

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

F A I I

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 1981, adopté par l'Assemblée Nationale,

Par M. Maurice BLIN,

Senateur,

Rapporteur general.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 12

EDUCATION

Rapporteur spécial : Gérard DELFAU

(1) *Cette commission est composée de* MM. Edouard Bonnetous, *président* ; Henri Dufaure, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Fegouze, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Petreim, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur general*, René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillaudet, Jean Chamani, René Chazelle, Marcel Debatge, Gérard Deltau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Heon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anket Ue Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Momen, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin

Voir les numeros

Assemblée Nationale : (6^e législ.) 1933 et annexes, 1976 (annexes 18 et 19), 1977 (Tome VIII) et in-8 , 359.

Senat : 197 (1980-1981)

Loi de finances. — *Bourses. Constructions scolaires. Education. Enseignants. Enseignement prive. Transports scolaires.*

SOMMAIRE

INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS POUR 1981	3
I. — Les dépenses ordinaires	5
II. — Les dépenses en capital	10
Chapitre premier : REDEPLOIEMENT DES MOYENS OU AMELIORATION DU SERVICE EDUCATIF ?	13
I. — Les effets de la démographie	14
A. — L'évolution des effectifs	14
B. — Projections d'effectifs et hypotheses demographiques	17
C. — Observations	19
II. — Les missions de l'école	20
A. — La consolidation de la démocratie	20
B. — Les compensations socio-economiques	21
C. — Les exigences économiques de demain	22
III. — L'amélioration du système éducatif	24
A. — Le renforcement de l'encadrement	24
B. — L'accroissement de l'efficacité du système éducatif	26
C. — La prise en compte des besoins de formation dans le second degré	28
D. — Les conditions du développement pré-scolaire	30
E. — Les actions complémentaires	31
Chapitre II : LES PERSONNELS ENSEIGNANTS	33
1. L'amélioration de la situation des enseignants de premier degré	33
2. Les personnels enseignants du second degré : la persistance de l'auxiliarat	34
Chapitre III : LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX ETABLISSEMENTS	40
Chapitre IV : L'ACTION SOCIALE	43
I. — Les bourses	43
A. — Une dégradation préoccupante sur longue période	43
B. — La sous-utilisation des dotations	45
C. — Les améliorations envisageables	47
II. — Les transports scolaires	48
III. — Les cantines scolaires et les frais d'internat	49

Chapitre V : L'ENSEIGNEMENT PRIVE	51
I. — Description des crédits pour 1981	51
II. — Observations	53
Chapitre VI : LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES	57
I. — Les crédits demandés pour 1981	57
A. — Présentation générale	57
B. — Présentation par type d'enseignement	58
II. — Observations	60
A — La sous-consommation des dotations	60
B — Les problèmes posés par la maintenance du patrimoine immobilier	60
C. — Les économies d'énergie	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	67
ANNEXES	69
I. — L'enseignement technologique	69
II. — Les auxiliaires non enseignants	69
III. — L'aide aux élèves handicapés	70
DISPOSITIONS SPECIALES	73

INTRODUCTION

Présentation des crédits pour 1981

Le projet de budget de l'Education pour 1981 s'élève à 101,6 milliards de francs au lieu de 89 milliards en 1980, soit une augmentation de 14,2 % (les taux précédents d'accroissement du budget étaient de 10 % en 1980 et de 15,9 % en 1979).

Mais l'augmentation réelle est supérieure (15,3 %) car 845 millions de francs de dépenses de personnels ont été transférés, pour 1981, aux départements des Universités (16 814 emplois) et de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (314 emplois).

Compte tenu de ces changements d'imputation, les dépenses ordinaires progressent de 15,5 % ; les autorisations de programme sont stables et les crédits de paiement croissent de 9,6 %.

Par nature de charge, la structure du budget montre que l'importance relative des dépenses de personnel continue de s'élever :

(En %)

Nature des dépenses	1979	1980	1981
Personnels	87,96	88,93	89,50
Fonctionnement	3,80	3,88	3,80
Interventions	4,96	4,28	3,90
Investissements (CP)	3,28	2,91	2,80

Les tendances enregistrées ces dernières années confirment sur ce point une évolution que l'on peut constater sur longue période :

	1971	1976	1981	
			Sans pensions civiles	Avec pensions civiles
— Personnel	78,5 %	82,4 %	88,2 %	89,5 %
— Fonctionnement	4,2 %	4,8 %	4,3 %	3,8 %
— Subventions	6,3 %	5,3 %	4,4 %	3,9 %
Total dépenses ordinaires	89,0 %	92,5 %	96,9 %	97,2 %
Capital (C.P.)	11,0 %	7,5 %	3,1 %	2,8 %
Total (D.O. + C.P.)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Le constat qui précède n'est pas un appel à la limitation des dépenses de personnel dont on verra que le maintien est indispensable à l'amélioration de la qualité du service public éducatif.

Il doit plutôt s'analyser comme **un avertissement**. On sait, sans que le ministère puisse avancer une évaluation précise, que certains facteurs — comme les glissements pour vieillesse et technicité — emporteront un accroissement mécanique de la charge des dépenses de personnel.

A défaut d'une augmentation sensible de la part du budget consacrée à l'Education, les autres postes de dépenses — déjà considérablement atteints depuis dix ans — diminueront en-deçà des seuils compatibles avec la continuité de l'action des pouvoirs publics.

1. — LES DÉPENSES ORDINAIRES

A. — Le budget par actions

Par actions, les dépenses ordinaires se décomposent comme suit :

PROGRAMMES	Crédits votés en 1980	Crédits prévus en 1981	Variation (en %)
	(En millions de francs)		
Administration générale et services centraux	30 585	34 953	14,3
Ecoles	21 041	24 168	14,8
Collèges	17 565	20 095	14,4
Lycées	16 741	19 030	13,7
Etablissements publics autonomes	482	570	18,2
Total	86 415	98 816	14,3
Taux réel d'augmentation compte tenu des changements d'imputation budgétaire			15,5

Au regard du taux moyen comptable d'augmentation des dépenses ordinaires (14,3 %), on n'observe pas de déport excessif dans la progression des crédits par action.

Tout au plus peut-on indiquer que les écoles, où l'effectif scolaire diminue, font l'objet de plus d'attention que les lycées où cet effectif augmente.

B. — Exposé des principales mesures nouvelles

1. Les personnels

D'une année l'autre, la croissance des dépenses ordinaires s'explique à hauteur de 85 % par celle des dotations destinées au personnel.

a) *Rappel de l'incidence des mesures acquises*

Les mesures acquises représentent 5 494 MF au titre des personnels.

La majeure partie de ces dotations concerne les revalorisations des rémunérations (5 235 MF) et les dépenses de prestations sociales (259 MF).

b) *Les mesures nouvelles*

Par titre et en millions de francs, les mesures nouvelles s'établissent ainsi :

Titre III		3 293,3
— Personnel	+	3 047,7
— Charges sociales	+	74,3
— Subventions	+	125,0
— Dépenses diverses	+	46,3
a) stages (37-20, 37-30, 37-40)	+	16,3
b) examens et concours (37-22, 37-32, 37-42)	+	13,5
c) Actions spécifiques (37-93)	+	16,5
Titre IV		2 046,3
43-01 - Enseignement privé - Rémunération des personnels enseignants	+	1 902,9
41-20 - Enseignement primaire public en Nou velle-Calédonie	+	143,4
		5 339,6

c) bilan détaillé des créations et suppression d'emplois

Pour 1981, les mouvements sur les emplois sont les suivants :

CREATIONS D'EMPLOIS

	Personnels enseignants	Autres personnels	TOTAL
Reconduction, par avance, des créations d'emplois demandées dans le « collectif » de fin d'année	2 085	81	2 166
Ecoles			—
Colleges - lycées	2 085	43	2 128
Formation des personnels			—
Personnels administratifs		38	38
Accueil de nouveaux élèves à la rentrée sui- vante	420	34	454
Colleges	50	19	69
Lycées	200		200
I. E. P.	50		50
Enseignement special	120	15	135
Administration des établissements		—	—
Formation des maitres		100	100
Eleves I.D.F.N.		20	20
Conseillers pedagogiques de circonscrip- tion		50	50
Document. des ecoles normales		30	30
Renforcement des services administratifs		60	60
Poursuite d'actions spécifiques	524	317	841
Inspection		52	52
Orientation		90	90
Groupes d'aide psycho-pedagog. (GAPP)	350		350
Application de la loi du 30-6-75 (art. 5)			
Renforcement des S.E.S.			
Enseignement des migrants			
Centres de document. et d'inter. (CDD)		175	175
Transformation d'emplois (colleges)			
Musique (colleges)	62		62
Plan micro-informatique (lycées)	25		25
Enseignement des langues vivantes	87		87
Polynesie française (écoles)			
Antilles - Guyane (collèges)			
Titularisations d'instituteurs remplaçants	3 000		3 000
Total des créations d'emplois	6 029	592	6 621

SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

	Suppressions		TOTAL
	Personnels enseignants	Autres personnels	
Démographie	1 213	350	1 563
Reconduction du collectif	1 213		1 213
Mesures de rentrée		350	350
Surveillance		476	476
Reconduction du collectif		476	476
Mesures de rentrée			
Service des personnels enseignants	327		327
Mesures au 1 ^{er} -1-1980	275		275
Reconduction du collectif			
Mesures de rentrée	52		52
Services administratifs		492	492
Mesures au 1 ^{er} -1-1981		66	66
Reconduction du collectif		66	66
Mesures de rentrée		360	360
Formation des personnels	144	1 020	1 164
Mesures au 1 ^{er} -1-1980 : écoles normales	57		57
Reconduction du collectif :			
— écoles normales			
— élèves des IPES			
Mesures de rentrée :			
— écoles normales	87	400	487
— élèves des IPES		370	370
— stagiaires P.E.C.C.		250	250
— prof. de C.F.F. stagiaires			
— élèves conseillers d'orientation			
Stagiarisation des institut. de collèges	535		535
Reconduction du collectif	412		412
Mesures de rentrée	123		123
Total des suppressions d'emplois	2 219	2 338	4 557

Compte tenu de 92 suppressions résultant de régularisations diverses, le solde net des créations et des suppressions d'emplois s'établit à 1972.

Cette présentation qui émane du ministère appelle une observation : les soldes physiques et comptables ne coïncident pas.

En effet, une partie des mouvements de personnel recouvre des imputations comptables (titularisation, transfert, etc.) qui n'expriment pas exactement l'évolution des moyens à la disposition du ministère. En homogénéisant les données comptables en données physiques, on constate que le solde des créations et des suppressions d'emplois traduit un déficit net de 2102 emplois.

On rappellera que cette diminution succède à une suppression de 1848 emplois dans la loi de finances pour 1980.

Au total, en deux ans, 3950 emplois, soit 0,5 % des effectifs du ministère, ont été supprimés. Est-ce l'amorce d'une politique de réduction des personnels ?

2. Les subventions de fonctionnement

L'évolution des dépenses de fonctionnement appelle plusieurs observations :

a) Le chapitre 33-92, qui regroupe des **dépenses à caractère social** (services médicaux et sociaux, handicapés, colonies de vacances, cantines, aide aux malades, associations de secours mutuel) connaît une progression de 15,7 %.

b) **Les dotations de fonctionnement matériel** régressent de façon importante en francs constants (— 0,9 % pour 1981).

Les subventions de fonctionnement aux collèges figurant aux chapitres 36-20, 36-30 et 36-40 n'augmentent pas en proportion des charges de ces établissements, notamment des dépenses de chauffage.

c) **L'aide aux familles.** Le projet de budget comporte des ajustements en baisse de ces dotations :

— une annulation de 228,3 millions de francs sur les crédits de bourses, en fonction de la diminution du nombre prévisible des boursiers.

— une économie de 105 millions de francs qu'autorise le relèvement de la participation des familles aux dépenses de rémunération des agents d'internat et de demi-pension.

En contrepartie, la subvention de l'Etat aux transports scolaires est consolidée (175 millions de francs).

d) **L'enseignement privé.** Les dotations à l'enseignement privé sont en augmentation de 2,3 milliards de francs qui représentent pour l'essentiel :

- l'actualisation des dépenses de personnels (+ 1 728 millions);
- le rattrapage des forfaits d'externat (+ 396 millions);
- l'amélioration des retraites des maîtres sous contrat (56 millions).

Le montant de l'aide à l'enseignement privé augmente ainsi de 22 %, confirmant une progression des crédits rarement inférieure à 20 % depuis cinq ans (+ 20,4 % en 1977, + 28,5 % en 1978, + 20,8 % en 1979, + 17,8 % en 1980).

II. — LES DEPENSES EN CAPITAL

Actions	Autorisations de programmes		Crédits de paiement		Variation (en %)
	1980	1981	1980	1981	
Administration générale	80,4	73,6	68,6	77,3	12,7
Ecoles	286,8	275,7	310	484,7	56,4
Collèges	1 312,5	1 140,3	1 131,4	1 064,8	- 6
Lycées	1 230,5	1 431	1 086,8	1 226,2	12,8
Etablissements publics autonomes	12,4	2	8,8	2	- 77,3
TOTAL	2 922,6	2 922,6	2 605,6	2 855	9,6

1. Les autorisations de programmes

Les autorisations de programmes votées pour 1980 sont maintenues à niveau mais ne sont pas reconduites uniformément.

Seuls les programmes consacrés aux lycées font l'objet d'une augmentation (+ 16,2 %) au détriment des autorisations dégagées au profit des écoles, des collèges, de l'administration générale et des établissements publics autonomes.

2. Les crédits de paiement

Le volume des crédits de paiement, en progression modeste (+ 9,6 %), traduit des préoccupations diverses :

- un effort en faveur des économies d'énergie (+ 21 %).
- une attention particulière à l'égard des dotations aux formations technologiques (lycées d'enseignement professionnel) permettra d'ouvrir 12000 places dans ces établissements au lieu de 11500 en 1980, ce qui reste toutefois inférieur aux besoins dans ce domaine.
- enfin, un intérêt pour les crédits destinés à l'équipement informatique des établissements scolaires (+ de 300 %).

CHAPITRE PREMIER

REDÉPLOIEMENT DES MOYENS OU AMÉLIORATION DU SERVICE ÉDUCATIF ?

Lorsque l'on considère les moyens effectivement mis au service du ministère de l'éducation — c'est-à-dire le budget à l'exclusion des dépenses de pension civile — au regard du budget de l'Etat, on constate que ceux-ci se sont dégradés depuis cinq exercices :

1977 : 16,4 %

1978 : 15,8 %

1979 : 15,9 %

1980 : 15,2 %

Projet de loi de finances pour 1981 : 14,9 %.

A titre d'illustration, si les dotations du ministère de l'éducation pour 1981 représentaient le même pourcentage du budget de l'Etat qu'en 1977, elles comprendraient 9 000 MF de crédits de plus que les dotations de l'actuel projet de loi de finances.

La diminution relative des crédits a anticipé la baisse du nombre des personnels à la disposition du ministère. On ne peut pas rendre compte de ce plafonnement des dépenses d'éducation par un contexte de restriction budgétaire dont les effets divergent suivant les départements ministériels. Dans les faits, on discerne deux facteurs d'explication à la dégradation, en termes relatifs, des dotations du ministère :

1. La justification démographique

La baisse des effectifs à scolariser s'est amorcée depuis la rentrée 1978-1979 : 12 476 000 élèves en 1977-1978, 12 368 000 pour 1980-1981, soit un déficit de 108 000 élèves en trois ans et de 140 000 élèves pour le seul secteur public. Les projections démographiques pour 1985-1986 prévoient que le phénomène s'accroîtra.

Dans une approche immédiate des problèmes, il est compréhensible qu'on soit tenté « d'accompagner » le déficit démographique, en

assortissant sa diffusion dans les degrés et les cycles d'enseignement, de mesures, globalement restrictives de crédits, mais qui s'efforcent aussi de « redéployer » les moyens en fonction de sa progression. On peut pourtant se demander si cette politique préserve suffisamment l'avenir.

2. Les interrogations liées aux missions de l'éducation

Dans le passé, les missions du service éducatif étaient claires ; la transmission du savoir et la contribution à la formation de la personnalité trouvaient, sans heurt excessif, leur aboutissement dans la vie active. Des pressions extérieures au système éducatif ont fait naître le doute sur la capacité de ce système à mener à bien cette tâche.

On n'insistera pas sur les conséquences — que chacun peut observer sur les enfants et les adolescents — de l'audience des moyens audiovisuels, ni sur la rupture entre les émissions télévisées et les programmes scolaires. Ce problème est à lui seul l'un des principaux points d'interrogation sur le rôle de l'école dans la société d'aujourd'hui.

Est-il davantage nécessaire de rappeler que la possession d'un diplôme n'implique plus l'assurance d'un emploi — quoique les statistiques montrent qu'elle facilite toujours l'accès au marché du travail ?

Dans ces conditions, la morosité démographique a traduit sur le plan budgétaire l'indifférence et le scepticisme des esprits vis-à-vis de l'éducation.

Qu'elle constitue une orientation durable ou une tendance passagère, l'érosion relative des moyens du ministère de l'éducation doit être pesée au regard des missions assurées par le service public éducatif.

A ce titre, ni les données démographiques, ni les données socio-économiques ne justifient que la dégradation constatée depuis cinq ans se poursuive. Au contraire, les défis auxquels la société française sera confrontée dans l'avenir exigent une amélioration de la qualité du système éducatif.

I. — LES EFFETS DE LA DÉMOGRAPHIE

A. — L'évolution des effectifs

1. Les variations attendues en 1980-1981 et en 1981-1982

Enseignements public et privé confondus, les effectifs scolaires en 1980-1981 en France métropolitaine s'élèvent à 12 368 000 élèves, en régression de 46 600 par rapport à 1979-1980 (— 0,37 ‰).

L'enseignement privé accueille 2 037 000 élèves soit 16,47 % de la population scolaire.

Les variations d'effectifs par niveau d'enseignement sont les suivantes :

Niveau d'enseignement	Variation des effectifs d'élèves en 1980-1981
Préscolaire	— 15 100
Elémentaire	— 65 300
Spécial premier degré	— 4 600
Premier cycle + C.P.P.N. + C.P.A.	+ 6 500
S.E.S. + E.N.P.	+ 2 100
Deuxième cycle court	—
Deuxième cycle long	+ 26 000
S.T.S. - C.P.G.E.	+ 3 800
Total général	— 46 600

Pour 1981-1982, les prévisions d'effectifs confirment la baisse.

Mais cette projection prévoit également un rétablissement des effectifs des classes maternelles (un excédent de 24 000 élèves succédant à un déficit de 15 000 cette année) qu'il serait prématuré de qualifier de retournement de tendance :

Niveau d'enseignement	en 1981-1982
Préscolaire	+ 24 400
Elémentaire	— 109 800
Spécial premier degré	— 3 300
Premier cycle + C.P.P.N. + C.P.A.	+ 14 700
S.E.S. + E.N.P.	+ 1 900
Deuxième cycle court	— 800
S.T.S. - C.P.G.E.	+ 4 300
Total général	— 57 100

2. L'évolution en longue période

Le tableau qui suit décrit l'évolution de 1977-1978, point culminant de la démographie scolaire, à 1981-1982 (en termes de prévisions).

(en milliers d'élèves)

Enseignements	PUBLIC					PRIVE					PUBLIC + PRIVE				
	Effectifs constatés			Projections		Effectifs constatés			Projections		Effectifs constatés			Projections	
	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
Preléminaire	2 230,8	2 172,0	2 093,3	2 082,0	2 104,8	345,2	330,9	319,4	315,6	317,2	2 576,0	2 502,9	2 412,7	2 397,6	2 422,0
CP au CM2	3 965,9	3 988,8	3 985,2	3 926,9	3 830,3	652,5	658,7	665,6	658,6	645,4	4 618,4	4 647,5	4 650,8	4 585,5	4 475,7
Spécial	123,6	119,2	116,4	111,9	108,7	7,7	7,7	7,5	7,4	7,3	131,3	126,9	123,9	119,3	116,0
Initiation	12,1	11,4	11,7	11,7	11,7	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	12,4	11,5	11,9	11,9	11,9
Total élémentaire	4 101,6	4 119,4	4 113,3	4 050,5	3 950,7	660,5	666,5	673,3	666,2	652,9	4 762,1	4 785,9	4 786,6	4 716,7	4 603,6
Total 1 ^{er} degré	6 332,4	6 291,4	6 206,6	6 132,5	6 065,5	1 008,7	997,4	992,7	981,8	970,1	7 338,1	7 288,8	7 199,3	7 114,3	7 025,6
1 ^{er} cycle + CPPN - CPA	2 583,7	2 566,3	2 554,4	2 550,8	2 555,5	582,9	587,6	596,7	606,8	616,8	3 166,6	3 153,9	3 151,1	3 157,6	3 172,3
SES - Classes ateliers	98,3	105,5	108,1	110,0	111,7	—	—	—	—	—	98,3	105,5	108,1	110,0	111,7
ENP	11,1	11,2	12,2	12,4	12,6	—	—	—	—	—	11,1	11,2	12,2	12,4	12,6
Second cycle long	783,6	817,1	841,4	859,8	863,8	238,5	241,0	248,4	256,0	263,5	1 022,1	1 058,1	1 089,8	1 115,8	1 127,3
Second cycle court (avec CEP)	594,4	598,1	597,8	593,2	588,1	161,6	163,1	165,8	170,4	174,7	756,0	761,2	763,6	763,6	762,8
CPGE - STS	68,4	69,9	70,5	72,5	76,0	16,6	18,4	20,5	22,3	23,1	85,0	88,3	91,0	94,8	99,1
Total 2 ^e degré	4 139,5	4 168,1	4 184,4	4 198,7	4 207,7	999,6	1 010,1	1 031,4	1 055,5	1 078,1	5 139,1	5 178,2	5 215,8	5 254,2	5 285,8
Total général	10 471,9	10 459,5	10 391,0	10 331,2	10 263,2	2 005,3	2 007,5	2 024,1	2 037,3	2 048,2	12 477,2	12 467,0	12 415,1	12 368,5	12 311,4

En ne s'attachant qu'à l'enseignement public dont l'évolution est la plus significative, on constate :

— une régression d'effectifs (238 000 élèves dans l'enseignement pré-élémentaire) de la rentrée 1977 à la rentrée 1979, et une stabilisation pour la rentrée 1981 ;

— la diffusion de cette diminution d'effectifs dans l'enseignement élémentaire qui perdra 162 000 élèves de la rentrée 1979 à la rentrée 1981 ;

— et le maintien d'une augmentation du nombre d'élèves dans le second degré, assortie d'un plafonnement (+ 72 900 élèves de 1977 à 1978 ; + 14 000 élèves de 1979 à 1980 ; + 9 000 élèves de 1980 à 1981).

Au total de la rentrée 1977 à celle de 1981, le premier degré d'enseignement aura perdu 377 000 élèves et le second degré accueilli 61 000 élèves de plus, soit, pour l'ensemble, une diminution de 316 000 unités sur cinq ans.

B. — Projections d'effectifs et hypothèses démographiques

1. Les projections d'effectifs à l'horizon de la rentrée 1985.

Sur la base des estimations de l'INSEE et en fonction d'une progression de la pré-scolarisation, le ministère de l'éducation a effectué une projection des effectifs dans la perspective de la rentrée 1985-1986 (voir tableau page 18).

Ces prévisions appellent plusieurs observations :

a) Dans l'enseignement du premier degré, le pré-élémentaire enregistrera un accroissement potentiel de 240 000 élèves ; dans le même temps, l'enseignement élémentaire accusera une baisse d'effectifs de 490 000 élèves. Le décalage entre ces deux données est imputable à l'augmentation du taux de pré-scolarisation qui occulte l'évolution démographique dans un premier temps, mais, a contrario, l'éclaire lorsque les élèves entrent dans l'enseignement élémentaire ;

b) L'enseignement du second degré verra ses effectifs augmenter de 47 000 élèves ;

(En milliers d'élèves)

NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT		Enseignement Public						Enseignement Privé					
		1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
1 ^{er} degré	Pre-élémentaire	2 082,0	2 104,8				2 321,7	315,6	317,2				348,0
	Elémentaire (CP-M2)	3 926,9	3 830,3				3 414,0	658,6	645,4				579,0
	Spécial + Initiation	123,6	120,4					7,6	7,5				
	Total 1 ^{er} degré	6 132,5	6 065,5					981,8	970,1				
2 ^e degré	1 ^{er} cycle + CPPN-CPA	2 550,8	2 555,5	2 569,3	2 584,6	2 585,8	2 555,1	606,8	616,8	628,8	638,5	644,8	642,7
	2 ^e cycle court	593,2	588,1	588,1	591,2	594,0	597,3	170,4	174,7	178,2	182,0	185,7	188,4
	2 ^e cycle long	859,8	863,8	867,4	870,2	876,7	883,7	256,0	263,5	269,6	275,3	280,7	286,3
	Total cl. secondaires	4 003,8	4 007,4	4 024,8	4 046,0	4 056,5	4 036,1	1 033,2	1 055,0	1 076,6	1 095,8	1 111,2	1 117,4
	S.E.S. + I.N.P.	122,4	124,3					—	—	—	—	—	—
CPGE + STS	72,5	76,0					22,3	23,1					

c) Au total, la période d'exécution du VIII^e Plan, se traduira, si l'on s'en tient aux prévisions par une déperdition de 200 000 élèves, inférieure à celle de la période 1977-1981.

2. *Les hypothèses démographiques*

Les flux annuels d'entrée des élèves dans l'enseignement résultent de deux données : l'effectif des femmes en âge de procréer, qui se mesure par celui des classes d'âge féminines comprises entre 15 et 45 ans, et la fécondité.

Suivant les variables du système scolaire en matière de pré-scolarisation, ces deux éléments agissent avec deux, trois ou quatre ans de décalage.

Les observations et les théories démographiques les plus récentes incitent à une **très grande circonspection** quant à l'évaluation de ces grandeurs, en particulier au-delà de 1985.

Votre Rapporteur faisait état l'année dernière d'une étude entreprise par l'université de Grenoble pour le commissariat au Plan qui prévoyait une reprise de la fécondité à partir de 1981.

Cette hypothèse semble étayée par la remontée légère mais continue de ce ratio (en 1976 1,83 naissance par femme en âge de procréer, 1,87 en 1979), que l'on observe déjà. Si cette tendance s'amplifiait elle pourrait, à partir de 1985-1986 combler totalement le déficit démographique car elle toucherait les classes déjà nombreuses et s'appliquerait à un contexte dans lequel les taux de pré-scolarisation augmenteraient.

C. — **Observations**

Les données quantitatives de la démographie scolaire incitent donc à une **très grande prudence** quant au volume de recrutement et au redéploiement des personnels.

D'une part, les prévisions portant sur la période d'exécution du VIII^e Plan annoncent un tassement du rythme de la baisse des effectifs

dans le premier degré et une stabilisation du nombre des élèves à scolariser.

D'autre part, à un terme plus éloigné, l'aléa démographique rend discutable, tout projet d'anticiper, par une diminution des personnels, un mouvement de baisse de la population scolaire qui demeure très hypothétique.

ii. — LES MISSIONS DE L'ECOLE

En accomplissant sa mission traditionnelle de formation, le système éducatif remplit également d'autres tâches, moins explicites mais tout aussi indispensables.

A. — La consolidation de la démocratie

1. *L'égalité des chances*

La relative démocratisation de l'enseignement secondaire depuis la dernière guerre a été un facteur d'accroissement de l'égalité des chances : conformément à une tradition française qui date de la troisième République mais s'inspire d'exemples plus anciens, la scolarité constitue un tempérament aux inégalités de fortune.

Dans un esprit, **toute détérioration du système éducatif serait une régression sociale.**

2. *La formation des citoyens*

L'attentat raciste qui a récemment endeuillé la France montre que cet aspect de l'enseignement n'est pas de pure rhétorique. L'importance sur ce point d'une formation générale solide, étayée par l'étude de l'histoire pose les limites d'un enseignement que l'on voudrait uniquement centré sur des disciplines d'utilité immédiate.

B. — Les compensations socio-économiques

Indirectement, l'école compense par la simple présence des enfants dans les établissements certaines insuffisances d'autres services publics. On en donnera, rapidement, trois illustrations.

1. *La pré-scolarisation*

De la rentrée 1974 à la rentrée 1978, le taux global de pré-scolarisation est passé de 40,8 à 60,9 % dans les zones strictement rurales, de 50,5 à 67,6 % dans les aires rurales situées dans une zone de peuplement industriel et urbain et de 71,3 % à 73 % dans les zones urbaines. Cette évolution répond à un besoin. D'une manière générale, la hausse du taux d'activité féminine salariée trouve son correspondant dans la nécessité de faire « garder » les enfants par le système scolaire.

Pour des motifs évidents, cette aspiration est plus aiguë en milieu urbain.

On ajoutera deux considérations :

— l'enseignement public supporte beaucoup plus que l'enseignement privé la charge de cette pré-scolarisation ;

— le mauvais équipement des villes en crèches — et le coût de celles-ci — appelle une amélioration de la pré-scolarisation des enfants de moins de trois ans.

2. *La surveillance*

Une réflexion du même ordre que la précédente peut être appliquée aux infrastructures de surveillance (études, demi-pension, internat) du système scolaire.

3. *L'école en milieu rural*

On comptait à la rentrée 1979, 1 422 écoles à classe unique. Tous les élus des petites communes connaissent l'importance du maintien d'une unité scolaire sur leur territoire. L'école est en effet un facteur décisif du soutien du tissu rural ; *le maintien à bas niveau des seuils de fermeture des écoles à classe unique doit demeurer une priorité.*

C. — Les exigences économiques de demain

1. *L'accompagnement de la croissance*

Chacun s'accorde à reconnaître qu'un pays dépourvu de matières premières énergétiques et pauvre en matières premières minérales doit, avant tout, exporter de la « matière grise » sous forme de brevets ou sous forme de produits à haute valeur ajoutée.

L'élévation du niveau de qualification de la population et sa capacité de s'adapter rapidement à des évolutions technologiques qui touchent désormais tous les secteurs paraissent des nécessités.

Si, sur ce constat et ces conclusions, un certain accord théorique se fait jour, les conclusions pratiques divergent ensuite. Pour certains, il convient d'adapter l'enseignement à des débouchés immédiats et, en conséquence, de le spécialiser complètement en fonction des demandes de l'appareil de production.

Mais, outre que ces demandes sont, dans les faits, fort difficiles à prévoir avec précision, votre rapporteur pense au contraire que la capacité d'adaptation des individus dépend très largement du niveau de leurs connaissances générales, aussi bien théoriques que technologiques, et que cette capacité d'adaptation est essentielle pour le développement économique ultérieur du pays.

A ce titre, on fera état d'une étude économétrique sur les facteurs de la croissance française depuis un siècle (*La croissance française - Le Seuil*, par J.J. Dubois, E. Malinvaud, P. Carré). Cette recherche révèle que le facteur éducatif — et donc l'effort que la France a consenti sur ce plan depuis Jules Ferry — explique pour une part les progrès économiques de notre pays durant toute la période qui a suivi, et jusqu'aujourd'hui.

Il serait paradoxal dans les circonstances présentes d'ignorer cette réalité et de ne pas en tirer certaines conclusions, en particulier en ce qui concerne l'enseignement technique. On observe dans ce dernier une considérable inadéquation qualitative et quantitative entre les offres de place et les demandes des familles. Sans doute ces dernières ne peuvent-elles constituer qu'un élément de la politique éducative de la nation, mais cet élément semble aller, comme on l'a vu, dans le sens de

l'intérêt général. Sans préjuger les formes exactes à mettre en œuvre, mais en soulignant l'apport, irremplaçable de l'enseignement technique court, votre commission suggère d'accorder une réelle priorité à ce dernier.

2. *Les incertitudes de la télématique*

L'introduction progressive de la télématique dans la vie quotidienne suscite des inquiétudes. Une technologie de plus en plus malléable pourrait, si l'on n'y prend garde, créer les conditions d'un asservissement des citoyens.

En collaboration avec le ministère de l'Industrie, des expériences d'implantation de la micro-informatique dans les lycées ont été engagées depuis plusieurs années. En 1979-1980, 416 micro-ordinateurs ont été installés dans les lycées et dans les lycées d'enseignement professionnel, 800 le seront en 1980-1981.

L'action entreprise démontre que l'école peut être le cadre privilégié d'un apprentissage de la maîtrise de cet instrument.

Mais, à n'en pas douter, la réalisation de ce qui apparaîtra demain comme une nécessité, implique deux conditions :

— la formation des enseignants ;

— *et le choix de matériels non contraignants, c'est-à-dire qui ne sont pas pré-programmés, mais permettant une pédagogie active de l'emploi des matériels informatiques.*

*
* *
*

En définitive, l'école, que certains ont la tentation de réduire à la seule notion d'instruction, possède une dimension beaucoup plus large ; les progrès de la société française passent par une amélioration du système éducatif que doit autoriser la pause démographique actuelle.

III. — L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

A. — Le renforcement de l'encadrement

1. *Les personnels enseignants*

Taux d'encadrement (Métropole + D.O.M.)	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Premier degré						
Préscolaire	35,5	34,2	32,7	31,3	30,0	29,9
Elémentaire	24,2	24,1	24,3	24,2	24,1	23,9
Spécial	13,4	13,4	12,8	12,6	12,4	12,0
Second degré						
Premier cycle :						
— en personnel enseignant	18,5	18,4	18,0	17,8	17,8	17,7
Deuxième cycle long (y compris les STS-CPGE)						
— en personnel enseignant	13,7	13,7	13,8	14,0	14,1	14,0

On observe deux mouvements de longue période, dont l'évolution n'est pas contredite par les variations constatées à la rentrée 1980 :

— le taux d'encadrement en personnel enseignant diminue dans le secteur primaire, fait dont on peut inférer que la réduction des personnels n'a pas été parallèle à celle des effectifs à scolariser ;

— le même taux progresse dans le second cycle long du second degré.

Le nombre moyen d'élèves par classe reproduit les tendances du taux d'encadrement à cette réserve près que la moyenne du nombre

d'élèves par classe primaire, pratiquement stable depuis cinq ans, intègre bon nombre de classes rurales aux effectifs réduits, ce qui a pour effet de la faire baisser et de dissimuler quelque peu la situation encore peu satisfaisante qui prévaut dans de nombreux milieux urbains.

Enseignements	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
ECOLEES :						
Classes maternelles des ecoles maternelles	38,5	37,1	34,6	32,9	31,5	30,5
Classes maternelles des ecoles primaires	33,4	32,3	30,6	29,8	28,7	27,9
Classes primaires	23,2	24,0	24,0	24,2	24,2	24,1
COLLEGES	25,3	25,5	25,3	24,6	24,1	23,7
LYCEES :						
Lycees d'enseignement professionnel	22,9	24,0	24,3	24,2	24,1	24,0
Lycees d'enseignement general et technique	27,8	28,0	27,8	27,8	28,2	28,5

Dans les secteurs déficitaires, un rétablissement de la situation doit être entrepris.

2. Les personnels de surveillance

L'évolution des taux d'encadrements des maîtres d'internat et surveillants d'externat **manifeste une détérioration préoccupante**, aussi bien pour la sécurité des établissements que pour la conservation des matériels.

ANNEES	Effectifs d'élèves Second degré (Métropole + D.O.M.)	Effectifs de MISE	Taux d'encadrement
1970	3 577 000	38 505	92,9
1971	3 775 000	39 205	96,3
1972	3 971 000	40 070	99,1
1973	4 041 000	40 570	99,6
1974	4 112 000	40 670	101,1
1975	4 186 000	40 810	102,6
1976	4 262 000	40 498	105,2
1977	4 280 000	39 654	107,9
1978	4 313 000	39 607	108,9
1979	4 330 500	38 290	113,1

A cet égard, on peut s'inquiéter de la suppression en deux ans de 2633 emplois de surveillance dans les lycées (1 200 en 1979 et 1 433 en 1980). Ces suppressions sont officiellement motivées par le fait que 20 % des lycéens sont majeurs, mais cet argument paraît manquer de rigueur. D'autre part, n'aurait-on pas gagné, tant qu'à supprimer ces postes dans les lycées, à les transférer dans les collèges où, de l'avis général, existent des besoins pressants ?

B. — L'accroissement de l'efficacité du système éducatif

Confrontée à ses propres normes (passages en classe supérieure, taux de réussite aux examens, etc...), l'efficacité du système éducatif se dégrade.

1. La hausse des taux de redoublement

Dans le second degré la croissance des taux de redoublement est lente mais constante depuis 1975 :

Années scolaires	Taux de redoublement											
	dans le 1 ^{er} cycle				dans le 2 ^e cycle long			dans le 2 ^e cycle court				
	en 6 ^e	en 5 ^e	en 4 ^e	en 3 ^e	en 2 ^e	en 1 ^{re}	en termi- nale	Formation en 3 ans			Formation en 2 ans	
								CAP 1	CAP 2	CAP 3	BEP 1	BEP 2
1975-1976	9,0	5,9	6,7	6,9	10,8	6,8	15,4	3,5	2,2	3,6	3,3	4,0
1976-1977	8,9	6,4	6,7	6,9	10,4	6,8	15,5	3,9	2,4	3,5	3,7	4,6
1977-1978	9,1	7,1	7,0	7,1	11,4	6,8	16,0	4,3	3,1	5,2	4,4	5,5
1978-1979	7,9	7,4	7,1	7,5	11,9	8,1	15,2	4,8	3,2	5,4	5,3	6,3
1979-1980	9,5	10,4	8,2	8,5	12,4	8,6	17,7	5,5	3,0	6,1	5,4	7,0

2. La baisse des taux de réussite aux examens

Une publication du ministère (Données statistiques principales sur l'Education) met en évidence **la diminution des taux de réussite aux examens**. En ne prenant que deux exemples, on remarque :

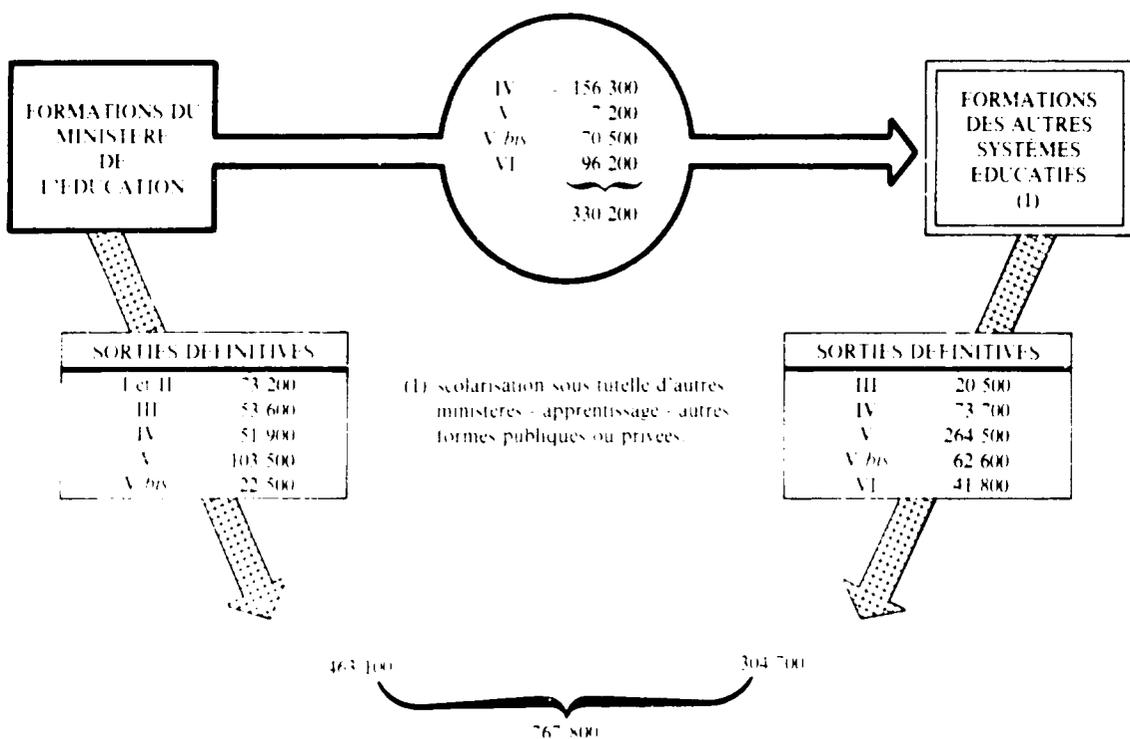
— que le taux de réussite au certificat d'aptitude professionnelle était de 60,16 % en 1960, de 57,63 % en 1977 et de 56,02 % en 1979.

— et que le taux de réussite au baccalauréat d'enseignement général était de 73,46 % en 1960, de 68,04 % en 1977 et de 65,88 % en 1979.

3. Les déperditions d'effectif en cours de scolarité

Le schéma qui suit donne pour l'année 1979 le bilan des sorties de l'appareil scolaire en fonction des niveaux de formation.

FLUX ET NIVEAUX DE SORTIE DU SYSTÈME ÉDUCATIF 1979



SIGNIFICATION DES NIVEAUX DE FORMATION

— Niveau VI : Effectifs sortant du premier cycle du second degré (6^e à 3^e pratique et CPPN) et des formations professionnelles en un an (CEP).

— Niveau V *bis* : Effectifs sortant de 3^e I, II, IIA et des classes de second cycle court professionnel, avant l'année terminale.

— Niveau V : Effectifs sortant de l'année terminale des cycles courts professionnels ou abandonnant la scolarité du second cycle long avant la classe terminale.

— Niveau IV : Effectifs sortant des classes terminales et effectifs abandonnant des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III.

— Niveau III : Effectifs d'étudiants sortant avec un diplôme bac + 2 ans (DUT, BTS, instituteurs, DEUG, Ecoles de santé...).

— Niveau II et I : Effectifs d'étudiants sortant avec un diplôme de 2^e et de 3^e cycles ou des grandes écoles.

L'interprétation exacte de ces données est délicate car elles ne font pas clairement apparaître le nombre d'élèves qui sortent de l'enseignement sans diplôme ni formation professionnelle.

Mais l'on sait que sur 100 élèves du niveau de la quatrième ou de la première année du CAP, 38 effectuent une classe de terminale, 8 une seconde année d'apprentissage, 15 une seconde année de brevet d'enseignement professionnel et 14 une troisième année de CAP. Ceci revient à dire que **25 élèves abandonnent l'enseignement en cours de cursus, que 75 seulement atteignent l'examen terminal de la filière où ils se sont engagés.** Compte tenu des taux de réussite relevés plus haut, 45 environ sortent diplômés du système scolaire.

Sur des points aussi essentiels que le taux de redoublement, le pourcentage de réussite aux examens et l'abandon de l'enseignement, les résultats du système éducatif rendent urgent un redressement où le taux d'encadrement a sa part mais où la formation des enseignants, le contenu des programmes et la forme même de l'enseignement doivent également intervenir.

*
* * *

C. — La prise en compte des besoins de formation dans le second degré

1. La formation initiale

Par une circulaire du 15 juillet 1980, le ministère de l'Education a infléchi la formation initiale des enseignants du second degré :

— sur la base d'un recrutement au niveau de la licence, les centres pédagogiques régionaux dispensent une formation d'un an comprenant des cours et des stages d'observation ou en responsabilité dans les classes et un stage en entreprise ;

— dans les deux années suivantes, le professeur intégré pourra bénéficier d'une décharge de service de deux heures par semaine pour suivre des enseignements complémentaires. Sans préjuger les suites de ce réaménagement on observera qu'il ne correspond pas à l'effort qui a été effectué en matière de formation des instituteurs.

2. La formation continue

Les actions de formation continue menées par le ministère sont diversifiées.

a) dans les collèges (en 1978-1979 et 1979-1980) :

Par référence à l'introduction de disciplines nouvelles par la loi du 11 juillet 1975, 51 570 maîtres ont été touchés soit par des stages de quatre à six semaines, soit par des séances d'animation pédagogique.

Des stages d'information et de formation ont concerné 20 000 professeurs principaux des classes de 3^e et de 5^e.

La liaison entre l'école et le collège a fait l'objet d'une formation spécifique (5 000 enseignants concernés) de même que les problèmes posés par la scolarisation des migrants.

Sur les deux années visées, les crédits destinés à ces actions se sont élevés à 21,8 millions de francs soit 0,01 % du budget du ministère pendant cette période.

b) dans les lycées

Les Instituts de recherche et d'expérimentation mathématique (IREM) ont mené des actions de formation continue sur la base du volontariat.

Par ailleurs, des stages courts organisés dans le but d'adapter les enseignants aux nouveaux moyens et programmes ont intéressé 3 000 professeurs.

De même des actions de formation au nouveau plan comptable-ont-elles été organisées.

Des stages d'un an en entreprise réservés au personnel de l'enseignement technique seront accessibles en 1980-1981 à 200 professeurs; de plus, 8654 enseignants ont participé en 1979-1980 à des stages courts, d'information en entreprise ou en milieu académique.

Pour permettre l'adaptation permanente des enseignants à l'évolution économique et sociale et faciliter leur capacité d'innovation pédagogique, **l'action de formation continue devrait être considérablement amplifiée**; mais, dans la mesure où cette action s'analyse comme une contribution à la qualité du service éducatif, on ne doit envisager qu'avec réticence toute conception qui tendrait à développer la formation continue sur la base d'un volontariat accompli en dehors du service enseignant.

D. — Les conditions du développement de l'enseignement pré-scolaire

Au 1^{er} janvier 1979, les taux actuels de scolarisation des enfants de 2 et 3 ans dans l'enseignement public étaient respectivement de 26,3 % et de 75 % (les taux correspondants de l'enseignement privé étaient, à la même date, de 9,3 % et 11,8 %).

Les projections démographiques établies par le ministère de l'Education prennent en considération une forte hausse de la pré-scolarisation : en 1985, 46 % pour les enfants de 2 ans et 94,8 % pour ceux de 3 ans.

Tout en se félicitant de prévisions qui tiennent compte d'un besoin social très largement exprimé, dans un domaine où l'expérience française est reconnue partout comme tout à fait positive, votre rapporteur souhaite émettre une remarque qui touche aux collectivités locales. En effet, les progrès de la pré-scolarisation ne sont pas séparables d'une sensible augmentation de l'effectif des personnels de service des établissements visés. Ce personnel, contrairement aux enseignants, appartient à la fonction communale et est rémunéré par les communes. **Par suite, en l'état actuel de la répartition des compétences entre l'Etat et les autorités décentralisées, l'amélioration de la pré-scolarisation des enfants aboutira à un accroissement des charges des collectivités locales.**

E. — Les actions complémentaires

Durant l'année scolaire 1979-1980, l'équivalent de 2 347 emplois — sur un effectif budgétaire de 838 000 personnes — ont été mis à la disposition d'organismes extérieurs.

Pour les décharges de services accordées aux organisations syndicales, le ministère applique les dispositions de l'instruction du 14 septembre 1970 : la répartition des moyens entre les différentes organisations, soit 606 emplois, s'effectue en fonction des critères objectifs tirés de la représentativité de chaque syndicat, telle qu'elle ressort, notamment, des résultats aux élections professionnelles.

Le ministère de l'éducation met également à la disposition des administratives publiques et des associations ayant un lien avec le monde de l'éducation, 199 emplois. Enfin, un certain volume de moyens est inscrit au budget du ministère de l'éducation, soit :

a) 357 emplois au bénéfice de la Mutuelle générale de l'éducation nationale qui restitue à l'Etat sous forme d'un versement compensatoire l'équivalent des traitements des personnels mis à sa disposition,

b) 1 185 emplois au bénéfice d'œuvres post et péri scolaires. Le projet de budget pour 1981 prévoit **la suppression de 305 emplois affectés à des associations ou des œuvres** assurant une action directement complémentaire à celle de l'école : centres aérés, colonies de vacances, associations sportives et culturelles — soit 30 emplois administratifs, 225 emplois d'instituteurs, 30 emplois de certifiés et 20 emplois d'agrégés.

Cette mesure est prise au titre des « économies ». La diminution de charge qui en résultera pour le budget est infime, 21,4 MF soit 0,02 % des dotations du ministère.

A l'opposé ces restrictions emportent des conséquences non négligeables :

— les emplois supprimés (le quart des personnels détachés à ce titre) permettraient aux associations intéressées de démultiplier leurs actions dans un domaine centré sur la satisfaction de besoins sociaux, peu compressible ;

— dès lors, il est très probable que ces suppressions aboutiront à un transfert de charges de l'Etat aux collectivités locales dont les habitants bénéficiaient de ces actions.

Dans ces conditions, votre rapporteur, s'exprimant ici à titre personnel, souhaite que cette mesure soit rapportée ou au moins réexaminée région par région, l'économie qui en résulte étant minime au regard de l'ampleur des problèmes qu'elle crée. De plus, il s'interroge sur la postérité éventuelle d'une disposition dont la logique ultime conduirait à effacer une action mise en place par le Front populaire.

*
* * *

Les observations qui précèdent décrivent les voies d'une amélioration immédiate de la qualité du système éducatif. Au-delà de ce qui relève de priorités d'évidence, il serait souhaitable que le gouvernement engage un débat d'ensemble sur l'avenir du système éducatif, au lieu que de proche en proche, l'éducation subisse les contraintes de la pause démographique, des restrictions budgétaires, des progrès technologiques et de l'évolution économique.

CHAPITRE II

LES PERSONNELS ENSEIGNANTS

En 1979-1980, l'enseignement public a employé 578 000 enseignants dont 292 000 dans le premier degré et 286 000 dans le second degré ; l'enseignement privé a employé 122 000 enseignants ; au total 700 000 personnels enseignants sont gérés directement ou indirectement par le ministère de l'Éducation.

La stabilité du statut, la qualité de la formation et la valorisation des carrières de ces personnels sont une des conditions essentielles de la qualité du système éducatif.

A. — L'amélioration de la situation des enseignants du premier degré

Les instituteurs ont bénéficié, récemment d'une résorption des effectifs d'auxiliaires (de 15 000 à la rentrée de 1977, ils ne seront plus que 2 500 à la rentrée 1981, soit 0,8 % de l'effectif du corps).

Parallèlement, la rénovation de leur formation initiale du fait d'un allongement de sa durée, de l'ouverture sur le monde universitaire et d'une alternance plus marquée entre les études théoriques et les disciplines pratiques, marque **un progrès**.

Des négociations sont actuellement en cours entre le ministère et les associations syndicales représentatives pour déterminer les conditions de revalorisation des carrières.

Deux problèmes demeurent en suspens :

— la réforme des carrières s'appliquera-t-elle uniquement aux titulaires de la formation renouvelée ? Cette orientation signifierait que la valorisation des traitements ne serait entièrement appliquée qu'au-delà de 2010, période à laquelle les instituteurs entrés en fonction en 1982 prendraient leur retraite. Il serait inadmissible, et créateur de tensions, que l'amélioration du statut des instituteurs ne profite pas à l'ensemble des personnels déjà en exercice ;

— l'amplitude des réaménagements à apporter à la grille des traitements n'est pas encore définie. Mais le raisonnement qui consisterait à limiter le réajustement des indices en considération des effets de diffusion qu'il pourrait entraîner dans la fonction publique, n'est pas recevable.

Comme les personnels militaires, le corps des instituteurs est justiciable d'une valorisation spéciale.

B. — Les personnels enseignants du second degré : la persistance du recours à l'auxiliaiat

1. La situation à la rentrée 1980

L'évolution de l'auxiliaiat à temps complet dans le second degré est fournie par le tableau de la page 35.

A ces effectifs à temps complet, on doit ajouter pour 1979-1980, 6 265 auxiliaires à temps partiel et 8 798 suppléants. Au total, pour l'année 1979-1980, 40 098 auxiliaires étaient employés.

Sur ces bases, on constate :

a) que l'auxiliaiat est en régression sur longue période, s'agissant pour le moins des auxiliaires à temps complet puisque les effectifs d'auxiliaires à temps partiel augmentent en 1979-1980 sur 1978-1979.

b) que l'auxiliaiat est inégalement réparti puisqu'il n'intéresse que 8,6 % des personnels enseignants dans les lycées, 5,2 % dans les collèges mais 25,8 % dans les collèges d'enseignement technique.

En parallèle à la régression lente mais progressive de l'auxiliaiat, l'évolution récente des recrutements, des réengagements et des titularisations, révèle une baisse des flux d'entrée dans l'auxiliaiat mais également une diminution des mesures de titularisation (6 813 intégrations en 1975-1976 contre 6 687 en 1978-1979) :

SITUATION DE L'AUXILIARIAT DANS LE PREMIER ET SECOND DEGRÉ

	1977-1978 constaté			1978-1979 constaté			1979-1980 constaté			1980-1981 - Prévision		
	Titulaires	Non titul.	% des non titul.	Titulaires	Non titul.	% des non titul.	Titulaires	Non titul.	% des non titul.	Titulaires	Non titul.	% des non titul.
Second degré												
Total (direction + enseignants) (1).....	259 621	38 541	12,9	266 948	35 763	11,8	273 369	32 467	10,6	280 700	29 200	9,4
Dont personnels enseignants	243 662	37 173	13,2	250 412	34 594	12,1	256 628	31 300	10,9	»	»	»
• de type lycée.....	121 780	13 748	10,1	123 757	13 112	9,6	127 407	12 028	8,6			
• de type collège.....	84 473	6 885	7,5	87 347	5 617	6,0	87 774	4 829	5,2			
• professeurs de C.E.T.....	37 409	16 540	30,7	39 308	15 865	28,8	41 447	14 443	25,8			

(1) Maîtres auxiliaires et instituteurs remplaçants et suppléants, non compris les maîtres auxiliaires en surnombre et les maîtres auxiliaires sur crédits de suppléance.

ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS DES MAITRES AUXILIAIRES DANS LE SECOND DEGRÉ
(Recrutement, réengagement et titularisation)

Années	Enseignement des collèges			Enseignement général et technique long					Enseignement technique court		
	M.A. nouveaux recrutés	M.A. non réengagés (1)	Accès au corps des P.E.G.C.	M.A. nouveaux recrutés	M.A. non réengagés (1)	Nominations de M.A.			M.A. nouveaux recrutés	M.A. non réengagés (1)	Nominations de M.A. comme professeurs C.E.T. stagiaires (3) (4)
						Total	Dont				
							Nominations comme A.E.	Autres nominations (2)			
1974-1975.....	1 000	500	»	4 212	963	754	754	»	3 211	392	2 172
1975-1976.....	1 000	500	1 818	3 707	1 234	3 351	3 266	85	2 882	185	1 644
1976-1977.....	1 000	214	1 820	(5) 2 375	987	1 899	1 737	162	(5) 2 126	486	(6) 3 070
1977-1978.....	600	86	1 735	(5) 907	605	1 699	1 523	176	(5) 1 515	156	1 897
1978-1979.....	650	124	1 638	1 534	1 004	1 038	877	161	1 731	178	2 530
1979-1980.....	309	40	1 481	784	150	—	146	en cours	1 191	60	en cours

(1) M.A. non réengagés ayant fait acte de candidature.

(2) M.A. nommés élèves professeurs techniques de L.T. ou professeurs stagiaires de L.T.

(3) Par réussite aux concours de recrutement des professeurs de C.E.T.

(4) Non compris les chefs de travaux.

(5) Chiffres établis pour 24 académies (sur 25).

(6) Y compris sessions complémentaires.

Le plafonnement du rythme des intégrations est regrettable, l'accroissement de celles-ci eût autorisé à réduire l'ampleur du phénomène. A n'en pas douter l'insuffisance de ces intégrations est un des facteurs de l'installation d'un nombre croissant de ces personnels dans l'auxiliariat :

Maîtres auxiliaires par enseignement	Ancienneté de service				
	recrutés à la rentrée (— d'1 an)	1 an et 2 ans	3 ans et 4 ans	5 ans et plus	Total
2^e degré :					
Maîtres auxiliaires sur postes ou en surnombre :					
Disciplines d'enseignement général, type lycée....	7,7	22,3	21,0	49,0	100,0
Disciplines d'enseignement général, type collège	9,6	26,0	22,7	41,7	100,0
Disciplines d'enseignement général technologique long.....	13,2	33,5	20,6	32,7	100,0
Disciplines d'enseignement général, type L.E.P....	7,5	20,3	20,5	51,7	100,0
Disciplines d'enseignement technique théorique L.E.P.....	9,2	25,8	23,8	41,2	100,0
Disciplines d'enseignement pratique L.E.P.....	13,4	26,8	21,6	38,2	100,0
ENSEMBLE.....	10,0	25,1	21,5	43,4	100,0

On constate ainsi que près des deux tiers des maîtres auxiliaires sont employés depuis 3 ans et plus.

2. La marge entre la nécessité d'assouplissement et la persistance de l'auxiliariat

L'utilisation d'auxiliaires par le ministère est, en principe, justifiée par la nécessité d'assortir la gestion des effectifs enseignants d'une souplesse autorisant à pourvoir par des remplacements à des absences inopinées. Or, l'utilisation des auxiliaires sur crédits de remplacement est modérée :

Second degré	1978-79 (1)	1979-80 (1)	1980-81 (2) (prévision)
• Maîtres auxiliaires sur crédits de remplacement	7 200	9 175	9 175
• Maîtres auxiliaires en surnombre (3).....	2 450	500	—
Total.....	9 650	9 675	

(1) Situation au 31 décembre 1978 et au 31 décembre 1979.

(2) Situation au 15 septembre 1980.

(3) En équivalent temps plein pour la part des maîtres auxiliaires en surnombre effectuant des suppléances.

Une proportion inférieure au quart des maîtres auxiliaires en exercice est affectée à des tâches de remplacement et rémunérée sur des crédits prévus à cet effet.

Il en résulte que les trois quarts des maîtres auxiliaires sont rémunérés en surnombre — c'est-à-dire sur crédits et non sur emploi — ou sur des emplois budgétaires vacants bloqués — c'est-à-dire sur des postes budgétaires pour lesquels le ministère n'a pas jugé utile de pourvoir aux recrutements prévus par les lois de finances.

Ces données tracent la frontière entre ce qui ressortit, dans l'auxiliariat, à l'appel de personnel de remplacement et ce qui relève d'une politique de recrutement de titulaires fixée à hauteur des besoins réels en personnels enseignants.

3. Les solutions

Elles doivent s'inspirer d'une politique **de qualité de l'enseignement** dispensé et de la volonté de mettre fin à une situation génératrice de tension au sein même du milieu scolaire (recrutement des titulaires).

a) *L'extinction progressive*

Au rythme actuel, la poursuite de la réduction de l'auxiliariat aboutirait à l'extinction du phénomène en une quinzaine d'années. **Ce délai est excessif** ; raisonnablement, la résorption de l'auxiliariat pourrait être acquise dans cinq ans, en fin d'exécution du VIII^e Plan.

b) *L'adoption d'un plan de titularisation*

Le programme de titularisation mené dans le premier degré prouve qu'il est possible d'assainir la situation du second degré dans des limites de temps admissibles pour les intéressés mais également supportables pour le budget du ministère.

Indépendamment de son coût financier, le lancement d'un programme de titularisation des auxiliaires du second degré comporte une exigence de fond : elle doit ménager une certaine souplesse d'emploi des personnels autorisant le ministère à faire face à des mouvements imprévus. *En effet, il ne serait pas concevable, qu'une fois la résorption de l'auxiliarat achevée, un besoin de cette nature contribue à un nouveau développement de l'auxiliarat.*

Dans l'enseignement du premier degré, il a été créé un corps de « titulaires remplaçants ». On pourrait envisager dans le second degré une solution, sinon identique, du moins analogue dans son principe. Les premiers enseignements de l'expérience des instituteurs-remplaçants montrent en effet que la mise en place de ce corps pose certains problèmes. La conception générale qui a prévalu en ce domaine n'en constitue pas moins une avancée.

*
* *

Dans la mesure où la situation de l'auxiliarat constitue une priorité, votre rapporteur n'abordera pas au fond le problème des traitements des professeurs du second degré, qui est excellemment traité dans le rapport spécial présenté à l'Assemblée Nationale par M. Royer.

CHAPITRE II

LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX ÉTABLISSEMENTS

On rappellera que ces subventions correspondent :

— dans les établissements **nationalisés**, à la prise en charge des dépenses de fonctionnement de l'externat dans une proportion qui ne peut être supérieure à 70 % mais qui est **en moyenne de 64 % pour l'ensemble des établissements** ;

— dans les établissements **étatisés à l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'externat**.

Par rapport aux dotations votées dans la loi de finances pour 1980, les subventions suivantes sont demandées pour 1981 :

	1980 (en millions de F.)	1981	Variation 81/80 (en %)
1 ^{er} degré (ch. 36-20 - art. 10).....	56,9	62,4	9,7
2 ^e degré - Collèges (ch. 36-30 - art. 20).....	811,6	909	12
2 ^e degré - Lycées (ch. 36-40 - art. 20 et 50).....	1 059,1	1 153,6	8,9
TOTAL	1 927,6	2 125	10,2

L'accroissement prévu en 1981 (+ 10,2 %) est inférieur à la hausse prévisible des prix.

De plus la spécialité de certaines dépenses (notamment des dépenses de chauffage) démultiplie l'incidence de la dégradation moyenne des dotations.

S'il était souhaitable, dans un premier temps, d'inciter les établissements à l'économie en réduisant les crédits de chauffage, on peut se demander si les marges raisonnables de diminution de la consommation d'énergie n'ont pas déjà été atteintes : depuis 1973 des résultats significatifs ont été obtenus en matière de limitation de la consommation d'énergie :

- 36 % pour le fuel domestique,
- 57 % pour le fuel léger,
- 11 % pour le gaz et le charbon.

C'est pourquoi on estimera que la poursuite d'une politique d'économie d'énergie ne peut plus guère se traduire par une baisse des dotations de chauffage mais suppose une augmentation des dotations inscrites à cet effet dans les chapitres des dépenses en capital.

Dans ces conditions, votre rapporteur appellera l'attention sur deux éléments :

1°) La détérioration de la participation de l'Etat au fonctionnement des établissements rétroagira en hausse sur la contribution des collectivités locales;

2°) Certaines dépenses indispensables ne pourront pas, malgré la très faible augmentation des crédits, ne pas être engagées par anticipation, les règlements de facture étant remis à l'exercice suivant. Cet état de fait risque d'aggraver la situation d'un certain nombre de petites entreprises, déjà menacées par les difficultés économiques.

S'il était souhaitable, dans un premier temps, d'inciter les établissements à l'économie en réduisant les crédits de chauffage, on peut se demander si les marges raisonnables de diminution de la consommation d'énergie n'ont pas déjà été atteintes : depuis 1973 des résultats significatifs ont été obtenus en matière de limitation de la consommation d'énergie :

- 36 % pour le fuel domestique,
- 57 % pour le fuel léger,
- 11 % pour le gaz et le charbon.

C'est pourquoi on estimera que la poursuite d'une politique d'économie d'énergie ne peut plus guère se traduire par une baisse des dotations de chauffage mais suppose une augmentation des dotations inscrites à cet effet dans les chapitres des dépenses en capital.

Dans ces conditions, votre rapporteur appellera l'attention sur deux éléments :

1°) La détérioration de la participation de l'Etat au fonctionnement des établissements rétroagira en hausse sur la contribution des collectivités locales;

2°) Certaines dépenses indispensables ne pourront pas, malgré la très faible augmentation des crédits, ne pas être engagées par anticipation, les règlements de facture étant remis à l'exercice suivant. Cet état de fait risque d'aggraver la situation d'un certain nombre de petites entreprises, déjà menacées par les difficultés économiques.

CHAPITRE IV

L'ACTION SOCIALE

Les dépenses d'action sociale du ministère regroupent, pour l'essentiel :

— les prestations et versements facultatifs du chapitre 33-92 (services médico-sociaux, handicapés, colonies de vacances, secours et prêts, aides aux mères, sociétés de secours mutuel). De 131 MF dans la loi de finances pour 1980, ces dotations passent à 149 MF dans le projet de budget, soit une augmentation de 13,7 % ;

— l'aide aux familles (bourses, transports scolaires, participation de l'Etat aux frais d'externat et de demi-pension, manuels), à l'exclusion des allocations de rentrée qui ne sont pas gérées par le ministère de l'Education.

1. — LES BOURSES

A. — Une dégradation préoccupante sur longue période

1. *L'évolution des traits fondamentaux*

Calculée en francs constants, l'évolution des principales caractéristiques de cette action traduit une diminution inquiétante :

	COLLÈGES			LYCÉES			L.E.P.		
	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants	Nombre de boursiers	Dépenses en millions de francs constants	Montant moyen de la bourse en francs constants
	1974-75.....	1 410 703	627,1	444,15	309 114	270,0	872,8	304 595	303,3
1975-76.....	1 417 554	620,6	437,8	309 297	268,0	866,5	323 451	322,3	996,4
1976-77.....	1 424 018	595,5	418,2	310 141	266,5	859,3	331 566	323,3	975,1
1977-78.....	1 293 189	506,2	391,4	305 861	265,9	869,3	317 659	323,4	1 018,1
1978-79.....	1 191 334	431,2	361,9	287 270	242,1	842,8	302 671	294,7	973,7
1979-80.....	1 116 669	367,1	328,8	267 722	210,5	786,3	281 912	281,7	999,3

Deflateur utilisé : indice des prix à la consommation.

Depuis la rentrée 1974, le pouvoir d'achat moyen des bourses a perdu 26 % dans les collèges, 9,8 % dans les lycées ; il a progressé de 0,4 % dans le second cycle court ; les crédits de bourses ont été réduits, en francs constants, de 28,5 % ; l'effectif des boursiers s'est amenuisé de 359 000 élèves, soit 17,5 %.

2. L'inconsistance de l'alibi démographique

L'érosion de l'aide aux familles n'est pas imputable sur ce point à la baisse démographique (voir tableau page suivante).

Si l'on prend en compte les prévisions effectuées par le ministère jusqu'en 1981-1982, le pourcentage de boursiers parmi les élèves aura, en cinq ans, diminué de 8 points dans le premier cycle et de près de 7 points dans le second cycle.

La dégradation de cette action est regrettable :

a) L'effectif des bénéficiaires d'une bourse nationale d'enseignement représente **29,1 %** de la population scolaire.

b) **En situation de crise économique**, il n'est pas concevable qu'une action à caractère social — qui devrait justement être amplifiée pendant cette période — connaisse une baisse aussi importante.

c) Enfin, il est rappelé que le projet de loi portant développement des responsabilités locales prévoit, en l'état, la décentralisation de cette action aux départements. Comme le précise une réponse du ministère aux questionnaires, cette mesure de décentralisation s'accompagnerait, naturellement, du transfert aux départements des ressources que les pouvoirs publics nationaux consacrent à cette action. **On imagine, à l'horizon d'application de ce texte, quel pourrait être le volume des ressources transférées aux départements si la diminution en francs constants des crédits constatée depuis six ans se poursuit.**

B. — La sous-utilisation des dotations

Les crédits de bourses pour 1981 (1 683 MF) régressent de 131 millions, soit une chute de 7,26 % en francs courants, et très probablement de près de 20 % en francs constants : la diminution est plus sensible pour les collèges (12,8 %) que pour les lycées (4,3 %).

Années Scolaires	PREMIER CYCLE (1)			SECOND CYCLE			TOTAL SECOND DEGRÉ		
	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves	Effectif des élèves boursiers	Effectif global d'élèves	% boursiers élèves
1977-1978	1 293 189	3 389 000	38,2	623 520	1 816 000	34,3	1 916 709	5 205 000	36,8
1978-1979	1 191 334	3 384 000	35,2	589 941	1 862 000	31,7	1 781 275	5 246 000	33,9
1979-1980	1 116 669	3 383 000	33,0	549 634	1 899 000	28,9	1 666 303	5 282 000	31,5
Prévision									
1980-1981	1 050 590	3 389 000	31,0	539,84	1 928 000	28	1 590 430	5 317 000	29,9
1981-1982	1 021 200	3 404 000	30,0	533 775	1 941 000	27,5	1 554 975	5 345 000	29,1

(1) Sections d'éducation spécialisée comprises.

La baisse des dotations serait justifiée par une sous-utilisation des crédits de l'ordre de 120 millions dans l'exécution de la loi de finances pour 1979 et qui a atteint, pour l'année scolaire 1979-1980, près de 240 millions de francs.

Ce phénomène est imputable à une insuffisante réévaluation des plafonds de revenu au-delà desquels les intéressés ne peuvent prétendre à une bourse.

Au titre de l'année scolaire 1979-1980, le seuil de référence était de 2 790 francs pour une famille de trois enfants. Il est vrai, certes, que :

— ce plafond concerne le revenu de l'avant-dernière année qui précède celle au titre de laquelle la bourse est demandée ;

— qu'il s'identifie au revenu fiscal justiciable, le cas échéant, de déduction pour frais professionnels et de l'abattement de 20 % prévu en faveur des salariés.

En tout état de cause, le relèvement des plafonds devrait autoriser le report et l'emploi des crédits non consommés.

C. — Les améliorations envisageables

Pour les motifs énoncés ci-dessus, il est clair qu'aussi bien l'enveloppe destinée aux bourses que le plafond d'attribution doivent faire l'objet d'une réévaluation marquée, les rétablissant au niveau de 1975.

Au-delà de ce qui doit être considéré comme une des priorités du projet de budget, il convient de s'interroger sur les modes de dévolution de ces secours d'étude.

Sur ce point, on pourrait envisager — dans l'hypothèse où, conformément au sentiment de votre commission, la dotation des bourses ferait l'objet d'une amélioration sensible — d'amplifier les délégations aux recteurs et les subdélégations de fait au profit des chefs d'établissement. Ces derniers, plus proches des élèves, seraient à même d'utiliser les dotations complémentaires en faveur des cas les plus aigus après consultation, par exemple, des B.A.S.

Compte tenu de la situation très mouvante des salariés, il serait probablement **opportun de reconsidérer, dans le cas des chômeurs, la règle qui veut que l'attribution dépende du revenu de l'avant-dernière année qui précède celle où la demande est effectuée.**

Enfin, votre rapporteur souhaiterait que les enquêtes de l'I.N.S.E.E., hors recensement, apportent des éclaircissements sur l'origine socio-professionnelle des boursiers.

II. — LES TRANSPORTS SCOLAIRES

L'aide aux transports s'élève, pour 1981, à 1 581 MF, en augmentation de 19,4 %. L'accroissement est inférieur — de l'ordre de 12 % — si l'on compare les crédits attribués d'une année scolaire sur l'autre. On distingue 82 MF en mesures acquises et 175 MF de mesures nouvelles, correspondant à la variation des effectifs transportés, à la hausse des tarifs (12 % pour la campagne 1980-1981) et à une augmentation de la participation financière de l'Etat.

On rappellera que cette action a concerné, en 1980-1981 1 985 000 élèves, soit 19,25 % de la population scolaire.

Ayant vocation, comme les crédits de bourses, à être entièrement transférée aux départements à l'issue du débat sur le projet de loi portant développement des responsabilités locales, elle fait déjà l'objet d'une participation des conseils généraux.

En principe, l'objectif pour l'année 1980-1981 est de pratiquer un taux de subvention compris entre 59 et 64,5 % dans les départements où n'est pas réalisée la gratuité des transports scolaires pour les élèves ouvrant réglementairement droit à l'aide financière de l'Etat. Entre ces deux limites, le taux prévu dans chaque département est d'autant plus élevé que le pourcentage de contribution des collectivités locales aux charges de transports d'élèves est lui-même substantiel.

Dans les départements où la gratuité est réalisée, le taux de subvention oscille suivant les caractéristiques locales, entre 65 % et 70,2 %.

Pour 1977-1978, le taux de participation de l'Etat était de 61,13 %, celui des départements de 32,03 % et celui des familles de 6,84 % ; les données correspondantes pour 1979-1980 s'établiraient à 60,94 %, 32 % et 7,06 %, marquant une légère progression de la participation des familles.

Votre rapporteur présentera plusieurs observations sur la subvention aux transports scolaires :

1°) **L'augmentation de 12 %** d'une année scolaire sur l'autre correspond à la hausse prévisible des prix. Elle n'incorpore pas les effets différentiels de la hausse des carburants automobiles ;

2°) **La sécurité des élèves transportés** doit être améliorée. Outre l'action indispensable du ministère de l'Intérieur en matière de contrôle des véhicules, la formation menée par les enseignants doit être développée, de même que les campagnes d'information télévisuelle. Enfin, le refus de l'Etat de participer aux dépenses de rémunération des accompagnateurs doit être reconsidéré.

3°) On se félicitera de **l'accroissement des moyens consacrés au transport des élèves handicapés** qui ne peuvent utiliser les transports en commun (6,2 MF en 1977-1978, 10,7 MF en 1978-1979 et 20 MF en 1979-1980).

III. — LES CANTINES SCOLAIRES ET LES FRAIS D'INTERNAT

L'Etat prend en charge .

- les dépenses de personnel, de direction et d'intendance,
- l'équipement en matériel de cuisine.

Il assure, également, la rémunération d'une partie des personnels de service.

A ce titre, le projet de budget prévoit une hausse de la participation des familles à ces rémunérations de 40,2 % à 60 %.

L'économie qui en résultera pour le budget de l'Etat aboutira à un accroissement des charges des familles de 110 francs par élève pour la demi-pension et de 280 francs pour les frais d'internat.

*
* * *

Tout en rappelant le caractère essentiel du redressement de la politique d'aide aux familles, votre rapporteur estime que l'ensemble des actions qui y concourent devrait faire l'objet d'un réexamen.

En fonction de la déstabilisation de la situation des familles les plus modestes, il n'est pas déraisonnable d'amorcer une réflexion sur deux notions proches, mais dont la mise en œuvre emporte des conséquences quelquefois différentes : **l'égalité et l'égalitarisme.**

Le Ministère de l'Education n'a en charge qu'une partie de l'aide aux familles, en relation directe avec l'objet de sa mission. Parmi les crédits dont il dispose, on peut discerner une utilisation discriminante qui s'applique aux familles les plus modestes (les bourses) et un emploi indirect (demi-pension, gratuité des manuels, transports scolaires) qui s'applique sans considération des revenus des familles.

Dans le même ordre d'idées, d'autres ministères gèrent des moyens importants (1040 MF) d'allocations de rentrée versées au regard de plafonds plus élevés que ceux des bourses, 15 800 MF résultant, en 1978, de l'application du quotient familial dont le bénéfice est presque indépendant de toute notion de revenus).

Dans un contexte difficile, ne serait-il pas opportun d'étudier à nouveau l'ensemble du problème de l'aide sociale, de déterminer une série d'objectifs visant à accorder une aide particulièrement importante à ceux qui en ont le plus besoin, et de fixer ensuite les modalités d'application, aussi bien en ce qui concerne les crédits gérés par le Ministère de l'Education qu'en ce qui concerne les autres ?

CHAPITRE V

L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

I. — DESCRIPTION DES CRÉDITS POUR 1981

A. — Evolution depuis 1975

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits ouverts à l'enseignement privé sur le budget de l'Education (voir tableau page suivante).

Depuis cinq ans, l'évolution du montant de l'aide à l'enseignement privé contraste avec celle des crédits de fonctionnement du ministère puisqu'elle enregistre une **progression des crédits rarement inférieure à 20 %** (+ 20,14 % en 1977, + 28,5 % en 1978, + 20,8 % en 1979, + 17,8 % en 1980, + 22 % pour 1981). On rappellera que les dotations de fonctionnement du ministère se sont élevées de 18,9 % en 1977, de 14,7 % en 1978, de 16,3 % en 1979, de 8,6 % en 1980 et qu'une hausse de 15,2 % est prévue pour 1981.

Pour l'essentiel, cette croissance est imputable à l'application de la loi du 25 novembre 1977 sur la liberté de l'enseignement.

B. — Les moyens supplémentaires demandés pour 1981

L'augmentation de 2,33 milliards de francs inscrite au projet de loi de finances représente notamment :

- l'actualisation des dépenses de personnel (+ 1 728 MF);
- l'ajustement des forfaits d'externat (+ 396 MF);
- l'amélioration des retraites des maîtres sous contrat (96 millions);
- le développement de la formation initiale et continue des maîtres sous contrat (47 MF).

Numéro des chapitres	Nature de la dépense et libellé du chapitre	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Projet de budget 81
Fonctionnement								
					Crédits en milliers de francs			
43-01	Etablissements d'enseignement privé sous contrat. Remunerations des personnels enseignants	3 642 955	3 888 910	4 683 350	6 150 990	7 487 151	8 833 143	10 736 022
43-02	Etablissements d'enseignement privé sous contrat. Forfait d'externat et manuels scolaires	465 915	647 684	773 240	931 800	1 116 000	1 287 700	1 682 539
43-03	Enseignement privé - autres subventions			34 884	58 884	69 484	93 784	127 794
43-35	Aide aux familles pour assurer la fréquentation scolaire obligatoire. Transports scolaires (1)	73 291	96 074	114 856	128 854	151 035	176 402	210 500
43-36	Allocation de scolarité (1)	38 032	61 763	62 417	62 060	62 394	62 800	62 120
43-71	Bourses et secours d'études (y compris STS-CPGE) (1)	177 647	191 027	209 297	224 771	239 906	233 000	216 000
		4 397 836	4 885 458	5 882 044	7 557 359	9 125 970	10 686 829	13 034 975
	Progression d'une année sur l'autre		+ 11 %	+ 20,4 %	+ 28,5 %	+ 20,8 %	+ 17,1 %	+ 22 %
Equipement								
63-34	Subvention pour la construction, l'aménagement et l'équipement d'ateliers dans les établissements privés sous contrat				5 300 (CP)	17 800 (CP)	30 200 (CP)	38 000 (CP)
					5 300 (AP)	30 300 (AP)	59 800 (AP)	59 800 (AP)

II. — OBSERVATIONS

Les éléments en possession de votre rapporteur ne l'autorisent pas à établir une comparaison, systématique entre les deux systèmes d'enseignement.

Néanmoins, il présentera plusieurs considérations sur l'aide de l'Etat à l'enseignement privé.

A. — Un coût qui reste indéterminé

Le pourcentage de l'aide à l'enseignement privé dans le budget du ministère croît depuis 1977 :

	Total des dépenses ordinaires en MF	Enseignement privé	
		Total des dépenses ordinaires en MF	%
1975	43 245,1	4 397,8	10,2
1976	51 364,6	4 885,5	9,5
1977	54 963,5	5 882,0	10,7
1978	66 965,0	7 557,4	11,3
1979	78 253,7	9 126,0	11,7
1980	86 414,9	18 686,8	12,4
1981	98 818,4	13 035,0	13,2
(projet de budget)			

La participation de l'Etat à hauteur de 13,2 % de ces dépenses ordinaires est satisfaisante si on la réfère au fait que l'enseignement privé regroupe 16,46 % des effectifs scolaires.

Mais on ne peut nier qu'une partie, non déterminée, des dépenses générales de fonctionnement de l'Education sert également les deux secteurs (administration centrale, contribution à la sécurité sociale étudiante, rectorat, frais d'examen, bourses, allocation scolaire « Barangé », etc.). Or, sans même prendre en considération des « frais généraux » dont l'imputation comptable augmenterait le montant réel

de l'aide, il apparaît, dès maintenant, que **les coûts par élève de l'enseignement privé ne sont pas toujours inférieurs à ceux de l'enseignement public.**

La présentation de la loi de finances pour 1981 sous forme de « budget de programme » évalue ces coûts :

— en 1981, dans l'ensemble du 1^{er} degré du secteur privé, le coût (4 313 F) est supérieur à ceux de l'enseignement public (2 079 F pour le préscolaire et 3 482 F pour l'enseignement élémentaire) ;

— en revanche, dans le second degré du secteur privé, le même coût prévisionnel sera de 8 606 F, supérieur à celui des collèges de l'enseignement public (7 545 F) mais inférieur à celui des lycées (11 720 F).

B. — Un profil très lâche d'association au service public

Les taux de scolarisation par classes d'âge et par types d'enseignements des secteurs publics et privés fournissent des indications sur les tâches prises en charge par le secteur privé (voir le tableau de la page suivante).

Si, sur la base de ces données, l'on considère le rapport du taux de scolarisation du secteur privé à celui du secteur public, on observe :

1) que **la participation du secteur privé est moins forte lorsque les missions de service public sont difficiles à assurer.** A titre d'illustration, les pourcentages d'effectifs scolarisés par le secteur privé sont très faibles dans l'enseignement spécial — élèves handicapés et inadaptés. Dans cette filière, le rapport entre les taux de scolarisation du privé et du public est de 0,1 pour la classe d'âge des 10 ans et de 0,025 pour la classe d'âge des 13 ans :

2) et que, dans certains cas, **le secteur privé assure des tâches qui ne relèvent plus réellement du service public mais concourent plutôt à la scolarisation tardive des élèves des familles les plus aisées.** Par exemple, dans le second cycle long, le rapport du taux de scolarisation du secteur privé à celui du secteur public s'élève avec l'âge de la population scolaire : 0,24 à 15 ans ; 0,27 à 16 ans ; 0,30 à 17 ans, 0,34 à 18 ans ; 0,41 à 19 ans ; 0,50 à 20 ans ; 1 à 21 ans.

Sans remettre en cause les aides dont l'Etat assortit l'exercice de la liberté d'enseignement, ces considérations inclinent à souhaiter que ces aides soient plus sélectives, en particulier lorsque l'enseignement privé poursuit des buts, somme toute, éloignés du service public.

TAUX DE SCOLARISATION PAR AGE ET PAR ENSEIGNEMENT

GARÇONS + FILLES

Age révolu au 1.01.79	Population au 1.01.79	Enseignement préélé- mentaire		Enseignement élémentaire (1)		Ens. spécial 1 ^{er} et 2 ^e degré (2)		1 ^{er} cycle (6 ^e à 3 ^e)		C.P.P.N. C.P.A.		2 ^e cycle court (3)		2 ^e cycle long - II ^e diverses préparations		C.P.G.E. S.T.S.		E.N. d'insstituteurs (4)		Universités (Etudiants français)		Taux de scolarisation tous enseignements			Rappel
		Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu	Pr	Pu-Pr	âge		
		2 ans	710,6	26,3	4,3																		26,3	4,3	30,6
3 ans	733,9	75,0	11,8																		75,0	11,8	86,8	3 ans	
4 ans	778,7	86,6	13,3				0,1														86,7	13,3	100,0	4 ans	
5 ans	832,0	84,9	12,3	2,0	0,6	0,2															87,1	12,9	100,0	5 ans	
6 ans	853,8	1,2	0,2	84,4	13,5	0,7															86,3	13,7	100,0	6 ans	
7 ans	862,4			85,2	13,7	1,0	0,1														86,2	13,8	100,0	7 ans	
8 ans	835,4			84,1	13,9	1,9	0,1														86,0	14,0	100,0	8 ans	
9 ans	830,5			83,2	14,3	2,3	0,2														85,5	14,5	100,0	9 ans	
10 ans	830,2			79,2	13,8	2,7	0,2	3,1	1,0												85,0	15,0	100,0	10 ans	
11 ans	824,0			32,4	4,9	2,9	0,2	48,4	11,2												83,7	16,3	100,0	11 ans	
12 ans	844,5			11,6	1,5	3,5	0,1	68,1	15,2												83,2	16,8	100,0	12 ans	
13 ans	854,3			3,1	0,4	4,0	0,1	75,2	16,7	0,4	0,1										82,7	17,3	100,0	13 ans	
14 ans	874,1					3,7		54,8	13,9	10,4	1,0	8,9	1,3	2,7	0,9						80,5	17,1	97,6	14 ans	
15 ans	867,2					3,3		25,6	7,1	9,1	0,6	17,7	3,4	20,6	5,1						76,3	16,2	92,5	15 ans	
16 ans	844,8					1,2		3,6	1,6	0,7	0,1	23,2	5,8	27,9	7,7						56,6	15,2	71,8	16 ans	
17 ans	855,2							0,1	0,1			15,5	5,1	25,1	7,6	0,7	0,1		1,6		43,0	12,9	55,9	17 ans	
18 ans	845,9											3,9	2,3	13,9	4,8	2,5	0,3	0,2	8,4		28,9	7,4	36,3	18 ans	
19 ans	854,1											0,5	1,1	4,6	1,9	2,6	0,5	0,5	11,7		19,9	3,5	23,4	19 ans	
20 ans	840,3													0,8	0,4	1,5	0,4	0,4	11,0		13,7	0,8	14,5	20 ans	
21 ans	844,6													0,1	0,1	0,6	0,3	0,3	9,3		10,3	0,4	10,7	21 ans	
22 ans	841,0													0,1		0,3	0,2	0,2	7,6		8,1	0,3	8,4	22 ans	
23 ans	840,1																	0,1	6,5		6,6	—	6,6	23 ans	
24 ans	845,4																		5,6		5,6	—	5,6	24 ans	
25 ans	835,3																		4,6		4,6	—	4,6	25 ans	

(1) Y compris classes d'initiation - (2) Y compris écoles nationales de perfectionnement - (3) Préparation aux CEP, CAP, BEP - (4) Non compris centres régionaux de formation des professeurs de collège

N.B. Les taux établis pour les classes d'âge de 4 à 13 ans ont été calculés sur la base du total des effectifs scolaires et non sur celle de la population totale, celle-ci étant inférieure à la population scolarisée. On peut penser que les évaluations fournies par l'INSEE sont quelque peu sous-estimées.

CHAPITRE VI

LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

I. — LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1981

A. — Présentation générale

La diminution relative des dépenses en capital se poursuit ; en 1971, ces dépenses **représentaient 11 % du budget**, dans l'actuel projet de budget, **leur pourcentage ne représente plus que 2,8 % de l'ensemble.**

Les autorisations de programmes sont reconduites pour 1981, les crédits de paiement n'augmentent que de 9,6 %. Il convient de faire une distinction entre les investissements du titre V directement exécutés par l'Etat et ceux du titre VI qui subventionnent l'effort accompli par les collectivités locales en matière de constructions scolaires.

En millions de francs	Autorisations de programmes		Crédits de paiements		Variation 1981/80	
	1980	1981	1980	1981	CP	AP
Titre V — Investissements exécutés par l'Etat	890,8	894,8	776,4	862,4	+ 11 %	+ 0,4 %
Administration générale	91,8	74,6	76,4	78,3	+ 2,5 %	+ 18,7 %
Etablissements du second degré	799	820	700	784	+ 12 %	+ 2,6 %
Titre VI — Subventions d'investissements accordées par l'Etat	2 031,8	2 027,8	1 829,2	1 992,6	+ 8,9 %	+ 0,2 %
Etablissements du premier degré	275	220	300	432	+ 44 %	+ 20 %
Etablissements du second degré	1 697	1 748	1 499	1 522	+ 1,5 %	+ 30 %
Enseignement privé	59,8	59,8	30,2	38	+ 25,8 %	

L'évolution comparée des crédits entre 1980 et 1981 témoigne d'une attention de l'Etat plus grande envers son domaine (+ 11 % en crédits de paiements et + 0,4 % en autorisations de programmes) qu'envers la subvention des constructions entreprises par les collectivités locales (+ 8,9 % en crédits de paiements et — 0,2 % en autorisations de programmes). Cette tendance est manifeste si l'on compare les dotations attribuées à l'enseignement du second degré dont les crédits de paiements augmentent de 12 % pour les établissements d'Etat mais seulement de 1,5 % pour ceux dont les collectivités sont propriétaires.

Il est **prématuré** d'affirmer que ce mouvement budgétaire correspond à **un désengagement financier de l'Etat**. Mais on doit souligner que le décret n° 80-402 du 5 juin 1980 **pose les bases d'un retrait juridique** en ce qu'il a ôté aux collectivités bénéficiaires de subventions en vue de la construction de collèges, la possibilité de déléguer à l'Etat la maîtrise d'ouvrage des travaux. De fait, ces dispositions — qui correspondent à l'esprit du projet de loi portant développement des responsabilités locales — entraîneront pour les collectivités **un surcroît de charges, non gagé par un transfert de ressources**, qui résultera des aléas techniques et financiers de la construction.

B. — Présentation par type d'enseignement

1. *L'enseignement du premier degré*

Les autorisations de programme (220 MF) diminuent de 10 %, les crédits de paiement (432 MF) augmentent de 44 %. Le décalage entre ces deux données laisse augurer, à terme, une diminution de l'aide de l'Etat.

Les autorisations de programme connaissent une forte régression dans l'enseignement pré-scolaire (— 58 %) et une progression dans l'enseignement élémentaire (+ 19,6 %). A cet égard, on développera deux considérations d'ordre démographique :

— il semble paradoxal que les autorisations de programme diminuent dans l'enseignement pré-scolaire alors que les projections démographiques du ministère prévoient qu'à l'horizon d'exécution du VIII^e Plan, les seuls progrès de la pré-scolarisation aboutiront à une augmentation de 239 000 élèves dans ce secteur ;

— s'agissant de l'enseignement élémentaire, on notera que l'incidence de la pause démographique des années à venir ne doit pas s'apprécier globalement mais en fonction des mouvements de population sur le territoire.

2. *Les collèges*

Les autorisations de programme destinées aux collèges diminuent de 16,9 % ; le nombre de places programmées est de 26 200 pour 1981, le budget correspond également à la réalisation de 167 nouveaux ateliers technologiques complémentaires.

On soulignera que les autorisations d'engagement inscrites dans le projet de budget au titre de cette action subissent une diminution accentuée dans l'enseignement public (259 millions pour 1980 et 76 millions pour 1981, soit une régression de 70 %), mais sont, dans l'enseignement privé, soit maintenues à niveau en autorisations de programmes (59,8 MF), soit en augmentation en crédits de paiements (+ 24,8 %).

3. *Les lycées d'enseignement professionnel*

La progression des crédits permettrait d'ouvrir 12 000 places au lieu de 11 500 en 1980. Si l'on ne considère que les projections démographiques naturelles, avec un taux de scolarisation à peu près constant dans ce secteur, ce programme est suffisant. Mais votre commission estime que l'enseignement professionnel doit être une priorité et qu'on ne peut se satisfaire de la proportion excessive de jeunes sortant du système scolaire sans qualification (cf. Ch. 2, paragraphe III B 3). Dès lors, n'y aurait-il pas lieu d'améliorer substantiellement l'offre d'enseignement professionnel, de façon à accompagner et faciliter les actions de revalorisation du travail manuel qui paraissent envisagées par ailleurs ?

4. *Les lycées*

Les autorisations de programme en faveur des lycées enregistrent une progression de 18,5 % correspondant à la programmation de 8 200 places nouvelles.

La poursuite d'un effort dans ce domaine se justifie par le déficit accumulé lors des dix dernières années au cours desquelles 135 000 places ont été implantées pour faire face à l'arrivée de 230 000 nouveaux élèves.

II. — OBSERVATIONS

A. — La sous-consommation des dotations

Au 31 décembre 1979, 289 MF d'autorisations de programmes n'avaient pas été consommés dans le premier et le second degré ; à la même date, et dans ce dernier secteur, 339,2 MF de crédits de paiements restaient inutilisés au regard des dotations initiales.

L'interprétation parfois trop rigide des modalités de la procédure de régulation des crédits d'équipement mise en place en 1977 sur proposition du ministère du budget, contribue à créer — de façon perverse — les conditions d'une certaine sous-utilisation des crédits. En effet, l'engagement des autorisations de programme est subordonnée pour chaque ordonnateur secondaire à la démonstration, cas par cas, que les crédits de paiement disponibles localement sont suffisants, déduction faite des paiements prévisibles pour les opérations en cours. Cette exigence conduit à une situation paradoxale où **les programmes ne sont pas engagés faute de prouver que les crédits de paiement disponibles sont suffisants et où, en retour, les crédits de paiement ne sont pas consommés faute d'engagement des programmes.**

B. — Les problèmes posés par la maintenance du patrimoine immobilier

Les crédits destinés à la maintenance des 50 millions de m² à la disposition du ministère de l'Éducation dans le second degré appellent une attention particulière. Ces dotations étaient originellement maintenues pour 1981 à 200 MF. Sur la recommandation de la Commission des Finances et l'Assemblée Nationale, cette somme sera augmentée ; en fonction de cette modification elle représentera 8 % des crédits d'équipement du ministère pour 1981.

On observe que 28,1 % des capacités physiques d'enseignement des collèges, 40,9 % de celles des lycées d'enseignement professionnel et 52,1 % de celles des lycées, avaient au moins vingt ans d'âge en 1978.

Si l'on considère la tranche d'âge des établissements construits de 1961 à 1970, les pourcentages de référence sont de 43,4 % pour les collèges, 41,4 % pour les lycées d'enseignement professionnel et 39,3 % pour les lycées. Cette classe d'âge est, plus particulièrement, justiciable d'un plan de maintenance :

— elle regroupe des constructions qui ont passé depuis peu le stade de la garantie décennale ;

— elle correspond à l'effort de construction des années soixante dont le volontarisme, justifié par l'urgence des besoins quantitatifs, n'a pas toujours été synonyme de qualité.

Votre rapporteur estime que la maintenance et l'entretien d'un patrimoine immobilier en voie de vieillissement doit faire l'objet d'**une programmation financière précise qui évite que cette action subisse les aléas de l'évolution budgétaire générale.**

2. Les charges des collectivités

En cette matière, une loi de programme est d'autant plus nécessaire que, faute de moyens inscrits au budget, les charges de maintenance des bâtiments incomberont aux collectivités propriétaires : 23,2 % de la surface développée relevant de leur responsabilité ont plus de vingt ans et 53,7 % de ces surfaces sont dans la tranche d'âge sensible des établissements construits de 1960 à 1970.

On rappellera que les collectivités locales doivent déjà faire face, sur leurs propres ressources, à l'entretien du parc immobilier du premier degré, dont 70,6 % des bâtiments ont plus de vingt ans et 86,4 % plus de 10 ans :

Structure par âge du parc immobilier, en % du nombre de bâtiments			
Années de construction	Ecoles Maternelles	Ecoles Élémentaires	Ensemble
Avant 1900.....	12,4	33,4	28,6
1900 à 1945.....	12,7	23,8	21,4
1946 à 1960.....	23,2	19,8	20,6
1961 à 1965.....	9,0	7,5	7,9
1966 à 1970.....	12,7	6,5	7,9
Après 1970.....	30,0	9,0	13,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

C. — Les économies d'énergie

La politique d'économies d'énergie a abouti, depuis 1974, à une diminution de la consommation de 200 000 tonnes d'équivalent pétrole.

Mais la mise en place des crédits n'a pas été aussi rapide que l'auraient justifié les diminutions de charge que l'on peut escompter de cette action :

Années	Objectifs du ministère	Crédits engagés
1977	30 MF	1,44 MF
1978	58,5 MF	58,48 MF
1979	175 MF	150,76 MF
1980	75 MF	—
1981	175 MF	—

Pour 1981, 175 MF de crédits correspondent à 6 % du budget d'équipement :

— *au titre des investissements exécutés par l'Etat :*

- 5 MF pour l'administration générale (— 66 %)
- 65 MF pour les établissements dont l'Etat est propriétaire (+ 182 %).

— au titre des subventions d'investissements, 110 MF, en augmentation de 169 %.

Par ailleurs, le lancement d'opérations de sensibilisation est prévu pour 1981.

1) Dans le domaine de la construction, de l'aménagement et de la gestion des établissements d'enseignement les objectifs sont les suivants :

— participation du ministère de l'Education aux actions d'information et de conseil lancées par l'Agence pour les économies d'énergie et le ministère de l'Intérieur auprès des collectivités locales ;

— élaboration d'un guide des économies d'énergie destiné à améliorer l'information et la formation des chefs d'établissement et des gestionnaires d'établissement scolaire ;

— lancement d'un programme d'opérations expérimentales faisant appel aux énergies nouvelles, ce programme devrait permettre de lancer, dès 1981, une trentaine d'opérations par an, tant en constructions neuves que pour l'aménagement d'établissements existants.

2) Le ministère propose de développer des actions éducatives pour informer et sensibiliser les maîtres et les élèves.

A cet effet, les problèmes énergétiques devront être pris en compte dans les programmes pédagogiques.

Sur les bases de la diffusion de documents adaptés aux maîtres une opération de sensibilisation des élèves en milieu scolaire sera entreprise.

Ce programme global d'action devrait permettre la poursuite de la réalisation d'économies d'énergie significatives conformément aux objectifs généraux fixés en ce domaine par le Gouvernement.

Votre Rapporteur pense en outre que l'objectif national de l'indépendance énergétique justifierait une politique plus systématique et plus incitative de recours aux énergies renouvelables dans les nouvelles constructions scolaires. Une telle orientation aurait valeur d'exemple.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 6 novembre sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du ministère de l'Education.

Après avoir analysé les dotations figurant dans le projet de budget, le rapporteur spécial a présenté plusieurs observations.

1) D'une manière générale, on peut regretter la diminution de la part relative du budget de l'Education dans le budget de l'Etat ; ce mouvement est susceptible d'aboutir à un blocage du budget dans la mesure où, par simple mécanique indiciaire, les dépenses de personnel prennent une importance croissante : 89,5 % des dépenses pour 1981.

2) La situation dans le second degré est préoccupante, aussi bien du fait de la persistance de l'auxiliariat — qui doit faire l'objet d'un plan de résorption — que des problèmes que pose l'insuffisance des formations, initiale et continue, des enseignants.

3) Les dotations consacrées aux bourses d'études diminuent de 7 %. A ce titre, le rapporteur spécial a attiré l'attention de la commission sur le niveau de ces crédits qui, en l'état de la discussion du projet de loi portant développement des responsabilités locales, sont appelés à être transférés aux départements.

4) La progression de la subvention de fonctionnement aux établissements ne couvre pas la hausse des dépenses de chauffage.

5) La suppression de 305 emplois mis à la disposition des œuvres péri-scolaires (colonies de vacances, centres aérés, animation culturelle et sportive) est regrettable. Elle témoigne d'une conception restrictive de l'éducation ; par ailleurs, elle peut s'analyser comme un transfert de charges de l'Etat aux communes qui bénéficiaient indirectement du service de ces personnels.

Puis M. Gérard Delfau a fait part à la commission de trois réflexions d'ensemble :

1) Un examen de fond des problèmes posés par l'entretien et la réhabilitation du patrimoine immobilier est devenu nécessaire. A défaut d'une programmation précise, il n'est pas douteux que la charge de rénovation de ce patrimoine, qui croîtra dans les prochaines années en fonction de son vieillissement, incombera en grande partie aux collectivités propriétaires.

2) La part du financement de l'Education respectivement assuré par l'Etat et les collectivités locales est mouvante ; il convient d'étudier très précisément l'évolution de la répartition de ces charges en fonction des transferts — directs ou indirects — initiés par les pouvoirs publics.

3) L'adaptation de l'enseignement à la vie active est justiciable d'une action en profondeur qui ne saurait se limiter aux expériences actuelles de séquences éducatives.

Agréant les observations du rapporteur spécial, M. René Tomasini a émis une réserve sur l'opportunité de poursuivre la politique de mise à disposition des personnels enseignants au profit des œuvres péri-scolaires.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué qu'au regard du flux d'entrée des jeunes sur le marché du travail, le nombre de places créées dans les lycées d'enseignement professionnel était insuffisant.

M. Jean Francou a souligné que le ministère de l'Education gérait une part importante des crédits affectés à la pratique du sport à l'école.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, a marqué sa méfiance à l'encontre d'intégrations massives d'auxiliaires, la qualité du service éducatif étant liée à l'accroissement des recrutements sur concours.

M. Maurice Blin a approuvé les observations du rapporteur spécial, à l'exception de celles ayant trait aux œuvres péri-scolaires. Il a également souhaité que l'action en faveur des lycées d'enseignement professionnel soit amplifiée. Au-delà, le rapporteur général a fait part à la commission de ses préoccupations concernant l'évolution de la démographie scolaire et la nécessité d'améliorer l'adéquation de l'école à la vie active. Il a enfin exprimé son inquiétude sur le décalage qui résulte, quotidiennement, de la confrontation de l'enseignement et de l'audiovisuel.

Sous la réserve exprimée par MM. Maurice Blin et René Tomasini, la commission a adopté les observations présentées par M. Gérard Delfau et elle a approuvé les crédits du ministère de l'Education pour 1981.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Enseignement du second degré

A l'identique de ce qui a été accompli dans le premier degré :

- a) l'auxiliariat doit faire l'objet d'un plan de résorption dans le second degré ;
- b) la formation des enseignants doit être développée.

Aides aux familles

La détérioration continue du pouvoir d'achat des bourses se poursuit puisque les crédits diminuent de plus de 7 % pour 1981.

Un redressement de cette action s'impose d'autant plus, qu'à terme, ces dotations sont destinées à être transférées aux départements.

Subventions de fonctionnement aux établissements

La progression de la subvention ne couvre pas la hausse des dépenses de chauffage.

Constructions scolaires

Un examen de fond des problèmes posés par l'entretien et la réhabilitation du patrimoine immobilier est devenu nécessaire. A défaut d'une programmation précise, il n'est pas douteux que la charge de rénovation de ce patrimoine, qui croîtra dans les prochaines années en fonction de son vieillissement, incombera en grande partie aux collectivités propriétaires.

Répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales

La part du financement de l'Education respectivement assuré par l'Etat et les collectivités locales est mouvante ; il convient d'étudier très précisément l'évolution de la répartition de ces charges en fonction des transferts — directs ou indirects — initiés par les pouvoirs publics.

Adaptation de l'école

L'adaptation de l'enseignement à la vie active est justifiable d'une action en profondeur qui ne saurait se limiter aux seules expériences actuelles de séquences éducatives.

ANNEXES

(Réponses du Ministère de l'Éducation concernant son action sur l'enseignement technologique, les auxiliaires non-enseignants et l'aide aux handicapés).

I. — L'ENSEIGNEMENT TECHNOLOGIQUE

Les projets en matière d'enseignement technologique, qui ont connu un début de mise en œuvre au cours du VII^e Plan et seront poursuivis par la suite, s'articulent pour une part, autour de la volonté affirmée par le ministère de l'éducation d'intégrer une formation technologique de base dans le tronc commun d'enseignement et, par là même, de revaloriser l'enseignement technologique.

C'est ainsi qu'a été mis en place dans les collèges un enseignement d'éducation manuelle et technique dispensé progressivement à partir de 1977 à tous les niveaux du premier cycle, et que sont introduites des options technologiques en 4^e et en 3^e. Par ailleurs, des mesures d'unification des corps enseignants et d'élévation de leurs niveaux de formation ont été prises en faveur des personnels de lycées d'enseignement professionnel et de lycées techniques.

Le ministère de l'éducation s'est engagé aussi dans une politique d'ouverture de l'école à l'évolution du monde du travail de façon à mieux intégrer les réalités du monde contemporain dans l'enseignement dispensé aux élèves et à réduire l'importance des sorties du système éducatif sans formation professionnelle.

Dans cette optique sont introduits des enseignements d'initiation à l'informatique dans les lycées et des séquences éducatives dans les entreprises, les administrations et les collectivités locales pour les élèves des LEP. Depuis 1979 les enseignants bénéficient de stages en entreprise dans le cadre de leur formation initiale.

Au cours du VIII^e Plan le ministère de l'éducation devrait s'associer aux actions visant à développer, à long terme, la qualité des emplois et à combattre les risques de marginalisation de certains groupes au sein de la société française par la recherche d'une meilleure insertion de l'éducation et de la formation dans la vie nationale.

Dans ce cadre seront développés :

- le système des séquences éducatives en entreprise pour les élèves,
- des formules de formation alternée combinant des temps passés en entreprise et des séjours en établissement de formation,
- les stages en entreprise destinés aux enseignants.

II. — LES AUXILIAIRES NON ENSEIGNANTS

Le bon fonctionnement des administrations de l'Etat nécessite, d'une part, la présence d'auxiliaires destinés soit à accomplir des travaux à caractère temporaire ou à temps incomplet, soit à assurer les tâches des fonctionnaires momentanément indisponibles pour des raisons de santé ou pour des motifs familiaux (congé de maternité, disponibilité, etc.) et, d'autre part, la collaboration d'agents contractuels détenteurs d'une technicité spécifique bénéficiant le plus souvent de perspectives de carrière qui soutiennent la comparaison avec celle des titulaires.

La situation des auxiliaires qui disposent de perspectives de carrière très limitées est plus modeste et précaire. Le Ministre de l'Education, particulièrement sensible à la situation des agents non titulaires de l'Etat relevant de son département, a pris des mesures concernant notamment les auxiliaires de bureau et de service, pour absorber l'auxiliarat.

Le décret n° 397 du 8 août 1976 a précisé dans une politique d'intégration et de promotion les personnels administratifs et de service dont il s'agit, qui n'ont pas le statut de fonctionnaires. Les dispositions contenues dans le décret précité permettent de les titulariser, en fonction des postes vacants, après quatre ans de services à temps complet, qu'ils que soient les fonctions exercées.

Entrent dans le champ d'application de ce texte les agents de l'Etat recrutés en qualité d'auxiliaire par application de la loi du 3 avril 1950 ainsi que d'autres agents non titulaires dont la situation peut être considérée comme entièrement assimilable à celle de ces auxiliaires.

Dès l'année 1976, a été constitué par voie budgétaire, un système de contrôle du recrutement des auxiliaires par les administrations de façon à éviter que ne se renouvellent les errements antérieurs. Un chapitre spécial (dédoublé en 1980 pour distinguer les auxiliaires occupant des postes vacants de ceux rémunérés sur crédits de remplacement) a été créé à cette date pour isoler la rémunération de ces agents et suivre l'évolution de leurs effectifs, ceux-ci doivent être limités, à la fin du plan de titularisation, aux contingents jugés indispensables à la marche des services.

Les restrictions budgétaires n'ont pas eu cependant pour effet d'empêcher la recherche d'une amélioration de la situation des personnels en cause. Dans ce sens, le Décret n° 77-52 du 17 janvier 1977 a déjà prévu des modalités exceptionnelles de recrutement, notamment de commis et de sténodactylographes qui viennent s'ajouter au recrutement normal par concours.

III. — L'AIDE AUX ÉLÈVES HANDICAPÉS

A. — Bilan de l'application de l'article 93 de la loi de finances pour 1978

La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées prévoit dans son article 5 que l'Etat prend en charge les dépenses d'enseignement dans les établissements d'éducation spéciale gérés par des personnes morales autres que l'Etat,

— soit en mettant à leur disposition des enseignants qualifiés relevant du Ministère de l'Education ;

— soit en signant avec eux les contrats prévus par la loi n° 59-1557 modifiée du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés.

A cet effet, l'article 93 de la loi de finances pour 1978 n° 77-1467 du 30 décembre 1977 autorise le ministre de l'Education à recruter à l'un des titres précités 2 800 agents dispensant l'enseignement général et la première formation professionnelle. Cet article prévoit en outre qu'un décret en Conseil d'Etat précisera le nombre et la nature des emplois budgétaires nécessaires pour la mise en œuvre de la première des modalités ci-dessus : mise à la disposition des établissements de personnel qualifié relevant du ministère de l'Education.

Ces emplois, créés par le décret n° 79-191 du 7 mars 1979, ont permis la prise en charge au titre de la fonction publique de 1 614 éducateurs scolaires, en qualité d'instituteur pour 1 510, de professeur d'enseignement général de collège pour 69 et d'adjoint d'enseignement pour 35.

Par ailleurs, 506 éducateurs scolaires ont bénéficié d'un agrément, dont 486 en qualité d'instituteur.

C'est ainsi 2 120 personnes qui ont été prises en charge dans le cadre de l'article 93 de la loi de finances pour 1978.

B. — Efforts consentis depuis le début du V^e Plan

On peut distinguer deux phases dans cette période.

Jusqu'en 1970, l'inadaptation et le handicap sont conçus comme des états stables. L'effort consenti en faveur des jeunes handicapés porte essentiellement sur le développement et la diversification des structures d'accueil spécialisées, étendues au-delà du premier degré : développement des écoles nationales de perfectionnement qui, outre les handicapés intellectuels, accueillent des handicapés sensoriels et moteurs ; création des sections d'éducation spécialisée (S.E.S.) annexées à des collèges, nouvelle structure destinée à l'accueil, en externat non ségrégatif, des handicapés intellectuels légers.

A partir de cette date et parallèlement à l'effort considérable poursuivi pour la mise en place des S.E.S., une action de prévention et d'adaptation est entreprise qui tend à limiter le placement en milieu spécialisé.

Cette action se traduit par la mise en place :

- de groupes d'aide psycho-pédagogique (G.A.P.P.), équipes constituées par un psychologue et deux rééducateurs et chargées d'apporter à l'enfant, au maître et à la famille, les moyens de résoudre les problèmes d'adaptation rencontrés ;

- de classes d'adaptation destinées à accueillir pendant un temps relativement court des élèves qui éprouvent des difficultés à s'adapter à l'enseignement ordinaire, afin de leur donner les moyens d'une meilleure intégration scolaire.

Au cours de la période considérée les écoles nationales de perfectionnement, qui assurent principalement un accueil en internat, sont passées de 16 à 80 et reçoivent plus de 11 000 élèves. Elles reçoivent, pour certaines, des handicapés sensoriels et moteurs.

Quant aux S.E.S. dont la création s'est faite au rythme moyen de 100 par an, elles sont au nombre de 1 303 et accueillent plus de 111 000 élèves.

Les G.A.P.P., dont la création constitue un objectif prioritaire, sont aujourd'hui au nombre de 1 536 grâce à une progression moyenne annuelle de 150 depuis 1970.

Pendant ce même laps de temps, une formation spécialisée a été dispensée à plus de 28 000 instituteurs, dont près de 1 900 en vue d'exercer les fonctions de psychologue scolaire et plus de 3 000 en vue d'exercer celles de rééducateur et à près de 1 800 professeurs de collège d'enseignement technique.

Il faut également rappeler, au titre des efforts consentis depuis le début du V^e Plan, la prise en charge par le ministère de l'Éducation des dépenses d'enseignement des établissements médico-éducatifs, en application de l'article 5 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées. Le bilan de cette opération est détaillé au A ci-dessus.

Le ministère ne dispose pas actuellement d'un bilan exhaustif des moyens financiers consacrés à l'éducation spéciale depuis le début du V^e Plan.

La série des budgets de programmes qui individualise les moyens de l'enseignement spécial depuis 1971, recensait 20 000 emplois budgétaires dans cet ordre d'enseignement depuis 1971, puis 28 000 en 1974 (dont 16 400 pour le premier degré et 11 600 pour les SES et ENP) et 41 700 en 1980 (dont 4 400 pour les GAPP, et 17 700 pour les SES et les ENP).

En francs courants, des crédits affectés à l'éducation spéciale — à l'exclusion des dépenses de formation des instituteurs spécialisés — s'élevaient à 500 MF en 1971, 1 120 MF en 1974 pour atteindre 2 900 MF en 1980. En francs constants 1971, les 500 MF de l'éducation spéciale seraient passés à 860 MF en 1974 et 1 230 MF en 1980.

C. — Projets

1) *Développement du système de prévention et d'adaptation*

Le succès des actions tendant au maintien des jeunes handicapés en milieu scolaire normal ou favorisant leur retour dans ce même milieu passe notamment par le développement des groupes d'aide psycho-pédagogique.

Pour assurer la mise en place d'un nombre plus important de ces groupes, l'effort concernant la formation des psychologues scolaires et des rééducateurs appelés à y exercer leurs fonctions a été accentué.

C'est ainsi que les centres de formation accueilleront en stage à la rentrée scolaire de 1980, 431 maîtres (dont 207 en 2^e année) se destinant aux fonctions de psychologue scolaire, 219 se destinant aux fonctions de rééducateur en psychomotricité et 255 à celles de rééducateur en psychopédagogie, soit une augmentation de 120 stagiaires par rapport à l'année écoulée. Pour 681 d'entre eux, ils prendront un poste dans un C.A.P.P. dès la rentrée de 1981.

2) *Information des enseignants*

Sont par ailleurs poursuivies les actions de recyclage et d'information menées à l'intention des différentes catégories de personnels, exerçant ou non leurs fonctions dans l'enseignement spécial, mais ayant à connaître des problèmes posés par cet enseignement et par l'intégration des handicapés en milieu scolaire ordinaire.

3) *Accueil*

Une école nationale de perfectionnement pour handicapés intellectuels sera ouverte à la rentrée scolaire de 1981 à Lomme (Nord).

Sa dotation sera prélevée sur les moyens disponibles.

Par ailleurs et dans la mesure de ces mêmes moyens, il sera pourvu aux besoins des établissements médico-éducatifs.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 45

Intégration dans l'enseignement public de trois établissements d'enseignement technique privés

Texte de l'article proposé par le Gouvernement :

Les maîtres en service dans les établissements d'enseignement technique des houillères du bassin de Lorraine de Freyding-Merlebach, l'Hôpital et Schoeneck (Moselle) intégrés dans l'enseignement public en application de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, qui ont exercé à temps complet depuis au moins le 1^{er} janvier 1980, pourront à compter du 1^{er} janvier 1981 être nommés puis titularisés dans les corps de personnels enseignants correspondants relevant du ministère de l'Éducation ou du ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'intégration, de vérification d'aptitude pédagogique et de classement des maîtres intéressés.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.