

N° 56
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

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° 11

ÉDUCATION NATIONALE ET CULTURE
I.-ÉDUCATION NATIONALE

1. - Enseignement scolaire

2. - Enseignement supérieur

Rapporteurs spéciaux : MM. Jacques-Richard DELONG et Jean CLOUET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girard, Jean Clouet, 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 Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mousson, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Treguet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexes n° 13 et 14), 2946 (tomes IX et X) et T A 732.
Senat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	11
PREMIERE PARTIE - L'EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES A L'EDUCATION DE 1989 A 1993	15
 CHAPITRE PREMIER - L'EVOLUTION DES MOYENS DU SYSTEME EDUCATIF DE 1989 A 1993	16
 CHAPITRE II - LES CREDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993	21
 I- PRESENTATION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	22
 A. LES DEPENSES ORDINAIRES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	24
 B. LES DEPENSES EN CAPITAL DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	24
 C. L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	25

II - PRESENTATION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	25
A. LES DEPENSES ORDINAIRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	27
B. LES DEPENSES EN CAPITAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	28
C. L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	28
III - LE BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE PAR RAPPORT AUX DEPENSES TOTALES D'EDUCATION	29
CHAPITRE III - LES PERSONNELS	33
I - LES CREATIONS D'EMPLOI DANS LE PROJET DE BUDGET	34
A. LES CREATIONS D'EMPLOI DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	34
B. LES CREATIONS D'EMPLOI DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	38
1. Les personnels enseignants	42
2. Les personnels non enseignants	44
II - LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS	45
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	45
B. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	51
CHAPITRE IV - L'ENSEIGNEMENT PRIVE	53
I - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	53
A. LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT	56
B. LE FORFAIT D'EXTERNAT	57
C. LA FORMATION DES PERSONNELS	58
II - L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PRIVE	58
CHAPITRE V - L'ACTION SOCIALE	63
I - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	63
A. LES AIDES DIRECTES : LES BOURSES NATIONALES D'ETUDES DU SECOND DEGRE ..	64
B. LES AIDES INDIRECTES	65
1. Les services d'internat et de demi pension	65

2. l'aide aux transports scolaires	66
3. l'aide en matière de manuels scolaires	66
4. l'aide apportée aux délégués de parents d'élèves ..	67
II - L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	67
A. LES BOURSES ET LES PRETS	68
1. Les bourses	68
2. Les prêts	70
B. LES RESTAURANTS UNIVERSITAIRES	71
C. LES CITES UNIVERSITAIRES	72
SECONDE PARTIE : LES OBSERVATIONS CRITIQUES DES	
RAPPORTEURS SPECIAUX	75
I- L'ETROITESSE DE LA MARGE DE MANOEUVRE	
FINANCIERE DU MINISTERE	76
II- L'ABSENCE DE VISION POLITIQUE	77
III- LES AMBITIONS AFFICHEES SONT TROP	
DECONNECTEES DES REALITES	79
IV- UNE CATASTROPHE PEDAGOGIQUE MAJEURE: LES	
I.U.F.M.	82
V- L'APPEL CROISSANT A LA GENEROSITE DES	
COLLECTIVITES TERRITORIALES	88
VI- LA MISE A L'ECART DU PARLEMENT	90
VII- UNE NOUVELLE POLITIQUE POUR L'EDUCATION ...	91

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE M. JACQUES-RICHARD DELONG, RAPPORTEUR SPECIAL

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

En 1993, le budget de l'enseignement scolaire va augmenter de près de 15,5 milliards de francs en passant de 226,4 à 241,9 milliards de francs.

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

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

Deuxième observation : la formation des maîtres

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

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

Troisième observation : le plan de recrutement sur cinq ans

Promis depuis la loi d'orientation de 1989, ce plan de recrutement des enseignants aurait été soumis à l'arbitrage du Premier ministre à la fin de l'année 1990 et n'avait toujours pas été rendu public à la fin de l'année 1991. Votre rapporteur spécial avait estimé que ce silence attestait l'absence d'une politique alors même que l'état des emplois réellement pourvus en titulaires semblait difficile à dresser.

Cette année, le ministère fait état d'une estimation établie notamment sur la base de 72 à 74 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat à l'horizon 2000.

En conséquence, dans le premier degré public, le recrutement de 12.800 à 13.000 instituteurs par an d'ici à 1997 serait nécessaire tandis que, pour le second degré public, les besoins seraient de l'ordre de 17.000 à 17.500 professeurs chaque année.

Votre rapporteur special releve que cette estimation sommaire ne saurait constituer le plan pluriannuel de recrutement annonce par la loi de 1989 et que le resume communiqué ne saurait être assimilé à une publication. Il s'interroge en outre sur l'objectif de 72 à 74 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat alors que le Gouvernement n'a jamais renoncé officiellement à l'objectif des 80 %.

Enfin, l'estimation retenant parmi ces données "le maintien des écoles en milieu rural", il aurait été intéressant d'indiquer le seuil d'effectifs d'élèves susceptible d'entraîner la fermeture des classes.

Quatrième observation : la lutte contre la desertification rurale

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

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

À cet égard, l'avis des Comités départementaux de l'Éducation nationale rejoint celui des maires : les nouveaux regroupements pédagogiques ne doivent pas a priori écarter le système des regroupements scolaires éclatés. Seule une étude attentive des conditions locales, accompagnée d'une réelle concertation, pourrait, au cas par cas, indiquer la solution.

Il serait souhaitable que le ministère s'engage à adopter cette démarche.

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

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

Quant à la fermeture de l'école à classe unique qui intervient souvent lorsque moins de dix élèves en constituent le seul effectif, il serait inacceptable pour la vie des communes rurales de relever uniformément ce seuil, entraînant ainsi la fermeture d'écoles comptant moins de quinze élèves. Là aussi, toutes les données locales doivent être prises en compte.

La parution d'un rapport sur la situation de l'école en milieu rural est annoncée par le ministère. Il apparaît indispensable d'avoir un débat sur les propositions qu'il formulera.

Cinquième observation : la vie du réseau des lycées

Les régions ont accompli un immense effort de réhabilitation des lycées, bien au-delà du plan d'urgence destiné à la rénovation de ces établissements. Cet effort, salué par tous, a nécessité bien souvent le recours à l'emprunt.

Cependant, il conviendrait maintenant d'éviter l'apparition d'une sorte de concurrence entre les régions qui aurait pour effet, par exemple, pour les lycées spécialisés, d'attirer l'essentiel des élèves dans le lycée le plus récemment équipé, entraînant de ce fait la devitalisation, brutale ou progressive, des lycées analogues équipés quelques années plus tôt dans une zone géographique proche.

Sixième observation : les cycles à l'école primaire

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

Votre rapporteur spécial a constaté l'an dernier que l'élaboration de ce livret et sa diffusion constituaient des urgences. Ces opérations ont été effectuées sous forme de la remise d'une mallette pédagogique à tous les instituteurs. Quant au fond, la complexité même des nouvelles obligations étonne et conduit à s'interroger sur la possibilité de les observer toutes.

Septième observation : l'éducation physique et sportive

Depuis deux ans, votre rapporteur spécial s'inquiète de savoir si les cinq heures hebdomadaires d'éducation physique et sportive obligatoires naguère à l'école primaire ont aujourd'hui une existence autre que théorique et si la mise en place des cycles modifie cet objectif essentiel pour la santé des enfants.

En réponse au questionnaire budgétaire, le ministère précise que : *- L'horaire réglementaire consacré à l'enseignement de l'éducation physique à l'école primaire a été de cinq heures hebdomadaires jusqu'en 1980. Depuis la mise en place de la nouvelle politique pour l'école, l'éducation physique appartient avec l'éducation musicale et les arts plastiques au troisième groupe de discipline pour lequel -sic- il est consacré entre six et huit heures de l'horaire scolaire hebdomadaire-, et par ailleurs, que . - Il est encore trop tôt pour dire si la mise en place des cycles, qui s'effectue progressivement, entraîne une modification des normes horaires dans le primaire, une enquête permettra de le vérifier .*

Autrement dit, toutes les modulations sont possibles rendant bien improbable le maintien de l'objectif des cinq heures hebdomadaires. Or, de 1969 à 1984, la pratique sportive dans l'enseignement primaire est passée de une demi-heure en moyenne à deux heures et demie ; la moyenne nationale s'établissant à deux heures trois quarts - hors temps de déplacement. Des écarts très importants existent : 20 % des élèves bénéficient de moins de deux heures hebdomadaires et seulement 8 % de plus de quatre heures.

Le ministère reconnaît que deux heures trois quarts représentent *- plus de la moitié de l'horaire nécessaire aux acquisitions des compétences fixées pour chacun des cycles d'enseignement à l'école*

Résultats peu satisfaisants donc car, autrement dit, malgré les objectifs affichés, l'éducation nationale ne parvient pas à assurer une heure d'éducation physique et sportive par jour de classe dans le primaire alors que les instituteurs sont formés aussi en vue de cet enseignement. Or, les collectivités locales sont déjà appelées en renfort pour le résultat actuel...

Il est à noter que le ministère de la jeunesse et des sports se désintéresse totalement de cet aspect au motif que l'éducation nationale en est chargée mais que dans le même temps, le ministère de la jeunesse et des sports développe les contrats ville enfants en partenariat avec... les collectivités territoriales encore une fois sollicitées.

Il apparaît hors de question de faire peser la charge de l'effectivité de l'enseignement de l'éducation physique sur la seule pratique sportive péri scolaire.

L'amélioration de la situation actuelle constitue une vraie priorité nécessitant davantage une volonté politique que de nouveaux moyens. Une évaluation précise du retard pris doit être menée au plus tôt.

II - ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE M. JEAN CLOUET, RAPPORTEUR SPECIAL.

Première observation : un nouveau ministre pour la même politique

Contrairement à ce qu'exige la situation, le changement de ministre n'a pas entraîné de remise en question de la conception de l'enseignement supérieur telle qu'elle s'exprime à travers le budget. Cela témoigne, entre autres choses, de la pesanteur des technstructures administratives et syndicales.

La tendance demeure à la progression importante des effectifs, à l'allongement de la durée des études, et à celle d'une hausse non moins importante des crédits.

A l'évidence, une telle politique ne peut résoudre les problèmes de l'enseignement supérieur.

Alors même que l'Etat tend la main pour obtenir des financements auprès des collectivités territoriales, aucune remise en cause de la conception centralisatrice de l'enseignement supérieur n'est opérée.

Deuxième observation : il se confirme que l'Etat n'a plus les moyens de l'Etat

Cette constatation alarmante se vérifie dans plusieurs domaines.

• **L'Etat ne dispose pas des moyens financiers correspondant à sa conception de l'enseignement supérieur.**

Malgré l'ampleur apparente des moyens mis en oeuvre, les résultats ne sont pas à la hauteur des problèmes posés. La question de l'efficacité de la dépense publique est plus que jamais d'actualité au moment où l'Etat sollicite d'autres partenaires financiers. Il s'agit non de dépenser toujours plus mais de dépenser mieux.

• **L'Etat n'est plus capable de concevoir le devenir de l'enseignement supérieur**

le plan de recrutement sur cinq ans prévu par la loi d'orientation de 1989 n'a toujours pas vu le jour à la fin de l'année 1991 ;

- la carte universitaire semble devoir résulter plutôt d'un constat à savoir de l'existence d'établissements d'enseignement supérieurs dans telle ou telle localité que d'une volonté destinée à déterminer leur implantation ;

• **L'Etat n'est plus à même de gérer des missions fondamentales de l'enseignement supérieur**

- la dégradation du patrimoine universitaire, malgré plusieurs sursauts budgétaires de la part de l'Etat, dépend en fin de compte de la bonne volonté des collectivités territoriales appelées en renfort ;
- l'état alarmant des bibliothèques universitaires ne semble pas être perçu comme un défi à relever d'urgence par le Ministère de l'Éducation nationale.

Pour le patrimoine universitaire en général comme pour les bibliothèques universitaires, le retard pris est tel que même des efforts substantiels s'avèrent dramatiquement insuffisants.

• **L'Etat ne respecte plus la parole de l'Etat : l'abandon à leur propre sort des établissements d'enseignement supérieur privés au cours de l'année 1991 malgré les crédits supplémentaires obtenus à l'Assemblée nationale mais surtout au Sénat, à la demande de la Commission des finances, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, confine au sabotage de l'action de ces établissements**

• • •

Troisième observation : il doit être mis fin dès à présent à la destruction du système français de formation des enseignants conduite à marche forcée par le Gouvernement à travers les I.U.F.M.

Deux réformes parallèles menées à marche forcée et à partir de considérations au moins autant syndicales que pédagogiques risquent d'avoir les conséquences les plus nefastes : la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres (I U F M) et la "professionnalisation" des épreuves du certificat d'aptitude à l'enseignement secondaire (C A P E S)

Quant aux I.U.F.M., le Gouvernement n'a pas respecté la marche à suivre qu'il s'était fixée à lui-même.

C'est ainsi que sans attendre, puis sans analyser les résultats de l'expérience tentée dans les trois I.U.F.M. expérimentaux de Grenoble, Lille et Reims, il a étendu la réforme à toute la France malgré l'avis contraire du Sénat.

Le contrôle budgétaire mené au cours de l'année 1991 par les deux rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances sur la mise en place des I U F M. a renforcé les inquiétudes. Établi de façon tout à fait indépendante par rapport aux études de la commission des finances, le rapport d'information de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur la mise en place et le fonctionnement des I U F M. publié ces jours derniers confirme toutes les inquiétudes exprimées.

Les rapporteurs spéciaux n'ont pu obtenir toute l'information à laquelle le Parlement a droit : les premiers rapports de l'Inspection générale de l'Éducation nationale sur l'expérience de création des I.U.F.M. ne leur ont pas été systématiquement transmis, les réponses au questionnaire budgétaire pour 1993 sont très incomplètes

Les textes relatifs au fonctionnement des I.U.F.M. ont paru tardivement et avec de graves lacunes.

Le recrutement des étudiants fait appel à des critères non objectifs (motivations, action associative antérieure)

Tous les formateurs ne sont pas en place. Leur niveau reste à préciser. Les volontaires n'affluent pas.

Les relations entre les Universités et les I.U.F.M. manquent de clarté. Il semble que l'Université dépende de l'I.U.F.M. plutôt que le contraire. Ainsi, c'est l'I.U.F.M. qui distribue à l'Université, avec laquelle il a passé convention, ses moyens financiers.

Le maintien de trop nombreux lieux de formation : locaux des anciennes écoles normales d'instituteurs, écoles normales nationales d'apprentissage ne peut aboutir qu'à des pertes de temps et des gaspillages financiers

Le contenu même de la scolarité mérite d'être strictement défini et le temps consacré à l'approfondissement de la formation disciplinaire augmenté.

La formation en I.U.F.M. aurait dû déboucher sur de véritables concours de recrutement et non de vagues valorisations d'expériences pseudo professionnelles.

Les allocations allouées à certains étudiants en I.U.F.M. devraient être assorties de l'engagement d'enseigner durant une certaine durée ou faire obligatoirement l'objet de remboursements.

Même si les rapports établis au cours de l'année 1992, tant par l'Inspection générale de l'Éducation nationale que par l'Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale, montrent bien l'existence de problèmes cruciaux et dont beaucoup avaient été diagnostiqués il y a plus d'un an et demi par votre commission des finances, le mal est fait

Le C.A.P.E.S. loin d'améliorer le niveau des enseignants recrutés, la réforme amoindrit le contrôle de la compétence scientifique des futurs enseignants au profit d'épreuves dites "professionnelles" alors même que la pénurie d'enseignants amène déjà à recruter au delà du raisonnable certains étudiants possédant un niveau très faible de connaissances dans la discipline qu'ils vont enseigner.

Quatrième observation : La nécessité d'une nouvelle répartition du financement de la formation supérieure entre les divers intervenants.

De nombreuses études montrent que la formation des élites du pays pèse de plus en plus lourdement sur les familles avec l'allongement de la durée des formations

Il semble en conséquence nécessaire de repenser la participation de l'État, comme des collectivités territoriales ou des entreprises, au financement de l'enseignement supérieur. L'aide apportée à travers les bourses, les restaurants universitaires ou les logements étudiants ne constitue qu'une approche trop limitée de ce problème.

EXAMEN EN COMMISSION

I - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Réunie le mardi 10 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'Éducation nationale - II Enseignement scolaire pour 1993, sur le rapport de M. Jacques Richard Delong, rapporteur spécial

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

Dans le débat, M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les revendications de l'enseignement privé non satisfaites par le protocole d'accord du 13 juin 1992, sur les taux d'encadrement et de réussite dans l'enseignement primaire, sur l'évolution du nombre d'élèves étrangers scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire, et sur la part prise par les divers acteurs de l'éducation dans le financement de celle-ci

M. Robert Vizet a rappelé l'augmentation du nombre des bourses octroyées, et la nécessité de les revaloriser. Puis, il s'est interrogé sur l'opportunité de recruter des personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service grâce à des contrats emploi solidarité pour pallier l'insuffisance du nombre de postes. Il a enfin déploré que l'accueil des enfants de deux ans dans les écoles maternelles ne soit pas encore généralisé.

M. Jean-Pierre Masseret a fait part de sa satisfaction concernant le projet de budget présenté. A propos de la concurrence entre les régions pour l'implantation des lycées professionnels, il s'est interrogé sur la possibilité de rationaliser les initiatives de ces nouvelles collectivités territoriales, compte tenu de leur autonomie de décision.

M. Henri Collard s'est interrogé sur les effets du moratoire annoncé par le gouvernement en ce qui concerne la fermeture des classes dans l'enseignement primaire. Il a également souhaité connaître les résultats des élèves des collèges à faible effectif, par rapport à ceux des élèves d'établissements plus importants.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'inscription dans le projet de loi de finances pour 1993 de toutes les mesures liées au protocole d'accord du 13 juin 1992 relatif à l'enseignement privé.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a insisté sur la nécessité de mieux mesurer l'insertion des jeunes dans le monde du travail, et souligné les difficultés de prise en compte des ressources réelles des non salariés pour l'octroi des bourses scolaires. Il a par ailleurs rappelé l'importance des investissements effectués dans les départements et les régions en faveur des collèges et des lycées ainsi que l'importance du coût qu'allait représenter pour l'État les créations d'emplois figurant dans le projet de loi de finances pour 1993

Partageant cette analyse, M. Christian Poncelet, président, a rappelé le poids considérable de l'ensemble des mesures de revalorisation liées au plan "Jospin". Il a noté l'absence de règles précises en matière de seuil d'effectif entraînant la fermeture de classes en milieu rural. Il a approuvé la position du rapporteur spécial en matière de regroupements pédagogiques éclatés, en observant toutefois que le coût du ramassage scolaire serait à la charge des collectivités territoriales. A propos de l'éducation physique et sportive, il a remarqué que souvent les municipalités mettaient à la disposition des collèges des gymnases leur appartenant sans qu'un dédommagement leur soit versé.

En réponse aux différents intervenants, M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial, a rappelé le rythme souhaitable des versements à inscrire dans les lois de finances successives en faveur de l'enseignement privé, l'évolution des taux d'encadrement dans les classes de l'enseignement primaire de 1988-1989 à 1993-1994, l'absence de données statistiques émanant du ministère de l'éducation nationale sur l'évolution des effectifs d'élèves étrangers dans les zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.), les parts respectives de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises et des familles dans le financement de l'enseignement et l'évolution du nombre et du montant des bourses.

Il a aussi considéré qu'il n'était pas satisfaisant de recruter des personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service (A.T.O.S.) au moyen de contrats emploi solidarité et qu'il serait souhaitable de préciser les objectifs de la scolarisation des enfants de 2 ans.

S'agissant du moratoire concernant la fermeture de classes dans le primaire, il a expliqué que ces fermetures intervenaient en deçà de 10 élèves et parfois aussi à l'occasion du départ d'un instituteur. A propos des résultats des petits collèges, il a rappelé que certaines études faisaient état de résultats plutôt moyens et que la fermeture de certains petits collèges semblait inéluctable même si, dans un premier temps, des regroupements d'établissements pouvaient être envisagés.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné que les engagements de l'Etat résultant du protocole d'accord du 13 juin 1992 avaient été tenus pour l'essentiel dans le projet de loi de finances pour 1993, à l'exception du versement financier destiné à combler le retard pris en matière de forfait d'externat.

La commission a alors décidé de réserver son appréciation sur le budget de l'éducation nationale et de la culture I. Education nationale I. Enseignement scolaire, jusqu'à l'audition de M. Jack Lang, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, prévue le mardi 17 novembre 1992.

Réunie le jeudi 19 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission, sur proposition de M. Jacques Richard Delong, rapporteur spécial, a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Education nationale I. Enseignement scolaire pour 1993.

Réunie le mardi 24 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a maintenu la décision prise lors de l'examen des crédits.

II - ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Réunie le 4 novembre 1992 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'éducation nationale : II - enseignement supérieur pour 1993, sur le rapport de **M. Jean Clouet**, rapporteur spécial.

En préambule, le **Président Christian Poncelet** a indiqué au rapporteur spécial qu'il avait saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur le financement de l'enseignement supérieur.

Après avoir souligné l'urgence de cette enquête, **M. Jean Clouet**, rapporteur spécial, a présenté les principales évolutions du projet de budget et formulé plusieurs observations (voir les "principales observations" de la commission).

Dans le débat, **M. Alain Lambert** s'est interrogé sur l'implantation des classes préparatoires aux grandes écoles

M. Christian Poncelet, président, et **M. Philippe Adnot** ont regretté les modalités de financement du plan "Université 2000" qui conduit à mettre les collectivités locales concernées en concurrence.

Après avoir estimé sévère la présentation faite par le rapporteur spécial, **M. Jean-Pierre Masseret** a reconnu que l'insuffisance de certains crédits rendait nécessaire l'appel aux collectivités territoriales. Il a admis que les premiers résultats des I.U.F.M. laissent parfois à désirer mais a jugé que le Gouvernement affrontait avec efficacité la réalité des besoins de l'enseignement supérieur.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété du sort fait aux étudiants étrangers qu'il faudrait davantage considérer comme les futurs agents de la pénétration de produits français dans leur pays d'origine et a souhaité savoir si des actions spécifiques étaient développées en ce sens

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a déploré la trop grande inertie de l'administration de l'éducation nationale, notamment en ce qui concerne la prise en compte des revenus pour l'allocation de bourses, et l'accès aux restaurants universitaires.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jean Clouet**, rapporteur spécial, a souligné que la création de classes préparatoires devait être envisagée avec précaution, dans la mesure où il est indispensable que ces classes affichent des taux de succès appréciables. Il a également relevé qu'il n'était pas logique de solliciter toujours plus les collectivités locales tout en les accusant de dépenser trop

Enfin, **M. Jean Clouet**, rapporteur spécial, a estimé qu'il serait souhaitable de mieux distinguer entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, alors qu'il demeure une ambiguïté juridique dans la mesure où le baccalauréat constitue encore le premier grade universitaire.

M. Christian Poncelet, président, a alors proposé à la commission de différer son appréciation sur le budget de l'enseignement supérieur jusqu'à l'audition de M Jack Lang, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture, prévue le mardi 17 novembre 1992.

Réunie le jeudi 19 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission, sur proposition de M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Éducation nationale - II. Enseignement supérieur.

Réunie le mardi 24 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a maintenu la décision prise lors de l'examen des crédits.

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES

A L'EDUCATION DE 1989 À 1993

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DES MOYENS DU SYSTEME EDUCATIF

DE 1989 A 1993

I. L'augmentation des dépenses d'éducation

Pour apprécier l'évolution des moyens du système éducatif de 1989 à 1993, il est utile de les resituer dans une perspective pluriannuelle, à savoir, la période allant de 1980 à 1990.

Le choix de cette période est dicté par les données statistiques actuellement disponibles, le ministère de l'Éducation nationale ayant depuis cette année décidé de rendre désormais public chaque année trente indicateurs sur le système éducatif français (1). Déjà les États-Unis et le Québec, se sont engagés dans cette voie.

Depuis plusieurs années, vos rapporteurs spéciaux à travers leurs questionnaires budgétaires, leurs rapports et leurs interventions en séances publiques, réclamaient régulièrement que soit mieux évalué le coût du système éducatif par rapport à son efficacité au moyen d'indicateurs transmis au Parlement et prenant en compte l'évolution dans les pays étrangers, en priorité ceux de la Communauté européenne, mais aussi les États-Unis et le Japon.

Les données communiquées par le ministère, et qui devraient l'être d'ailleurs à tous les parlementaires, au-delà des rapporteurs, spéciaux ou pour avis, chargés de l'éducation, font apparaître que les dépenses consacrées par la France à l'éducation, ont augmenté de 26,6 % en francs constants, de 1980 à 1990.

Toutefois, si l'on compare cette évolution à l'accroissement de la richesse nationale, la part consacrée à l'éducation est restée quasiment stable puisqu'au cours de la même période la dépense d'éducation est passée de 6,4 % à 6,5 % du produit intérieur brut.

1. *"L'état de l'école, trente indicateurs sur le système éducatif français". Octobre 1992.*

Par niveau d'enseignement, l'accroissement des dépenses est de 8 % pour le premier degré, de 33 % pour le second, de 35 % pour l'enseignement supérieur et de 43 % pour la formation continue.

Pour apprécier pleinement la signification de ces variations, il faut prendre en compte l'augmentation du nombre des élèves, sous les effets conjugués de la démographie et de l'accroissement des taux de scolarisation.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît qu'il y a eu au cours de ces dernières années un accroissement de la dépense par élève de 22,1 %, hors formation continue.

Ce résultat doit être à son tour analysé au regard du déplacement des élèves vers des formes plus coûteuses de scolarité.

En 1980-1981, 52,1 % des élèves étaient dans l'enseignement primaire, 8,1 % dans le second cycle long du second degré, et 8,6 % dans l'enseignement supérieur. En 1989-1990, ces proportions sont passées à 47 % dans le primaire, 10,7 % pour le second cycle long du second degré, et 9,8 % pour l'enseignement supérieur.

Enfin, s'il y a eu accroissement du coût de la scolarisation des élèves dans l'enseignement scolaire, les coûts dans le supérieur sont restés stables.

Les progrès de la scolarisation

De 1982-1983 à 1990-1991, l'espérance de scolarisation est passée de 16,7 à 18,1 années, soit 8,4 % d'augmentation. Cela provient, pour une très faible part, de la scolarisation en maternelle (84,4 % des enfants de 2 à 5 ans sont scolarisés en 1990-1991 contre 82,1 % en 1980-1981), mais cela s'explique surtout par l'accroissement de la scolarisation après la fin de la scolarité obligatoire.

Ce phénomène a entraîné l'accroissement de la proportion d'une génération qui atteint le niveau d'un diplôme professionnel ; cette proportion est passée de 84,4 % à 92,8 % sur la période considérée. Simultanément, 56 % d'une génération a atteint le niveau du baccalauréat, contre 34 % antérieurement. Il faut rappeler que la loi d'orientation de 1989 avait fixé comme objectif pour l'an 2000 : "80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat".

Il reste à mesurer les modifications éventuelles de l'efficacité du système au cours de l'évolution qui vient d'être décrite. Et à cet égard, il faut constater que les indicateurs retenus par le ministère de l'éducation nationale n'apparaissent pas totalement convaincants.

En effet, s'agissant des connaissances des élèves, le ministère déclare ne disposer de données que *"pour certaines disciplines et aussi pour certaines compétences liées au savoir scolaire, mesuré par l'armée sur les garçons durant 'les trois jours'"*.

Cette méthode d'évaluation apparaît singulièrement restrictive et fondée sur des critères éventuellement critiquables.

Il est vrai que les évaluations devraient se perfectionner grâce aux sessions d'évaluation obligatoires liées, par exemple, à la mise en route des cycles à l'école primaire et au développement d'études du type du rapport de M. Claude Thélot *"Que sait-on des connaissances des élèves ?"*.

Un autre indicateur résulte du nombre d'élèves sortis sans qualification du système scolaire : de 131.800 en 1980, ce nombre est aujourd'hui de 92.400.

Le ministère a aussi le souci d'évaluer les chances que donnent les diplômes, c'est ainsi que les bacheliers d'aujourd'hui ont autant de chances que leurs prédécesseurs d'entrer à l'Université, en I.U.T., en classes préparatoires aux grandes écoles, et beaucoup plus de chances d'entrer dans une section de technicien spécialisé pour préparer un B.T.S. Par ailleurs, les niveaux de sortie de l'enseignement supérieur sont plus élevés qu'il y a dix ans.

Le dernier paramètre à prendre en compte est le sort que la société réserve aux jeunes qui sortent du système éducatif. A cet égard, l'écart entre le taux de chômage des diplômés et celui des non-diplômés s'est accru. La hiérarchie des salaires entre diplômés en début de carrière est restée stable. Mais l'observation faite sur la population des 25-29 ans montre que l'effet de la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur sur les chances d'ascension sociale diminuent légèrement.

La comparaison entre la France et les autres pays

En 1988, les dépenses publiques d'éducation nationale représentaient en France 5,1 % du produit intérieur brut contre 4,8 % en moyenne pour les pays de l'O.C.D.E.

Ce pourcentage est de 5,7 % si l'on inclut les dépenses privées. ce qui correspond à la moyenne des douze pays de l'O.C.D.E. qui ont fourni cette donnée. Il est à noter que le système français d'éducation initiale mobilise une proportion de la population active légèrement plus importante que les autres pays, à l'exception du Danemark et de la Belgique. La France scolarise une part plus importante de sa jeunesse, 62 % des 2-29 ans.

Quant aux résultats, une étude menée aux Etats-Unis par *l'International assessment of Educational progress* en 1991 a montré qu'en ce qui concerne les compétences et les connaissances des élèves de 13 ans en mathématiques, la France se classe sixième après la Corée, Taïwan, la Suisse, l'U.R.S.S. et la Hongrie.

La même étude montre que pour les sciences la France se classe au dixième rang après la Corée, Taïwan, la Suisse, la Hongrie, l'Union Soviétique, la Slovénie, l'Italie, Israël et le Canada.

Le ministère de l'éducation nationale observe que l'écart entre les élèves les plus faibles et les élèves les plus forts semble plus important en France que dans les autres pays, et retient parmi les zones d'ombre le nombre excessif de jeunes qui sortent du système éducatif sans qualification, l'amélioration des connaissances à obtenir dans certaines disciplines et l'insuffisante amélioration des gains qu'un individu peut retirer en termes d'emploi et de mobilité sociale d'une scolarité réussie.

CHAPITRE DEUX

LES CREDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993

En 1993, le budget de l'éducation nationale représente 20,5 % du budget de l'État avec 281,4 milliards de francs (+ 7,2 % par rapport à 1992).

Dans ce total, l'enseignement scolaire a atteint 241,9 milliards de francs (+ 6,8 % par rapport à 1992) et l'enseignement supérieur 39,5 milliards de francs (+ 9,7 % par rapport à 1992).

Le nombre d'élèves dans l'enseignement scolaire s'est élevé à 12.940.600 à la dernière rentrée et devrait atteindre 12.998.600 à la rentrée de 1993 avec 4.800 élèves supplémentaires.

De l'année 1980-1981 à l'année 1991-1992, le nombre des étudiants est passé de 1.116.229 à 1.797.508, soit 61 % d'augmentation. De 1990-1991 à 1991-1992, le nombre des étudiants a crû de 8 %. Ce phénomène s'accompagne d'un allongement de la durée des études : le taux de scolarisation des jeunes de 16 à 25 ans est passé de 33,3 % en 1983-1994 à 44,8 % en 1990-1991.

Pour situer le niveau de la dépense consacrée à l'éducation, il est intéressant de la comparer à d'autres agrégats comme le budget de la Défense - d'un ordre de grandeur analogue -, le budget de l'État, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le produit intérieur brut et d'en apprécier ainsi l'évolution au cours des cinq dernières années.

**Evolution comparee du budget de l'Education nationale
du budget de la Defense, du budget de l'Etat
du produit de l'I.R.P.P. et du P.I.B.
de 1989 à 1993**

(en milliards de francs)

	1989	% Evol.	1990	% Evol.	1991	% Evol.	1992	% Evol.	Prev. 1993
Budget de l'Education nationale	209,2	8,7	227,4	9,2	248,3	5,7	262,5	7,2	281,4
- section scolaire	184,1	8,6	199,9	8,8	217,5	4,1	226,5	6,8	241,9
- section superieure	25,1	9,6	27,5	12,0	30,8	16,9	36,0	9,7	39,5
Budget de la Defense	221,8	4,1	230,8	3,3	238,5	0,8	240,4	2,2	245,6
Budget de l'Etat (1)	1 164,1	6,0	1 233,9	4,6	1 290,2	3,4	1 334,7	3,1	1 375,6
Produits de l'I.R.P.P.	243,8	7,9	263,0	15,4	303,5	3,5	314,0	3,4	324,7
P.I.B.	6 159,0	5,4	6 492,0	4,2	6 767,0	5,1	7 115,0	5,5	7 503,0
% Budget Education nationale Etat	18,0		18,4		19,2		19,7		20,5
% Section scolaire	15,8		16,2		16,9		17,0		17,6
% Section superieur	2,2		2,2		2,4		2,7		2,9
% Budget Defense Etat	19,1		18,7		18,5		18,0		17,9
% Budget Education nationale P.I.B.	3,4		3,5		3,7		3,7		3,8
% Budget Defense P.I.B.	3,6		3,6		3,5		3,4		3,3
Budget Education nationale produit de l'I.R.P.P.	85,8		86,5		81,8		83,6		86,7

(1) Y compris les dépenses definitives des comptes speciaux du tresor.

I. PRESENTATION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les crédits demandés au titre de l'enseignement scolaire, au sein du budget de l'éducation, atteignent pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 241,9 milliards de francs, soit une augmentation de 6,8 % en francs courants par rapport au budget de 1992 (+ 4,1 % en 1992), ce qui représente près de 15,5 milliards de francs de progression.

Nature des crédits (en milliards de francs)	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993/1992 (en %)
Dépenses ordinaires	225,2	240,8	+ 6,9
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1,2	1,1	- 8,3
Total	226,4	241,9	+ 6,8

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

	1992		1993		Variation 1993/1992 (en %)
	Budget voté (en millions de francs)	Part du total (en %)	Credits demandes (en MF)	Part du total (en %)	
Personnel	184 562	81,5	196 894,4	81,3	+ 6,6
Fonctionnement	7 664	3,4	8 044,2	3,3	+ 4,9
Intervention	32 998,1	14,5	35 847,9	14,8	+ 8,6
Investissements (crédits de paiement)	1 262,1	0,5	1 161,3	0,4	- 7,9
TOTAL	226 486,3	100	241 948	100	+ 6,8
Investissements (autorisations de programme)	1 188,6	-	1 345		+ 13,1

Le budget de l'enseignement scolaire se caractérise par sa rigidité en raison de la part prépondérante prise par les dépenses de personnel. Les services votés représentent plus de 96,7 % du budget, soit 234,1 milliards de francs sur 241,9 milliards de francs.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

(en millions de francs)	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993/1992 (en %)
Administration et interventions	89 010,6	96 125,1	+ 7,9
Enseignement primaire	48 272	50 920,8	+ 5,4
Enseignement secondaire	88 248,9	93 897,3	+ 6,4
Etablissements publics	954,7	1 004,7	+ 5,2
Total	226.486,3	241.948	+ 6,8

B. LES DEPENSES EN CAPITAL DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(en millions de francs)	1992		1993		Variation des CP en %
	AP	CP	AP	CP	
Administration et interventions	183,8	239,2	188,3	135,9	- 43,1
Enseignements	996,2	1.012,2	1.106,5	1 004,3	- 0,7
Etab. publics	8,5	10,6	49,3	20,9	+ 97,1
Total	1.188,5	1.262,0	1.344,1	1.161,1	- 7,9

Les crédits de paiement diminuent de 7,9 % (contre + 3,8 % en 1992 et - 10,3 % en 1991.), les autorisations de programme augmentent de 13 % (- 10 % en 1993).

C. L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

La croissance du budget de l'enseignement scolaire, bien qu'inférieure depuis quatre ans à celle du budget de l'enseignement supérieur, est nettement plus forte que celle du budget de l'Etat. Cette croissance qui était devenue l'an dernier, pour la première fois depuis quatre ans, inférieure à celle du produit intérieur brut lui redevient supérieure en 1993 (+ 6,8 % contre + 5,5 %).

Le budget de l'enseignement scolaire absorbera 74,4 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques l'année prochaine, soit plus de deux points de plus qu'aujourd'hui (72,1 %).

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

II - PRESENTATION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Les crédits de l'Enseignement supérieur prévus dans le projet de budget pour 1993 s'élèvent à 39.458,7 millions de francs, soit une progression de 9,4 % par rapport à la loi de finances pour 1992 (contre + 17,1 % en 1992) étant observé que hors transferts des crédits liés à la création de I.U.F.M. inscrits en totalité au budget de l'enseignement supérieur, la progression n'était plus que de 12,9 % en 1992.

Au total, les crédits de l'Enseignement supérieur représentent 14% du budget de l'Éducation nationale (13,7 % en 1992).

Les dépenses ordinaires atteignent 34.876,1 millions de francs, soit une progression de 11,7 % (14,2 % en 1992).

Les dépenses en capital s'élèvent à 4.582,5 millions de francs en crédits de paiement, et 5.198,5 millions de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 5 % pour les crédits de paiement (+ 44,2 % en 1992) et une augmentation de 3,6 % pour les autorisations de programme (+ 17,5 % en 1992) en notant que, s'agissant des investissements de l'État, le recul des crédits de paiement est brusque (- 31,6 %).

Le projet de budget pour 1993 prévoit la création de **3.178 emplois supplémentaires d'enseignants** dans l'enseignement supérieur, et la création de **1.547 emplois de personnels non enseignants** (1). Mais il faut y ajouter pour les emplois d'enseignant **500 équivalents emplois en crédits** pour rémunérer **1.000 professeurs associés à mi-temps** et les emplois liés au pré-recrutement universitaire (**250 moniteurs** et **35 allocataires moniteurs normaliens**).

Les tableaux ci-après font apparaître les principales évolutions des crédits :

**Présentation par nature
des crédits de l'enseignement supérieur**

Nature des dépenses	Montant en MF		Part dans le total 1993	Variation 1993 1992
	1992	1993		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services	24 742,6	27 313,1	69,2 %	+ 10,3 %
. Interventions publiques	6 473,5	7 563	19,1 %	+ 16,8 %
Sous total dépenses ordinaires	31 216,1	34 876,1	88,3 %	+ 11,7 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat				
- CP	1 620	1 108	2,8 %	31,4 %
- (AP)	(1 393)	(1 539)	-	+ 10,4 %
. Subventions d'investissements				
- CP	3 205,1	3 474,5	8,8 %	+ 8,4 %
- (AP)	(3 622,6)	(3 659,5)	-	(+ 1 %)
Sous total dépenses en capital				
- CP	4 825,1	4 582,5	11,6 %	5 %
- (AP)	(5 015,6)	(5 198,5)	-	(+ 3,6 %)
Tota! (DO + CP)	36.011,2	39.458,7	100 %	+ 9,4 %

1 Rappel :	1991	1992
. création d'emplois d'enseignants	250	2 300
. création d'emplois de non enseignants	725	720

**Présentation par action
des crédits de l'enseignement supérieur**

Nature des actions	Montant en MF		Part dans le total 1993	Variation 1993/1992
	1992	1993		
1. Enseignement supérieur et bibliothèques				
. Dépenses ordinaires	30 776,2	34 331,6	87%	+ 11,5%
. Dépenses en capital (CP)	3 061,5	2 793,5	7%	- 8,7%
Total (DO) + CP)	33 837,7	37 128,1	94%	+ 9,7%
2. Recherche				
. Dépenses ordinaires	439,8	511,4	1,3%	+ 23,1%
. Dépenses en capital (CP)	1.763,6	1.789	4,5%	+ 1,4%
Total (DO) + CP)	2 203,4	2 330,5	5,9%	+ 5,7%
Total (DO + CP)	36.041,2	39.458,7	100%	+ 9,4%

A. LES DEPENSES ORDINAIRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Présentées par action, les dépenses ordinaires pour 1993 se répartissent comme suit :

(en millions de francs)

	1989	1990	1990/1989 en %	1991	1991/1990 en %	1992	1992/1991 en %	1993	1993/ 1992 en %
Enseignement supérieur et bibliothèques	22 175,7	24 489,9	+ 10,4%	27 126,9	+ 10,7%	30 776,2	+ 13,4%	34 331,6	+ 11,5%
Recherche	219,1	229,2	+ 4,6%	298,5	+ 30,2%	439,8	+ 47,3%	511,4	+ 23,1%
TOTAL.	22 394,8	24 719,1	+ 10,3%	27 425,4	+ 10,9%	31 216	+ 13,8%	34 876	+ 11,7%

B. LES DEPENSES EN CAPITAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'ensemble des dépenses en capital prévues pour 1993 se décompose ainsi :

En millions de francs	1990		1991		Variation 1991 1990 des CP en %	1992		Variation 1992 1991 des CP en %	1993		Variation 1993 1992 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	1 478	1 179,5	2 561	1 676,8	+ 42,9 %	3 227,5	3 061,5	+ 81,4 %	3 344	2 793,5	+ 8,7 %
Recherche	1 577,8	1 569,9	1 714	1 665,8	+ 6,1 %	1 798,1	1 763,6	+ 6,5 %	1 854	1 789	+ 1,4 %
TOTAL.	3 055,8	2 749,4	4 275	3 342,6	+ 21,9 %	5 025,6	4 825,1	+ 13,9 %	5 198	4 582,5	- 5 %

De 1990 à 1993, un recul des crédits alloués a succédé à une vive augmentation.

C. L'EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

La croissance du budget de l'enseignement supérieur est, pour la cinquième année consécutive, supérieure à celle du budget de l'enseignement scolaire et donc à celles du budget de l'Etat et du produit intérieur brut.

Le budget de l'enseignement supérieur absorbera 12,1 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques l'année prochaine, soit près d'un point de plus qu'aujourd'hui (11,4 %) et deux points de plus qu'en 1989 (10,2 %).

III - LE BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE PAR RAPPORT AUX DEPENSES TOTALES D'EDUCATION

En 1991, la collectivité nationale française a dépensé 454,3 milliards de francs pour les activités d'éducation en France métropolitaine, soit 6,7 % du Produit Intérieur Brut et 7.960 francs par habitant (+ 8,7 % par rapport à 1990) (1).

La participation des différents financeurs de la dépense d'éducation de 1981 à 1991

milliards de francs courants

METROPOLIA	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ETAT (tous ministères) ...	203,6	215,1	223,0	227,4	241,2	256,7	276,3	301,0
COLLECTIVITES TERRITORIALES	44,9	49,7	54,7	58,5	63,7	70,0	75,2	81,1
AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	1,0	2,5	2,6	2,7	2,9	3,1	3,3	3,6
TOTAL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	249,5	267,3	280,3	288,6	307,8	329,8	354,8	388,7
ENTREPRISES	16,9	18,4	19,7	21,9	23,1	24,3	26,0	27,2
MENAGES	29,8	33,6	35,6	37,2	38,6	39,2	40,1	41,4
TOTAL DEPENSES D'EDUCATION	296,2	319,3	335,6	347,6	369,5	393,4	420,9	454,3
% DU PIB	6,8	6,8	6,6	6,5	6,4	6,4	6,5	6,7

Source : Compte de l'Éducation 1991

Par rapport au Produit Intérieur Brut, la dépense d'éducation a été la plus forte en 1982, 1983, 1984 et 1985 avec 6,8 %. Ce pourcentage est le plus élevé de la période 1974 à 1991 pour laquelle existent des comptes de l'éducation.

1 Cette dépense comprend les activités d'enseignement de type scolaire de tous niveaux publics et privés, les formations extra-scolaires, l'organisation du système d'enseignement, les transports scolaires, les cantines, les internats, les livres, les fournitures, l'habillement spécifique, les charges sociales, à l'exclusion de la rémunération des élèves ou des stagiaires en formation continue sauf pour le personnel d'éducation en formation.

Entre 1985 et 1989, la dépense d'éducation a augmenté de 7 % en francs constants tandis que le Produit Intérieur Brut augmentait de 14 % en volume.

La part de la dépense d'éducation dans le PIB a diminué progressivement pour s'établir à 6,4 % en 1989, puis remonter jusqu'à 6,7 % en 1991.

La dépense d'éducation est constituée essentiellement de dépenses publiques, l'Etat assumant environ les deux tiers de la dépense totale et elle comprend surtout des rémunérations de personnels agents de l'Etat. L'accroissement moins fort des dépenses publiques et des rémunérations des fonctionnaires par rapport au produit Intérieur Brut explique la baisse du pourcentage du PIB représenté par la dépense d'éducation.

En 1991 comme en 1990, la dépense d'éducation a augmenté plus vite que le PIB. En francs constants, elle s'accroît de 4,8 % par rapport à 1990 alors que le PIB n'augmente que de 1,2 %. Ce changement de tendance est dû en partie à la priorité accordée à l'éducation par l'Etat.

Ce compte fait apparaitre une baisse de la participation de l'Etat (66,2 % en 1991 contre 66,5 % en 1990) et des familles (9,1 % en 1991 contre 9,9 % en 1990), une hausse de la participation des collectivités territoriales (17,9 % en 1991 contre 16,8 % en 1990) tandis que les autres administrations et les entreprises se maintiennent au même niveau (respectivement 0,8 et 6 %).

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

Le financement des activités d'éducation et des achats des biens et services liés en 1991(1)

(en millions de francs)	Enseignement scolaire et formation extra scolaire	Activités annexes (2)	Biens et services liés (3)	Autres dépenses	Total
I. Etat					
Éducation nationale	228 339	21 259	794	5 992	256 384
Autres ministère (dont défense)	31 613 (8 956)	3 003 (1 451)	1	-	34 617 (10 407)
Total I	259.952	24.262	795	5.992	291.001
II. Collectivités territoriales					
Communes	42 882	8 496	2 143	-	53 521
Départements	9 612	233	6 611	-	16 456
Régions	16 643	186	1	-	16 830
Total II	69.137	8.915	8.755	-	86.807
III. Autres administrations publiques	3.423	138	-	-	3.561
IV. Entreprises	23.816	209	-	-	24.055
V. Ménages	18.623	15.958	14.297	-	48.878
TOTAL.	371.981	49.482	23.817	5.992	451.302

Source : *Compte de l'éducation 1991*

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

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

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

Les dépenses totales d'éducation dans différents pays industrialisés :

En 1987(1), le pourcentage de la dépense totale d'éducation par rapport au produit intérieur brut s'élevait à 6,5 % en France, à 4,24 % en République fédérale d'Allemagne, à 4,97 % au Royaume-Uni et à 4,77 % dont 1,68 % de dépenses privées aux États-Unis d'Amérique.

1. Dernière année étudiée par l'OCDE.

Au Royaume-Uni, l'autorité centrale et les autorités locales se partagent par moitié la dépense d'éducation, en République fédérale d'Allemagne, les Länder sont totalement autonomes en matière d'éducation ils agissent sans intervention des autres collectivités territoriales.

CHAPITRE III

LES PERSONNELS

Au 1er janvier 1991, le système d'enseignement occupait 1.369.000 personnes environ, soit 5,6 % de la population active - 3,3 % des hommes actifs et 8,6 % des femmes actives. Le ministère de l'éducation nationale emploie 83 % de ces effectifs.

De 1989 à 1991, le nombre des personnels de l'éducation s'est accru de 3,7 % (+ 50.000) tandis que la féminisation des effectifs passait de 66,2 % à 66,4 %.

Les enseignants représentent environ les trois-quart des personnels et les personnels ATOS, un peu moins de 20 %.

En 1993, 1.074.760 personnes (1) seront rémunérées sur le budget de l'éducation nationale, section enseignement scolaire et 116.059 personnes sur la section enseignement supérieur.

1. Dont 942.219 sur des emplois budgétaires, 119.910 pour l'enseignement privé, 7.437 pour les établissements publics et 5.194 agents des internats.

I - LES CREATIONS D'EMPLOI DANS LE PROJET DE BUDGET

A. LES CREATIONS D'EMPLOI DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le projet de budget pour 1993 prévoit la création de 5.380 emplois budgétaires, à raison de 8.200 créations et 2.820 suppressions, le nombre total de ces emplois passant donc de 936.826 à 942.219.

Les différentes suppressions et créations d'emplois au titre des mesures nouvelles (1) se répartissent de la manière suivante :

	Emplois supprimés	Emplois créés	Solde
Services centraux	725	673	- 52
Inspection générale	3	2	- 1
Services académiques	19 670	20 769	+ 1 099
Ecoles	17 417	18 990	+ 1 573
Lycées et collèges	26 608	29 620	+ 3 007
Formation professionnelle	233	-	233
Total	64.661	70.054	+ 5.393

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

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

- au 1er janvier 1993 :

. la régularisation de 313 emplois de personnels non enseignants pourvus en surnombre (300 A.T.O.S., et 13 emplois pour l'encadrement technique et administratif des services académiques ;

1. Il faut aussi tenir compte de 13 suppressions d'emplois au titre des mesures acquises

- à la rentrée de 1993 :

. enseignants du premier degré : 500 professeurs des écoles (32,4 MF), malgré la diminution du nombre d'élèves (- 33.400) afin d'améliorer le taux d'encadrement ; et 100 emplois de maitres formateurs pour l'enseignement des arts plastiques et de la musique ;

. enseignants du second degré : 5.050 personnes dont 550 professeurs agrégés et 4.500 professeurs certifiés (280,7 MF) ;

. environnement éducatif et encadrement : 80 personnes dont 30 conseillers principaux d'éducation, 50 maitres d'internat et surveillants d'externat (3,6 MF) ;

. ouverture de 89 nouveaux établissements : 370 personnes dont 119 personnels de direction, 99 conseillers principaux d'éducation, 89 professeurs certifiés (documentalistes), 4 professeurs de lycées professionnels et 59 maitres d'internat et surveillants d'externat (21,9 MF) ;

. inspection : 45 personnes dont 5 inspecteurs d'académie adjoints, 20 inspecteurs régionaux et inspecteurs d'académie et 20 inspecteurs de l'éducation nationale (3,7 MF) ;

. personnels non enseignant : 612 personnes dont 469 A.T.O.S., 5 personnels de laboratoire, 20 assistantes sociales, 122 personnels de santé dont 92 médecins scolaires, et aussi 20 informaticiens et 6 statisticiens (28,8 MF).

Au-delà de 1993, il est intéressant de noter l'évolution des créations d'emploi prévues par les lois de finances initiales et rectificatives de 1986 à 1993 :

**Les créations d'emplois prévues par les lois de finances initiales et
rectificatives de 1986 à 1993**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Créations d'emplois prévues par la loi de finances initiale (mesures nouvelles + mesures acquises) bleu	330 699 sur •	-4949 1400 sur ••	3821	10840 1800 sur •••	11983 600 sur ••••	10860 970 sur •••••	-2851 300 sur ••••••	5393
Créations d'emplois prévues :		•						
- au collectif	-700			-500				
- par amendement								
TOTAL	-370	-4949	3821	10340	11983	10860	-2851	5393

Sur : surnombres

- Régularisés au budget de 1987
- Régularisés au budget de 1988
- Régularisés au budget de 1990
- Régularisés au budget de 1991
- Régularisés au budget de 1992
- Régularisés au budget de 1993

**Les variations réelles des moyens du système éducatif en fonction
des créations nettes d'emplois budgétaires dans l'enseignement scolaire
de 1986 à 1993**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ECOLEES								
Instituteurs		-800		800	500	400	100	600 *
COLLEGES								
Enseignants + direction + éducation + documentation	172	-2.000						
LYCEES			3.100	5.550	4.632	4.409	3.955	2.199
Enseignants + direction + éducation + documentation	2.812	4.800						3.255
LYCEES PROFESSIONNELS								
Enseignants + direction + éducation + documentation	226	500	50	581	465	716	206	-704
DIVERS	10		-105	-16		63	200	-300 **
FORMATION DES ENSEIGNANTS	-866	-1.925	908	3.787	4.185	2.846	0	0 ***
ORIENTATION	122	60	40		40	40	20	0
ADMINISTRATION	-1.495	-1.638	-284	372	738	1.470	488	845 ****
INSPECTION	3	32	24	39	40	14	10	45
TOTAL SECTION SCOLAIRE	984	-971	3.733	11.113	10.600	9.958	4.979	5.940

*Dont 100 emplois de professeur des écoles maître formateur disciplines artistiques

**Direction de l'enseignement du français en Allemagne

*** non compris les créations et les suppressions d'emplois liés à la mise en place des IUFM
500 élèves du cycle préparatoire
-1000 professeurs certifiés stagiaires
1100 professeurs des écoles stagiaires

**** Dont 300 emplois autorisés à la rentrée 1992 et régularisés au 1er janvier 1993

Au 1er janvier 1992, les postes affectés à des actions hors-enseignement se répartissent ainsi :

- Oeuvres post et péri-scolaires : **370**
(360 en 1991)
- Mutuelle générale de l'éducation nationale : **165**
(106 en 1991)
- Décharges syndicales : **450**
(450 en 1991)

L'augmentation brutale de 59 postes (+ 55,6 %) mis à la disposition de la Mutuelle générale de l'éducation nationale entre 1991 et 1992 étonne d'autant plus qu'elle n'est accompagnée d'aucune explication.

B. LES CREATIONS D'EMPLOI DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Pour apprécier les créations d'emploi prévues par le projet de budget pour 1993, un tableau retraçant l'évolution des effectifs de personnels enseignants et non enseignants de 1989 à 1992 permet de mieux faire apparaître la signification des choix opérés.

Evolution des effectifs de personnels enseignants et non enseignants
 de 1989 à 1992
 Enseignement supérieur

	1989-1990			1990-1991			1991-1992		
	Personnels en activité	Personnels dans d' autres positions (1)	TOTAL	Personnels en activité	Personnels dans d' autres positions (1)	TOTAL	Personnels en activité	Personnels dans d' autres positions (1)	TOTAL
I. PERSONNELS ENSEIGNANTS :									
<u>Sur emplois budgétaires :</u>									
• professeurs des universités	13 745	408	14 153	14 523	392	14 915	15 069	462	15 531
• maîtres de conférences et assimilés	20 697	707	21 404	21 319	697	22 016	22 137	815	22 952
• assistants	7 108	358	7 466	6 224	315	6 539	6 293	321	6 614
• enseignants de second degré et divers	8 725	62	8 787	11 044	52	11 096	11 162	207	11 369
• cumul	50 275	1 535	51 810	53 110	1 456	54 566	54 661	1 805	56 466
<u>Sur emploi non budgétaires</u> (chapitre 36 - 11) (2)	216	6	222	194	6	200	140	6	146
II. PERSONNELS NON ENSEIGNANTS :									
<u>Sur emplois budgétaires :</u>									
• personnels administratifs	13 139	576	13 715	13 936	611	14 549	14 346	629	14 975
• personnels techniques, ouvriers et de service	22 792	998	23 790	22 112	968	23 080	24 177	1 059	25 236
• personnels spécialisés de bibliothèque et de muséologie	2 689	118	2 807	2 904	127	3 031	2 823	124	2 947
• cumul	38 620	1 692	40 312	38 954	1 707	40 661	41 347	1 811	43 158
<u>Sur emplois non budgétaires du chapitre</u> <u>36 - 11 (2)</u>	729	22	751	694	27	921	643	25	668
<u>Sur emplois gagés (3)</u>	949	27	976	877	25	902	1 156	33	1 189

(1) En congé parental ou de longue durée, au service national ou en détachement à l'extérieur du corps.

(2) Il s'agit des emplois non budgétaires détaillés dans le fascicule "enseignement supérieur - établissements publics administratifs nationaux" annexé au budget voté, au titre du chapitre 36 - 11, pour les instituts nationaux des sciences appliquées (I.N.S.A.), les grands établissements français à l'étranger, le service du film scientifique, la Maison des sciences de L'Homme, Le Palais de la Découverte, la Fondation Nationale des Sciences Politiques et le Conservatoire National des Arts et Métiers (C.N.A.M.).

(3) Il s'agit des emplois gagés sur ressources de formation continue, détaillés dans le fascicule "enseignement supérieur - établissements publics administratifs nationaux" annexé au budget voté, au titre du chapitre 36 - 11.

Il apparait donc à la lecture du tableau qui précède que de 1989 à 1992 les emplois d'enseignants ont augmenté de :

Sur les emplois budgétaires :

- + 9,7 % pour les professeurs des universités ;**
- + 7,6 % pour les maitres de conférences et assimilés ;**
- + 6,2 % pour les assistants ;**
- + 2,9 % pour les enseignants de second degré et divers ;**
- + 8,9 % pour l'ensemble de ces catégories.**

Sur les emplois non budgétaires - dont le détail est donné dans la note 2. du tableau ci-dessus - il y a une diminution :

- 34,2 %

Et que pour les personnels non enseignants, l'augmentation est de :

Sur les emplois budgétaires :

- + 9,1 % pour les personnels administratifs ;**
- + 6 % pour les personnels techniques, ouvriers et de services ;**
- + 4,9 % pour les personnels spécialisés de bibliothèque et de muséologie ;**
- + 7 % pour l'ensemble de ces catégories.**

Sur les emplois non budgétaires :

- + 15,5 % pour le chapitre 36-11.**

Sur les emplois gagés :

- + 21,8 %.**

Les mouvements d'emplois prévus au projet de budget pour 1993 sont retracés dans le tableau ci-après.

	Creations	Suppressions	Solde
Emplois budgétaires			
Enseignants pour la rentrée 1993			
. Enseignants chercheurs	+ 2.252	..	+ 2.252
. Enseignants de type second degré	+ 900	..	+ 900
. Elèves de l'école des chartes	+ 26	---	+ 26
Total	+ 3.178		+ 3.178
Personnels non enseignants			
. Personnels administratifs et techniques	+ 1.050 ⁽¹⁾	..	+ 1.050 ⁽¹⁾
. Personnels des bibliothèques	+ 90	---	+ 90
. Personnels de recherche	+ 40		+ 40
. Elèves de l'ENSSB	+ 60	..	+ 60
. Muséum national d'histoire naturelle	+ 17		+ 17
Total	+ 1.337		+ 1.337
Pre-recrutement			
. Moniteurs	+ 250	---	+ 250
. Allocataires moniteurs normaliens	+ 35	.	+ 35
Total	+ 285		+ 285
Sous-total Emplois budgétaires	+ 4.800		+ 4.800
Emplois non budgétaires			
. C N O U S	+ 100	---	+ 100
. Autres	+ 150	---	+ 150
Sous-total Emplois non-budgétaires	+ 250		+ 250
TOTAL EMPLOI	+ 5.050	---	+ 5.050

(1) Dont 450 emplois ouverts en septembre 1992 qui sont conservés

Ces mouvements sont à apprécier en fonction du nombre total d'emplois d'enseignants en 1993 (67.133) auquel il faut ajouter les élèves des écoles (2.914) et les emplois d'enseignants financés par des crédits de subvention (128), soit un total général de 70.165 emplois.

1. Les personnels enseignants

Le projet de budget pour 1993 prévoit la création de 3.178 emplois d'enseignants (2.300 en 1992) :

- 2.252 emplois d'enseignants-chercheurs,
- 900 emplois d'enseignants de type second degré.

A ces emplois s'ajoute un équivalent en crédit de 400 emplois pour rémunérer des professeurs associés à temps partiel et 900 monitorats.

Ces créations nouvelles font apparaître un accroissement arithmétique inférieur à celui observé l'an passé mais important, sinon réel, par rapport aux mesures budgétaires prises au cours des précédents exercices (1) :

1985 : + 640 emplois 1988 : + 417 emplois 1991 : + 2500 emplois (2)

1986 : + 850 emplois 1989 : + 550 emplois 1992 : + 2300 emplois (2)

1987 : + 576 emplois 1990 : + 1100 emplois 1993 : + 3178 emplois (2)

Le ministère avait prévu la nécessité de recruter, au cours des neuf prochaines années, les effectifs d'enseignants figurant dans le tableau ci-dessous, pour faire face à un accroissement annuel moyen d'environ 80.000 étudiants. Toutefois, ces chiffres ne résultent pas de l'élaboration du plan de recrutement sur cinq ans prévu par la loi d'orientation de 1989 car il est encore attendu à ce jour.

Les recrutements prévisibles d'enseignants de 1991 à 1999 (1)

1991	3 140 (2)	1994	3 390	1997	3 720
1992	3 245 (2)	1995	3 510	1998	3 780
1993	3 340 (2)	1996	3 600	1999	3 850

1 Ces chiffres incluent les disciplines médicales et les personnels de type second degré

2. Un décalage est apparu entre les prévisions et les données en 1991 comme en 1992 et, dans une moindre mesure, en 1993

Votre Commission observe néanmoins que les créations d'emplois prévues pour 1993 constituent plus une mesure d'accompagnement qu'une véritable amélioration du potentiel global d'enseignement, compte tenu de l'accroissement des effectifs étudiants et du caractère incertain du recrutement des enseignants.

Votre Commission formule cette même observation depuis quatre ans, en soulignant que les créations d'emplois "apparaissent insuffisantes au regard des besoins exprimés et prévisibles" tandis que s'aggrave le vieillissement général des corps universitaires et l'importance du sous encadrement.

A cet égard, il apparaît qu'en dépit des créations d'emplois, le taux d'encadrement (rapport effectif total étudiants/effectif total enseignants) continue de se détériorer depuis plusieurs années.

L'évolution du taux d'encadrement

Année(1)	Effectif total étudiants (1)	Effectif total enseignants (1)	Encadrement (nombre d'étudiants par enseignant)
1989 1990	1 550 358	52 032	29,8
1990 1991	1 664 140	54 766	30,4
1991 1992	1 797 508	56 612	31,7

(1) Toutes filières confondues

On doit d'autre part observer que dans la plupart des disciplines, les emplois créés ne pourront être totalement pourvus, en raison du manque de candidats susceptibles d'occuper les postes correspondants, ainsi que des délais liés à l'organisation des concours.

En ce qui concerne les décalages entre les recrutements autorisés par les lois de finances et les recrutements correspondants, malgré des mesures réglementaires permettant d'accélérer les procédures, les délais de pourvoi des postes s'ils ont été réduits, n'en ont pas été pour autant supprimés.

C'est ainsi, par exemple, qu'au 1er janvier 1992, les écarts réels entre les emplois budgétaires de professeurs des universités, de

maitres de conférence (et assimilés) et d'enseignants du type second degré se présentaient de la façon suivante :

Les emplois budgétaires et les postes affectés au 1er janvier 1992

	Total des emplois budgétaires	Nombre des postes affectés	Taux d'affectation
Professeurs	17 293	15 874	91,8 %
Maitres de conférence (1)	34 632	29 902	86,3 %
Enseignants du second degré	9 932	9 131	91,9 %
TOTAL.(2)	61.857	54.907	88,8 %

(1) y compris les emplois d'assistants.

(2) Tous établissements confondus

L'écart entre les emplois et les effectifs réels est comblé grâce au recrutement temporaire d'enseignants associés ou invités, au recrutement provisoire, notamment sous la forme de contrats d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (A.T.E.R.), et aux autorisations d'heures complémentaires.

La carence des candidats potentiels s'avère plus particulièrement préoccupante dans certaines disciplines scientifiques où le nombre des postes offerts est souvent supérieur à celui des diplômés susceptibles de s'y présenter.

2. Les personnels non enseignants

En complément de la consolidation de 450 emplois d'ATOS/ITA ouverts en surnombre à la rentrée 1992, les universités bénéficieront à la rentrée 1993 de 600 nouveaux emplois d'ATOS/ITA (510 en 1992), auxquels s'ajoutent, comme en 1992, 90 emplois pour les bibliothèques et 17 emplois pour la galerie de l'Evolution du Muséum national d'histoire naturelle.

L'Ecole nationale supérieure des services de l'information et des bibliothèques se voit attribuer 60 nouveaux emplois d'élèves.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit la création de 100 emplois non budgétaires pour les oeuvres universitaires ainsi que 100

emplois d'ITA gagés sur les ressources propres des universités et 50 emplois d'ITA gagés sur les ressources de formation continue.

Enfin, les transferts et transformations d'emploi conduisent à la création de 48 emplois budgétaires et de 32 emplois non budgétaires supplémentaires.

Tout en souscrivant au principe de ces mesures, votre Commission croit nécessaire de formuler à leur égard les mêmes observations que celles relatives aux personnels enseignants, dans la mesure où d'importantes carences continueront d'affecter le fonctionnement d'universités devant faire face à l'afflux des nouveaux étudiants.

Il faut, par ailleurs, souhaiter que là encore, les postes budgétaires créés puissent être rapidement pourvus, de façon à répondre dans les meilleurs délais aux besoins exprimés.

II - LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

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

- l'amélioration des perspectives de carrière des personnels ;
- la révision de leur système indemnitaire ;
- l'accélération des débuts de carrière.

En outre, un congé de mobilité est créé.

Ce plan a entraîné une dépense supplémentaire de l'ordre de 3,7 milliards de francs, en 1990, 2,8 milliards de francs en 1991, 2,1 milliards de francs en 1992 et 1,7 milliard de francs sont prévus pour 1993.

Au total, près de 10,3 milliards de francs depuis 1990 ont été affectés à la revalorisation de la condition enseignante et à l'augmentation des salaires.

Ce chiffre peut être comparé aux 15 milliards de francs d'accroissement du budget de l'enseignement scolaire en 1993.

Evolution des dotations budgétaires, inscrites en loi de finances initiale pour 1992 et demandées dans le projet de budget pour 1993, au titre du plan de revalorisation de la situation des personnels enseignants (en francs)

	L.FI 1992	L.FI 1993	
		Extensions en année pleine	Mesures nouvelles
Chapitre 31-90 Pers. d'administration Rémunérations	3 584 733	6 085 966	770.276
Chapitre 31-91 Pers. d'administration - Indemnités et allocations diverses	2 659 748	78.749 655	68 250
Chapitre 31-92 Enseignement primaire Rémunérations	225 660 530	81 536 638	916
Chapitre 31-93 Enseignement secondaire - Rémunérations	624 144 928	317 894 654	184 824 831
Chapitre 31-94 Pers. enseignants Indemnités et allocations diverses	719 167.155	532 871 709	33 761.521
Chapitre 31-95 Heures supplémentaires d'enseignement	312 019 602	211.319 964	11.267.579
Chapitre 32-97 Participation aux charges de pension	14 295 380	-	-
Chapitre 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	2.400 000	-	-
Chapitre 43-01 Etablissements d'enseignement privé sous contrat - Rémunérations des personnels	282 206 294	221 863 318	45 838.116
TOTAL.	2.186.438.370	1.452.321.904	276.531.519
Chapitre 36-10 Etablissements publics	1.513 374	2.698 825	802 144
TOTAL GENERAL.	2.187.951.744	1.456.020.729	277.333.663

Pour mémoire, dans le premier degré, il s'agit du réaménagement de l'échelonnement indiciaire des instituteurs, de la constitution d'un corps de professeurs des écoles - 12.000 intégrations par an de 1990 à 1992 puis, à compter de 1992 un recrutement externe et, à partir de 1993 et jusqu'en 1998, l'intégration se poursuivra au rythme de 7.000 transformations d'emploi pour 10.000 recrutements; en 1998, 19.700 instituteurs resteront régis par l'ancien statut; le coût total de l'intégration est

estimé à 1,7 milliard de francs - et de la création d'un congé de mobilité - 600 emplois par an sont concernés jusqu'en 1995.

Pour le second degré, il s'agit de la création d'une bonification indiciaire et d'une hors-classe en faveur des professeurs certifiés et assimilés ; de la création d'une hors-classe et de l'alignement de l'échelle indiciaire des professeurs d'enseignement général de collège sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade ; de la création d'une hors-classe et l'alignement de l'échelle indiciaire des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sur celle des professeurs de lycée professionnel du premier grade ; de l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs agrégés grâce à l'accès élargi à la hors échelle et aux chaires supérieures ; de la création d'une hors-classe des professeurs de lycée professionnel du deuxième grade ; de l'intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive dans le corps des professeurs certifiés, des professeurs de lycée professionnel, des professeurs d'éducation physique et sportive et des conseillers principaux d'éducation ; de l'amélioration des possibilités d'accès des professeurs de lycée professionnel du premier grade au deuxième grade de leur corps ; de la baisse de leurs obligations de service ; de la baisse des obligations de service d'enseignement des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive ; de la revalorisation de la situation des personnels d'éducation ; de la création d'un congé de mobilité - 600 emplois par an sont concernés jusqu'en 1995.

Votre rapporteur spécial a, dès l'origine du congé de mobilité, vivement critiqué le paradoxe qui consistait à la fois à tenter d'accroître le recrutement qui connaît une véritable crise et, dans le même temps, à favoriser et à financer la sortie des enseignants du système éducatif. Il semble qu'il ait été enfin entendu cette année dans la mesure où, en 1993, l'octroi des congés de mobilité est suspendu mais probablement davantage pour des raisons d'économie que de logique.

Par ailleurs, des mesures indemnitaires ont permis de :

- revaloriser les indemnités non-indexées (+ 4,4 %) versées aux personnels administratifs, aux enseignants des écoles et à ceux du second degré ;

- verser une indemnité de première affectation (12.000 francs par an durant 3 ans) aux enseignants nommés dans les départements ou académies prioritaires (notamment Créteil, Lille, Amiens, Caen, Dijon, Nancy-Metz) ;

- améliorer le régime indemnitaire des enseignants remplaçants dans le premier et le second degrés ;

- indemniser les activités peri-éducatives ;

- créer une indemnité de sujétions spéciales (postes isolés en milieu rural, postes en Z.E.P., postes en classe d'initiation) de 6.200 francs par an ;

- indemniser les instituteurs exerçant dans les sections d'éducation spécialisée (S.E.S.), les établissements régionaux d'enseignement adapté (E.R.E.A.), et les écoles régionales de premier degré (E.R.P.D.) grâce à une indemnité spéciale de 4.300 francs par an ;

- créer une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des enseignants du second degré de 6.174 francs par an ;

- verser une indemnité de sujétions d'activité de 50.000 francs aux professeurs exerçant dans des disciplines déficitaires qui acceptent de différer d'un an leur départ à la retraite. Les effets de la revalorisation de la situation des personnels enseignants ont atténué l'attractivité de cette mesure.

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

**REMUNERATIONS MENSUELLES DE DIVERSES CATEGORIES
D'ENSEIGNANTS**

GRADES	ECHILONS	INDICES MAJORES	TRAITEMENT BRUT	(1) Traitement net célibataire Zone résidence 3%	(2) Traitement net marié 2 enfants Zone résidence 3%
Agréés hors classe	Ech. Term. (A 3)	960	23 827,20 F	20 760,85 F	21 972,65 F
	4ème éch.	780	19 359,60 F	16 868,11 F	18 079,91 F
	1er échelon	655	16 257,10 F	14 164,82 F	15 332,13 F
Agréés	Ech. term.	818	20 302,76 F	17 689,91 F	18 901,71 F
	7ème éch.	632	15 686,24 F	13 667,42 F	14 817,95 F
	1er échelon	374	9 282,68 F	8 087,83 F	9 102,69 F
Professeurs certifiés et assimilés hors-classe	Ech. Term	731	18 143,42 F	15 808,42 F	17 020,22 F
	3ème éch.	593	14 718,26 F	12 823,99 F	13 946,08 F
	1er échelon	492	12 211,44 F	10 639,73 F	11 688,15 F
Professeurs certifiés et assimilés, d'E.P.S P.L.P. 2, professeurs des écoles	Ech. Term.	655	16 257,10 F	14 164,82 F	15 332,13 F
	7ème éch.	492	12 211,44 F	10 639,73 F	11 688,15 F
	1er échelon	343	8 513,26 F	7 417,41 F	8 432,28 F
Adjoints d'enseignement	Ech. Term.	531	13 179,42 F	11 483,16 F	12 540,02 F
	7ème éch.	428	10 622,96 F	9 255,65 F	10 270,52 F
	1er échelon	313	7 768,66 F	6 768,62 F	7 783,49 F
P.E.G.C. hors classe	Ech. Term.	609	15 115,38 F	13 170,01 F	14 303,77 F
	3ème éch.	507	12 583,74 F	10 964,13 F	12 023,49 F
	1er échelon	454	11 268,28 F	9 817,93 F	10 838,63 F
P.E.G.C.	Ech. Term.	537	13 328,34 F	11 612,92 F	12 694,16 F
	7ème éch.	431	10 697,42 F	9 320,53 F	10 335,39 F
	1er échelon	313	7 768,66 F	6 768,62 F	7 783,49 F
Instituteurs spécialisés	Ech. Term.	527	13 080,14 F	11 396,65 F	12 470,60 F
	7ème éch.	410	10 176,20 F	8 866,37 F	9 881,24 F
	1er échelon	335	8 314,70 F	7 244,40 F	8 259,27 F
Instituteurs	Ech. Term.	512	12 707,84 F	11 072,26 F	12 135,27 F
	7ème éch.	395	9 803,90 F	8 541,98 F	9 556,85 F
	1er échelon	320	7 942,40 F	6 920,00 F	7 934,87 F

Valeur du point : 297,84

(1) Traitement net = traitement brut - (pensions civiles - sécurité sociale - contribution solidarité - C.S 6) + indemnités résidence 3 %.

(2) Traitement net = traitement brut - (pensions civiles - sécurité sociale - contribution solidarité - C.S 6) + indemnités résidence 3 % + supplément familial de traitement + allocations familiales 2 enfants moins de 10 ans

B. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Le plan de revalorisation lancé en 1990 concerne à la fois les personnels enseignants et les personnels non-enseignants.

Pour les personnels enseignants, il s'agit de la mise en place de la hors-classe des maître de conférences, des déblocages de carrière par transformations d'emplois, de l'incidence sur l'enseignement supérieur du plan de revalorisation de l'enseignement secondaire à travers les enseignants de type second degré, de la mise à niveau des corps scientifiques spécifiques des grands établissements par alignement sur les corps universitaires homologues, de la réévaluation complète du régime indemnitaire des enseignants-chercheurs.

Pour les personnels non-enseignants, il s'agit de transformations d'emplois mais fort limitées en nombre et qui ne semblent pas de nature à répondre aux revendications des personnels considérés.

CHAPITRE IV

L'ENSEIGNEMENT PRIVE

L'existence d'établissements privés à tous les niveaux de l'enseignement permet d'utiles comparaisons entre les deux systèmes d'enseignement et constitue un efficace moyen de régulation des difficultés de l'enseignement public au-delà du respect de la parité des moyens entre les établissements d'enseignement privé et ceux de l'enseignement public.

I - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits d'aide aux établissements d'enseignement privés de 1984 à 1993.

**EVOLUTION DES CREDITS D'AIDE AUX ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVES
INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE (EN MF)**

CHAPITRES	NATURE DE LA DEPENSE	1984	1985 (2)	1986 (3)	1987	1988	1989	1990	1991 (4)	1992 (5)	1993 (5)
43-01	Etablissements d'enseignement privés sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants	15 496,284	16 746,244	17 518,296	18 116,131	18 802,326	19 801,955	21 339,278	23 073,045	24 379,457	26 558,168
43-02	Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association	2 518,641	2 741,135	2 373,240	2 433,029	2 690,908	3 118,319	3 497,206	3 709,250	3 911,769	4 129,679
43-03	Enseignement privé autres subventions	150,354	151,365	172,194	250,360	309,028	258,583	269,412	315,558	327,764	359,853
Sous-total Evolution	Chapitres exclusivement "privé"	18 165,279	19 638,744 8,1%	20 063,730 2,2%	20 799,520 3,7%	21 802,262 4,8%	23 178,857 6,3%	25 105,896 8,3%	27 097,853 7,9%	28 618,990 5,6%	31 047,700 8,5%
41-02	Dépenses d'éducation de Polynésie	.	.	.	.	3,185	3,335	3,642	3,733	4,013	4,190
43-35 (1)	Contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires	291,581	13,340	39,120	43,770	47,500	51,000	55,000	58,600	60,000	64,000
43-36 (1)	Allocation de scolarité	60,887	60,887	64,000	64,000	64,000	64,000	64,000	.	.	.
43-71 (1)	Bourses et secours d'études	239 000	281,000	285,600	303,000	303,000	322,000	330,000	350,200	353,000	362,000
Sous-total	Autres chapitres	591,468	355,227	388,720	410,770	417,685	440,335	452,642	412,533	417,013	430,190
TOTAL Evolution	Subventions de fonctionnement	18 756,747	19 993,971 6,6%	20 452,450 2,3%	21 210,290 3,7%	22 219,947 4,8%	23 617,192 6,3%	25 558,538 8,2%	27 510,386 7,6%	29 036,003 5,5%	31 477,890 8,4%
66-34	Subventions d'équipement pour la réalisation d'ateliers	.	3 000	3,000	4,000	4,000	3,400	.	.	.	.

(1) Estimations

(2) Après décentralisation des transports scolaires

(3) Après décentralisation du fonctionnement des lycées et collèges

Non compris 150 MF ouverts en loi de finances rectificative pour l'informatique pédagogique

(4) Non compris 300 MF ouverts en loi de finances rectificative au titre du rattrapage des années 1982 à 1988.

(5) Non compris 300 MF prévus en projet de loi de finances rectificative au titre du rattrapage des années 1982 à 1988.

Pour 1993, il apparait que les engagements financiers contractés par l'État dans le protocole d'accord signé avec les représentants de l'enseignement privé le 13 juin 1992 ne sont pas vraiment tenus.

En effet, alors que les deux premiers versements de 300 millions de francs ne pouvaient être inscrits qu'en loi de finances rectificative, le versement de 1993 aurait dû l'être dès la loi de finances initiale.

Il faut rappeler que l'incidence pour 1993 des mesures sociales prévues par le protocole d'accord du 13 juin 1993 sont les suivantes :

- création de 689 contrats pour les personnels de documentation titulaires d'une licence (131,9 millions de francs) ;**
- relèvement des taux de cotisation de retraite (92,3 millions de francs) ;**
- création de 700 contrats pour les professeurs des écoles stagiaires (38,3 millions de francs) ;**
- allocation de décharges de service aux directeurs des écoles (40,7 millions de francs).**

A. LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

**Les créations d'emplois publics d'enseignants
et de contrats d'enseignants privés depuis 12 ans
(premier et second degrés)**

	PUBLIC Créations d'emplois d'enseignants	PRIVE Contrats supplémentaires	POURCENTAGE PRIVE/PUBLIC
Rentrée 1981	4 837	2 000	41,35
Rentrée 1982	9 245	2 000	21,63
Rentrée 1983	5 112	500	9,78
Rentrée 1984	1 598	275	17,21
Rentrée 1985	1 639	275	16,78
Rentrée 1986	2 867	838	29,23
Rentrée 1987	2 420	670	27,69
Rentrée 1988	3 048	910	29,86
Rentrée 1989	5 950	1 364	22,92
Rentrée 1990	5 000	1 103	22,06
Rentrée 1991	4 480	1 096	24,46
Rentrée 1992	3 600	876	24,33
Rentrée 1993	4 800	1 172	24,41
TOTAL sur 13 entrées	54 596	13 079	23,95

Le projet de budget pour 1993 attribue aux établissements d'enseignement privé sous contrat les moyens correspondant à l'application du principe de parité posé par la loi. Outre l'actualisation des crédits de rémunération (soit + 1.534 millions de francs dont 1.054,2 millions de francs pour l'évolution des traitements et 479,8 millions de francs pour l'extension en année pleine des mesures de la rentrée 1992), le budget comprend les mesures suivantes :

- création de 1.172 contrats (1) à la rentrée de 1993 (coût 84,6 millions de francs) dont 22 contrats pour les personnels de documentation ;

- 155,1 millions de francs sont consacrés aux mesures intéressant la carrière des enseignants des établissements privés sous contrat prises au titre des dispositions en vigueur (61,5 millions de francs), de l'incidence du plan de revalorisation de la situation des enseignants (93,6 millions de francs).

Par ailleurs, 95,2 millions de francs sont destinés à la prise en charge par l'Etat de la garantie minimale des points de retraite.

Des crédits supplémentaires seront affectés aussi au développement de l'enseignement d'une langue vivante à l'école (3,7 millions de francs) et à celui des enseignements artistiques (5,1 millions de francs).

B. LE FORFAIT D'EXTERNAT

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunérations des personnels non enseignants des établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association est majorée pour 1993 de 217,5 millions de francs.

Cet accroissement comprend l'actualisation des dotations de personnels (144,8 millions de francs), l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves (57,3 millions de francs), et celle du passage au contrat d'association d'établissements sous contrat simple de Nouvelle-Calédonie (10,4 millions de francs), ainsi que la prise en charge de la part matériel du forfait d'externat en Nouvelle-Calédonie (5,4 millions de francs) et l'incidence de la nouvelle convention relative à l'enseignement primaire à Wallis-et-Futuna (6,1 millions de francs).

Le problème du paiement par l'Etat de l'arriéré de forfait d'externat dû aux établissements d'enseignement privé sous contrat a été réglé grâce au protocole d'accord du 13 juin 1992 dont l'ensemble des mesures a été présenté ci-dessus.

Pour mémoire, il faut rappeler que, après l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés ministériels fixant, depuis 1983, le

(1) Ce nombre résulte des 500 emplois créés dans le premier degré de l'enseignement public et des 4 300 emplois créés dans le second degré.

montant des forfaits d'externat, l'Etat devait honorer sa dette à l'égard des établissements d'enseignement privé et prendre, par ailleurs, des mesures pour que, à l'avenir, l'écart entre les versements et les sommes dues soit contenu dans les limites strictes.

Les établissements privés réclamaient près de 5 milliards de francs à l'Etat qui n'était pas disposé à verser plus de 200 ou 300 millions de francs, ce qui apparaissait manifestement insuffisant.

C. LA FORMATION DES PERSONNELS

La dotation destinée au financement des actions de formation conduites par les organismes conventionnés est complétée par une somme de 22,7 millions de francs représentant l'actualisation des crédits de personnel (5,9 millions de francs), le développement des actions générales de formation (16 millions de francs) ainsi que le transfert des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale précédemment inscrit au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (0,8 million de francs).

II - L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PRIVE

Les crédits budgétaires ouverts en faveur de l'enseignement supérieur privé consistent essentiellement en des subventions accordées à deux catégories d'établissement en fonction de *« l'intérêt propre présenté par les activités d'enseignement et de recherche »* qu'ils mènent.

Il s'agit des établissements privés à vocation universitaire générale. Actuellement, six universités confessionnelles perçoivent des subventions : les Instituts catholiques (Instituts catholiques de l'Ouest, de Paris, Lille, Lyon et Toulouse) et l'Institut protestant de théologie de Toulouse.

Les subventions correspondantes ont, en 1992 comme en 1991, atteint 81 millions de francs.

Et, d'autre part, les établissements privés à vocation technologique ou commerciale, dans le cadre notamment d'accords avec la Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de

cadres (FESIC) ou l'Association des grandes écoles fédérées de la région Nord (GEFIRN).

En 1992, les établissements adhérant à la FESIC ont ainsi perçu des subventions d'un montant total de 38,1 millions de francs ; la GEFIRN a reçu 1,2 million de francs.

Au total, le montant des crédits d'encouragement versés à l'enseignement supérieur privé depuis 1986 a évolué comme suit :

Les crédits d'aide à l'enseignement supérieur privé de 1986 à 1993
(Chapitre 43 11, article 10)

(en millions de francs)

Années	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Montant	74.749	75 045	105 749	116.750	118 700*	128 249	128 749	134.749

* Porte à 128.749 en gestion

Depuis 1990, le montant total des crédits accordés à l'enseignement supérieur privé a évolué dans l'ambiguïté.

A la suite d'une demande du Sénat lors du vote du budget pour 1990, 10 millions de francs supplémentaires ont été accordés en cours d'année, "en gestion".

La loi de finances pour 1991 a consolidé la progression de 10 millions de francs enregistrée l'année précédente mais, dans le même temps, une mesure d'économie de 5 millions de francs est venue frapper l'aide à l'enseignement supérieur privé malgré l'engagement pris par le Gouvernement d'y renoncer. Fort opportunément, une initiative parlementaire a permis de dégager 4,5 millions de francs - 1 million à l'Assemblée nationale et 3,5 millions de francs au Sénat.

Il faut souligner pour le déplorer vivement que ces 4,5 millions de francs n'ont en réalité jamais été versés à l'enseignement supérieur privé malgré leur vote par le Parlement et en dépit des promesses réitérées du Gouvernement. En fait, le Gouvernement n'a pas renoncé à l'économie de 5 millions de francs ; il a profité de l'initiative parlementaire pour ramener cette économie à 0,5 million de francs.

En 1992, les crédits ont été augmentés de 5 millions de francs en apparence mais de 0,5 millions de francs en réalité, car les 4,5 millions de francs résultant de l'initiative parlementaire sont déduits des mesures acquises. Il y a donc eu "non reconduction" des 4,5 millions de francs inscrits en loi de finances pour 1991 mais jamais versés aux établissements.

Pour 1993, une augmentation de 6 millions de francs est prévue. Il s'agit là de la première augmentation substantielle inscrite en loi de finances initiale depuis 1989. Cela serait satisfaisant si le ministère du budget n'avait cessé de limiter les encouragements divers à l'enseignement supérieur privé depuis plusieurs années.

En fait, de 1989 à 1993, la progression des crédits a été de 17,9 millions de francs (+ 15,4 %) donc de 3,8 % par an en moyenne, ce qui est loin de refléter l'efficacité de l'enseignement supérieur privé.

Si l'on considère l'évolution des effectifs des établissements d'enseignement supérieur privés de 1979-1980 à 1991-1992, la progression des subventions apparaît totalement inadéquate.

En effet, les effectifs des écoles d'ingénieur ont crû de 80,4 %, ceux des écoles de commerce et de gestion de 215 % et ceux des instituts catholiques de 66,5 %.

Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère n'a pu justifier une telle discordance entre les effectifs et les moyens alloués.

Votre commission des finances a aussi souhaité connaître le rythme des versements effectués depuis 1987 dans la mesure où les établissements d'enseignement privés doivent pouvoir compter à date fixe et le plus tôt possible dans l'année sur le versement de la subvention votée par le Parlement sous peine d'avoir à exposer des frais financiers.

Le tableau ci dessous fait apparaitre une situation peu satisfaisante :

**Périodicite du versement des subventions
aux établissements d'enseignement superieur prives
de 1987 à 1992**

Mois/ Annee	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1987						X			X*	X*		
1988		X				X	X*		X			X*
1989	Un seul versement entre avril et juillet											
1990						X	X					X**
1991	Un seul versement entre septembre et novembre											
1992	Un seul versement entre fin juin et septembre											

* Versements complementaires

** et janvier 1991

CHAPITRE V

L'ACTION SOCIALE

La demande accrue de formation émanant de couches sociales moins favorisées entraîne la nécessité d'accroître l'aide à ces nouveaux élèves ou étudiants.

1 - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

En 1991, les familles ont dépensé 48,8 milliards de francs pour les activités d'éducation (1). Elles ont reçu 7,5 milliards de francs de bourses d'études.

Leur participation effective s'élève donc à 41,5 milliards de francs soit 9,1 % de la dépense totale d'éducation.

Le tableau ci-après indique le montant des dépenses effectuées par les familles en 1991(2).

1 Droits d'inscription, frais de photocopies, de livres, de fournitures scolaires, de stages, de cantines, d'internat, de transports scolaires ..

2 Données les plus récentes communiquées par le ministère de l'Éducation nationale

Dépense d'éducation des ménages en 1991 Métropole	en milliards de francs
Droits d'inscription et participation aux dépenses d'enseignement	11,1
Stages de formation continue, leçons particulières, enseignements à distance, cours du soir	7,5
Dépenses pour les cantines et internats	15,9
Dépenses de transport scolaire	0,2
Achats de livres, fournitures, habillement...	14,1
TOTAL	48,8
Bourses reçues des administrations publiques (à déduire)	7,5
Dépense restant à la charge des ménages	41,3
Dépense d'éducation en métropole	454,3
% de la dépense à la charge des familles	9,1 %

Source : D.E.P. Compte de l'Éducation 1991

A. LES AIDES DIRECTES : LES BOURSES NATIONALES D'ÉTUDES DU SECOND DEGRÉ

En 1992, les crédits des bourses nationales se sont élevés à 3.034,3 millions de francs, compte tenu d'une augmentation de 78,6 millions de francs en année pleine permettant de prendre en compte l'évolution des effectifs de boursiers.

Pour 1993 est demandée une mesure nouvelle positive de 35 millions de francs en tiers d'année (soit 105 millions de francs en année pleine) afin de prendre en compte l'évolution des effectifs des élèves boursiers et l'augmentation des taux des bourses.

Le total des crédits s'élèvera à 3.321,7 millions de francs, en progression de 2,7 %.

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

Alors que l'on constate périodiquement une certaine sous-consommation des crédits, due selon le ministère à des retards dans le traitement local des dossiers, ainsi qu'une évolution modérée du nombre de boursiers, plusieurs questions se posent. Ainsi, l'objectif fixé par la loi d'orientation et rappelé ci-dessus entrainera

l'allongement des études des enfants issus de milieux modestes ou défavorisés. Dans cette perspective, comment financer l'augmentation du nombre de boursiers ?

A l'évidence, cela impose de revoir dès aujourd'hui tant les critères d'attribution des aides et notamment le plafond de ressources y ouvrant droit, ainsi que leur taux. En outre, cette démocratisation devra s'accompagner d'une meilleure gestion du système car celle-ci absorbe près de 10 % des crédits.

Enfin, votre rapporteur spécial note toujours avec satisfaction qu'en ce qui concerne 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, et une seconde part supplémentaire si l'enfant est en second cycle, une troisième part s'il est interne en second cycle.

R. LES AIDES INDIRECTES

1. Les services d'internat et de demi-pension(1)

Pour 1993, 3.738,8 millions de francs sont consacrés à ces dépenses contre 3.612,8 millions de francs en 1992, soit une augmentation de 3,5 %.

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

2. L'aide aux transports scolaires⁽¹⁾

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

Pour 1993, les crédits passent de 439,5 millions de francs à 468 millions de francs, soit une augmentation de 6,5 %.

3. L'aide en matière de manuels scolaires

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

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

Certes, l'extension de la gratuité des manuels à l'ensemble des élèves du second cycle long avait été évaluée à plus de 1,1 milliards de francs dont plus de 900 millions de francs pour le public et 200 millions de francs pour le privé(?), mais il faut bien tenir compte de la démographie scolaire, puisque 37,79 % des adolescents de 15 ans étaient scolarisés dans le second cycle en 1988-1989, ainsi que 62,2 % des élèves de 16 ans, âge extrême de

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

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

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

l'obligation scolaire. Chacun conviendra que ce ne sont pas là des "exceptions".

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

Pour 1993, cette aide s'élèvera à 300,9 millions de francs comme en 1992.

4. L'aide apportée aux délégués de parents d'élèves

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

II - L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'ensemble du budget d'action sociale en faveur des étudiants passe de 5.470,4 millions de francs à 6.193,6 millions de francs, soit une augmentation de 13 % par rapport à 1992. L'action sociale représentera ainsi 15,4% du budget total de l'enseignement supérieur (15,1 % en 1992).

Evolution des crédits d'action sociale
(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Aides directes	2 805,5	3 166,4	3 638,4	4 139,5	4 756,7
Aides indirectes	1 086,8	1 220	1 268,1	1 330,9	1 436,9
Total	3.892,3	4.386,5	4.906,1	5.470,4	6.193,6
Variation par rapport à l'exercice précédent	+ 17%	+ 12,6%	+ 11,8%	+ 11,5%	+ 13,2%

L'action sociale comporte les aides directes (prestations financières), et les aides indirectes (l'accès aux restaurants universitaires, l'accueil dans les cités universitaires, etc..).

De plus, les établissements peuvent depuis la rentrée 1991, mener des actions complémentaires en faveur de leurs étudiants par le biais d'un fonds d'amélioration de la vie étudiante abondé par un prélèvement minimum de 40 francs sur les droits d'inscription.

A. LES BOURSES ET LES PRETS

1. Les bourses

Les crédits de bourses passent de 4.139,5 millions de francs à 4.756 millions de francs, soit une majoration de 14,9 % (+ 13,7 % en 1991).

L'ensemble des taux des bourses d'enseignement supérieur a été revalorisé de 3,1 % au titre de 1992 (+ 4,8 % en 1991) avec effet au 1er septembre 1992, tandis que le nombre total des bénéficiaires atteindra environ 320.000 étudiants (dont environ 306.000 sur critères sociaux) à la rentrée universitaire 1992, soit une augmentation de 10,3 % par rapport à 1991.

A la rentrée 1993, les effectifs boursiers devraient augmenter de 11 % et le taux des bourses de 3 %, ce qui a entraîné l'inscription au budget de 213 millions de francs de mesures nouvelles. L'objectif est de compter 25 % de boursiers parmi les étudiants, contre 17 % actuellement.

**Evolution du montant annuel des bourses
sur criteres sociaux**

Exercice (1)	Echelon de bourse		Pourcentage d'augmentation sur l'annee precedente
	n° 1 (minimum)	n° 9 (2) (maximum)	
1982	2 358	9 000	
1983	2 646	9 144	+ 12 %
1984	3 006	10 374	+ 13,5%
1985	3 510	12 132	+ 17 %
1986	3 690	12 744	+ 5 %
1987	3 762	12 996	+ 2 %
1988	3 834	13 218	+ 2 %
1989	4 212	14 580	+ 10 %
1990	4 464	15 462	+ 6 %
1991	4 680	16 236	+ 4,8%
1992	6 210	16 710	+ 3,1%
1993	6 390	17 244	+ 3 %

(1) Avec effet a la rentree universitaire de l'annee precedente.

(2) n° 5 maximum a compter de 1992.

Votre Commission observe que les bourses accordées aux étudiants demeurent d'un montant individuel fort réduit (de 532,50 francs par mois pour l'échelon 1 à 1.437 francs par mois pour l'échelon 5) et que, en francs constants, le taux moyen annuel des bourses est pratiquement inchangé depuis 1980 (6.963 francs en 1990 contre 7.175 francs (1) en 1993).

Votre Commission déplore cette situation depuis 1990 et a déjà souligné qu'en raison de leur modicité, les aides directes ne constituent plus un élément efficace d'incitation et d'encouragement à la poursuite d'études supérieures.

Le nombre considérable de bénéficiaires conduit à un effet de dispersion ("saupoudrage") peu satisfaisant et qui, en tout état de cause, appellerait une réforme de fond de l'aide boursière.

On constate d'autre part que l'exonération des droits universitaires consentie aux étudiants boursiers constitue une perte de recettes propres pour les universités, rotamment pour celles qui accueillent le plus grand nombre d'étudiants modestes.

1. Soit 14 407 francs en francs courants

2. Les prêts

Le Gouvernement a placé l'amélioration des conditions de vie des étudiants parmi ses priorités. En conséquence, un système de prêt alloué sur des critères sociaux et universitaires a été expérimenté à partir de la rentrée de 1991. Ce système complète celui des bourses. Un étudiant peut donc obtenir soit une bourse, soit une bourse cumulée avec un prêt, soit un prêt de 13.000 francs par an -maximum 39.000 francs en trois ans- au taux de 10,7 % en moyenne.

Des banques⁽¹⁾ ont reçu en juillet 1991, après adjudication, des lots de prêts partiellement garantis par l'État (à hauteur de 50 %) dont elles se sont engagées à placer la totalité. Un fonds de garantie, alimenté par l'État mais aussi par les universités grâce à des sommes recueillies auprès des collectivités territoriales et des entreprises, a été créé.

Il convient de rappeler que votre Commission avait suggéré sans succès des mesures dont le principe n'a pas été retenu par le Gouvernement. On s'aperçoit aujourd'hui, même si le Gouvernement se garde de communiquer le chiffre du nombre de prêts placés, que les résultats de l'initiative de ce dernier n'ont aucun rapport avec les objectifs qu'il s'était fixés.

Le ministère reconnaît pudiquement que : *"dans la pratique, le nouveau système de prêts s'est avéré peu adapté à la demande des étudiants en raison de la complexité de la procédure et des taux d'intérêt retenus par les banques."*

Néanmoins, l'expérimentation sera poursuivie en 1992-1993 et une réflexion menée sur les modifications à apporter à ce système de prêts. Il serait temps.

1 Il s'agit de la Banque nationale de Paris (8 000 prêts), de la Caisse nationale de Crédit agricole (12 000 prêts), du Crédit lyonnais (12 000 prêts) et de l'Union centrale des caisses de crédit municipal

B. LES RESTAURANTS UNIVERSITAIRES

Le potentiel d'accueil et les conditions de service des repas universitaires évoluent parallèlement aux effectifs étudiants. L'accroissement du coût budgétaire de cette prestation est de 6,1 % (527,2 millions de francs en 1993 contre 496,7 millions de francs en 1992) ; dans le même temps, le nombre total des repas servis augmentera d'environ 5,4 %, ce qui correspond à une subvention par repas augmentant de 5 centimes, et passant de 6,57 francs à 6,62 francs. En francs constants, la subvention de l'État a baissé depuis 1981, tandis que le prix acquitté par l'étudiant a augmenté.

Le nombre de places a augmenté de 11.000 unités à la rentrée de 1991 et de 10.000 à la rentrée de 1992. La promotion de petites unités de restauration proches des lieux d'enseignement est lancée grâce à 30 millions de francs de mesures nouvelles.

100 emplois de personnels administratifs sont créés.

Evolution de la restauration universitaire depuis 1985

Année	Nombre total des repas servis (1)	Subvention totale en francs	Subvention par repas (en francs)	Prix acquitté par l'étudiant (2) (en francs)
1985	65.118 138	422 157 736	6,48	8,50
1986	67.083 724	433 086 480	6,46	8,75
1987	68 043 849	424 700 000	6,24	9,00
1988	69 473 448	428 700 000	6,17	9,30
1989	70 976 722	441 640 000	6,22	9,60
1990	71.270 758	447 700 000	6,28	9,90
1991	72 638 885	487.700 000	6,44	10,50
1992	75 536,330	496.700 000	6,57	11,50
1993	79 636 330	527 200 000	6,62	12,00

(1) Tous établissements confondus Restaurants universitaires gérés ou agréés.

(2) Prix au 1er janvier. Ce tarif est révisé semestriellement

C. LES CITES UNIVERSITAIRES

Le schéma national de développement et d'aménagement universitaire dit "plan université 2000" adopté par le Conseil des ministres du 23 mars 1990 prévoit, pour la période 1991-1995, 30.000 logements supplémentaires à un rythme de 6.000 logements par an, suivant la procédure des prêts locatifs aidés (P.L.A.) gérée par le ministère de l'Équipement et du logement. 115 millions de francs sont inscrits à ce titre au budget de ce ministère comme participation de l'Éducation nationale. 6.500 logements ont été construits en 1991, 9.600 en 1992 et 9.600 sont prévus pour 1993.

Chaque année, 160 millions de francs doivent être mobilisés pour la mise en oeuvre de ce plan dont 80 millions de francs pour la maintenance normale (40 millions de francs de l'État et autant par autofinancement des C.R.O.U.S.).

Evolution du logement en cités universitaires depuis 1985

Année	Nombre total de lits subventionnés (1)	Subvention totale en francs	Subvention par lit et par mois (en francs) (2)	Redevance mensuelle acquittée par l'étudiant (en francs)
1985	111 908	223 671 460	210,39	450
1986	111 949	232 426 198	218,60	469
1987	112 915	215 485 825	216,68	493
1988	113 597	191 085 825	199,68	517
1989	109 962	191 085 825	182,92	532
1990	109 361	191 085 825	183,93	548
1991	107 566	191 085 825	186,99	571
1992	107 980	191 085 825	186,28	588
1993	108 000	210 085 825	204,76	606

(1) Par ailleurs, le nombre de lits non subventionnés atteint environ 7% des lits subventionnés.

(2) Sur la base moyenne de 9,5 mois d'occupation par an.

Votre Commission, à plusieurs reprises, a déploré l'état d'entretien souvent délabré de certains équipements sociaux et l'insuffisance du potentiel global d'accueil des étudiants dans les cités universitaires.

L'accroissement rapide des effectifs conserve à ces observations toute leur actualité, d'autant que l'enchérissement corrélatif des loyers du secteur privé augmente la demande de logements étudiants.

La modicité des bourses d'études supérieures d'une part, et l'étroitesse du parc des logements en cité universitaire constituent ainsi deux freins à la mobilité géographique des étudiants. Il faut encore une fois souligner le caractère assez paradoxal de cette évolution puisque la diversification considérable des filières et des enseignements entre les différentes universités françaises exigerait au contraire le développement de formules spécifiques d'accueil à proximité des établissements concernés.

Au cours de l'année 1991, l'Observatoire de la vie étudiante, créé en février 1989, a étudié plus particulièrement le problème du logement des étudiants.

A compter de 1992, le budget étudiant, élaboré et publié par l'Observatoire de la vie étudiante, donnera lieu à un rapport

annuel qui servira de base aux discussions entre le ministère de l'éducation nationale et ses partenaires.

Comme pour les restaurants universitaires, il est à noter que, en francs constants, malgré le redressement très partiel opéré cette année, la subvention de l'État a diminué depuis 1981 tandis que la redevance mensuelle acquittée par l'étudiant a augmenté.

SECONDE PARTIE

LES OBSERVATIONS CRITIQUES

DES RAPPORTEURS SPECIAUX

Au cours des années 1989 à 1993, le budget de l'éducation nationale est caractérisé à la fois par l'étroitesse de la marge de manoeuvre financière qu'il laisse à une réorientation de ses objectifs, par l'absence de vision politique d'ensemble, par l'affichage d'ambitions déconnectées des réalités, par l'abandon d'une formation de qualité pour les enseignants, par l'appel à la générosité des collectivités territoriales pour renflouer l'Etat au-delà du partage de compétences défini par les lois de décentralisation, et par la mise à l'écart du Parlement auquel l'information est mesurée.

Il apparait donc à vos rapporteurs spéciaux qu'il est urgent de réfléchir à une autre vision de l'éducation nationale, pour permettre à l'Etat de reprendre l'initiative afin d'assurer à tous un enseignement d'une qualité incontestable.

I - L'ETROITESSE DE LA MARGE DE MANOEUVRE FINANCIERE DU MINISTERE

Le poids des services votés par rapport au total des crédits de l'éducation nationale avoisine les 98 %. De plus, l'utilisation même de ces crédits de l'éducation semble davantage dicté par les techno structures politiques et syndicales que par le ministre lui-même. Certes, au fil des années les crédits ont augmenté, mais les besoins ont également cru de manière importante, ce qui n'a pas permis d'être assez à l'écoute du réel et de s'adapter avec toute la rapidité souhaitable. Trop souvent, l'allocation des crédits a simplement accompagné la montée des besoins, dans le meilleur des cas, au lieu d'être dictée par une volonté de réforme. Or, à structure et objectifs inchangés, la progression des crédits ne pourra être éternelle, il faudra bien se décider à ne pas toujours dépenser davantage mais plutôt à dépenser mieux.

II - L'ABSENCE DE VISION POLITIQUE

Cette absence se manifeste trop souvent, qu'il s'agisse de planifier le recrutement des personnels, de revaloriser la situation de ceux-ci ou encore de remodeler la carte universitaire.

La non-publication du plan de recrutement prévu par la loi de 1989

Les douze millions d'élèves de l'enseignement scolaire et les deux millions d'étudiants méritent que leur sort soit pris en considération à travers l'élaboration d'une conception politique d'envergure à long terme.

Telle avait été l'ambition affichée de la loi d'orientation de 1989 qui, en particulier, prévoyait l'élaboration et la publication d'un plan de recrutement sur cinq ans des personnels de l'éducation nationale.

A ce jour, près de trois ans plus tard, aucun plan de recrutement ne semble avoir été élaboré ; en tout cas, aucun document de ce type n'a été rendu public, ni aucune étude détaillée sur ce thème remise au Parlement.

Or, le plan pluriannuel de recrutement encore attendu à ce jour doit indiquer de façon précise le nombre de postes offerts aux différents concours et dans chaque discipline.

Vos rapporteurs spéciaux ont simplement obtenu, en réponse aux questionnaires budgétaires, l'indication selon laquelle il serait nécessaire de recruter 13.000 professeurs des écoles par an jusqu'à l'an 2000 et environ 17.000 professeurs du second degré, ce qui porte à 30.000 le nombre de recrutements considérés comme indispensables compte tenu des départs à la retraite et de l'évolution démographique des élèves et des étudiants.

Toutefois, de 1989 à 1993, le rythme de création d'emplois n'ayant été que de 8.000 par an en moyenne, il serait donc plus que jamais souhaitable d'obtenir du ministère des informations régulières et détaillées sur les postes budgétaires créés et ceux réellement occupés. En effet, bien souvent, des postes ne sont créés que pour financer des crédits d'heures supplémentaires.

Il faut aussi s'interroger sur les flux d'étudiants en Instituts Universitaires de Formation des Maitres (I.U.F.M.), car en l'absence d'élaboration d'un plan de recrutement, c'est le rythme des sorties d'enseignants diplômés qui tiendra lieu de planification. Or, compte tenu de l'improvisation qui caractérise depuis l'origine la mise en place et le fonctionnement de ces instituts, il semble quelque peu aventureux de leur laisser en plus la tâche de planification que le ministère de l'éducation nationale n'a pas été à même d'accomplir depuis 1989.

La revalorisation de la situation des personnels de l'éducation nationale

A travers le "plan Jospin" et le "protocole Durafour", la revalorisation de la situation des personnels de l'éducation nationale a été entreprise à grande échelle. Le coût de ces opérations pèse lourdement sur le budget de l'éducation nationale, mais les considérations relatives à la qualité de l'enseignement n'ayant pas été retenues comme des objectifs prioritaires de ladite revalorisation, les personnels n'ont pas vraiment été sensibles à l'énorme effort financier consenti au niveau global et des difficultés de recrutement demeurent.

Tardivement, une tentative a été menée d'opérer un encouragement sélectif du recrutement à travers l'attribution d'allocations par les I.U.F.M., nombre de ces allocations étant modulées selon le caractère déficitaire ou non de telle ou telle région pour le recrutement d'enseignants dans certaines disciplines.

Vos rapporteurs spéciaux se demandent s'il n'aurait pas été opportun de prévoir dès l'abord une réforme fondée sur la nécessité d'encourager des recrutements dans les disciplines les plus déficitaires pour garantir un enseignement de qualité.

L'implantation de nouvelles universités ou d'antennes universitaires

Les opérations d'implantation d'antennes universitaires ou les décisions de créations de nouvelles universités ne semblent pas avoir été dictées par un souci constant d'aménagement du territoire, en effet fréquemment ces

implantations résultent d'événements locaux ou de modes éphémères plutôt que d'une étude raisonnée de l'offre et de la demande, tant au niveau national qu'au niveau local.

Un exemple particulièrement illustratif peut être fourni à travers les quatre nouvelles universités de la région parisienne dont la décision de création ne semble pas avoir été accompagnée d'une réflexion d'ensemble comprenant, par exemple, l'implantation de logements étudiants à proximité et en nombre adéquat. Une étude récente sur les conditions de vie des étudiants rappelle que la région parisienne est celle où les étudiants rencontrent le plus de difficultés pour se loger.

III - LES AMBITIONS AFFICHEES SONT TROP DECONNECTEES DES REALITES

80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat

Depuis 1989 un objectif en forme de slogan justifie toutes les actions : il faut mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Telle est la toile de fond de la plupart des réformes proposées.

Vos rapporteurs spéciaux ont, l'un et l'autre, déjà eu l'occasion de dénoncer le caractère fallacieux de ce slogan. En effet, pour le ministère, cette formule n'a jamais voulu dire que 80 % d'une classe d'âge obtiendrait le baccalauréat, encore moins le baccalauréat général. La formule signifie que 80 % d'une classe d'âge doit parvenir en classe terminale quelle que soit la section de ladite terminale et quels que soient les résultats au baccalauréat.

De nombreuses critiques ont été émises contre une telle conception puisque, par exemple, l'âge auquel cette obligation serait remplie n'est pas indifférent. En fait, ces 80 % signifieraient simplement que la longueur du parcours accompli par les flux d'élèves dans l'enseignement scolaire est identique pour 80 % d'entre eux même si la vitesse de circulation peut différer de l'un à l'autre. Tout a été fait cependant pour accélérer cette vitesse afin d'atteindre les 80 % le plus tôt possible grâce à l'absence quasi-totale de redoublements.

Curieusement, au fur et à mesure que l'objectif semble, en dépit de tout, vraiment difficile à atteindre, des interprétations divergentes du slogan initial apparaissent. C'est ainsi qu'en

réponse au questionnaire budgétaire, à la question sur le niveau de recrutement à assurer chaque année jusqu'à l'an 2000, il est précisé de manière incidente que les chiffres fournis sont calculés à partir de l'hypothèse de 74 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

A l'affichage d'un objectif quelque peu irréaliste, ont succédé les abandons larvés et les informations communiquées comme par inadvertance. Cela fait regretter qu'une étude suffisante n'ait pas été entreprise au moment opportun sur un sujet d'une telle ampleur qui ne saurait pourtant s'accommoder d'une improvisation.

Vers le corps unique des maitres

Ces dernières années, beaucoup d'acteurs de l'éducation nationale semblaient avoir le sentiment que la fusion de tous les maitres en un corps unique résoudrait nombre de problèmes, en particulier ceux liés au niveau disparate des élèves. Pour favoriser l'émergence d'un tel corps, les Instituts Universitaires de Formation des Maitres ont été créés, les concours internes ont été élargis.

Les premiers résultats de ces actions semblent montrer que la politique suivie tarde à porter ses fruits. En effet, la désaffection pour les concours de recrutement, même si elle n'est pas générale, est tout de même bien réelle.

La volonté d'accélérer la circulation du flux des élèves et des étudiants à l'intérieur du système scolaire

Les objectifs à atteindre semblent avoir été conçus pour accélérer la circulation du flux des élèves dans le système éducatif : il en est ainsi de la création des cycles à l'école maternelle, comme à l'école primaire, de la suppression *de facto* des redoublements tout au long du cursus, de l'admission d'élèves de douze ans en sixième abstraction faite de leur niveau. Est-ce trop demander que de vouloir instaurer avant l'entrée en sixième un contrôle pour vérifier quels élèves savent lire, écrire et compter ? A l'inverse, procéder à une évaluation en sixième, cela revient à constater, le cas échéant, des lacunes que plus aucun enseignant n'a vraiment la possibilité de corriger.

Il en va de même de l'évaluation envisagée au début de la classe de seconde et non à la fin de la classe de troisième.

Dans le même esprit, la réforme du premier cycle des enseignements universitaires, qui crée des unités de valeurs capitalisables et des passerelles multiples, prévoit aussi la suppression des notes éliminatoires, et multiplie les diplômes aux différents stades de la scolarité pour réduire le nombre des sorties sans diplôme.

Il s'agit certes là de moyens efficaces d'un point de vue statistique pour afficher, par exemple, un effectif limité de jeunes ayant quitté le système scolaire sans qualification. Le ministère se targue déjà d'avoir fait tomber ce chiffre en-deçà des 100.000 élèves par an. Peut-être faudrait-il y regarder de plus près ?

Le système de prêts aux étudiants

Lorsque le gouvernement a créé l'actuel système de prêts aux étudiants, le Sénat avait préféré demander la discussion de deux propositions de loi émanant respectivement des sénateurs Gruillot et Loridant, mais le gouvernement avait opposé l'article 40 de la Constitution à cette discussion.

La mise en place du système de prêts a été particulièrement lente : les quatre banques sollicitées se sont engagées à placer un contingent de 36.000 prêts.

A ce jour, le système gouvernemental ne représente pas vraiment une réussite puisque d'après des informations publiées dans la presse, seulement 64 prêts auraient été alloués...

Vos rapporteurs spéciaux continuent de penser que le système préconisé par le Sénat aurait été de loin préférable et ils se demandent avec inquiétude s'il n'a pas été indécent de présenter un tel système de prêt comme un élément essentiel du plan social en faveur des étudiants du 27 mars 1991.

Que reste-t-il des critères sociaux et pédagogiques qui devaient servir à attribuer lesdits prêts ?

IV - UNE CATASTROPHE PEDAGOGIQUE MAJEURE : LES I.U.F.M.

La création des I.U.F.M. témoigne de l'abandon volontaire d'une formation de qualité pour les enseignants .

Dès l'origine du projet de création des Instituts Universitaires de Formation des Maitres, vos rapporteurs spéciaux s'étaient inquiétés de plusieurs aspects de cette réforme. Le Gouvernement avait été sourd à toute critique.

Aujourd'hui, alors qu'il est de notoriété publique que l'expérimentation tentée d'abord dans trois I.U.F.M. n'avait pas été concluante, il apparait irresponsable que, sans attendre l'évaluation de cette prétendue expérimentation, la catastrophe ait été étendue à toute la France. Les craintes initialement formulées par vos rapporteurs spéciaux étaient plus que fondées.

Tous les futurs enseignants sont concernés.

Dès l'examen de la loi de finances pour 1991, le rapporteur spécial pour l'enseignement scolaire s'était interrogé sur le coût de l'éparpillement des I.U.F.M. entre les divers sièges des anciennes écoles fusionnées. Obtenu, après beaucoup de difficultés, le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale avait estimé qu'il était nécessaire de prévoir un abondement important au titre des dépenses de frais de déplacement qui seraient bien supérieurs à la somme des moyens des établissements rassemblés.

Il avait été noté également qu'il serait coûteux d'adapter les locaux aux exigences nouvelles des I.U.F.M., tout en maintenant en service les anciennes structures.

Un contrôle budgétaire mene par la commission des finances du Senat :

Les deux rapporteurs spéciaux avaient alors mené un contrôle budgétaire qui avait confirmé qu'il y avait des raisons de craindre à la fois l'émergence artificielle d'une culture commune entre tous les enseignants, une sélection des candidats reposant sur trop de critères subjectifs, voire des éléments touchant à la vie privée -comme l'appartenance à une association ou l'exercice d'un "hobby"-et un coût aussi lourd que mal maîtrisé prélevé en partie sur les ressources des universités et sans leur accord.

Est-il acceptable moralement et juridiquement que l'attribution d'une allocation de deniers publics et l'admission en I.U.F.M. s'opèrent sur simple examen d'un dossier suivi d'un entretien de motivation ?

Est-il exact que la totalité des moyens en crédits et en postes nécessaires à la préparation au CAPES ont été affectés aux I.U.F.M. et que ce soit leur reversement aux universités - et non leur versement aux I.U.F.M. - qui soit subordonné à une convention avec les I.U.F.M., alors que la loi de 1984 confie aux universités la formation des maîtres ?

Si telle est bien la situation, comment l'inspection générale de l'administration peut-elle rester muette sur ce point ?

Vos rapporteurs spéciaux s'étaient aussi inquiétés du niveau de recrutement des professeurs, de la finalité mal définie des enseignements, et de l'absence de suivi de la formation du jeune enseignant.

Vos rapporteurs spéciaux s'étaient surtout étonnés de l'absence de toute obligation d'enseigner qui devrait pourtant en toute logique accompagner l'attribution d'allocation. Mais il est vrai que le ministre lui-même croyait qu'une telle obligation existait.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale :

Cette année, au mois de mars 1992, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, dans son rapport annuel public, a consacré un chapitre à la nouvelle formation des maîtres mise en place par les I.U.F.M.

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté avec tristesse que leur constat pessimiste était en tout point confirmé par l'inspection générale.

L'inspection générale relève par exemple que "la tâche des responsables des I.U.F.M. qui ont dû, pendant longtemps, construire un I.U.F.M. sans connaître ni les règles fondamentales du jeu ni les personnes sur lesquelles ils pourraient compter est lourde." Pour les personnels : "la démarche pragmatique, inhabituelle, est apparue longtemps désécurisante." Citant un professeur, l'inspection générale note : "J'avance masqué dans un I.U.F.M. opaque".

Et l'inspection générale de préconiser : "le projet I.U.F.M. suppose, afin de rendre possible une nouvelle dynamique de la

formation, que chacun des partenaires soit reconnu dans son identité nouvelle. Or, ni localement, ni nationalement, ce travail n'a été conduit. En somme, l'autorité politique aurait dû, à la fois saluer la grandeur et l'efficacité des anciennes formations, montrer que les compétences acquises ne seront pas gaspillées, mieux expliquer la nécessité de fonder une nouvelle formation des enseignants, parce que l'École telle qu'elle est aujourd'hui a besoin d'enseignants de type nouveau."

L'inspection générale a tenté un recensement des principales difficultés rencontrées par les I.U.F.M. dont la tâche est énorme : "L'I.U.F.M. déploie une énergie considérable, mais il lui reste une montagne de problèmes à résoudre." En particulier, "L'I.U.F.M. hérite d'un potentiel humain très divers, très contrasté... Les dysfonctionnements financiers sont au départ nombreux... Il est alors impératif de mettre en place un système performant de communication... Les I.U.F.M. abordent ces problèmes en ordre dispersé et avec des moyens le plus souvent insuffisants. La tâche quotidienne devient particulièrement lourde quand les lieux d'exercice sont multiples - souvent une demi-douzaine - et éloignés du centre d'une cinquantaine de kilomètres, parfois de plus d'une centaine. Les déplacements des personnels (comme ceux des étudiants) doivent être nombreux...".

Au-delà de ces difficultés multiformes qui constituent autant de handicaps pour une expérience devenue nationale, l'inspection générale a identifié quatre problèmes majeurs, après avoir noté de manière liminaire, que : "Le projet I.U.F.M. dans sa spécificité, n'a pas encore suscité ses "croisés". Il reste donc à résoudre les problèmes liés à la constitution de l'équipe de direction aux moyens, au recrutement et à la communication.

Autour des directeurs d'I.U.F.M. ont été créés des postes de directeurs-adjoints, pas tout à fait choisis par les directeurs, ce qui aboutit parfois à des équipes peu harmonieuses ou manquant de cohésion, d'autant que "certains directeurs-adjoints continuent à parler et à agir comme s'ils représentaient non l'I.U.F.M. mais les membres de leur corps d'origine" (exemple : directeur d'école normale).

Quant aux moyens "Les I.U.F.M., loin d'être capables de mettre en oeuvre une politique renforcée de la formation disposeront sans doute de ressources moindres que ne pouvait le laisser espérer la simple addition des moyens existants... Or les I.U.F.M. doivent non seulement faire vivre l'ensemble des "antennes", mais aussi, un centre fédérateur. Les moyens hérités des C.P.R. sont insignifiants." Alors qu'il s'agit "d'encadrer un public beaucoup plus nombreux que celui des ex écoles normales".

De plus, *“les I.U.F.M. doivent encadrer, sans personnel ni locaux supplémentaires, non seulement les futurs professeurs des écoles, mais encore les futurs professeurs des collèges et lycées. Pourront-ils faire face ? En tout état de cause, ils manquent cruellement de personnels de catégorie A capables de maîtriser l'organisation de la formation... Les budgets de fonctionnement seront-ils suffisants ?”*

Et l'inspection générale de conclure à propos des moyens : *“il est absolument nécessaire de chiffrer par I.U.F.M. et nationalement, sur trois ou cinq ans, les coûts supplémentaires (postes, fonctionnement, investissements...) qui sont la conséquence de la création des I.U.F.M. Un bilan exhaustif et sérieux est impératif, il déterminera des ajustements plus ou moins grands des politiques.”*

Malheureusement, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater, pour le déplorer, qu'aucune annonce du lancement d'une telle étude ne figure dans les réponses aux questionnaires budgétaires, ni dans les propos tenus par le ministre à la commission lors de son audition. Ni les rapporteurs spéciaux, qui avaient émis un souhait analogue, il y a déjà deux ans, ni l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale ne semblent être écoutés quand ils se risquent à émettre un avis sur leur thème de prédilection et dans leur domaine de compétence.

A propos du recrutement, l'inspection générale note que *“la création des I.U.F.M. provoque une ponction accrue dans le vivier limité des licenciés”* puisque ce *“vivier”* devient également celui du recrutement des professeurs des écoles alors que la nécessité de recruter les professeurs des écoles à ce niveau reste à démontrer de l'avis de vos rapporteurs spéciaux. Or, dans certaines académies, plus de 40 % des reçus en école normale n'étaient pas titulaires du D.E.U.G. mais d'un B.U.T. ou d'un B.T.S. L'inspection générale insistait sur l'urgence des décisions à prendre concernant cet *“amont”* de l'I.U.F.M. et elle indiquait que la conférence des présidents des universités envisageait la création de diplômes adaptés à ces publics dans le cadre de la réforme de l'université engagée.

L'inspection générale notait ensuite un paradoxe du système mis en place par les I.U.F.M., à savoir la régionalisation larvée du recrutement des enseignants. En effet, comment les I.U.F.M. pourraient-ils mettre en place avec profit une formation adaptée aux problèmes spécifiques de l'académie si les étudiants qu'ils forment peuvent aller enseigner ailleurs ? De plus *“la maîtrise des flux pose enfin le problème du rapport entre le nombre d'étudiants à admettre en première année et le nombre d'étudiants prescrit à l'I.U.F.M. en seconde année.”*

L'inspection générale relève aussi la difficulté de faire cohabiter de futurs instituteurs et de futurs professeurs des écoles en constatant : *"il faudra à l'I.U.F.M. beaucoup de sagesse et d'imagination pour maîtriser leur gestion et leur formation tout en assurant le suivi individualisé de l'itinéraire de chacun."*

Enfin, concernant la communication, l'inspection générale insiste sur l'effort considérable à mener, bien au-delà de la simple information.

Vos rapporteurs spéciaux insistent aussi sur la convergence de leurs analyses avec celles de l'inspection générale quant au contenu de la formation avec le risque de voir l'I.U.F.M. se transformer en une sorte d'université consacrée exclusivement à la pédagogie, mais pour autant, peu efficace. Au contraire, *"une formation scientifique de haut niveau, clairement maîtrisée, doit induire des capacités professionnelles. Il appartient à la formation universitaire de fournir les outils de la transmission du savoir."*

Les I.U.F.M. ont pour ambition d'inculquer à tous les enseignants une culture commune, mais les innovations tentées en la matière appellent un jugement nuancé car, observe l'inspection générale : *"l'urgence et la hâte le plus souvent, quelquefois une irrévérence pionnière, sympathique mais peu réfléchie, explique que la mise en place des innovations ait été insuffisamment méditée. La définition de "la culture commune" reste encore problématique."*

De manière un peu inattendue, après le constat, sévère mais juste, rappelé ci-dessus, l'inspection générale estime que : *"le détour par l'échec était sans doute nécessaire"* et que *"l'évaluation des tentatives conduites dans les trois I.U.F.M. expérimentaux pour transmettre cette culture commune indique les impasses à éviter... mais que cette même évaluation "signale aussi de fructueuses orientations"*.

Sur ce point essentiel, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent partager le point de vue de l'inspection générale, l'expérience ayant été généralisée à toute la France avant même que l'analyse des résultats ait été esquissée et alors que les critiques formulées, de première importance, justifiaient la remise en question de la réforme lancée.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des difficultés, l'articulation de la formation dispensée par les I.U.F.M. avec la formation sur le terrain n'a pas été suffisamment préparée. En effet, autant pour le premier degré il existe déjà un réseau de la formation avec ses écoles annexes et d'application et ses instituteurs maîtres formateurs diplômés, autant pour le second degré ce réseau de

formation "n'est actuellement qu'un fantôme puisque les stagiaires servent essentiellement à pallier la pénurie d'enseignants."

Compte tenu de ces évolutions et de la manière incohérente avec laquelle cette réforme a été conçue puis appliquée, vos rapporteurs spéciaux ne craignent pas de réaffirmer qu'il s'agit là d'une catastrophe pédagogique majeure à endiguer de toute urgence.

La volonté du Syndicat national des instituteurs (S.N.I.) de renforcer son audience à travers la création des I.U.F.M., moule de formation unique de tous les enseignants, sorte d'avatar de l'idée de corps unique des maîtres de la maternelle à la terminale, a mis gravement en péril la formation donnée aux futurs enseignants et donc le système éducatif en son entier.

Ce phénomène devrait être dénoncé sans ambiguïté et non démenti, voire même couvert, par les plus hautes autorités responsables, qui semblent avoir adopté la formule : "I.U.F.M. ? circulez ! il n'y a rien à voir !".

Le niveau des concours de recrutement

Malgré les affirmations réitérées du ministère selon lesquelles tout irait pour le mieux, il n'en demeure pas moins que beaucoup de postes mis aux concours ne sont pas pourvus, malgré une indéniable indulgence des jurys puisque les derniers reçus sont parfois admis avec des moyennes proches de 6 ou 7 sur 20.

En fait, la baisse des inscriptions au CAPES en 1991-1992, en dépit des efforts pour la dissimuler, a concordé avec la généralisation de l'expérience des I.U.F.M. qui étaient censés aussi mettre fin à la crise de recrutement d'enseignants qualifiés.

A l'inverse, il conviendrait de rappeler aux candidats potentiels que l'inscription au CAPES n'exige nullement d'être inscrit dans un I.U.F.M.

L'importance du nombre des maîtres auxiliaires

Alors que l'effectif de ces personnels avait décru, ce nombre augmente à nouveau de manière rapide et continue depuis quelques années, et approche maintenant les 40.000. Il va de soi qu'il faut tenir compte de cette donnée pour apprécier la gestion des effectifs et des créations de postes dans l'éducation nationale. La tentation de titulariser le plus grand nombre d'entre eux sera grande compte tenu des pressions exercées. Déjà les normes de recrutement des concours internes ont été assouplies pour favoriser l'intégration des maîtres auxiliaires.

V - L'APPEL CROISSANT A LA GENEROSITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Au-delà des lois de décentralisation, l'Etat a de plus en plus tendance à solliciter les collectivités territoriales pour financer des dépenses d'éducation qui sont pourtant de son ressort. Il est vrai que, dans un souci d'efficacité, et souvent avec l'appui des familles, les collectivités territoriales, volent volontiers au secours de l'Etat en ce domaine.

Certes, la prise en charge des collèges par les départements et des lycées par les régions a montré que les collectivités territoriales étaient capables de réussir en peu de temps là où l'Etat avait échoué après de longues années.

Toujours est-il que l'Etat cherche des cofinanceurs pour tous les niveaux de l'éducation.

Le problème se pose déjà pour les crèches et les écoles maternelles. En principe, l'accueil ne se fait à l'école maternelle qu'à partir de l'âge de trois ans, mais en pratique l'Etat a souhaité abaisser cet âge à deux ans et souplement, dans le cadre des possibilités existantes, et aussi dans les zones d'éducation prioritaires. En réalité, la situation varie sur tout le territoire, Ce relatif flou sur l'âge d'admission à l'école n'est pas sans conséquences financières puisque ce sont les collectivités locales qui paient les crèches et l'Etat qui finance l'enseignement primaire.

Les collectivités territoriales sont par ailleurs très fortement sollicitées au niveau de l'école primaire puisqu'elles sont de plus en plus priées d'aider les écoles dans l'enseignement de l'éducation physique et sportive, des disciplines artistiques, des langues vivantes étrangères, de l'informatique.

Pour l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse des Instituts Universitaires de Technologie, d'antennes universitaires ou d'universités, l'importance du financement local joue un rôle incitatif, voire déterminant.

Si l'on considère la mise en oeuvre du plan Université 2000 qui fait la fierté du ministère, il apparaît que l'État compte sur les régions pour financer la moitié de ce plan mais que localement, le principe de parité connaît de nombreuses exceptions surtout, il faut le dire, en faveur de l'État.

De plus, il semblerait que l'État ait maintenant l'ambition de restaurer rapidement les bibliothèques universitaires, et qu'il se tourne pour cela aussi vers les collectivités territoriales.

Il est vrai qu'en la matière il y a urgence, puisque, en réponse aux questionnaires budgétaires, le ministère a communiqué des comparaisons internationales qui sont loin d'être à l'avantage de la France.

En effet, les bibliothèques universitaires françaises ont dépensé en 1990, en achats documentaires, 150 francs par étudiant tandis que les bibliothèques universitaires allemandes dépensaient 641 francs et les bibliothèques universitaires anglaises 920 francs. En réalité, pour acquérir un volume par étudiant et par an et s'abonner à un titre de périodique pour 5 étudiants, 500 francs par an seraient nécessaires.

Curieusement, au moment où l'État sollicite toujours davantage les collectivités territoriales, il manifeste une certaine incompréhension des réalités locales.

Il en est ainsi tout particulièrement en matière de regroupement scolaire, dans la mesure où l'État préfère, on ne sait pourquoi, les regroupements scolaires unifiés aux regroupements scolaires éclatés alors que le ramassage scolaire rend tout à fait possible les regroupements scolaires éclatés, qui évitent de fermer des écoles. Or, le lien affectif unissant les communes à leur école est très fort et il ne doit pas être méconnu.

Quant aux collèges, même si les petits collèges ne comptant que cinquante, cent, voire cent cinquante élèves, sont très difficilement viables, et si leur fermeture doit être envisagée à plus ou moins long terme, il serait souhaitable de n'arriver à cette solution que de manière progressive en ayant recours, là aussi, à des regroupements partiels préalables.

VI - LA MISE A L'ECART DU PARLEMENT

Le Gouvernement se satisfait trop facilement du rythme de la discussion budgétaire. Hormis les mois de septembre et octobre au cours desquels les réponses aux questionnaires budgétaires sont envoyés aux assemblées, puis les mois de novembre et décembre au cours desquels se déroule la discussion budgétaire elle-même, le reste de l'année s'écoule sans que le ministère ait vraiment le souci d'informer régulièrement et complètement le Parlement.

Mises à part les publications que le Sénat reçoit traditionnellement au rythme de leur parution, les rapports demandés par le ministre ne sont pas toujours communiqués aux rapporteurs spéciaux compétents.

Même les rapports qui paraissent tout au long de l'année de manière tout à fait traditionnelle, ne sont communiqués au Parlement qu'à sa demande, il en est ainsi par exemple des excellentes études du Comité National d'Evaluation.

VII - UNE NOUVELLE POLITIQUE POUR L'EDUCATION

Il résulte des difficultés majeures analysées ci dessus par les rapporteurs spéciaux qu'il est temps de mettre en place une nouvelle politique pour l'éducation.

Des exemples de cette urgence peuvent encore être trouvés, notamment à travers la nécessité de réorganiser la gestion des personnels. Alors que le ministère de l'éducation nationale est le ministère qui compte le plus grand nombre d'agents, le système informatisé de gestion de ces personnels présentait de graves lacunes que la Cour des comptes et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale avaient dénoncées et qui sont enfin, paraît-il, sur le point d'être comblées.

Par ailleurs, le développement des études et de la prospective doivent encore être améliorés pour doter l'éducation nationale d'indicateurs d'efficacité plus performants - ne plus s'en remettre par exemple, faute de mieux, aux tests effectués par l'armée lors des "trois jours", mais suivre des cohortes d'élèves et d'étudiants sur plusieurs années pour apprécier leur insertion professionnelle et s'intéresser de manière très approfondie aux performances et aux méthodes éducatives des pays étrangers

européens en priorité, mais aussi aux Etats-Unis et au Japon et ce sans attendre les études trop peu fréquentes de l'O.C.D.E..

A cet égard, votre commission des finances, grâce à l'appui toujours très efficace de la Cour des comptes, contribuera à faire la lumière sur le financement de l'enseignement supérieur en France à travers l'enquête qui vient d'être demandée à la Haute Juridiction par le Président de la commission des finances.

Sur ce point, il apparaît souhaitable à vos rapporteurs spéciaux, compte tenu de la poursuite des études très au delà de l'âge de l'obligation scolaire, de repenser la répartition du financement de l'éducation entre ses différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés, c'est ainsi que la part des familles apparaît en augmentation dans l'enseignement supérieur alors qu'il semblerait souhaitable au contraire de la diminuer, et peut-être d'envisager un partenariat plus poussé avec les entreprises qui bénéficieront du bon niveau de formation des personnes recrutées.

Vos rapporteurs spéciaux ont aussi, par ailleurs, le désir que soit reexaminée la règle de la parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé afin de donner à celle-ci toute sa portée et donc un contenu plus effectif. Une réelle égalité entre les deux systèmes d'enseignement passe par l'octroi aux collectivités locales du droit de garantir les emprunts contractés par les établissements d'enseignement privé pour construire ou entretenir leurs locaux.

En matière de décentralisation, l'idéal serait d'aboutir à un équilibre entre l'hyper-centralisation génératrice de paralysie, et l'émiettement porteur d'inefficacité. La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales se fait selon le principe : qui paye décide. Il a déjà été exposé plus haut qu'en matière d'éducation nationale, le principe de répartition des compétences ne cesse de connaître des entorses, les collectivités territoriales payent souvent plus qu'elles ne devraient sans en retirer une véritable augmentation de leur pouvoir de décision. En revanche, le risque existe de voir le contribuable payer deux fois sans que l'investissement auquel il participe s'insère toujours harmonieusement dans un schéma national ou régional.

Un exemple de cette difficulté est donné par les lycées professionnels spécialisés situés à de faibles distances mais dans des régions différentes. En pratique, les élèves conseillés par leurs parents, désertent les établissements antérieurement équipés si un nouveau lycée est ouvert avec les équipements les plus modernes.

De plus, la situation des maitres directeurs mérite d'être revue. D'une part parce que en-dessous d'un certain nombre de classes

ils n'ont droit à aucune décharge horaire d'enseignement malgré un travail administratif important, et, d'autre part, parce que responsables de la bonne marche d'un établissement scolaire il faut leur donner les moyens d'en être véritablement les directeurs à la tête d'une équipe d'enseignants.

Enfin, pour l'immédiat, un audit approfondi de l'impact de la création des I.U.F.M. sur la formation des enseignants doit être mené.

Réunie le mercredi 4 novembre 1992, le mardi 10 novembre 1992, puis le jeudi 19 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé d'une part, sur le rapport de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial du budget de l'Éducation nationale I - Enseignement scolaire, et, d'autre part, sur le rapport de M. Jean Clouet, rapporteur spécial du budget de l'Éducation nationale II - Enseignement supérieur, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Éducation nationale pour 1993.

Réunie le mardi 24 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a maintenu les décisions prises antérieurement.