu'il annonce est celui de la communication des copies d'examen. Les familles ont été satisfaites d'obtenir ce droit nouveau. Mais de nombreux témoignages reçus par votre rapporteur attestent que l'administration est totalement incapable de répondre aux demandes de communication, alors même qu'elle dispose d'un délai de deux mois. A quoi sert-il de donner des droits destinés à demeurer lettre morte ?

CONCLUSION

Votre commission, réunie le 13 novembre 1986, a décidé, suivant son rapporteur, de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits des enseignements scolaires inscrits au projet de loi de finances pour 1986.

A N N E X E

RÉPONSE DU MINISTÈRE A UNE QUESTION POSÉE PAR VOTRE RAPPORTEUR CONCERNANT LA CARTE SCOLAIRE

Question :

Fournir une note sur la politique suivie en matière de carte scolaire. Faire un bilan des expériences d'assouplissement de la carte scolaire réalisées dans certains départements. Préciser la position du ministère sur l'éventualité d'une suppression de la carte scolaire et sur les avantages et les inconvénients de la formule du « chèque-éducation ».

Réponse :

La question se présente, en fait, de manière assez différente selon les niveaux d'enseignement : école, collège et lycée.

S'agissant des écoles primaires, il convient de rappeler que les maires ont compétence pour déterminer l'aire de recrutement de chaque école de la commune, la décision ainsi prise par le maire étant opposable aux familles. D'une manière générale, ce dispositif fonctionne correctement. Par ailleurs, les dispositions de l'article 23 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition intercommunale des charges des écoles primaires accueillant des élèves provenant de communes autres que la commune siège de l'école ont pour finalité notamment de mieux prendre en compte les contraintes des familles dans la détermination du lieu de scolarisation de leurs enfants.

Toutefois, dans un certain nombre de situations, la prise en compte des vœux des familles se révèle difficilement conciliable avec les préoccupations également légitimes des communes qui préfèrent financer en priorité les écoles et les classes implantées sur leur propre territoire.

Pour les établissements du second degré, la demande des familles quant au choix de l'établissement concerne essentiellement l'entrée en première année de collège.

En effet, au niveau du second cycle, c'est-à-dire des lycées d'enseignement général ou technique ou des lycées d'enseignement professionnel, la détermination de l'établissement d'affectation des élèves n'est pas uniquement conditionnée par le domicile de la famille, mais également par les choix des filières de formation et d'options opérées par la famille et par l'élève.

Aussi le ministère de l'éducation nationale a engagé à partir d'octobre 1983 des expérimentations concernant l'assouplissement de la sectorisation des collèges. En 1984-1985, ces expérimentations concernaient les zones ci-après :

Académie de Dijon : département de la Côte-d'Or.

Académie de Lille : zone de Dunkerque dans le Nord.

Académie de Limoges : zone en Haute-Vienne autour et comprenant Limoges.

Académie de Lyon : zone comprenant Saint-Etienne dans la Loire.

Académie de Rennes : département de l'Ille-et-Vilaine.

Pour la conduite de ces expériences, les principes suivants sont retenus :

- les familles domiciliées dans l'ancien « secteur » de recrutement du collège ont une priorité absolue d'affectation ;
- la fluctuation possible des effectifs d'élèves est fixée a priori de telle sorte qu'elle reste cohérente avec les moyens, en particulier en emplois, alloués à l'établissement ;
- les choix des familles sont ouverts entre trois ou quatre collèges ;
- la mise en place d'une commission locale d'harmonisation pour la régulation des flux d'élèves.

Au cours de l'année scolaire 1984-1985, une évaluation de ces expériences a été menée par le directeur du laboratoire d'économétrie de l'Ecole polytechnique. Celui-ci a établi un rapport fort détaillé permettant une évaluation des expérimentations engagées.

L'étude de ce rapport est actuellement en cours.

D'ores et déjà, il convient de souligner que celui-ci fait notamment apparaître que :

1. le nombre des demandes de changement de secteur est limité : 10 % des familles sur l'ensemble des zones d'expériences ;
2. sur les 10 % de demandes, un peu plus des trois quarts sont satisfaites ;
3. le taux de satisfaction de demande pour une affectation autre que le collège du domicile est plus élevé dans le nouveau système en expérimentation si l'on compare avec la situation des années antérieures pour les mêmes zones.

En 1985-1986, les expériences engagées seront élargies et approfondies. Il importe, en effet, que toute modification susceptible d'être apportée aux règles qui régissent actuellement l'affectation des élèves entre les établissements permette une meilleure réponse aux demandes exprimées par les familles mais également soit compatible avec une gestion rationnelle d'un dispositif qui concerne plusieurs millions d'élèves et plusieurs milliers d'établissements scolaires.

Les analyses menées jusqu'à présent montrent qu'en tout état de cause l'affectation des élèves dans les établissements scolaires ne peut être soumise au seul principe de l'offre et de la demande de formation comme dans le cas de la mise en œuvre de la formule du « chèque-éducation ».

En effet, il est évident que la structure pédagogique des établissements, c'est-à-dire la présence de personnels et d'équipements spécialisés, ne peut être en totalité modifiée chaque année au gré des seuls choix des familles. Par ailleurs, une « concurrence » absolue entre les établissements scolaires serait contraire à l'objectif recherché d'un meilleur accès aux différentes formations des élèves issus des catégories de la population les moins favorisées. Enfin, l'attachement des familles à l'égalité des enfants devant le service public d'enseignement implique que soit évité tout ce qui pourrait entraîner une ségrégation sociale.