

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ÉDUCATION

Par M. Paul SÉRAMY,

Séateur.

(1) Cette Commission est composée de . MM. Léon Eckhoutte, *président*; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, *vice-présidents*; Jean Mercier, James Maron, Jacques Carat, Paul Séramy, *secrétaires*; Bernard Barbier, Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Bülheres, Jean-Pierre Blanc, Marc Boruf, Jacques Bordenave, Adolphe Chauvin, Bernard Chochoy, Roland Courteau, Auguste Cousin, Lucien Delmas, Charles Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Kéber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Gaston Pama, Sorefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pélletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Vachin, Pierre Vallon, Marcel Vidal, N...

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législat.) : 1933 et annexes, 1976 (annexes 18 et 19), 1977 (tome VIII) et 6^e 359.

Séat : 97 et 98 (tome III, annexe 12) (1980-1981).

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

SOMMAIRE

	Page
Introduction	5
<i>L'école en porte à faux</i>	5
PREMIÈRE PARTIE. — Le projet pour 1981 : un budget sévère	7
1. <i>Les dépenses en faveur des personnels : quand les suppressions de postes deviennent des créations</i>	8
2. <i>Les dépenses en faveur du fonctionnement : des mesures positives et adaptées</i> ..	9
3. <i>Les dépenses en faveur des familles : une dégradation alarmante</i>	9
4. <i>Les dépenses d'équipement : la rechute</i>	11
5. <i>L'aide en faveur des établissements privés : une progression satisfaisante</i>	12
DEUXIÈME PARTIE. — Les conditions d'une politique éducative : crédibilité, qualité, efficacité	15
1. <i>Il faut restaurer la crédibilité du système éducatif</i>	15
A. — <i>Le collège unique « ventre mou » du système éducatif</i>	16
B. — <i>Les carences de l'enseignement primaire</i>	17
C. — <i>La réforme du collège donne des signes manifestes d'inadaptation</i>	18
2. <i>Une politique de la qualité de l'enseignement s'impose</i>	19
A. — <i>La responsabilité des familles</i>	19
B. — <i>Le recrutement des personnels a été escamoté depuis dix ans</i>	20
C. — <i>Le recrutement doit être organisé de façon cohérente</i>	20
D. — <i>La réforme de la formation des maîtres du premier degré</i>	20
E. — <i>La formation des maîtres du second degré doit être engagée</i>	21
F. — <i>La réforme des programmes</i>	21
3. <i>Le système éducatif doit retrouver son efficacité</i>	22
A. — <i>Les abandons du système scolaire</i>	22
B. — <i>Les ratés du système éducatif</i>	24
C. — <i>La défaillance de l'orientation</i>	25
<i>En guise de conclusion</i>	26

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — Examen en Commission	27
1. Audition de M. Christian Beullac, ministre de l'Education	27
2. Examen du rapport et adoption des conclusions	35
La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Education	36

Annexe :

Etude statistique sur la répartition des questions posées au Ministère par les sénateurs depuis 1978, réalisée avec la banque de données « Questions » du service de l'Informatique du Sénat	37
---	-----------

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

« Avez-vous remarqué qu'aucune grande question ne trouve sa solution ? » disait à André Malraux, le général de Gaulle.

Sans que l'on puisse savoir si cette interrogation s'adressait au système éducatif dans le monde et en France en particulier, on peut sans faire de contresens l'y appliquer.

Comment ne pas être saisi par la somme des réflexions, des projets, des études sur l'enseignement dans tous ses aspects et sous toutes ses formes, et celle non moins importante des prises de positions, imprécations et controverses qu'il déchaîne *ad libitum* ?

Comment l'honnête homme — spécialiste ou simple citoyen — peut-il dans ce contexte ne pas être assailli par le doute et l'incertitude dès lors que les questions qui tournent autour du système éducatif sont étroitement liées à celles qui se posent à la société dans son ensemble ?

Une constatation s'impose lorsque, en cherchant à prendre du recul, l'on analyse la situation du système éducatif dans notre société :

L'École, au sens le plus large, se trouve en porte à faux. La crise des valeurs, l'évolution rapide des idées et la succession des réformes qui s'en suivit ont déstabilisé, bouleversé, déséquilibré, le système éducatif sans pour autant l'adapter. L'époque où la société, forte d'un système culturel et idéologique cohérent qui avait construit un appareil éducatif monolithique, fondé sur des valeurs simples et éprouvées, n'a pas été remplacée.

Frappé de plein fouet, le système éducatif n'est pas en accord avec la réalité et moins encore préparé à suivre l'évolution accélérée que nous sommes promis à connaître.

Dans ce contexte, nul ne s'étonnera de l'inquiétude des familles auxquelles l'école n'offre pas de réponse satisfaisante à leurs besoins. On explique aussi le doute du corps enseignant privé de références et dépassé par les tâches qui s'imposent à lui. On s'interroge enfin sur les capacités d'action de notre société, non pour reconstituer les anciens systèmes, mais pour en créer de nouveaux. C'est dans cet état d'esprit que votre commission des

Affaires culturelles a abordé l'examen du projet de budget du ministère de l'Education pour 1981.

Formellement le débat qui s'engage chaque année porte sur les moyens, qui ont leur importance et leur signification. Mais plus que tout autre, la politique éducative ne répond pas aux rigueurs de l'annualité budgétaire. Cette fois encore, elle n'a pas voulu réduire son examen à des petites recettes qui n'ont jamais résolu les grands problèmes.

Elle a volontairement dépassé ce cadre pour engager une réflexion sur des principes et tenter en toute bonne foi et en toute humilité d'avancer une série de réponses à certaines interrogations.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROJET POUR 1981 : UN BUDGET SÉVÈRE

Ce n'est ni par goût du paradoxe ni par goût de la contradiction que votre Rapporteur caractérise le projet de budget de l'Éducation pour 1981 de budget sévère et non pas de budget austère. Cette dernière expression, qu'affectionnent certains, prend un singulier relief quand on relève que pour la première fois, les dépenses consacrées par la collectivité nationale à l'éducation franchissent le cap des 100 milliards pour atteindre exactement 101.673 millions de francs; cette somme qui sera vraisemblablement majorée en cours d'exercice pour des raisons que nous évoquerons plus loin, témoigne de l'effort que notre pays consent en faveur de l'éducation malgré les rigueurs de la conjoncture.



On aurait été fondé à parier de budget austère en considérant uniquement la progression brute d'un exercice à l'autre qui s'établit à 14,2 % alors que les dépenses générales de l'Etat progressent de 16,4 %.

Mais comme, cette année, est intervenue une série de transferts d'emplois du ministère de l'Éducation vers les ministères de la Jeunesse et des Sports et des Universités, la progression réelle se situe au niveau de 15,2 %, ce qui est sensiblement supérieur à la hausse constatée l'an dernier, 9,3 %, tout en restant inférieure aux 15,9 % enregistrés en 1979.

Budget sévère ne signifie pas pour autant budget convenable et l'analyse des différents postes montre l'existence — traditionnelle dans tous les budgets — de graves insuffisances à côté de mesures positives. Certaines décisions revêtent parfois un caractère surprenant et traduisent, ce qui est plus inquiétant, des contradictions.

1. LES DÉPENSES EN FAVEUR DES PERSONNELS : QUAND LES SUPPRESSIONS DE POSTES DEVIENNENT DES CRÉATIONS

La part des crédits consacrés aux dépenses de personnel — y compris les pensions civiles — représentera cette année presque neuf dixièmes du budget de l'Éducation : 89,5 %, contre 88,9 % en 1980. C'est dire combien, d'année en année, la rigidité de ce budget s'accroît. A ce rythme, et si des mesures n'interviennent pas, le budget de l'Éducation dans dix ans sera reconductible d'une année sur l'autre, et rendra impossible toute inflexion quelle qu'elle soit. Votre Rapporteur s'en inquiète et souhaite que le niveau atteint cette année ne soit pas dépassé.

Au titre des *créations d'emplois*, votre Rapporteur confesse qu'il n'a pu aborder ce chapitre qu'avec difficulté, tant il est vrai que dans ce domaine, plus que dans d'autres, le ministère de l'Éducation pratique avec un art consommé le flou artistique budgétaire. L'objectivité commande d'ajouter, ainsi qu'on va le voir, qu'il est aidé par le ministère du Budget.

Selon les informations communiquées, 1.972 emplois budgétaires nets sont officiellement créés. Ce chiffre résulterait du solde de 6.621 créations et de 4.557 suppressions (auxquels s'ajoutent 92 emplois résultant de transferts et de régularisations diverses).

Toutefois, lorsque l'on analyse le détail des mesures prises au titre des créations, les 3.000 titularisations d'instituteurs remplaçants et les 2.035 adjoints d'enseignement recrutés parmi les maîtres auxiliaires déjà en poste ne constituent pas des créations mais des transformations d'emplois qui n'augmentent pas d'une unité les moyens du système éducatif. La rigueur commande dès lors de ne retenir au titre des créations que le chiffre de 1.586 qui correspond effectivement à des postes nouvellement créés.

En revanche, si l'on regarde de près les 4.557 suppressions annoncées, il faut retrancher 535 emplois qui servaient au remplacement des instituteurs dans les collèges et 327 postes d'enseignants mis à la disposition d'organismes post ou préscolaires dont l'apport dans les emplois du ministère de l'Éducation demeure (1). Le chiffre réel s'établit donc à 3.695 suppressions.

(1) Le Rapporteur s'est ému de cette décision. Il a reçu des assurances qu'il s'agissait de vérifier si tous les postes étaient convenablement utilisés. Il ne s'agit pas — toujours d'après ces assurances — d'un désengagement sur les collectivités locales. En tout état de cause votre Commission y veillera avec une attention soutenue.

Aussi bien le solde des suppressions et des créations d'emplois s'établit à 2.109 suppressions nettes et non à 1.972 créations nettes. (1)

Votre Rapporteur est conforté dans son embarras en relevant une contradiction entre les ministères de l'Education et du Budget : ce dernier ne fait état que d'une suppression nette de 665 emplois et n'évoque à aucun moment le chiffre de 1.972 créations. Votre Rapporteur tenait simplement à présenter au Sénat toutes les données de ce problème qui montre à l'évidence combien la recherche de la vérité est difficile, là comme ailleurs.

2. LES DÉPENSES EN FAVEUR DU FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS : DES MESURES POSITIVES ET ADAPTÉES

Au titre des dépenses de fonctionnement des établissements, la progression globale des dotations s'élève à 12 %. Ces crédits, rappelons-le, sont destinés à couvrir les dépenses d'entretien, d'éclairage et de chauffage. L'an dernier, la Commission s'était inquiétée de la faible progression de ces crédits. Il semble que cette année le Ministère ait pris conscience de la nécessité de prévoir des dotations à un niveau réaliste pour n'avoir pas en cours d'exercice à recourir à la procédure des collectifs budgétaires qui dénaturent le projet de loi de finances initial. Par ailleurs, votre Rapporteur se félicite que le Ministère ait décidé de globaliser les budgets des établissements, mesure qui devra permettre aux responsables de répartir en fonction des réalités et des besoins l'enveloppe qui leur est affectée, et dont il n'est pas douteux qu'elle aura pour effet d'améliorer la gestion.

3. LES DÉPENSES EN FAVEUR DES FAMILLES : UNE DÉGRADATION ALARMANTE

L'augmentation globale — si l'on ose dire — des dépenses d'action sociale ne s'établira qu'à 3,8 % pour une inscription budgétaire totale de 3.411,9 millions.

A l'intérieur de cette enveloppe, les évolutions sont variables.

Les crédits destinés aux *transports scolaires* connaissent une progression remarquable de 19,4 % contre 17 % en 1979 et 15,2 % en 1980. Cette hausse se décompose en 82,2 millions au titre des mesures acquises et

(1) Pour ajouter au trouble, la présentation du budget de l'Education sous forme de « budget de programmes » avance le chiffre de 1.559 créations nettes.

174,9 millions de mesures nouvelles. Elle permettra de faire face à la hausse de 12 % des tarifs pour la campagne 1980-1981, d'accroître le taux de participation de l'Etat et de faire face à l'accroissement constant des effectifs d'élèves transportés, 15,75 % à la rentrée de 1980 et 5,75 % à la rentrée de 1981.

Toutefois, cette progression des crédits de transports scolaires ne modifiera pas sensiblement la part de l'Etat qui se situe autour de 61 % alors qu'elle devait se situer au niveau de 65 % à partir de la campagne 1976-1977 selon des promesses il est vrai déjà anciennes. Cela ne laisse pas d'inquiéter si l'on songe que le projet de loi portant développement des responsabilités locales a prévu le transfert de la compétence et de la charge de ces transports aux départements. Votre Commission s'était émue lors de l'examen de ce texte que les collectivités locales n'aient à assumer le transfert au-dessous du niveau de 65 % de participation de l'Etat. La progression de la loi de finances ne fait hélas ! que conforter ses craintes.

Dans le même ordre d'idées, la progression des *crédits de bourses* ne laisse pas d'inquiéter. L'an dernier déjà, la Commission avait poussé un cri d'alarme devant leur faible progression : 1,4 %, déjà précédée en 1979 d'une « hausse » de 1,08 %. Il faut penser que rien n'a été entendu puisque cette année, non seulement les crédits ne progressent pas, si peu que ce soit, mais diminuent en valeur absolue de 7,2 %, les crédits passant de 1.815,2 millions à 1.683 millions. De plus, le taux de la part de bourse arrêté au niveau de 168,3 F en 1979-1980 est purement et simplement reconduit en 1980-1981 alors qu'entre-temps l'inflation a atteint le niveau record de 14 % ! A cette situation déjà scandaleuse s'ajoute le fait que durant l'année scolaire de 1979-1980 près de 15 % des crédits n'ont pas été consommés (1). En effet, non content de ne pas maintenir les crédits à un niveau décent, le Ministère n'a pas modifié les conditions d'attribution de telle sorte qu'un élève n'a de chances sérieuses d'être l'affectataire d'une bourse convenable que si sa famille est classée indigente.

Faut-il ajouter que le projet de loi portant développement des responsabilités locales envisage de transférer aux collectivités locales la charge financière des bourses ? La commission des Affaires culturelles n'avait pas été abusée, et votre Rapporteur n'aura pas l'incongruité de rappeler ici les écrits et les propos qu'il a tenus sur le sujet (1). Il note avec consternation que les faits n'ont pas démenti ses préventions. Par bonheur, l'examen du texte n'est pas achevé, et l'on peut compter sur la détermination de la Commission pour revenir sur ce transfert aux collectivités locales qui

(1) Pour justifier ces carences, le Ministère invoque le transfert de ce reliquat vers les transports scolaires. Votre Commission rejette l'argument. Elle considère que l'aide sociale directe ne doit pas être confondue avec l'aide sociale indirecte.

(1) Cf. avis n° 318, Sénat 1978-1979, p. 13 et p. 26 et sq. et J.O. Débats Sénat, 17 mai 1979 p. 1346 et 10 avril 1980 p. 1171 et sq.

s'avère être, au fil des années, et de loi de finances en loi de finances, plus qu'un marché de dupes, une manœuvre dolosive.

La gratuité des manuels scolaires dans le premier cycle du deuxième degré engagée il y a trois ans, a été mise en place en classe de 3^e à la rentrée scolaire de 1980. Là encore les crédits ne progressent pas et même diminuent légèrement : 151 millions en 1980-1981 contre 153,8 millions en 1979-1980. Le crédit élève en revanche s'accroît puisqu'il passe de 205 F pour huit livres contre 175 F l'an dernier, auquel il faut ajouter 9,45 F pour l'achat du livre du maître.

Il convient de noter par ailleurs que la gratuité des manuels est étendue pour la première fois aux classes préprofessionnelles de niveau (C.P.P.N) aux classes préparatoires à l'apprentissage (C.P.A.) et aux sections d'édu-cations spécialisées (S.E.S.).

Comme les années précédentes, votre Commission s'interroge sur la qualité de ces manuels, sur lesquels il est bien difficile d'obtenir des informations du Ministère, celui-ci invoquant — et à bon droit — qu'il se refuse à exercer un quelconque droit d'*imprimatur*. On peut souhaiter néanmoins après les graves errements relevés ces années passées, que le renouvellement du « stock » des manuels de classe de 6^e qui interviendra l'année prochaine sera l'occasion de procéder à des rectifications.

Votre Commission s'interroge toujours sur les résultats de cette politique ambitieuse. N'y-a-t-il pas une contradiction entre la volonté de mettre en œuvre ici un système d'aide sociale indifférenciée alors que depuis des années les prestations sociales sont de plus en plus personnalisées ? La démocratisation que prétend atteindre la gratuité des manuels dans le 1^{er} cycle est mise en échec dans la mesure où les manuels sont le plus souvent de qualité médiocre. L'élève issu de milieux sociaux favorisés n'a aucune difficulté à trouver le complément nécessaire. Les autres sont en revanche abandonnés à leur sort. Qui peut dans de telles conditions parler de réduction des inégalités ?

4. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : LA RECHUTE

Après avoir connu depuis 1974 des baisses régulières, les crédits d'équipements avaient connu un sort plus favorable l'an dernier puisqu'ils avaient progressé de 14,3 %. La Commission avait salué cet accroissement qui marquait un revirement. Ces espoirs auront été de courte durée puisque cette année les autorisations de programme — qui constituent des engagements pour l'avenir — sont purement et simplement reconduites au niveau de 2.922,6 millions accusant une baisse en francs constants de 13,4 %. Les crédits de paiement sont un peu mieux traités avec une progression de

9,57 % mais qui se traduira par rapport à 1980 par une baisse en francs constants de 1,8 %. Sur cette enveloppe, 575 millions d'autorisations de programme seront consacrés à la maintenance dont 175 millions pour les économies d'énergie et 200 millions pour la mise en sécurité des bâtiments.

Il n'est pas douteux que l'effort de construction consenti au cours des vingt dernières années ne place plus au premier rang des priorités les crédits d'équipement. Mais l'objectivité commande de ne pas dissimuler certaines réalités :

— le parc immobilier est ancien ou, pour la partie plus récente, de qualité médiocre ;

— la résorption des classes vétustes et des classes mobiles est loin d'être achevée ;

— la mise en sécurité et la réalisation de travaux d'économie d'énergie s'imposent toujours ;

— la migration des populations (surtout vers les centres urbains) implique encore la construction d'équipements nouveaux ;

— la réalisation des ateliers et de centres de documentation et d'information (C.I.D.) dans le premier cycle des collèges et la création de lycées d'enseignement professionnel demeurent plus que jamais à l'ordre du jour.

Ce n'est pas avec une enveloppe qui ne représente que 3 % du total du budget du Ministère et qui accuse une diminution de 42,3 % en francs constants depuis cinq ans que l'on parviendra à résoudre ces problèmes (1).

5. L'AIDE EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS : UNE PROGRESSION SATISFAISANTE

Les crédits destinés aux établissements privés progressent de 22 % pour une inscription budgétaire de 10.686, 8 millions, soit une évolution satisfaisante par rapport aux années antérieures : 20,8 % en 1979 et 17,1 % en 1980. Sur cette masse, la part des dépenses de personnel représente 80 %.

Les crédits destinés à couvrir les dépenses liées au forfait d'externat — 1.657,1 millions — évoluent de manière très satisfaisante : 31,2 % en 1981 (contre seulement 15,7 % en 1980), soit presque le triple des crédits de fonctionnement destinés aux établissements publics (12 %) et plus du double de la progression du budget du ministère de l'Éducation pour 1981.

Ces mesures, pour une part importante, sont liées à l'actualisation et à la revalorisation du forfait, découlant de la loi du 25 novembre 1977 relative à la liberté de l'enseignement.

Les crédits d'investissement — destinés au financement des ateliers technologiques — sont reconduits au même niveau que celui de l'an dernier : 59,8 millions. Ainsi l'effort engagé depuis trois ans en faveur de l'enseignement privé se poursuit toujours de façon satisfaisante.

DEUXIÈME PARTIE

LES CONDITIONS D'UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE : CRÉDIBILITÉ, QUALITÉ, EFFICACITÉ

1. IL FAUT RESTAURER LA CRÉDIBILITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Parmi les causes les plus souvent avancées du malaise de notre école, la multiplicité des réformes et les médiocres résultats obtenus viennent au premier rang.

De fait, lorsqu'on se penche sur celles préparées au cours des vingt dernières années, beaucoup ont avorté — comme les réformes Berthoin et Fontanet —, d'autres ont échoué comme la réforme Fouchet de l'enseignement supérieur ou plus récemment celle du D.E.U.G.

Ne parlons pas de la loi Edgar Faure de 1968 qui fut cette année encore d'actualité et qui a montré après de multiples retouches, qu'elle avait entraîné des changements sans rapport avec les ambitions de ses auteurs.

Une constatation s'impose : les réformes de l'enseignement n'ont de chance sérieuse de réussir que si elles correspondent à une évolution sociale et à des changements politiques qu'elles ont accompagnés ou concrétisés. Il en fut ainsi de la loi Jules Ferry sur l'instruction obligatoire qui sanctionnait une évolution de près d'un demi-siècle dans nos campagnes. Plus proche de nous, la prolongation de l'école obligatoire jusqu'à 16 ans et la création des collèges d'enseignement secondaire suivaient un mouvement de vingt ans antérieur.

Qu'en est-il de la réforme à l'ordre du jour : celle du collège unique ?

A. — Le collège unique « ventre mou » du système éducatif.

« La loi de 1975 est une des lois sociales les plus importantes du septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Son contenu répond à des besoins qui étaient profondément ressentis et exprimés par l'opinion » disait M. René Haby, le « père » de la réforme. Pour le Président de la République *« la définition et l'acquisition d'une même culture pour les jeunes Français qui iront tous désormais dans une même école et un collège identique sont un élément essentiel d'unité de la société française et de réduction de l'inégalité des chances »*.

« Offrir à tous les jeunes Français la même formation culturelle, le même enseignement, avec les maîtres » (1).

1. La reconstitution des filières.

Ces objectifs louables, votre Commission les a approuvés en son temps mais le constat qu'elle peut faire de l'application est hélas bien différent. Un tiers des enfants ne bénéficient ni du même enseignement, ni des mêmes maîtres. Le principe de l'unité de l'enseignement n'est pas respecté. Après avoir, pendant une année, appliqué l'hétérogénéité des classes les responsables des collèges ont progressivement reconstitué des filières.

La répartition entre classes de niveau différent après examen du dossier de l'élève au sortir de l'école primaire est pratiquée de façon dissimulée avec la complicité expresse ou tacite des responsables. Et comment ne pas les comprendre ? Ceux qui se conforment aux instructions en constituant des classes hétérogènes savent que les élèves du niveau le plus faible assisteront en spectateurs aux cours, aggravant encore des handicaps que le soutien ne viendra pas atténuer puisqu'il est peu ou pas appliqué comme on le verra plus loin.

L'application du système a été d'ailleurs différée à partir de la quatrième, puisque, à la demande pressante des maîtres, les classes préprofessionnelles de niveau (C.P.P.N.), les classes préparatoires à l'apprentissage (C.P.A.) et l'entrée en lycée d'enseignement professionnel en vue du C.A.P. en trois ans ont été maintenues.

(1) Christian Beutler.

2. Les chimères du soutien et l'approfondissement.

Pour les actions de soutien et d'approfondissement qui devaient constituer les compléments de l'enseignement selon le niveau des élèves, bien téméraire est celui qui peut dire comment elles sont effectivement appliquées. Le soutien, d'après certaines enquêtes du Ministère revêt les formes les plus diverses car peu de maîtres ont été formés à la pédagogie différenciée, d'autres s'y refusant purement et simplement. Dans le meilleur des cas, le soutien est appliqué à 50 % mais sans que l'on ait une connaissance exacte de son contenu et aucune certitude sur la valeur de ces actions.

L'approfondissement est encore moins bien traité si cela se peut. Conçu à l'origine pour permettre aux meilleurs élèves de recevoir un complément de connaissances après avoir atteint un certain niveau, il doit, selon les instructions, se dérouler de façon informelle par l'accès au Centre de documentation et d'information (C.D.I.). Mais comme il n'existe qu'un C.D.I. sur deux collèges (1) et que peu d'animateurs de ces centres ont été préparés à recevoir les élèves, autant dire que l'approfondissement se déroule en salle de permanence dans les cas les plus favorables et le plus souvent dans la rue. Ce n'est pas au demeurant la suppression de 1.200 postes de surveillants en 1979 et de 1.000 autres à la rentrée de 1980, qui va contribuer à améliorer la situation.

Le collège n'est pas seul en cause. Avant d'y accéder, l'élève passe cinq années à l'école élémentaire, précédées d'une, deux, voire trois années dans l'enseignement préscolaire. Or, là aussi, il faut dresser le bilan.

B. — Les carences de l'enseignement primaire.

Fleuron du système éducatif national pendant un siècle l'enseignement primaire ne remplit plus sa fonction : donner à chaque élève la maîtrise des instruments de base. Sans doute peut-on poser le problème en termes de moyens : taux d'encadrement, moyenne d'élèves par classe, charge des maîtres ; ceux-ci ne constituent pas des indicateurs suffisants pour comprendre les difficultés. Or la déception des familles est bien réelle, et le désarroi des maîtres profond.

Alors que M. René Haby déclarait, lors de l'examen de la réforme de 1975, « pour réussir, le collège unique doit accueillir à l'entrée en sixième des élèves formés mieux et de façon homogène ». Force est de reconnaître qu'il n'en est rien, aujourd'hui moins qu'hier.

(1) Et les crédits inscrits au budget de 1981 ne vont pas précipiter la construction et l'aménagement de ces nouveaux équipements...

37 % des élèves de C.M. 2 ont au moins un an de retard sur l'âge normal de la scolarité et la situation va en s'aggravant. Durant l'année scolaire 1979-1980, le taux d'élèves qui redoublent leur dernière classe primaire est deux fois plus élevé qu'en 1976-1977, soit 12 %. Si l'on observe par ailleurs les statistiques sur le niveau des élèves au sortir de l'école primaire, on relève que 15 à 20 % — soit le cinquième d'une classe d'âge — ne maîtrisent pas ou maîtrisent mal les instruments fondamentaux que sont la lecture, le calcul et l'écriture. Entrant au collège où ils subissent une rupture pédagogique considérable en passant de la classe unique au système des cours enseignés par un maître différent, le sort des élèves en situation d'échec scolaire est scellé. Ils ne trouveront pas les structures adaptées pour surmonter leurs handicaps. Plus grave, ceux-ci s'accuseront à mesure que l'enseignement qu'ils recevront leur sera de plus en plus étranger. Ils rempliront les rangs des 200.000 élèves qui sortent, bon an, mal an, du système éducatif sans formation ou sans diplôme.

C. — La réforme du collège donne des signes manifestes d'inadaptation.

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le collège n'a pas réalisé ses objectifs premiers : la réduction des inégalités par le brassage scolaire.

Sans doute est-il prématuré d'escompter des résultats maintenant alors qu'en matière éducative les délais de réponse sont nécessairement longs. On peut seulement observer que le premier cycle du second degré, calqué peu ou prou sur le premier cycle des lycées — à l'époque où ceux-ci ne recevaient qu'un tiers d'une classe d'âge dûment sélectionné — donne dès à présent des signes manifestes d'inadaptation. La première cause est sans doute le fossé existant entre les objectifs et les structures. Celles-ci n'existaient pas et n'ont pas reçu les moyens de leur mise en place. La crédibilité du système éducatif et les objectifs de la réforme en souffrent : les professeurs refusent d'enseigner tout à la fois aux élèves doués ou moins doués, à ceux qu'ils tiennent — à tort ou à raison — pour des cancre. Une bonne partie des parents redoutent un abaissement généralisé du niveau des études et s'évadent vers l'enseignement privé qu'ils tiennent pour plus sérieux. Certaines écoles de pensées mettent en avant les thèses les plus réactionnaires au nom de la sauvegarde de l'élite, d'autres crient haro sur la réforme car elle est celle du Gouvernement, ce qui suffit à la condamner. Tout contribue à créer autour de l'école un climat malsain.

Or, l'éducation est avant toute chose la transmission d'un système de valeurs sur lesquelles est fondé un certain consensus. Qui peut nier aujourd'hui que la collectivité nationale est en divorce profond avec son

école ? Il faut donc créer les conditions pour que valeurs et règles non écrites du consensus social soient rétablies.

Votre Commission est consciente que les solutions techniques sont peu de choses au regard de la dimension des problèmes.

2. UNE POLITIQUE DE QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT S'IMPOSE

Un des griefs fait le plus souvent au système éducatif concerne la qualité de l'enseignement. On est en effet fondé à se poser des questions lorsque, comme on l'a vu, 15 % d'enfants n'ont rien acquis durant leur passage à l'école primaire et que près de 20 % d'une classe d'âge sort du système éducatif sans formation.

Il n'est pas douteux que parmi les multiples causes de cette situation, la qualité intrinsèque du corps enseignant soit en cause.

A. — La responsabilité des familles.

Votre Rapporteur aura garde cependant en abordant ce point d'instruire un procès dès lors qu'il est clair que les responsabilités dans ce domaine sont partagées. Il faut avoir le courage d'aborder celles des parents, qui n'ont pas toujours une conscience exacte du rôle qu'ils peuvent et doivent jouer dans l'éducation de leurs enfants et qui s'en remettent par trop au système éducatif. Or, celui-ci ne peut prendre qu'une part limitée dans le processus de développement des élèves. Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes parents qui accablent l'école de tous les maux sans songer un instant à s'interroger sur leurs propres carences (1).

Pour paraphraser un homme d'Etat bien des familles seraient fondées à se demander ce qu'elles sont prêtes à faire pour l'éducation de leurs enfants plutôt que d'attendre que l'école fasse tout à leur place.

(1) La chute de la participation des familles aux élections des comités d'écoles est très significative.

**B. — Le recrutement des personnels
a été escamoté depuis dix ans.**

La croissance des effectifs à partir des années 1960 a conduit le Ministère à recruter dans la hâte et la précipitation des milliers de maîtres à tous les degrés du système éducatif. Aujourd'hui, un tiers des professeurs de collèges ont le baccalauréat, plus de la moitié des instituteurs ne sont pas passés par les écoles normales, près de quarante mille maîtres auxiliaires enseignent toujours dans les collèges sans que leurs aptitudes aient été sanctionnées par un concours. Des milliers d'auxiliaires ont été intégrés dans les corps titulaires d'adjoints d'enseignement et de P.E.G.C. et ces derniers ont été massivement intégrés dans le corps des certifiés.

Cette politique a été menée, il faut le dire, en plein accord avec les syndicats d'enseignants. Le résultat, après dix ans, ne s'est pas fait attendre : le niveau du corps enseignant a baissé.

C. — Le recrutement doit être organisé de façon cohérente.

S'il est difficile de rattraper aujourd'hui les déséquilibres intervenus dans les recrutements, il conviendrait, dès lors que les conséquences sont connues, ne pas persister dans les mêmes errements. Malheureusement, certaines mesures ne laissent pas d'inquiéter :

— les titularisations d'auxiliaires sans contrôle d'aptitude se perpétuent (4.400 en 1981) ;

— le recrutement d'auxiliaires persiste à un niveau élevé (2.400 pour 1981) ;

— le recrutement de qualité par la voie des concours (agrégation, C.A.P.E.S., C.A.P.E.T.) stagne dans des proportions inquiétantes et cela depuis quatre ans (2.800 postes au total pour 1981).

Des mesures ont été prises cependant qui témoignent un certain revirement et une prise de conscience du Ministre.

**D. — La réforme de la formation des maîtres
du premier degré est l'amorce d'une politique de qualité.**

Cette réforme, engagée il y a deux ans, permettra aux élèves-maîtres de recevoir une formation du niveau universitaire par l'obtention d'un D.E.U.G. mention éducation :

La première promotion devrait entrer en fonction à la rentrée de 1983, mais il ne faut pas se dissimuler que le délai de réaction sera lent, puisque

les effectifs nouvellement formés ne seront que de 5.000 par an sur un effectif total de 300.000 instituteurs. A ce rythme, il faudra attendre 60 ans — soit deux générations d'instituteurs — pour que la réforme produise pleinement ses effets.

Il faut donc que la formation initiale des instituteurs soit accompagnée d'une formation continuée des maîtres actuellement en place pour que l'enseignement primaire soit doté d'un corps enseignant apte et qualifié. Sur ce point des négociations sont en cours puisque ce problème va de pair avec la revalorisation de la condition matérielle des maîtres du premier degré.

E. — La formation des maîtres du second degré doit être engagée.

Après maints atermoiements, le ministère a décidé d'engager une série de mesures pour développer la formation continue des maîtres du second degré. Il ne s'agit au stade actuel que de réflexions et une cellule a été constituée à cette fin. Votre Commission se félicite que le Ministère se soit engagé dans cette voie.

Elle suggère sur ce point précis de ne pas dissocier le plan de formation des maîtres du deuxième degré du problème du recrutement. Il faut en effet avoir en vue les problèmes qui se poseront dans les quinze prochaines années lorsque les recrutements massifs opérés depuis 1965 entraîneront des départs en retraite non moins importants. La période de dix ans qui s'ouvre devrait être mise à profit pour corriger les déséquilibres de la pyramide des emplois et prévenir une nouvelle vague de recrutements massifs et empiriques dont les conséquences funestes sont connues de tous.

F. — La réforme des programmes.

S'il est patent que la formation des maîtres est en cause au plan de la qualité de l'enseignement, le contenu des programmes n'est pas moins engagé.

Chacun a pu mesurer l'in vraisemblance du travail scolaire qui conduit les élèves à la fin de leur scolarité obligatoire à ne maîtriser que de manière imparfaite les instruments fondamentaux. Il faut saluer dans ce domaine la refonte des programmes du C.M. 1 et du C.M. 2.

Cette refonte qui est la première depuis 1945 — alors que tant de choses ont changé durant cette période — fait suite à la réforme des programmes du cycle préparatoire de 1977 et celle du cycle élémentaire en 1978.

Sur le plan pédagogique on retiendra le dosage entre l'apprentissage de connaissances et l'acquisition de compétences, qui se traduira notamment par une redéfinition des activités d'éveil et de leur rôle, et un recentrage en faveur des disciplines fondamentales comme le français et les mathématiques.

Le Ministère a fait part de son intention d'axer ses efforts sur la diffusion et l'explication de ces instructions.

3. LE SYSTÈME ÉDUCATIF DOIT RETROUVER SON EFFICACITÉ

Des trois grandes finalités que la société assigne à notre système éducatif :

- former les citoyens ;
- donner à chaque jeune une formation personnelle et professionnelle ;
- égaliser les chances devant la vie,

force est de reconnaître que la seconde domine le plus les préoccupations du moment. La pression des difficultés rencontrées au cours des dernières années a fait que l'on a abordé davantage les obstacles sur lesquels on a buté que les principes ou les objectifs. Ceci n'est d'ailleurs pas fortuit. La crise économique engendre des inquiétudes chez les jeunes et leurs familles et les critères d'utilité sociale et les finalités du service public d'éducation l'emportent largement sur toute autre préoccupation.

Malheureusement, le constat n'est pas plus satisfaisant alors que les mesures à prendre sont moins difficiles à concrétiser.

A. — Les abandons du système scolaire.

Notre système éducatif n'atteint que partiellement son objectif s'il n'offre pas à ceux qui en sortent les moyens de s'insérer dans la vie. Or, depuis quelques années, force est de constater qu'une fraction importante de jeunes qui en sont issus sont tantôt dépourvus de quelque qualification professionnelle que ce soit, tantôt titulaires de titres ou de diplômes peu adaptés à l'insertion professionnelle.

Il est difficile dans un domaine qui ressortit à la psychologie comme à la sociologie d'appréhender avec sérieux le phénomène de l'abandon du système éducatif.

Le dernier point de référence connu en ce domaine est une étude réalisée en février 1979 (1) à la demande du Ministère de l'Éducation.

Parmi les différents champs d'analyse des causes d'abandon, l'environnement familial ne joue qu'un rôle mineur, même si les jeunes sortis du système éducatif appartiennent en majorité à des familles modestes.

Au niveau de l'environnement économique et social — deuxième champ de l'analyse — l'influence paraît un peu plus grande, mais non déterminante. Les contraintes économiques pèsent plus sur les abandons du premier cycle et du C.A.P. que pour les abandons du deuxième cycle. Un certain pessimisme ambiant (tenant à l'essor de la région ou aux difficultés de s'insérer dans le milieu de résidence) peut créer, pour un certain nombre d'élèves, un contexte favorable à l'abandon des études.

Les conditions et le déroulement de la scolarité — troisième élément de l'étude — constituent l'élément fondamental des abandons du système éducatif, encore que la hiérarchie des motivations soit complexe à établir. Notons par ordre décroissant :

- le « ras le bol » des études ;
- l'ambiance de l'école ;
- le désir d'entrer dans la vie active ;
- le désagrément de la section imposée, etc.

L'attitude très négative qui s'observe chez certains à l'égard de l'école et des études en général paraît traduire le plus fréquemment une impression de saturation. Elle semble plus faite de résistance passive, de lassitude et de désintérêt que de révolte. L'école apparaît comme un monde clos, artificiel, hors de la réalité, où à des degrés divers les élèves ayant abandonné auraient eu l'impression de perdre leur temps.

Les critiques formulées à l'encontre de l'enseignement restent vagues, mais lorsqu'elles se précisent, elles visent principalement :

- son aspect trop théorique (qui incite à penser que le métier envisagé sera mieux appris « sur le tas ») ;
- son manque d'intérêt ;
- ou, au contraire, sa difficulté (surtout en mathématiques).

(1) Par l'Association pour la Recherche sur les comportements les opinions et les structures (A.R.C.O.S.).

B. — Les ratés du système éducatif.

Une autre étude réalisée en 1980 par le Ministère révèle les très grandes insuffisances des résultats obtenus par les élèves au sortir du système éducatif.

Sur plus de 750.000 jeunes de tous âges qui ont quitté l'an dernier le système éducatif :

- 161.000 sont sortis sans diplôme, soit 21,5 % de la classe d'âge ;
- 191.300 sont sortis sans formation, soit 25,5 %.

Malgré la prolongation de la scolarité obligatoire, ceux qu'il faut bien appeler les ratés du système sont beaucoup trop nombreux.

Si l'on analyse la structure des diplômes d'une classe d'âge, les résultats ne sont guère plus satisfaisants.

En 1979, sur 751.400 sortants :

— 27.800 jeunes n'avaient que le niveau du premier cycle du second degré ;

— 68.000 venaient de la classe de troisième ou n'avaient pas achevé le second cycle court ;

— 384.000 abandonnaient l'enseignement général avant le baccalauréat ou quittaient le technique court à la fin de l'année terminale ;

— 117.800 sortaient de classe terminale avec ou sans baccalauréat ;

— 78.000 atteignaient le niveau III de la nomenclature des formations (diplôme correspondant à deux années d'études après le baccalauréat) ;

— enfin, 74.900 avaient un diplôme universitaire de deuxième ou de troisième cycle ou sortaient d'une grande école.

Ces chiffres montrent qu'une majorité de jeunes Français quittent le système éducatif avec pour « bagage » maximum un diplôme de l'enseignement technique court (C.A.P. ou B.E.P.) et, au pire, sans aucun diplôme.

Si l'on ajoute que l'année 1979-1980 se caractérise par les plus médiocres résultats aux différents baccalauréats, comment ne pas s'interroger sur l'efficacité de notre système éducatif ?

On touche ce faisant aux problèmes clés de la sélection non dominée et aux difficultés des mécanismes d'orientation. Le premier est consubstantiel à la réforme du collège qui a voulu nier toute sélection pour considérer

la question résolue. Le second est étroitement lié à l'imperfection des procédures.

C. — La défaillance de l'orientation.

Bien que l'orientation se soit beaucoup développée depuis une dizaine d'années, en particulier depuis la réforme des procédures intervenue en 1973, il faut reconnaître que l'effort accompli n'a pas été à la hauteur des espoirs. L'objectif avoué de placer les jeunes là où ils doivent normalement réussir n'est pas atteint.

Plusieurs causes peuvent expliquer cette situation : les informations sur les sections, les examens et les débouchés supposent que l'enfant concerné sache exactement ce qu'il veut, ce qui est loin d'être toujours le cas. Plus grave, les structures d'accueil ne répondent pas à l'attente lorsque celle-ci existe. Indépendamment des handicaps accumulés au cours de la scolarité primaire puis dans le premier cycle, l'orientation est le plus souvent imposée et subie. Les affectations sont fonction de données externes et dès lors les élèves manifestent peu d'enthousiasme à poursuivre un cursus qu'ils n'ont pas choisi.

L'orientation fonctionne donc comme un mécanisme d'exclusions successives qui affectent le plus souvent les enfants issus des milieux moins favorisés.

Les mesures prises ou à prendre pour restaurer l'efficacité du système éducatif sont difficiles, mais nécessaires, et il serait injuste de ne pas mentionner certaines d'entre elles.

— Le développement des systèmes d'unités capitalisables pour les C.A.P. et les B.E.P. qui devrait faciliter les reconversions éventuelles et la formation permanente.

— L'organisation de séquences éducatives dans les entreprises (au cours de l'année 1979, environ 35.000 élèves de L.E.P. ont bénéficié de ces stages), leur nombre devant augmenter au cours du VIII^e Plan.

— Le développement des formations alternées.

Enfin, des études relatives au fonctionnement de l'orientation ont été engagées dont les conclusions sont en cours de publication.

Il est difficile de préjuger des résultats de pareilles mesures qui porteront lentement leurs fruits. Elles témoignent d'une prise de conscience et en cela ne peuvent qu'avoir l'adhésion de la Commission.

Parvenu au terme de ce rapport, votre Rapporteur aura garde de conclure, conscient de n'avoir fait qu'un survol rapide des problèmes.

Il souhaite simplement — répondant aux vœux de sa Commission — que le Sénat y trouvera les éléments de réflexion nécessaires pour aborder le grave dilemme de la société d'aujourd'hui, partagée entre l'illusion volontariste qui voit dans l'Ecole l'instrument privilégié de promotion sociale et de libération des hommes, et la rigueur d'un fatalisme qui nie à l'action éducative toute portée.

Votre Rapporteur est conscient qu'un débat budgétaire est peu satisfaisant pour poser des questions aussi graves et sensibiliser une opinion qui ne porte en général qu'un faible intérêt aux travaux de ses institutions représentatives. D'année en année pourtant, votre commission des Affaires culturelles, soit dans ses avis budgétaires, soit par la voix de ses rapporteurs, a maintenu ses positions même si parfois elle a eu le sentiment de n'être pas entendue.

Celles qui sont contenues dans le rapport — crédibilité, qualité, efficacité — n'ont pas d'autre vertu que d'être marquées du sceau du bon sens dont Bergson disait qu'il « est la continuité mouvante de notre attention à la vie ».

C'est dans cet esprit qu'elle propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Education pour 1981.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

1. AUDITION DE M. CHRISTIAN BEULLAC, MINISTRE DE L'ÉDUCATION

Le jeudi 30 octobre 1980, sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la Commission s'est réunie pour entendre M. Christian Beullac, ministre de l'Éducation, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1981.

Dans un exposé, le Ministre a souligné la volonté du Gouvernement de conserver au secteur éducatif, en dépit de la baisse globale des effectifs d'élèves, l'essentiel de ses moyens.

Le budget de l'Éducation, qui atteindra en 1981 101,7 milliards de francs, sera en augmentation réelle de 15,3 %, à rapprocher de la progression des budgets civils qui se situera à 14,6 %, celle du budget dans son ensemble étant de 16,4 %. En conséquence, la part du budget de l'Éducation dans le budget de l'État régressera de 16,8 % en 1980 à 16,6 % en 1981, alors qu'elle sera en légère augmentation dans les budgets civils (de 21,5 % à 21,7 %) et stabilisée à environ 3,3 % du produit intérieur brut.

Déduction faite de 16.814 emplois de personnels administratifs et de service des établissements d'enseignement supérieur transférés au ministère des Universités et de 314 emplois d'administration centrale transférés au ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, le nombre des postes budgétaires ouverts au budget de l'Éducation sera porté de 836.431 à 838.403, soit une augmentation de 1.972 emplois.

Les effectifs scolaires globaux sont en diminution de 70.000 élèves : stabilité des effectifs du second degré, baisse de 100.000 élèves dans l'enseignement élémentaire.

C'est par une redistribution des moyens que le Ministère a entendu financer les actions prioritaires permettant d'améliorer la qualité de l'enseignement.

La formation des maîtres d'abord : rénovation de la formation initiale dans le premier degré, formation continue des enseignants du second degré.

Par ailleurs, les stages en entreprises, intégrés dans la formation initiale des enseignants à la rentrée de 1979, seront offerts aux enseignants titulaires, tant en formation initiale qu'en formation continue.

En second lieu, prévention et traitement des difficultés scolaires. Au budget de 1981, sont inscrits 350 emplois pour l'implantation de nouveaux groupes d'aide psychopédagogique (G.A.P.P.) ainsi que 135 emplois supplémentaires pour les sections d'éducation spécialisée (S.E.S.) qui offriront 600 places nouvelles.

La formation professionnelle sera la troisième priorité, en particulier l'éducation concertée, qui répond au souci de voir moins d'élèves terminer leur scolarité sans obtenir de diplôme et permettre la découverte des réalités de la vie économique. Il est prévu de doubler, en 1980-1981, le effectifs (plus de 30.000 élèves) ayant effectué des séquences en entreprises.

Les subventions de fonctionnement versées aux centres de formation d'apprentis augmenteront de 85,1 millions de francs ; quinze nouveaux emplois d'inspecteur de l'apprentissage seront créés. Pour l'ouverture de l'enseignement sur l'environnement économique, social et culturel, il est prévu de :

— renforcer l'enseignement musical et les langues vivantes (respectivement 62 et 87 emplois créés) ;

— créer de nouveaux centres de documentation et d'information (C.D.I.) (205 emplois supplémentaires) ;

— encourager, par une augmentation des moyens de 50 %, les activités culturelles et les projets d'activités éducatives et culturelles (Pacte) ;

— améliorer l'équipement des lycées généraux et professionnels au titre du plan « micro-informatique » (création de 25 emplois, quadruplement des crédits de matériels) ;

— sensibiliser les enseignants aux techniques modernes d'éducation.

Les subventions aux écoles françaises de l'étranger seront majorées de 20 % et les crédits de bourses aux élèves français scolarisés dans ces écoles, de 15 %.

Les crédits de l'enseignement privé sous contrat augmenteront de 22 % (application de la loi du 25 novembre 1977).

Avec la création, à la rentrée de 1981, de 3.000 emplois d'instituteur, la phase de titularisation des instituteurs remplaçants se trouvera pratiquement achevée.

Les crédits de transports scolaires sont en forte augmentation (19,4 %) en raison, non seulement de l'évolution des prix et des effectifs transportés, mais aussi de l'effort consenti pour améliorer le taux de participation de l'Etat et développer l'aide au transport d'élèves d'école maternelle en zone rurale.

En revanche, le crédit prévu pour les bourses d'études diminue de 7,3 %.

Le projet de budget d'équipement se caractérise par un maintien en francs courants des autorisations de programme (2.922,63 millions de francs). Les moyens sont redistribués en fonction de l'ordre de priorité.

Ainsi le second degré reçoit globalement 2.568 millions de francs pour 2.496 millions de francs en 1980, la dotation aux lycées d'enseignement professionnel permettant d'ouvrir 11.500 places de L.E.P. au lieu de 11.200.

Un effort sensible est proposé en faveur de l'enseignement spécialisé les places ouvertes dans les écoles nationales de perfectionnement passent de 200 à 800.

Le Ministre a souligné que l'effort considérable réalisé en matière de constructions scolaires au cours des vingt dernières années — près des trois quarts des établissements de second degré datent de cette époque — impose une grande vigilance quant à la maintenance du patrimoine ainsi constitué.

Le budget de 1981 comporte, à ce titre, un crédit de 100 millions de francs pour le renouvellement du matériel (200 millions de francs en 1980) et de 575 millions de francs pour les travaux (500 millions de francs en 1980), dont 200 millions de francs pour la modernisation des établissements et 175 millions de francs pour la politique économique d'énergie.

En conclusion, M. Christian Beullac a précisé que, dans un contexte économique difficile et au regard d'une évolution démographique globalement en baisse, le fait de maintenir au Ministère la totalité de ses moyens constitue, en soi, un élément positif. Il sera possible, après avoir eu à faire face à des besoins quantitatifs importants, de privilégier une action désormais qualitative par la rénovation de la formation des maîtres.

Un large débat a suivi l'exposé du Ministre.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis du budget de l'Éducation, a souligné les aspects positifs de l'action entreprise par le Ministre depuis son installation, tout en exprimant réserves et inquiétudes.

Il s'agit d'un budget sévère, comme en témoignent la régression des crédits d'aide sociale, la faiblesse des créations d'emplois d'enseignants et

celle des crédits de fonctionnement. C'est aussi un budget encourageant, notamment par les mesures prises en faveur de la formation des maîtres.

C'est enfin un budget paradoxal : comment prôner l'amélioration de la qualité de l'enseignement en proposant pour 1981 la titularisation de 4.500 auxiliaires et le recrutement de 2.400 auxiliaires nouveaux tandis que reste inchangé le nombre des postes mis aux concours du C.A.P.E.S. et de l'agrégation ? La suppression de 75 postes d'élèves des écoles normales, de 350 postes « Ipécien », l'insuffisance évidente du soutien et de l'approfondissement ne vont pas dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'enseignement, puisque celle-ci dépend très directement de celle des maîtres.

Après s'être interrogé sur la signification de la réforme projetée de la classe de seconde, M. Paul Séramy a posé en ces termes le problème qui lui paraît fondamental : comment l'école peut-elle donner à l'enfant un bagage de connaissances et d'aptitudes lui permettant de s'insérer dans le monde qui sera le sien ? Quelle politique est menée pour adapter et ouvrir l'école ?

En réponse, le Ministre a reconnu qu'il s'agissait d'un budget sévère, tout en affirmant qu'il permettrait d'atteindre les objectifs visés.

Pour les bourses, il faut éviter le saupoudrage, mais utiliser intégralement les dotations budgétaires. Le seuil des ressources qui détermine la vocation à la bourse sera relevé de 12,5 %.

Le crédit complémentaire spécial mis à la disposition des recteurs et des inspecteurs d'académie passera au 1^{er} janvier 1981 de 17 % à 20 % du montant des bourses nouvelles.

Enfin, éventuellement, une affectation différenciée du montant des bourses sera faite en faveur des élèves de l'enseignement professionnel.

S'il est exact que le solde des postes est en diminution de 2.109, celui des enseignants encadrant les effectifs, dont on sait qu'ils sont en régression de 70.000, est en progression de 800.

Les crédits de 1981 seront réévalués éventuellement pour tenir compte de l'augmentation du coût de l'énergie.

La circulaire concernant la globalisation des dépenses a été publiée. Ainsi donnera-t-on plus de souplesse dans la gestion de l'établissement et des possibilités de dialogue, notamment avec les parents.

La qualité de l'enseignement et la réduction des échecs scolaires ayant pour condition la qualité des maîtres, la rénovation de la formation initiale et continue de ceux-ci restera la ligne de conduite du Ministre.

Pour les instituteurs, les crédits sont suffisants.

Pour les enseignants du second degré, le budget de 1981 permet de revoir leur formation initiale et d'amorcer le plan de leur formation continue. Mais en 1982, une augmentation importante des crédits devra être décidée.

Il est exact que les postes aux concours du C.A.P.E.S., du C.A.P.E.T. et de l'agrégation, respectivement 1.700, 300 et 1.000, ne sont pas en progression par rapport à 1980. Ceci est dû à la pyramide des âges, la grande majorité des enseignants ayant été recrutée il y a une dizaine d'années. A l'époque, les places ouvertes aux concours étaient d'environ 12.000 : c'était trop ; maintenant, elles ne sont qu'au nombre de 3.000 : c'est trop peu. La bonne mesure devrait être entre 5.000 et 6.000.

Il y a actuellement 45.000 maîtres auxiliaires dont la moitié sur emplois pouvant être occupés en particulier dans les lycées d'enseignement technique par des capesiens ou des agrégés, mais pour lesquels le Ministère a des difficultés de recrutement. 20.000 auxiliaires environ assurent le remplacement des maîtres malades en congé de formation ou de maternité. Le départ de certains auxiliaires oblige à recruter pour maintenir un système qui résout ces deux types de problèmes. S'il faut résorber l'auxiliaariat, ce ne peut être donc qu'à deux conditions : l'une concerne la vérification de la qualité de l'enseignant, l'autre est relative à la recherche d'un système alternatif qui consisterait à obtenir de l'ensemble des titulaires la souplesse donnée par les auxiliaires, notamment pour les remplacements. L'idée d'un corps de maîtres remplaçants peut difficilement être retenue pour le second degré où exercent des enseignants de différents types (agrégés, certifiés, P.E.G.C.) dans de nombreuses matières. Les conditions de la souplesse pourraient plutôt être recherchées dans un effort de solidarité de l'ensemble des titulaires grâce à des heures d'enseignement supplémentaires.

M. Christian Beullac a expliqué que la diminution du nombre d'élèves des écoles normales était largement compensée par l'affectation de professeurs d'universités à la formation des instituteurs (D.E.U.G. des instituteurs) et il a exprimé son souci d'une amélioration qualitative qui résulterait pour les professeurs d'écoles normales d'un statut de maîtres de ces écoles.

Le Ministre a reconnu que le soutien et l'approfondissement étaient insuffisants, que trop d'enseignants ne dominaient pas leurs matières et qu'ainsi ne pouvait se développer une pédagogie différenciée, mais il a précisé que c'était une des raisons de l'effort de formation envisagée pour les P.E.G.C.

La classe de seconde, dite classe de détermination, n'est en aucune manière destinée à prolonger le collège unique. A ce niveau, où l'on commence à se préparer à la vie la sélection reprend ses droits et l'entrée en

seconde doit rester aussi rigoureuse qu'elle l'était autrefois. Cependant, l'orientation, problème obsessionnel pour les familles, peut difficilement se faire à la fin de la troisième, les enfants ayant du mal à se déterminer à seize ans. De plus, l'orientation doit être considérée comme un leurre si l'on tient compte de la prédominance des mathématiques en tant que critère d'évaluation. Enfin, il n'apparaît pas nécessaire au niveau de la seconde et à l'intérieur de l'enseignement général de prendre des décisions sur lesquelles il est pratiquement impossible de revenir. La nouvelle classe de seconde ne va pas contre sa sélection, elle n'est pas un prolongement du collège unique, elle a pour objet une meilleure adaptation de l'enseignement préparant au baccalauréat, aux différents besoins de l'enseignement supérieur et à la vie économique et sociale.

M. Michel Miroudot s'est inquiété de l'insuffisance des crédits dont dispose la région pour financer des équipements scolaires que l'évolution des effectifs rend pourtant nécessaires.

M. Kléber Malécot s'est préoccupé de la suppression de 300 postes d'enseignants détachés dans les associations post et péri-scolaires, ce qui obligera les départements à les prendre en charge financièrement.

M. Guy de la Verpillière a exprimé sa crainte que les dotations pour 1981 ne puissent pas couvrir les besoins nombreux en matière de rénovation des équipements scolaires industrialisés dont la dégradation est extrêmement rapide.

M. Jacques Habert a demandé si la suppression du secrétariat d'Etat à l'Education entraînera un changement à l'intérieur du service des affaires internationales et de l'orientation de la politique du Ministre en ce domaine.

M. René Tinant a demandé si des crédits étaient prévus pour la prise en charge partielle du logement des instituteurs. Il a déploré que les dates des petites vacances coupent les semaines et, de ce fait, gênent les parents. Il s'est enfin demandé si la formation continue des enseignants ne pourrait pas être faite pendant les vacances scolaires.

M. Marcel Vidal aurait souhaité que les crédits d'investissement soient plus élevés pour couvrir notamment les besoins en éducation spécialisée. Il a demandé ce qui serait fait pour le renforcement de l'enseignement musical.

Mme Brigitte Gros s'est déclaré convaincue de la nécessité d'introduire des enseignements d'informatique dès l'école primaire et a cité en exemple les expériences réussies du Japon et des Etats-Unis. Comment adapter l'enseignement à la révolution informatique ?

M. Roland Ruet a regretté que toute latitude soit donnée aux parents d'inscrire leurs enfants dans les communes où ils résident, l'exercice de leur libre choix pouvant entraîner des gaspillages.

M. Adolphe Chauvin s'est demandé si les filières que la réforme Haby avait pour objectif de supprimer n'ont pas été reconstituées subrepticement. Il a souhaité que plus de responsabilité soit donnée aux chefs d'établissements. Il s'est associé aux plaintes de M. René Tinant concernant les dates des vacances. Enfin, il a souligné la nécessité d'instaurer un large débat public sur les problèmes éducatifs afin que l'opinion soit informée et soutienne l'évolution nécessaire.

Le Président Léon Eeckhoutte a exprimé la tristesse qu'il éprouve en constatant :

— la faiblesse des moyens budgétaires qui n'augmentent que de 15,3% alors que globalement le budget de l'Etat croît de 16,6 % et qu'à l'intérieur de celui-ci le budget militaire progresse de 17,9 % ;

— la réduction de 2.109 postes ;

— des déficiences du second cycle ;

— la contradiction entre la titularisation des auxiliaires et la mise au concours du C.A.P.E.S. et de l'agrégation d'un nombre de places suffisant pour permettre aux jeunes étudiants d'accéder à l'université par la voie du concours ;

— la réduction et le maintien de ce nombre à un niveau trop bas ;

— la déqualification qui en résulte pour de nombreux normaliens non agrégés confinés en tant qu'adjoints d'enseignement en des tâches de surveillance alors que des P.E.G.C. enseignent ;

— la diminution dans le second degré du rapport nombre d'enseignants/élèves ;

— l'inefficacité globale du système éducatif dont témoignent la baisse des taux de réussite aux examens et les échecs en matière d'insertion professionnelle ;

— l'invéraisemblance d'un travail scolaire qui ne parvient même pas à apprendre l'expression écrite et orale à un élève de quatrième ;

— le désespoir des maîtres enviés par la nation pour quelques avantages, isolés d'elle, enfermés leur vie durant dans un système clos.

Le Ministre a répondu :

A M. Jacques Habert, que les affaires internationales, qui lui sont rattachées, seraient traitées selon les orientations fixées au temps où M. Jacques Pelletier était secrétaire d'Etat.

A M. Adolphe Chauvin que l'instauration de filières ou groupes de niveau au sein du « collège unique » n'était pas aussi générale qu'il le pen-

sait et qu'une certaine homogénéité de la classe, supposée par le collège unique, ne pouvait résulter que d'une plus grande efficacité de l'enseignement primaire ; que la responsabilité des directeurs d'écoles, véritables chefs d'équipe serait clarifiée par un texte mis au point ; qu'un débat public doit être organisé mais que déjà la presse sensibilise l'opinion devenue attentive à l'exigence de qualité de l'enseignement, un colloque international devant avoir lieu au premier semestre sur la réussite scolaire.

A M. Michel Miroudot, que dans le cadre de la déconcentration, priorité devait être donnée aux extensions justifiées par la situation démographique.

A M. Guy de la Verpillière, que 100 millions de francs étaient prévus pour la maintenance et que 30 millions de francs supplémentaires feraient l'objet d'un transfert.

A M. Kléber Malécot et à M. Marcel Vidal que 4.000 maîtres sont affectés à des mouvements péri et parascolaires et qu'une réduction de 305 unités ne mettrait pas en cause l'efficacité de l'ensemble ; qu'il y aurait d'ailleurs intérêt à faire clairement connaître au public l'aide apportée par l'éducation à ces mouvements.

A M. René Tinant que la dotation globale de fonctionnement est inscrite au budget de l'Intérieur et qu'effectivement la loi prévoit la prise en charge du sixième du coût du logement des instituteurs ; que pour les dates des petites vacances des directives ont été données ; enfin qu'une partie de la formation continue des enseignants du second degré pourrait être faite hors du temps de service.

A M. Marcel Vidal que la norme vers laquelle on tendait est d'une section d'éducation spécialisée pour quatre collèges et qu'il y aura cette année 135 postes de plus.

A Mme Brigitte Gros qu'une structure a été mise en place au ministère de l'Education pour étudier les technologies nouvelles ; que 10.000 micro-ordinateurs sont installés ; qu'une formation correspondante est donnée aux enseignants, et que la Fédération de l'éducation nationale (F.E.N.) a marqué la volonté d'aller dans ce sens.

Au Président Eeckhoutte, qu'il faut exiger pour la titularisation des auxiliaires des garanties de qualité ; que les effectifs par classe n'augmentent que dans les lycées ; que les adjoints d'enseignements doivent enseigner, remplacer et pas seulement surveiller ; que la généralisation de l'enseignement implique un effort soutenu de formation des maîtres pour que le niveau de l'enseignement ne s'abaisse pas ; que, dans l'ensemble, l'école a pâti du laxisme de toute la société mais qu'un effort considérable se développe, en particulier pour son ouverture sur la vie.

2. EXAMEN DU RAPPORT ET CONCLUSION

Le mercredi 12 novembre 1980, sous la Présidence de M. James Marson, secrétaire, la Commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Séramy sur les crédits du budget du ministère de l'Éducation.

Dans son exposé, le Rapporteur pour avis a souligné que ce projet augmentait de 15,2 % et franchissait pour la première fois le cap des 100 milliards. Après avoir relevé l'évolution favorable de certains postes budgétaires, il s'est déclaré préoccupé par la stagnation de la participation de l'État aux transports scolaires et par la diminution des crédits de bourses, alors que ces deux secteurs seront transférés aux collectivités locales si le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale est adopté en l'état.

Abordant la politique générale conduite par le Ministère, le Rapporteur pour avis a brossé un tableau assez sombre de la place du système éducatif dans notre société. Il s'est déclaré particulièrement inquiet de la situation du collège qui donne des signes d'inadaptation manifestes alors qu'il est appliqué depuis quatre ans déjà. Il a exposé que les conditions pour restaurer la crédibilité de l'école, dans notre pays, reposaient sur la qualité et l'efficacité. Une série de propositions ont été avancées, certaines sont engagées par le Ministère, d'autres doivent être mises en œuvre.

Un long débat s'ensuivit auquel ont pris part de nombreux commissaires.

M. Marc Bœuf a fait part de ses inquiétudes à la suite de l'annonce de la suppression de 320 postes de personnels détachés dans des œuvres post ou périscolaires. Il craint que les collectivités locales n'aient à en supporter la charge.

M. Jacques Pelletier a souligné qu'il était délicat de ne plus recruter d'auxiliaires et de ne pas les titulariser, dès lors qu'ils avaient rendu des services.

M. Paul Séramy, en réponse, a indiqué notamment :

— qu'il était attaché au maintien dans les œuvres de personnels relevant du Ministère, d'autant que la plupart rendent des services irremplaçables. Il a reçu l'assurance que l'examen des situations s'effectuera au coup par coup et que la sérénité présidera aux décisions qui seront prises;

— qu'il comprenait — sans l'approuver — le recours dans certains cas précis à l'auxiliariat. Toutefois, le Ministère devrait pouvoir trouver des solutions au problème du remplacement dans les collèges par d'autres voies. La déconcentration — engagée avec bonheur par M. Jacques Pelletier — est sans doute le moyen le plus approprié pour gérer des personnels titulaires remplaçants. Cette mesure aura pour effet d'accroître le recrutement par la voie des concours (agrégation et C.A.P.E.S.) qui sont les seuls à sanctionner des aptitudes et des compétences et donc à préserver la qualité de l'enseignement.

La Commission, pour sa part, n'acceptera jamais que la titularisation des auxiliaires intervienne sans un contrôle rigoureux et sélectif des postulants.

Sous le bénéfice des observations du Rapporteur pour avis, la Commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget du ministère de l'Éducation pour 1981.

ANNEXE

ÉTUDE STATISTIQUE SUR LA RÉPARTITION DES QUESTIONS POSÉES PAR LES SÉNATEURS AU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DEPUIS 1978 RÉALISÉE AVEC LA BANQUE DE DONNÉES « QUESTIONS » DU SERVICE DE L'INFORMATIQUE DU SÉNAT (1)

QUESTIONS

Nom de la rubrique	1978 (du 2 avril au 31 décembre)	1979	1980 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} novembre)	Total	
					Pourcentage
Académies	3	»	»	3	0,3
Action sanitaire et sociale	1	»	1	2	0,2
Administration (organisation)	1	»	»	1	0,1
Administration (relations avec le public)	1	»	1	2	0,2
Agents communaux	1	»	»	1	0,1
Agrégation	»	1	»	1	0,1
Aide sociale	»	1	»	1	0,1
Aides maternelles	1	»	»	1	0,1
Allocation de logement	»	»	1	1	0,1
Aménagement du temps	»	»	1	1	0,1
Apprentissage	4	4	1	9	0,9
Assistances sociales	»	1	»	1	0,1
Associations	»	2	1	3	0,3
Baccalauréat	1	3	1	5	0,5
Baux de locaux d'habitation	»	1	»	1	0,1
Bibliothèques	»	1	»	1	0,1
Bois	»	»	2	2	0,2
Bourses	2	2	5	9	0,9
Cancer	»	1	»	1	0,1
Chambres de métier	1	»	»	1	0,1
Collèges d'enseignement secondaire (C.E.S.)	16	10	9	35	3,5
Commerce	»	»	1	1	0,1

(1) Cette base de données comporte au total 12.000 questions écrites posées par les sénateurs et 35.000 questions écrites posées par les députés au Gouvernement depuis 1978. La mise à jour est réalisée hebdomadairement par le service de l'Informatique.

Nom de la rubrique	1978 (du 2 avril au 31 décembre)	1979	1980 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} novembre)	Total	
					Pourcentage
Commerce extérieur	»	»	1	1	0,1
Conseils généraux	»	2	»	2	0,2
Consommateurs	1	»	»	1	0,1
Constructions scolaires	14	20	13	47	4,7
Coopération	»	1	»	1	0,1
Décorations	»	1	»	1	0,1
Dessin (enseignement du)	1	»	1	2	0,2
Diplômes	1	3	»	4	0,4
Ecoles	5	3	3	11	1,1
Ecoles maternelles	5	6	10	21	2,1
Ecoles normales	8	13	4	25	2,5
Ecoles normales supérieures (E.N.S.)	»	1	»	1	0,1
Education	2	9	5	16	1,6
Education physique et sportive	1	4	5	10	1
Education surveillée	1	»	»	1	0,1
Emigration et immigration	2	»	»	2	0,2
Emploi	4	1	1	6	0,6
Enfance inadaptée	1	»	1	2	0,2
Enfance martyre	1	»	»	1	0,1
Enseignants	21	53	54	128	12,8
Enseignement	13	23	38	74	7,4
Enseignement agricole	2	»	1	3	0,3
Enseignement artistique	1	»	1	2	0,2
Enseignement élémentaire	19	2	11	32	3,2
Enseignement préscolaire	1	3	2	6	0,6
Enseignement privé	3	7	10	20	2
Enseignement secondaire	34	7	15	56	5,6
Enseignement spécial	1	6	4	11	1,1
Enseignement supérieur	1	1	1	3	0,3
Enseignement technique et professionnel	11	26	31	68	6,8
Equipement sportif et socio-éducatif	»	»	1	1	0,1
Etablissements scolaires	19	31	12	62	6,2
Examens et concours	8	3	2	13	1,3
Finances locales	1	»	1	2	0,2
Fonction publique (fonctionnaires)	»	1	9	10	1
Formation professionnelle	3	3	4	10	1
Français (langue)	»	2	1	3	0,3
Français de l'étranger	2	1	»	3	0,3
Grèves	»	»	1	1	0,1
Guadeloupe	»	»	1	1	0,1

Nom de la catégorie	1970 (du 2 avril au 31 décembre)	1970	1980 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} novembre)	Total	
					Pourcentage
Handicapés	1	»	1	2	0,2
Hôtels et restaurants	»	8	»	8	0,8
Industries agro-alimentaires	1	»	»	1	0,1
Infirmiers et infirmières	1	»	1	2	0,2
Informatique	»	2	1	3	0,3
Inspecteurs départementaux de l'éducation nationale (I.D.E.N.)	6	8	»	14	1,4
Institut de recherche de l'enseignement des mathématiques (I.R.E.M.)	»	1	»	1	0,1
Instituteurs	14	12	19	45	4,5
Instituts universitaires de technologie (I.U.T.)	1	1	»	2	0,2
Intendance	3	2	»	5	0,5
Joueurs travailleurs	»	1	»	1	0,1
Langues étrangères	2	11	7	20	2
Langues régionales	1	1	»	2	0,2
Livres	»	1	1	2	0,2
Lycées	11	11	7	29	2,9
Maires	»	»	1	1	0,1
Manuels scolaires	»	1	1	2	0,2
Mariage	»	1	»	1	0,1
Médecins scolaire	1	2	2	5	0,5
Montagne	»	»	1	1	0,1
Musique (enseignement de la)	1	1	2	4	0,4
Orientation professionnelle	»	»	2	2	0,2
Orientation scolaire	1	3	9	13	1,3
Papiers et papeteries	»	»	1	1	0,1
Patrimoine (protection)	»	1	»	1	0,1
Pensions de retraite	»	»	2	2	0,2
Personnel enseignant (situation de l'emploi)	1	»	»	1	0,1
Piscines	»	»	1	1	0,1
Presse	1	»	»	1	0,1
Prestations familiales	»	»	1	1	0,1
Professeurs	3	»	»	3	0,3
Programmes scolaires	1	1	6	8	0,8
Psychologues	1	1	»	2	0,2
Raciens	»	»	1	1	0,1
Ramassage scolaire	4	4	8	16	1,6
Régions d'économie montagnarde	1	»	»	1	0,1
Responsabilité civile	»	1	1	2	0,2
Salaires	»	1	»	1	0,1
Scolarité obligatoire	»	1	»	1	0,1

Nom de la rubrique	1978 (du 2 avril au 31 décembre)	1979	1980 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} novembre)	Total	
					Pourcentage
Sécurité sociale	1	»	»	1	0,1
Service national	1	»	»	1	0,1
Sourds et sourds-muets	1	1	»	2	0,2
Sports	1	»	»	1	0,1
Stupéfiants	1	»	1	2	0,2
Syndicats	»	»	1	1	0,1
Théâtres	1	»	»	1	0,1
Transports en commun	1	»	»	1	0,1
Travail (condition de)	1	»	1	2	0,2
Travail des femmes	»	»	1	1	0,1
Vacances	4	»	6	10	1
Violences	»	1	»	1	0,1
Totaux	288	339	354	981	»