

N° 58

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 11

**EDUCATION NATIONALE
I. Enseignement scolaire**

Rapporteur spécial : M. Gérard DELFAU

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moynet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, M.M. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 13), 471 (tome VI) et In-8° 57.
Sénat : 57 (1981-1982)**

Loi de Finances - Bourses - Constructions scolaires - Education - Enseignants - Enseignement privé - Transports scolaires.

SOMMAIRE

	Pages
I. – PRINCIPALES OBSERVATIONS	6
A. Des motifs de satisfaction	6
1. L'effort d'amélioration de l'efficacité du système éducatif	6
2. L'amélioration des rapports entre l'Etat et les collectivités locales ...	7
3. La fin de l'érosion du pouvoir d'achat des bourses	8
B. Des sujets de préoccupation	8
1. La faible croissance des subventions d'investissement allouées par l'Etat	8
2. La formation des maîtres	8
II. – EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS	12
A. Les dépenses ordinaires	13
1. Présentation des actions	13
2. Mesures nouvelles	13
B. Les dépenses en capital par action	14
PREMIERE PARTIE : L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF	16
CHAPITRE I : LES PERSONNELS	17
I. – LES CREATIONS DE POSTES DU PREMIER COLLECTIF DE 1981 ET DANS LE PROJET DE LCI DE FINANCES	17
II. – LA NECESSITE DE REEQUILIBRER LE VOLUME DES PERSONNELS EMPLOYES	19
A. La fragilité du préalable démographique	19
B. La régularisation des recrutements d'enseignants	21

III. – LA SATISFACTION DE DEMANDES EDUCATIVES PARTICULIERES .	26
A. Les zones d'éducation prioritaires	26
B. L'enseignement en zones rurales	27
1. Les classes rurales	27
2. L'encadrement pédagogique	27
IV. – DES PROBLEMES RECURRENTS	29
A. La résorption de l'auxiliariat	29
1. La baisse tendancielle sur longue période	29
2. Le bilan actuel	31
3. Les perspectives de réduction du phénomène	34
B. La formation des maîtres	35
1. Exposé des programmes de formation	35
2. Observations	40
CHAPITRE II : L'ECOLE ET LA DEMANDE ECONOMIQUE ET SOCIALE ..	42
I. – LES ENSEIGNEMENTS TECHNIQUES	42
A. Un triple paradoxe	42
B. Les orientations pour 1982	45
1. Les emplois	45
2. L'amélioration de l'outillage	46
3. Les actions spécifiques en matière de secours d'étude	46
4. Les constructions scolaires	47
5. La poursuite de la politique de séquences éducatives	47
6. La réorganisation des formations	48
C. Observations	49

II. – L'INTRODUCTION DES DISCIPLINES DE PROGRAMMES ET MATERIELS NOUVEAUX DANS L'ENSEIGNEMENT	51
A. L'informatique	51
B. L'utilisation des matériels audiovisuels	52
1. L'orientation du C.N.D.P.	53
2. La constitution progressive d'un parc de matériels audiovisuels.	54
C. Observations	54
III. – L'EXPRESSION SOCIALE	56
DEUXIEME PARTIE : L'AMELIORATION DES RAPPORTS DE L'ECOLE AVEC LES PARTENAIRES DU SYSTEME EDUCATIF	57
CHAPITRE I : L'ASSAINISSEMENT DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	58
I. – L'INDEMNITE DE LOGEMENT DES INSTITUTEURS	58
II. – LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS	59
A. Rappel des règles de répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales en matière de fonctionnement des établissements scolaires	59
1. Lycées	59
2. Collèges	59
B. Ventilation des établissements suivant leur régime	60
1. Lycées	60
2. Collèges	61
C. Bilan financier	61
1. Lycées	61
2. Collèges	62
D. Aspects sectoriels	62
III. – LES TRANSPORTS SCOLAIRES	63
A. Mesures nouvelles en 1982	63
B. Le partage des charges entre l'Etat et les départements	64
CHAPITRE II : LES RELATIONS AVEC LES FAMILLES	65
I. – LES CANTINES SCOLAIRES	67
1. Les écoles	67
2. L'enseignement du second degré	67

II. - LES BOURSES : LA STABILISATION D'UNE ACTION EN VOIE DE DETERIORATION	69
1. La dégradation des dotations	69
2. La première approche d'une stabilisation	71
TROISIEME PARTIE : LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES	74
I. - PRESENTATION DES CREDITS	74
A. Exposé général	74
B. Observations	76
II. - LES PROBLEMES LIES A L'ENTRETIEN ET A LA RENOVATION DES CONSTRUCTIONS	79
A. La nécessité d'une rénovation des constructions	79
1. L'ampleur du problème	79
2. Les incohérences dues au régime de propriété des établissements ...	79
B. Les nouvelles orientations	80
1. Le projet du budget pour 1982	80
2. Les orientations à terme	80
DISPOSITIONS SPECIALES	83
AVIS DE LA COMMISSION	84

I - PRINCIPALES OBSERVATIONS

En dépit d'une croissance modérée des crédits, si on la compare à celle du budget de l'Etat, le projet de budget de l'enseignement scolaire contient plusieurs motifs de satisfaction, mais également deux sujets de préoccupation.

A. DES MOTIFS DE SATISFACTION

1. L'effort d'amélioration de l'efficacité du système éducatif.

a) *Les recrutements de personnel*

Même s'il ne constitue pas le trait dominant du budget – puisque la part des dépenses de personnels dans les crédits diminue – le volume des recrutements permettra d'améliorer l'encadrement pédagogique et administratif des établissements.

A cet égard, les créations d'emplois peuvent être analysées comme une des conditions de redressement de l'efficacité interne du système éducatif dont, précédemment, 30 % des élèves sortaient sans qualification.

b) *L'enseignement technique et technologique*

L'enseignement technologique qui conditionne, pour une part, l'efficacité externe de l'éducation, c'est-à-dire son adaptation aux besoins économiques et sociaux, constitue un point fort du budget.

Les crédits qui lui sont alloués augmentent de 19,2 % pour atteindre 16 358 millions de francs.

Cette progression marque la première étape d'un réaménagement de ce type de formation ; elle recouvre les mesures suivantes :

- poursuite de la politique des séquences éducatives ;
- réexamen des C.A.P. et du B.E.P. en fonction du progrès technique et de l'évolution industrielle ;
- renouvellement de 1 500 machines en 1982 dans un parc d'équipement vieillissant ;

- affectation des postes d'enseignants créés en priorité à l'enseignement technique court et long (71 % des emplois mis à la disposition de la direction des lycées) ;

- et, au chef des dépenses en capital, dotation de 44 % des crédits de paiement à cette catégorie d'enseignements (aussi bien dans le domaine de la rénovation des bâtiments que dans celui des constructions neuves - sur 20 lycées ouverts à la rentrée 1982, 16 concerneront le secteur technique).

c) L'enseignement des nouvelles techniques.

L'année 1981-1982 marquera une phase nouvelle de l'introduction des techniques informatiques à l'école :

- l'implantation de micro-ordinateurs dans les lycées se poursuivra (80 établissements) ;

- 150 enseignants seront formés dans le but de devenir soit des formateurs soit des expérimentateurs de cette technique (recherche pédagogique, création de logiciels) ;

- parallèlement, une option informatique sera ouverte dans les classes de seconde d'une douzaine de lycées et la rénovation des enseignements informatiques à finalité professionnelle sera mise à l'étude.

En outre, un réexamen du plan de familiarisation des élèves avec l'audiovisuel a été lancé.

Au total, 64 millions de francs sont inscrits au projet de budget au titre de ces techniques.

2. L'amélioration des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

a) *L'accroissement notable des dotations en subvention aux établissements* - en particulier dans le domaine des charges énergétiques (+ 25 %), autorise à penser que la diminution, constatée depuis quelques années, de la participation de l'Etat au fonctionnement, ne rétroagira plus sur les finances locales.

b) *La hausse de la contribution aux dépenses de transport scolaire* doit, également, être soulignée.

c) *Enfin, il convient de noter* que les créations d'emplois au collectif 1981 ont permis d'implanter en zone rurale près de 2 500 postes dans l'enseignement primaire à la rentrée, les ouvertures de classes l'emportant sur les fermetures pour la première fois depuis plusieurs années.

3. La fin de l'érosion du pouvoir d'achat des bourses.

L'accroissement de 14,2 % des crédits destinés aux bourses met un terme à la dégradation du pouvoir d'achat de cette action.

Par ailleurs, des mesures ont été prises pour éviter que ne se reproduise, en 1981 et en 1982, la non consommation de crédits (de l'ordre de 5 % des dotations), constatée les trois années précédentes.

B. DES SUJETS DE PREOCCUPATION

1. La faible croissance des subventions d'investissement allouées par l'Etat.

Après la Commission des Finances du Sénat, la Cour des Comptes relevait dans son dernier rapport que de très importants problèmes de maintenance des constructions scolaires commençaient à se poser aux collectivités locales.

La progression modérée des subventions d'investissement versées par l'Etat (+ 6,2 %), qui correspond à une détérioration en francs constants, est donc préoccupante.

2. La formation des maîtres.

Dans l'optique de l'amélioration de l'efficacité du système scolaire et compte tenu de l'effort de recrutement qui est accompli, il semble souhaitable de réexaminer le but et les conditions de formation initiale et continue des maîtres.

II – EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire pour 1982.

Après avoir exposé les caractéristiques d'un budget qui progresse de 17,3 %, le rapporteur spécial a présenté plusieurs observations.

M. Gérard Delfau a, tout d'abord, noté que le projet de budget contenait plusieurs motifs de satisfaction : l'accroissement de l'efficacité du système éducatif, l'augmentation de la prise en charge par l'Etat des dépenses des collectivités locales et la réactualisation des dotations des bourses.

Un effort d'amélioration de l'efficacité du système éducatif a été entrepris.

Les recrutements de personnels permettent d'augmenter l'encadrement pédagogique et administratif des élèves – mais dans le même temps la part des dépenses des personnels dans le budget diminue ce qui confère plus de souplesse à l'action du ministère.

Par ailleurs, l'enseignement technologique dont les crédits augmentent de 19,2 % est une des priorités du budget – renouvellement du parc de machines, poursuite de la politique des séquences éducatives, réexamen des formations en fonction de l'évolution industrielle, construction de 16 nouveaux lycées –.

Enfin, l'enseignement des techniques informatiques entrera dans une phase nouvelle grâce au recrutement d'enseignants destinés à devenir des expérimentateurs de l'introduction de l'informatique.

Sur un autre point, l'augmentation des dépenses d'intervention autorise l'amélioration des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales, qu'il s'agisse des subventions aux établissements, de la contribution aux dépenses de transport scolaire ou de l'accroissement de la prise en charge du logement des instituteurs.

Les créations de postes permettront également d'équilibrer l'implantation de classes en zones rurales – 2 500 emplois inscrits étant affectés au secteur primaire à la rentrée 1981.

L'accroissement de 14,2 % des dotations consacrées aux bourses et aux secours d'études met fin à la dégradation d'une action plus que jamais indispensable en période de crise.

Le rapporteur spécial a, également, souligné que l'analyse du budget ne dissipait pas certains sujets de préoccupation et, en particulier :

– la faible croissance des subventions d'investissement allouées par l'Etat alors que l'urgence d'une maintenance régulière des installations scolaires a été relevée par la Cour des Comptes, dans son dernier rapport ;

– les problèmes liés à la formation des maîtres qui, dans l'optique actuelle d'amélioration de l'efficacité du système éducatif, devrait être réexaminée.

M. Stéphane Bonduel a noté que l'introduction d'élèves-maîtres devait faire l'objet d'une attention spéciale de l'encadrement administratif qui demeurerait insuffisant en dépit de récentes créations d'emplois.

M. Pierre Gamboa a mis l'accent sur l'importance du sport à l'école et sur la nécessité d'accroître les secours d'études.

M. Georges Lombard a demandé le nombre de CES inscrit au budget, puis M. René Ballayer a évoqué la répartition des crédits de transports scolaires et a insisté sur la charge de l'investissement que représentaient les groupes scolaires pour les budgets des communes de faible importance.

M. Maurice Blin, soulignant le volume des recrutements de personnels, s'est interrogé sur le partage que ces créations de postes instauraient au détriment des dépenses en capital.

Félicitant le rapporteur spécial pour la qualité de son exposé, M. Edouard Bonnefous, président, a exprimé sa préoccupation de l'état des constructions scolaires et plus spécialement de celles qui sont la propriété des collectivités locales.

M. Gérard Delfau a répondu aux intervenants.

Puis, la Commission a décidé de soumettre les crédits de l'enseignement scolaire pour 1982 à l'appréciation du Sénat.

AVANT PROPOS

Le projet de budget pour 1982 de l'enseignement scolaire présente deux caractéristiques.

D'une part, il accuse une progression raisonnable des crédits, puisqu'à structure inchangée, les dotations augmentent de 17,3 %, donc d'un pourcentage inférieur à la croissance du budget général (27,6 %), mais supérieur à celui constaté en 1981 (15,3 %).

D'autre part, il marque un tournant qualitatif, puisque la structure des crédits traduit une orientation plus volontaire de leur emploi que par le passé.

C'est pourquoi votre rapporteur a renoncé à une présentation fonctionnelle des crédits, préférant insister sur les traits dominants du budget : les efforts d'amélioration de l'efficacité du système éducatif (première partie), d'assainissement des rapports financiers entre les partenaires immédiats de l'école que sont les collectivités locales et les familles (deuxième partie), mais également, sur la préoccupation permanente que constituent les constructions scolaires et, en particulier, les problèmes relatifs à leur réfection (troisième partie).

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1982 s'élèvent à 121 959 millions de francs dont 118 591 millions au titre des dépenses ordinaires et 3 368 millions au titre des dépenses en capital.

Nettes de transferts (crédits de l'éducation physique et sportive antérieurement gérés par le ministère de la Jeunesse et des Sports) et de suppressions d'actions (liées à l'indépendance du Vanuatu), ces dotations enregistrent une progression de 17,3 % ; 17,3 % sur dépenses ordinaires et 16,9 % sur crédits de paiement des dépenses en capital. Ce ratio est à comparer avec ceux des années précédentes (+ 15,9 % en 1979, + 10 % en 1980, + 15,3 % en 1981).

Par nature de charge, l'évolution est la suivante :

	1981		1982	
	en millions de F.	en %	en millions de F.	en %
Personnel.....	92 998,1	89,5	107 926,7	88,5
Fonctionnement.....	3 937,8	3,8	5 174,6	4,2
Interventions.....	4 036,0	3,9	5 489,9	4,5
Capital.....	2 882,0	2,8	3 368,2	2,8
TOTAL	103 853,9	100	121 959,4	100

On constate que l'importance relative des dépenses de personnel, tout en restant prédominante, diminue au bénéfice des dépenses d'intervention et de fonctionnement.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

1. Présentation des actions.

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

Actions (en millions de F.)	1981	1982	Variations 81/82
Administration générale	34 954	41 582	18,9 %
Ecoles	24 169	28 152	16,5 %
Collèges	20 095	23 194	15,4 %
Lycées	19 030	22 365	17,5 %
Etablissements publics autonomes	570	737	29,2 %
Education physique et sportive	2 379	2 561	7,6 %

2. Mesures nouvelles

a) Les personnels

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1981, le solde des créations d'emplois, net de suppressions et de transferts, s'établit à **31 603** dont :

– 14 475 emplois créés au collectif 1981 (13 825 enseignants et 950 non enseignants) ;

– 1 457 emplois créés au 1er janvier 1982 (502 enseignants et 955 non enseignants) ;

– et 15 715 emplois à créer à la rentrée 1982 (dont 11 482 enseignants et 3 873 non enseignants).

Ces créations représentent 3,53 % de l'effectif employé par la section enseignement scolaire (893 920 personnes).

L'importance de ces recrutements s'explique par le souci d'améliorer la qualité du service éducatif dans trois secteurs :

– la dotation générale des établissements en enseignants et en personnel administratif vise à renforcer l'encadrement des élèves et à établir les bases d'un recrutement moins cyclique, et donc moins heurté, des professeurs ;

– diverses actions spécifiques sont encouragées (informatique scolaire, constitution de centres de documentation et d'information dans les établissements, éducation physique et sportive et apprentissage des langues vivantes) ;

– enfin, le cinquième des créations est consacré à la titularisation d'auxiliaires enseignants.

b) L'enseignement privé.

Les dépenses d'aides à l'enseignement privé atteignent 15 905 millions de francs ; elles sont en progression de 22 % – taux identique à celui enregistré l'an dernier.

c) La subvention de fonctionnement aux établissements.

Ces dotations progressent de 36 % du fait de l'amélioration de la prise en compte des dépenses d'énergie et d'entretien.

d) L'action sociale.

Les dotations destinées aux bourses et secours d'études progressent de 14,2 %, augmentation qui contraste avec la diminution de 7,2 % dont ce chapitre avait été l'objet en 1981.

e) Les transports scolaires.

Les crédits augmentent de 30,6 %, ce qui permettra la prise en charge de l'accroissement du nombre d'élèves transportés et l'élévation du taux moyen de participation financière de l'Etat à 62,2 % pour l'année scolaire 1981-1982.

B – LES DEPENSES EN CAPITAL PAR ACTIONS

Actions (en millions de F)	1981		1982		Variations des crédits de paiement
	AP	CP	AP	CP	
Administration générale	73,6	77,3	88,8	64	- 17,2 %
Ecoles	275,7	484,7	301	258,1	- 45,7 %
Collèges	1 175,3	1 075,8	1 130,5	1 142,7	+ 6,2 %
Lycées	1 481	1 242,2	1 882,1	1 891,4	+ 52,2 %
Etablissements autonomes	2	2	12,16	12	+ 500 %

Les divergences d'évolution par grandes actions s'expliquent notamment par l'importance des crédits consacrés à l'équipement matériel des établissements du second degré qui bénéficie surtout aux lycées.

Par ailleurs, on notera que les dépenses d'investissements financées directement par l'État augmentent plus (+ 42 %) que les subventions d'investissements qu'il accorde (+ 6,2 %).

PREMIERE PARTIE

L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF

L'an dernier, votre rapporteur avait consacré un développement important à notre système éducatif. Il y regrettait notamment que la politique scolaire limitât la vocation de l'école à l'instruction – notion sur laquelle elle s'est bâtie à la fin du siècle dernier, qu'il est aujourd'hui nécessaire d'enrichir des missions qu'un pays moderne doit lui assigner.

A cet égard, il se félicite qu'une politique d'amélioration de l'efficacité du système éducatif ait été entreprise dès la rentrée 1981 et amplifiée dans le projet de budget pour 1982.

Cette action intéresse, en premier lieu, les personnels du ministère ; elle contient également des éléments très importants d'adaptation aux besoins économiques ; elle devrait, à terme, créer les conditions d'une véritable ouverture sociale de l'école donnant à chacun ses chances d'épanouissement.

CHAPITRE 1

LES PERSONNELS

I - LES CREATIONS DE POSTES DU PREMIER COLLECTIF DE 1981 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Depuis la rentrée de 1981, le bilan des créations d'emplois cumulées du premier collectif de 1981 et de la loi de finances, aboutit, net de transferts à un solde positif de 31.603 recrutements (voir tableau détaillé page 18).

Net de transferts, le solde des recrutements s'établit à 31 603.

Les créations sont étalées dans le temps puisque 14 775 emplois ont été ouverts à la rentrée de 1981, 1 457 le seront en janvier 1982 et 15 715 à la rentrée de 1982.

Les quatre-cinquièmes des créations intéressent les enseignants, le surplus les personnels administratifs et de surveillance.

Le volume de ces recrutements opérés sur deux ans est minime, puisqu'il ne représente que 3,5 % des 893 920 personnes employées sur la section de l'enseignement scolaire du ministère.

Ce mouvement d'emplois ne s'accompagne pas d'un accroissement de la charge des personnels dans le budget, celle-ci diminuant pour 1982 de 88,2 % à 87,2 % de l'ensemble des dépenses de la section du ministère.

Par suite leur incidence budgétaire est modeste ; dans le projet de budget :

- le coût de l'extension en année pleine des créations figurant à la première loi de finances rectificative pour 1981 est de 600,7 MF (0,5 % du budget) ;

- le coût des créations d'emplois au 1er janvier 1982 est de 71,8 MF, soit 0,06 % du budget ;

- le coût des créations prévues à la rentrée de 1982 est de 301,5 MF, soit 0,25 % du budget.

Au total l'ensemble des recrutements aboutit à un surcoût de 0,8 % pour 1982.

	Créations						Suppressions						Solde					
	Retrécité 1981 (collectif)		1 ^{er} janvier 1982		Retrécité 1982		Retrécité 1981 (collectif)		1 ^{er} janvier 1982		Retrécité 1982		Retrécité 1981 (collectif)		1 ^{er} janvier 1982		Retrécité 1982	
	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants	Ensei- gnants	Non- ensei- gnants
Établissement scolaires :																		
- Ecole	3 868				2 327	2			1 020				+ 3 868		- 1 020		+ 2 327	+ 2
- Collèges	130	170			2 571	245						130	+ 170			+ 2 571	+ 245	
- Lycées	72				1 550	180						+ 72				+ 1 550	+ 180	
- Lycées d'enseignement professionnel					660	240										+ 660	+ 240	
Total établissements scolaires	4 070	170			7 108	667			1 020				+ 4 070	+ 170	- 1 020		+ 7 108	+ 667
- Actions spécifiques Services académiques et établiss. scolaires en Nouvelle-Calédonie ...				148												+ 148		
- Groupes d'aide psycho- pédagogique					300												+ 300	
- E.P.S.	525				1 650							+ 525					+ 1 650	
- Langues					75												+ 75	
- Centres de documenta- tion et d'information ...						550												+ 550
- Micro-informatique ...						189											+ 189	
Total actions spécifi- ques	525			148	2 214	550						+ 525			+ 148		+ 2 214	+ 550
- Surveillance																		
Formation :																		
- Premier degré	1 900			60	120	170										+ 60	+ 120	+ 170
- Second degré	4 330	400			400	416						63	+ 1 900	+ 400		+ 400	+ 400	+ 353
Titularisations de rempla- çants	3 000		1 522		2 000								+ 3 000		+ 1 522		+ 2 000	
Administration		380		667		1 920					3					+ 664		+ 1 920
Inspection				24		63										+ 24		+ 63
Oriention				59		150										+ 59		+ 150
TOTAL GENERAL .	13 825	950	1 522	958	11 842	3 936			1 020			63	+ 13 825	+ 950	+ 502	+ 955	+ 11 842	+ 873
	14 775		2 480		15 778				1 023			63	+ 14 775		+ 1 457		+ 15 715	
				33 033					1 086							+ 31 947		
<i>Transferts et régularisations</i>				5					13	69						- 13	- 64	
Mesures pour ordre :				33 038					1 168							+ 31 870		
- Intégration dans l'en- seignement public d'é- tablissements d'ensei- gnement privé à IOEUF				25												+ 25		
- Suppressions d'emplois liées à l'accès à l'indé- pendance de la Répu- blique du VANUATU .									177	115						- 117	- 115	
Total des mesures pour ordre				25					177	115					- 152	- 115		
Solde définitif				33 063					1 460							+ 31 603		

II - LA NECESSITE DE REEQUILIBRER LE VOLUME DES PERSONNELS EMPLOYES.

A. LA FRAGILITE DU PREALABLE DEMOGRAPHIQUE

De la rentrée 1975 à la rentrée 1982, l'effectif scolarisé a diminué de 228 000 élèves.

Sur la base de ce constat, une réduction du nombre de postes mis au concours et des créations d'emplois avait été entreprise dans les années antérieures.

Au-delà du maintien du parallélisme très contestable entre le nombre d'enseignants et celui de la population scolaire qu'elle s'efforçait d'instaurer, cette politique n'était pas inspirée par une logique interne très cohérente.

En effet, à l'étude du regain démographique que l'on observe depuis 1976, il avait été souligné, dans les deux précédents rapports, que la projection des mouvements démographiques ne devait être prise en considération qu'avec prudence dans la détermination des flux de recrutement des personnels.

Cette tendance à la stabilisation est confirmée par les projections d'effectifs.

Tous types d'enseignement confondus, le tableau suivant donne une comparaison des effectifs en 1981-1982 et 1985-1986 (établis sur la base d'une projection à génération constante à partir de 1981).

(en milliers)

Niveaux d'Enseignement	Enseignement Public		Enseignement Privé	
	1 1981-1982	1985-1986	1981-1982	1985-1986
Premier degré :				
- Pré-élémentaire	2 094,0	2 307,6	315,2	344,4
- Élémentaire (du C.P. au C.M.2)	3 857,3	3 493,7	667,7	612,9
- Spécial + Initiation	122,0	108,1	7,3	6,1
TOTAL PREMIER DEGRE.....	6 073,3	5 909,4	985,2	963,2
Second degré :				
- Premier cycle - CPPN et CPA	2 533,0	2 580,5	616,8	656,9
- Deuxième cycle court	600,0	609,3	177,4	195,1
- Deuxième cycle long	851,0	836,0	257,4	274,8
TOTAL CLASSES SECONDAIRES	3 984,0	4 025,8	1 051,6	1 126,8
Sections d'éducation spécialisées et écoles nationales de perfectionnement .	124,0	132,7	* 1,0	* 1,0
Classes préparatoires aux grandes écoles et sections de techniciens supérieurs	76,6	82,6	21,0	21,3

En fonction de ces données, il apparaît que les effectifs d'élèves seront pratiquement identiques à cinq années d'écart (environ 10 260 000 élèves).

De plus, la projection concernant l'horizon 1985-1986 ayant été établie à taux de pré-scolarisation constants, on peut conjecturer qu'à cette date, le nombre d'élèves du secteur pré-élémentaire sera probablement supérieur à celui enregistré à la rentrée 1981-1982 étant donné la forte demande qui s'exerce de la part des familles dans ce domaine.

B. LA REGULARISATION DES RECRUTEMENTS D'ENSEIGNANTS.

La baisse des recrutements d'enseignants – depuis 1971 dans le premier degré et depuis 1975 dans le second degré – a conduit à amplifier les déséquilibres de la pyramide des âges de ces corps.

L'intérêt d'un flux régulier d'entrée de personnels dans l'enseignement est double.

D'une part, il apparaît souhaitable que les corps enseignants soient constamment renouvelés par l'apport d'étudiants issus de l'université ou des unités de formation spécialisées. Pour ne prendre qu'un seul exemple il n'est pas contestable que l'introduction des techniques informatiques dans l'enseignement scolaire sera facilitée par l'arrivée de nouveaux éléments déjà familiarisés avec l'utilisation de cet outil de travail.

D'autre part, la multiplication des ruptures de rythme dans le recrutement d'un corps administratif a des effets pervers.

En premier lieu – mais le problème ne se pose pas pour les enseignants qui bénéficient d'une progression indiciaire régulière – l'irrégularité des recrutements fausse les perspectives de carrière des fonctionnaires.

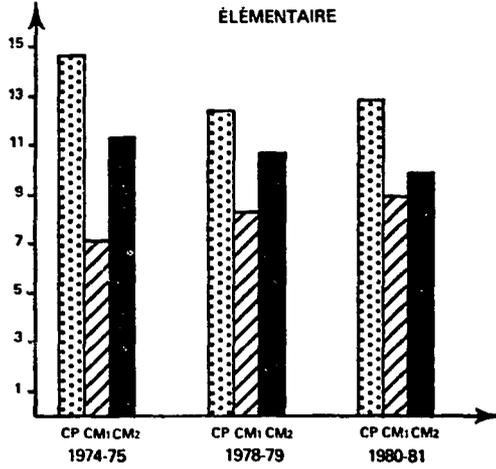
En second lieu, ces ruptures de rythme aboutissent à déséquilibrer la pyramide des corps.

A titre d'illustration, parmi les instituteurs, les départs à la retraite, très modérés jusqu'ici en pourcentage de l'effectif, s'amplifieront à partir de 1991 pour atteindre un pourcentage significatif en l'an 2000 – de 1981 à cette date, soit en 19 ans, 50 % du corps aura été renouvelé.

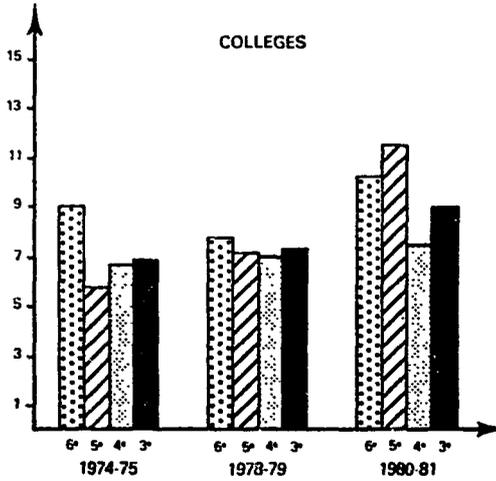
Afin d'éviter que dans une dizaine d'année un recrutement massif d'enseignants du premier degré ne devienne une nécessité, il est préférable d'en prévoir l'étalement dès maintenant.

ÉVOLUTION DES TAUX DE REDOUBLEMENT

% de redoublants



% de redoublants



C. LE PARALLELISME ENTRE UNE CROISSANCE MAITRISEE DES PERSONNELS ET L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SYSTEME EDUCATIF.

1. Un exemple : la corrélation entre l'effectif de professeurs et les taux de redoublement.

L'an dernier, un certain nombre d'indices de la baisse de l'efficacité du système éducatif avaient été exposés. Au premier rang de ceux-ci figurait la croissance des taux de redoublement.

Une étude des données du budget de programme permet de référer l'évolution de ces taux à celle du nombre des enseignants, dans deux secteurs :

– de 1977 à 1981, le nombre d'enseignants du premier degré est passé de 259 124 à 277 015 (+ 6,9 %) ; le nombre de professeurs « de type collègue » est passé de 85 720 à 83 770 (- 2,3 %). Le différentiel d'évolution entre ces deux séries est de 9,2 points ;

– dans le même temps, comme en témoigne le tableau page 22 le pourcentage des redoublements s'est élevé de la 6ème à la 3ème alors qu'il a quelque peu baissé dans l'enseignement élémentaire.

On ne saurait bien entendu tirer de cet exemple des conclusions à caractère général et définitif, bien d'autres facteurs que les taux d'encadrement entrant en compte dans les redoublements. Il est évident toutefois qu'une pédagogie plus différenciée, prenant davantage en compte les difficultés de chaque élève, est un facteur déterminant dans la lutte contre l'échec scolaire, et qu'elle passe par l'amélioration significative du rapport entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves.

2. L'affectation des emplois créés en 1981 et 1982.

Dans cet esprit, l'emploi des postes nouveaux créés correspond aussi bien à la satisfaction de demandes éducatives particulières qu'à une amélioration d'ensemble de l'encadrement en enseignants et personnels administratifs.

a) Les écoles.

L'accroissement net des effectifs de personnels titulaires sur les deux rentrées s'élève donc à 8 980 emplois. La qualité du système éducatif en sera améliorée en fonction des orientations suivantes. Dans l'enseignement préélémentaire, il convenait d'adapter les capacités d'accueil aux hausses d'effectifs d'élèves attendues (23 900 en 1981, 60 000 en 1982) tout en assurant une relative progression des taux de préscolarisation à 2 et 3 ans. Au niveau élémentaire

re, où les effectifs d'élèves baissent globalement, des classes seront créées dans les zones où le nombre d'élèves continue à croître et certaines classes plus facilement maintenues là où ce maintien sera jugé indispensable. Pour l'ensemble de l'enseignement du premier degré, l'augmentation des effectifs de maîtres permettra d'effectuer un effort particulier pour un meilleur remplacement des maîtres et pour un allègement des effectifs dans les zones prioritaires.

b) Les collèges.

En ce qui concerne les collèges, 1 993 emplois ont été créés par la loi de finances rectificative pour 1981 et 3 983 emplois sont prévus au budget de 1982.

Ces moyens sont destinés à assurer l'accueil des élèves supplémentaires attendus dans les collèges et les sections d'éducation spécialisées, mais aussi à lancer des actions éducatives dans les zones d'éducation prioritaires, à améliorer le taux d'encadrement dans les départements d'outre-mer, à développer les enseignements artistiques, les centres de documentation et d'information, et à renforcer les services d'orientation. Un effort sera également consenti en faveur de la formation des maîtres.

c) Les lycées.

Dans les lycées 2 397 emplois ont été créés par la loi de finances rectificative et 1 830 sont prévus au budget de 1982. Ces emplois permettront la mise en place de la réforme du second cycle et l'allègement des classes les plus chargées, notamment en seconde. Ils sont également destinés à faciliter la mise en place de certaines options et sections nouvelles d'enseignement, à développer l'enseignement des sciences naturelles et multiplier les classes de 1ère d'adaptation qui offrent aux élèves de l'enseignement technique court la possibilité de poursuivre des études dans l'enseignement long. Une amélioration de l'encadrement des élèves est en outre prévue. Il convient par ailleurs de signaler que des moyens seront dégagés pour permettre la formation des enseignants à l'informatique pédagogique.

d) Les lycées d'enseignement professionnel.

Dans les lycées d'enseignement professionnel, 610 emplois ont été créés par la loi de finances rectificative pour 1981 et 1 410 devraient l'être pour le budget de 1982. Ils serviront à ouvrir des établissements neufs, à assurer la mise en place des nouveaux horaires de 4ème et 3ème préparatoires et développer le soutien dans ces classes, à entreprendre des actions spécifiques dans les zones prioritaires et améliorer l'encadrement des élèves, en particulier dans les départements d'outre-mer. Un effort est également prévu en matière d'implantation de centres de documentation et d'information.

e) Les personnels administratifs et de service.

La croissance des effectifs de personnels non enseignants (350 dans la loi de finances rectificative pour 1981 et 2 485 prévus au budget de 1982) permettra de doter les services extérieurs et les établissements scolaires de moyens destinés à améliorer le fonctionnement du service public de l'enseignement, dont les élèves et leurs familles sont les usagers.

Dans les services extérieurs, l'accroissement des moyens en personnel contribuera à améliorer les conditions d'accueil des usagers et à réduire les délais d'instruction des dossiers (orientation, bourses, examens, etc...).

Cette augmentation des effectifs de personnel non enseignant se fonde sur la nécessité de privilégier une politique d'accueil des usagers du service public. Dans les établissements scolaires, elle se caractérise par le recrutement de personnels administratifs, responsables de la gestion administrative et financière, de personnels de laboratoire, dont la présence garantit la sécurité des élèves en même temps qu'elle apporte l'aide technique indispensable aux professeurs des disciplines scientifiques, de personnels infirmiers qui contribuent à la prévention et à l'éducation en matière d'hygiène individuelle et collective et de personnels ouvriers et de service qui veillent aux conditions matérielles d'accueil et au bon entretien des locaux.

III – LA SATISFACTION DE DEMANDES EDUCATIVES PARTICULIERES

A. LES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES

La lutte contre l'échec scolaire est une des orientations dominantes du projet de budget pour 1982.

A cette fin des instructions ont été données aux recteurs et aux inspecteurs d'académie pour que, dès la rentrée scolaire 1981, mais également dans la perspective de celle de 1982, une action éducative sélective soit menée dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé.

La définition et le choix des zones prioritaires doit reposer sur une large concertation des usagers du service public d'éducation, des élus des collectivités locales et des personnels.

C'est en privilégiant ce concept de zones prioritaires que sera engagée ou développée la réalisation des objectifs suivants :

- amélioration des conditions de remplacement des enseignants absents ;
- allègement des effectifs des cycles préparatoires et des cours élémentaires lorsqu'il n'est pas encore réalisé, ainsi que des classes maternelles ;
- accueil à l'école maternelle des enfants âgés de 2 à 3 ans dont les parents le souhaitent ;
- développement des groupes d'aide psycho-pédagogique dans l'enseignement élémentaire ;
- mise en place dans les collèges de projets pour le soutien pédagogique des élèves connaissant des difficultés scolaires ;
- développement d'actions éducatives hors du temps scolaire.

L'affectation d'un personnel supplémentaire aux zones d'éducation prioritaires n'est qu'un aspect d'une action intégrée qui a ses correspondants en matière de bourses d'études et d'équipements des établissements en matériels modernes.

L'utilité des zones d'éducation prioritaires n'est pas contestable dans le domaine éducatif ; elle pourrait prouver – en cas de réussite – que l'attention portée à la scolarisation de populations marginalisées – immigrées notamment – est de nature à améliorer le traitement social de problèmes qui ne trouvent pas de solutions dans une attitude répressive.

B. L'ENSEIGNEMENT EN ZONES RURALES

L'action du ministère en zones rurales vise non seulement à maintenir le service public scolaire mais aussi l'égalité des chances au bénéfice des élèves en améliorant les conditions d'accueil et d'encadrement qui garantissent l'efficacité de l'enseignement.

1. Les classes rurales.

A l'heure actuelle, un enfant sur quatre d'âge élémentaire et préélémentaire est scolarisé en milieu rural dont le réseau représente 67 800 classes, soit 32 % du total des classes françaises ; 38 400 de ces unités sont situées en zones rurales profondes.

A la rentrée de 1980, 1 350 classes uniques avaient moins de 9 élèves et 357 de 1 à 5 élèves. L'accent a été mis sur les regroupements pédagogiques intercommunaux qui permettent d'améliorer la préscolarisation et réduire les classes à plusieurs cours : 200 000 élèves sont scolarisés dans 2 310 regroupements dont 1 600 sont à classes dispersées.

Le bilan de la rentrée de 1981 n'est pas encore effectué dans le détail puisqu'à la suite des créations d'emplois du collectif d'été, la carte scolaire départementale a été remodelée, en concertation avec les conseils départementaux de l'enseignement primaire.

Tout au plus, peut-on souligner que plus des deux tiers des 3 500 emplois implantés sur le terrain ont permis de diminuer le nombre de fermetures et d'accroître le nombre d'ouvertures de classes.

Pour 1982, le volume des recrutements autorisera, pour le moins, à maintenir le niveau atteint à la rentrée 1981.

2. L'encadrement pédagogique.

Si l'enseignement élémentaire dans les zones rurales bénéficie pour des raisons claires de conditions d'encadrement supérieures à celles de l'enseignement en zones urbanisées, l'isolement des maîtres doit être compensé par une action pédagogique académique particulière.

A cet égard deux types d'expériences sont à encourager :

– la création d'équipes académiques de liaison et d'animation (EMALA), dont l'objectif est de développer un soutien pédagogique au bénéfice des instituteurs ruraux.

L'animateur dispose de moyens de transport et de documentation fournis par les centres régionaux et départementaux de documentation pédagogique. Ces personnels assurent notamment la coordination des actions d'animation et suscitent, au besoin, la prise en charge d'activités éducatives parallèles : éducation physique, musique, théâtre, etc...

– La démultiplication des réseaux de documentation pédagogique peut être réalisée grâce à des centres locaux de ressources et d'animation pédagogique, financés grâce aux apports des collectivités locales.

IV – DES PROBLEMES RECURRENTS

L'amélioration de l'efficacité du système éducatif dépend d'une politique des personnels enseignants qui ne s'attache pas uniquement à ajuster en volume les recrutements aux besoins.

Il est tout aussi important de mettre les enseignants dans les meilleures conditions matérielles et pédagogiques vis à vis des élèves.

Cette observation s'applique actuellement à deux problèmes toujours en suspens : la résorption de l'auxiliariat – dont les modes d'exercice ne sont compatibles ni avec la dignité ni avec la sérénité indispensable à la fonction enseignante – et la formation des professeurs, à laquelle une attention suffisante n'a pas été portée jusqu'ici.

A. LA RESORPTION DE L'AUXILIARIAT

1. La baisse tendancielle sur longue période

a) Le premier degré

Dans le premier degré, 32 836 emplois de titulaires ont été créés, par transformation de crédits de remplacement, depuis la rentrée 1973, pour permettre la titularisation des instituteurs suppléants dont il faut rappeler que le recrutement a cessé depuis le 1er janvier 1978. En outre, le concours interne d'entrée dans les écoles normales permet, chaque année, d'offrir aux suppléants recrutés (qui représentent de l'ordre de 1,5 % du corps des instituteurs) une possibilité de titularisation.

b) Dans le second degré

Le tableau ci-après montre que l'effectif et le pourcentage d'auxiliaires employés sont en régression sur longue période dans tous les cycles du second degré.

PERSONNEL ENSEIGNANT : EVOLUTION DE L'AUXILIARIAT DE 1974 A 1980

	DEC. 1974	DEC. 1975	DEC. 1976	DEC. 1977	DEC. 1978	DEC. 1979	DEC. 1980
<u>Personnel de type lycée</u>							
. titulaires	104 187	112 199	118 370	121 780	123 757	127 407	128 942
. %	84,9	86,2	89,4	89,9	90,4	91,4	90,6
. auxiliaires	18 526	17 908	14 022	13 748	13 112	12 028	13 378
. %	15,1	13,8	10,6	10,1	9,6	8,6	9,4
. TOTAL	122 713	130 107	132 392	135 528	136 869	139 435	142 320
<u>Personnel de type collège</u>							
. titulaires	73 644	75 251	80 686	84 473	87 347	87 774	86 393
. %	85,8	86,5	89,4	92,5	94,0	94,8	94,4
. auxiliaires	12 152	11 734	9 571	6 885	5 617	4 829	5 090
. %	14,2	13,5	10,6	7,5	6,0	5,2	5,6
. TOTAL	85 796	86 985	90 257	91 358	92 964	92 603	91 483
<u>Personnel de type C.E.T.</u>							
. titulaires	34 041	33 636	35 488	37 409	39 308	41 447	43 487
. %	69,3	67,8	67,4	69,3	71,2	74,2	75,9
. auxiliaires	15 086	15 981	17 131	16 540	15 865	14 443	13 791
. %	30,7	32,2	32,6	30,7	28,2	25,8	24,1
. TOTAL	49 127	49 617	52 619	53 949	55 173	55 890	57 278
<u>TOTAL personnel enseignant</u>							
. titulaires	211 872	221 086	234 544	243 662	250 412	256 628	258 822
. %	82,2	82,9	85,2	86,8	87,9	89,1	88,9
. auxiliaires	45 764	45 623	40 724	37 173	34 594	31 300	32 259
. %	17,8	17,1	14,8	13,2	12,1	10,9	11,1
. TOTAL	257 636	266 709	275 268	280 835	285 006	287 928	291 081

2. Le bilan actuel

Conscient de ce que l'auxiliariat dans le second degré provenait de causes très différentes (postes budgétaires vacants, mi-temps, maladies, maternités, difficultés de recrutement du concours, conséquences du « mouvement » annuel enseignant) et qu'il revêtait des proportions très différentes suivant les cycles, les disciplines et les académies, votre rapporteur a demandé au ministère un bilan détaillé de la situation dont les principaux éléments sont reproduits ci-contre.

Il y avait, en décembre 1980, dans le second degré, 33 210 (équivalent temps plein) maîtres auxiliaires sur postes budgétaires vacants non pourvus par des titulaires, et 10 000 maîtres auxiliaires assurant des remplacements.

Sur les 33 210 maîtres auxiliaires sur poste :

- 13 483 étaient sur postes de professeurs de lycée ;
- 5 047 étaient sur postes de professeurs de collège ;
- 13 344 étaient sur postes de professeurs de lycée d'enseignement professionnel.

Il est difficile d'évaluer avec exactitude la part qui revient dans ces chiffres à chacune des causes qui entraîne le recours à l'auxiliariat. On peut cependant préciser certaines données.

a) En ce qui concerne les lycées d'enseignement professionnel où les maîtres auxiliaires représentent 25 % des postes implantés (contre 8,5 % dans les lycées et les collèges), l'auxiliariat tient essentiellement à des difficultés de recrutement. **Le phénomène affecte particulièrement l'enseignement professionnel pratique : 48 % des postes implantés de professeurs d'enseignement professionnel pratique sont tenus par des maîtres auxiliaires.**

Ces difficultés de recrutement tiennent fondamentalement à l'étroitesse des spécialités des professorats techniques et à la quasi-inexistence d'enseignements universitaires correspondants. On constate ainsi que les maîtres auxiliaires constituent l'essentiel du vivier des candidats des concours normaux de recrutement ; au cours des quatre dernières années, les concours externes et internes ont permis de titulariser 9 700 maîtres auxiliaires, représentant 76 % du total des admis. Des phénomènes comparables affectent l'enseignement technique long. Dans l'enseignement technique, et particulièrement dans les lycées d'enseignement professionnel, l'auxiliariat apparaît ainsi, dans les faits, comme un moyen de pré-recrutement des enseignants titulaires.

**Maitres auxiliaires reçus aux concours externes de professeurs de collège
d'enseignement technique**

Années	Places offertes	Admis	dont maîtres auxiliaires
1977	1 869	1 696	1 168 soit 68,8 %
1978	1 870	1 625	1 060 soit 65,2 %
1979	1 800	1 503	1 056 soit 70,2 %
1980	1 412	1 128	759 soit 67,2 %
TOTAL	6 951	5 952	4 043 soit 67,9 %

b) L'auxiliariat sur postes de type collège et lycée est davantage une conséquence des règles de gestion des personnels. Le nombre des maîtres auxiliaires effectuant des tâches permanentes d'enseignement dans les collèges et les lycées est de 18 530, soit 8,1 % des postes. Trois causes expliquent ce chiffre encore relativement élevé :

– tout d'abord l'existence de postes qui, statutairement, ne peuvent jusqu'ici être pourvus par des titulaires et en conséquence ne sont pas mis au mouvement : ce sont les mi-temps, qui en 1980-1981 représentaient, dans les lycées et les collèges, 14 000 personnes, soit l'équivalent de 7 000 emplois.

Personnel à mi-temps dans le second degré (France métropolitaine)

Années	Professeurs de lycée	Professeurs de collège	TOTAL
1977 – 1978	7 594	2 570	10 164
1978 – 1979	8 723	3 059	11 782
1979 – 1980	9 596	3 634	13 230
1980 – 1981	9 975	4 033	14 008

Il faut néanmoins remarquer qu'à défaut de mieux, la procédure de mise à disposition des recteurs de nouveaux certifiés et nouveaux agrégés permet d'éviter le recours systématique à l'auxiliariat et d'affecter, à titre provisoire sur ces postes, les certifiés et les agrégés sortant des Centres de formation.

Dans certaines disciplines, les concours de recrutement sont insuffisants. Il s'agit essentiellement des sciences économiques et sociales, des travaux manuels éducatifs, de l'éducation musicale, des sciences et techniques économiques. L'augmentation du nombre de places offertes aux concours de recrutement par la loi de finances rectificative n° 81-734 du 3 août 1981 devrait permettre d'atténuer ces déficits. Il faut noter cependant que la faiblesse du nombre de candidats potentiels dans certaines de ces disciplines, éducation musicale par exemple, interdit d'augmenter brutalement le nombre des postes mis aux concours de recrutement. Le redressement de la situation présente – qui n'est pas satisfaisante – ne pourra être que progressif.

Heures assurées par des maîtres auxiliaires (année scolaire 1979-1980)

	Nombre d'enseignants	% d'heures assurées par des maîtres auxiliaires
Mathématiques	18 414	3,7
Sciences naturelles	7 891	4,1
Physique – technologie	10 830	8,5
Philosophie	2 411	7,9
Histoire – géographie	13 210	5,3
Sciences économiques et sociales	1 490	20,5
Lettres classiques	12 179	4,0
Lettres modernes	13 855	4,8
Anglais	16 309	7,4
Travaux manuels éducatifs	3 419	35,3
Education musicale	3 101	31,8
Sciences et techniques modernes	4 711	26,5

Enfin, on peut évaluer à 4 000 le nombre de postes qui se découvrent, après le mouvement : décès, départs à la retraite, congé post-natal, disponibilité, congé longue durée, mi-temps... Là aussi la procédure de mise à disposition des jeunes recrutés auprès des recteurs devrait permettre un meilleur ajustement des besoins en évitant le recours à l'auxiliariat.

c) Le taux d'absence dans le second degré est d'environ 5 % (congés de maladie, maternité et stages). Il y a donc en moyenne sur l'année 14 000 enseignants absents. Actuellement, 10 000 maîtres auxiliaires et l'équivalent de 800 emplois résultant des heures supplémentaires faites par des titulaires, assurent – en partie – la couverture de ces absences. Les autres congés d'une durée supérieure à 30 jours nécessitent l'utilisation de 2 800 maîtres auxiliaires. 2 900 maîtres auxiliaires sont affectés à des remplacements inférieurs à 30 jours.

3. Les perspectives de réduction du phénomène.

Le coût total d'une titularisation des auxiliaires que le ministère souhaite entreprendre sans tarder, s'établit à 1,2 milliards de francs, soit 1 % du budget de la Section de l'enseignement scolaire.

Néanmoins, compte tenu de la complexité des problèmes posés par la résorption de l'auxiliariat, une concertation est menée avec les organisations syndicales intéressées.

Dès maintenant, certaines mesures ont été prises :

- à titre conservatoire, les recrutements de maîtres auxiliaires ont été arrêtés à la rentrée 1981 ;

- par ailleurs, les créations et les transformations d'emplois inscrites au collectif de l'été 1981 et au projet de budget permettront de réduire sensiblement l'importance de l'auxiliariat.

La création, en 1981 et 1982, de 8 000 postes destinés à la titularisation d'auxiliaires diminuera l'effectif des personnels employés sous cette forme (– 20 %).

En outre, un crédit de 22,978 MF est ouvert aux chapitres 31-40 et 31-91 et une réduction de crédits de 17,480 MF est opérée au chapitre 31-95, dans le but de permettre aux maîtres auxiliaires de l'enseignement technique d'accéder, au tour extérieur normal, au corps des professeurs de Collège d'enseignement technique. Cette double mesure correspondra à l'incidence financière du reclassement dans l'échelle de traitement des professeurs de collèges d'enseignement technique en 1982 de 288 maîtres auxiliaires appelés à bénéficier de ce tour extérieur. Un projet de décret est en cours d'examen.

Par ailleurs, un engagement ferme a été pris de réemployer les maîtres auxiliaires, au moins dans les mêmes conditions que lors de la dernière année scolaire, et les recteurs ont été priés de veiller tout particulièrement à la gestion équitable de ces personnels.

Enfin, il a été décidé de rémunérer et d'utiliser à temps plein les auxiliaires employés à mi-temps.

D'une manière générale, il convient de rappeler enfin l'élargissement des recrutements qui a été opéré cette année et qui porte sur 10 500 places supplémentaires ouvertes aux concours tant du premier que du second degré. Il permettra à de nombreux auxiliaires d'accéder ainsi normalement aux corps de titulaires tout en garantissant la qualité de l'enseignement.

B. LA FORMATION DES MAITRES

1. Exposé des programmes de formation.

Le budget de programme présente par degré d'enseignement l'état de l'effort de formation.

a) *Enseignement primaire* (voir tab. page suivante).

● Description du programme

Ce programme retrace les activités de 126 écoles normales d'instituteurs qui assurent la formation initiale et continue des instituteurs et institutrices. Il comprend également la formation des instituteurs spécialisés qui exercent dans le premier degré et les classes d'enseignement spécialisé du second degré. Les écoles normales d'instituteurs assurent également, sous forme de stages, la formation continue des instituteurs. Lorsqu'ils sont en stage de formation continue, les instituteurs sont remplacés par des instituteurs titulaires remplaçants qui sont pris en compte dans ce programme bien qu'ils exercent effectivement dans les classes ; inversement les emplois correspondant aux instituteurs en stage de formation continuent de figurer dans les programmes d'enseignement public.

Une rénovation de la formation des instituteurs est mise en oeuvre dans les écoles normales depuis la rentrée 1979. La durée de la formation est passée de deux à trois années et est sanctionnée par un diplôme universitaire : le DEUG ; son contenu est amélioré et marqué par une importance accrue donnée aux stages.

● Principales lignes d'action

L'année scolaire 1981-1982 correspond à la troisième année d'application de la nouvelle formation initiale des instituteurs ; la première promotion d'instituteurs formés en trois ans sortira donc des écoles normales à la rentrée 1982.

Des dispositions nouvelles ont été prises en ce qui concerne la formation des élèves instituteurs recrutés à la rentrée 1981 ; la mise en oeuvre d'une formation par alternance pour tous les élèves-instituteurs de 1ère année (qu'ils soient issus du concours externe ou du concours interne), comportant dès périodes de formation à l'école normale suivies de stages en responsabilité dans les classes permet d'assurer une égalité de traitement à tous les nouveaux recrutés et de faire occuper les emplois créés par des personnels ayant vocation à être titularisés.

Formation des instituteurs

Indicateurs	1978 Constaté	1979 Constaté	1980 Constaté	1981 Prévisionnel	1982 Prévisionnel	Différence 1982-1981
<i>Formation initiale des instituteurs :</i>						
<i>Élèves instituteurs scolarisés dans les lycées :</i>						
Classe de seconde	-	-	-	-	-	-
Classe de première	-	-	-	-	-	-
Classe terminale	150	-	-	-	-	-
<i>Élèves instituteurs en formation professionnelle :</i>						
F.P. 1	6.330	6.866	5.041	(1) 11.200	-	-
F.P. 2	8.860	6.760	6.536	4.900	-	-
F.P. 3	-	-	-	4.600	-	-
Nombre de places mises aux concours (concours post-baccalauréat)	5.951	6.810	4.900	11.200	-	-
<i>Formation continue des instituteurs :</i>						
Instituteurs bénéficiant d'un stage de recyclage	34.100	-	-	-	-	-
<i>Formation des instituteurs spécialisés :</i>						
Nombre d'instituteurs spécialisés en formation	1.821	1.982	2.053	2.126	2.126	-
Emplois budgétaires (total)	31.400	29.321	28.918	31.603	31.946	+ 343
Élèves instituteurs et remplaçants	16.695	16.798	16.968	17.468	17.468	-
Instituteurs titulaires remplaçants (pour stages)	4.500	4.781	5.280	6.500	6.500	-
Conseillers pédagogiques de circonscription	2.165	2.305	2.335	2.363	2.556	+ 193
Personnel enseignant et de direction des E.N.I. et C.N.F.M.E.I.	3.603	2.970	2.815	2.864	2.984	+ 120
Personnel administratif des E.N.I. et C.N.F.M.E.I.	2.337	2.337	2.360	2.228	2.228	-
Élèves I.D.E.N.	100	130	160	210	180	+ 30
Coût financier (en milliers F)						
Personnel			1.641.795	1.857.344	2.193.954	+ 336.610
Fonctionnement			127.730	153.065	179.669	+ 26.604
Subventions			-	-	-	-
Totaux dépenses ordinaires			1.769.525	2.010.409	2.373.623	+ 363.214
Investissements (C.P. titre V)			-	-	-	
Subventions d'équipement (C.P. titre VI)			-	-	-	
Totaux dépenses en capital (C.P.)			-	-	-	
Totaux du coût du programme pour le budget (D.O. + C.P.)			1.769.525	2.010.409	2.373.623	
Autorisations de programme			-	-	-	

(1) Dont 6.700 au concours externe et 4.500 au concours interne.

La création en 1981 de 1 900 emplois d'élève-instituteur dans la loi de finances rectificative a permis de porter le nombre des places offertes au concours externe à 6 700, 4 500 places étant mises au concours interne réservé aux suppléants.

La mise en oeuvre d'une formation par alternance pour une promotion de 11 200 élèves-instituteurs se traduit par un accroissement des moyens d'enseignement qui servira principalement au renforcement du potentiel de remplacement.

100 emplois de professeur d'école normale sont créés à la rentrée 1981 et 120 emplois le seront à la rentrée 1982 pour faire face à l'accroissement des effectifs en formation.

En outre, pour tenir compte de l'intervention accrue des I.D.E.N. dans la formation des élèves-instituteurs, 3 millions de F. sont ouverts pour leur attribuer un complément de rémunération.

Les effectifs de conseillers pédagogiques adjoints aux inspecteurs départementaux de l'éducation nationale nécessaires à l'encadrement des élèves-instituteurs en alternance et à l'enseignement de certaines disciplines (sport, musique) seront renforcés par la création de 200 emplois.

Le relèvement du niveau de recrutement des I.D.E.N. amorcé en 1981 conduit à créer 20 emplois d'élève-I.D.E.N. de 2ème année en 1982 ; la création de 10 emplois supplémentaires d'élève-I.D.E.N. de 1ère année correspond à une nouvelle augmentation des recrutements.

b) Enseignement secondaire (voir tableau page suivante).

● Description du programme.

Ce programme regroupe les formations des personnels enseignants des collèges et des lycées (agrégés, certifiés, P.E.G.C., professeurs de L.E.P.) à l'exclusion des instituteurs spécialisés des classes d'enseignement spécialisé qui sont pris en compte dans le programme « formation des instituteurs ».

La formation initiale des professeurs d'enseignement général de collège se déroule en deux ou trois ans dans des centres régionaux de formation (C.R.F. - P.E.G.C.), celle des enseignants de type lycée se déroule en un an dans les centres pédagogiques régionaux (C.P.R.) après admission des candidats à l'agrégation ou aux épreuves théoriques du C.A.P.E.S. ou du C.A.P.E.T. Les futurs professeurs de C.E.T. appelés à exercer dans les L.E.P. bénéficient d'une formation en école normale nationale d'apprentissage (E.N.N.A.) à temps plein d'une durée d'un an, à laquelle est associée une formation d'égale durée « en situation ».

Formation des personnels des collèges et lycées

Indicateurs	1978 Constaté	1979 Constaté	1980 Constaté	1981 Provisionnel	1982 Provisionnel	Différence 1982-1981
Personnels en formation :						
Élèves P.E.G.C. et P.E.G.C. stagiaires.....	2.632	2.132	1.632	1.788	2.194	+ 406
Professeurs de L.E.P. stagiaires.....	2.902	2.902	2.602	3.212	3.612	+ 400
Élèves des I.P.E.S.....	3.158	1.508	408	38	/	- 38
Professeurs certifiés stagiaires.....	3.404	1.904	1.904	4.834	4.834	-
Professeurs agrégés.....	550	350	350	734	734	-
Conseillers et conseillers principaux d'éducation.....	390	180	180	580	580	-
Professeurs techniques stagiaires.....	400	400	400	400	400	-
Emplois destinés au remplacement d'enseignants en stage.....	1.535	1.535	1.100	1.230	1.644	+ 414
Personnel d'encadrement :						
Personnel enseignant et personnel de direction.....	1.043	1.040	1.072	1.033	1.033	-
Personnel administratif.....	1.038	1.038	1.038	1.047	1.047	-
Emplois budgétaires.....	17.101	13.048	10.745	14.955	16.147	+ 1.192

Coût financier (en milliers F)	Budget voté 1980	Budget voté 1981	Projet de budget 1982	Différence 1982/1981
Personnel.....	808.767	877.047	1.319.365	+ 442.318
Fonctionnement.....	169.615	160.627	170.487	+ 9.860
Subventions.....	-	-	-	-
Totaux dépenses ordinaires.....	978.382	1.037.674	1.489.852	+ 452.178
Investissements (C.P. titre V).....	1.000	1.000	4.000	-
Subventions d'équipement (C.P. titre VI).....	-	-	-	-
Totaux dépenses en capital (C.P.).....	1.000	1.000	4.000	-
Totaux du coût du programme pour le budget (D.O. + C.P.).....	979.382	1.038.674	1.493.852	-
Autorisations de programme.....	1.000	1.000	4.000	-

Depuis la rentrée 1979 des stages en entreprises ont été introduits dans les formations d'enseignants.

Par ailleurs, la formation continue touche principalement les maîtres appelés à enseigner les disciplines nouvelles dans le cadre de la réforme du système éducatif ; elle vise aussi à répondre aux nouvelles exigences économiques et sociales du monde moderne, permettant aux enseignants d'actualiser leurs connaissances technologiques ou de s'initier à de nouveaux domaines comme l'audiovisuel ou l'informatique.

- Principales lignes d'action.

La rentrée 1981 est marquée par l'augmentation des recrutements des personnels enseignants du second degré et par l'aménagement de leur formation de manière à pouvoir contribuer aux tâches d'enseignement jusqu'à présent non assurées. Des périodes de formation en centre de P.E.G.C. ou en C.P.R. alterneront avec des périodes de stages « en responsabilité ».

Pour les professeurs de C.E.T. stagiaires, l'année 1981-1982 sera entièrement en situation dans les classes.

Les créations d'emplois d'élèves-professeurs dans la loi de finances rectificative portent sur 406 emplois d'élève P.E.G.C., 2 930 certifiés stagiaires, 384 agrégés stagiaires, 610 professeurs de C.E.T. stagiaires.

L'augmentation des recrutements de personnel d'encadrement est rendue possible par la création de 200 emplois de conseiller d'éducation stagiaire et de 200 emplois de conseiller principal d'éducation stagiaire.

A la rentrée 1982, les créations d'emplois de professeurs stagiaires sont la conséquence de la remontée des recrutements à la rentrée 1981 ; 406 emplois de P.E.G.C. stagiaire et 400 emplois de professeur de C.E.T. stagiaire seront créés.

10 emplois d'inspecteur de l'enseignement technique stagiaire seront également ouverts.

La mise en oeuvre des actions de formation continue des enseignants de collèges sera facilitée par la création de 225 emplois de décharges.

En outre, la formation à l'informatique sera favorisée par la création d'emplois de remplacement, 89 dans les collèges et 100 dans les lycées.

Les 38 derniers emplois d'élève d'I.P.E.S. sont supprimés en conséquence de l'arrêt du recrutement dans les instituts de préparation aux enseignements du second degré intervenu à la rentrée 1978.

2. Observations

a) Les prévisions de formation pour 1982.

Au total, le budget de formation représente 3,682 milliards de francs, soit 3 % du budget de la section scolaire du ministère de l'Education Nationale.

Les crédits augmentent de 18 % au titre des écoles – pour lesquelles un effort appréciable avait été consenti ces dernières années.

Les dotations de formation des personnels des collèges et des lycées enregistrent des progressions plus spectaculaires puisque les dépenses ordinaires progressent de 43,6 % et les crédits de paiement sur dépenses en capital de 400 %.

L'importance de ces accroissements de crédits s'explique par le volume des recrutements d'élèves instituteurs ou P.E.G.C. et de jeunes professeurs certifiés ou agrégés.

En négatif, on estimera que les actions en faveur de la formation continue demeurent, comme par le passé, très insuffisantes :

- 6 500 postes de remplaçants sont prévus pour les instituteurs en stage ;
- 400 professeurs de l'enseignement technique seront en stage en 1982 ;
- et 1 614 emplois sont destinés au remplacement d'autres professeurs du second degré.

Pour ne reprendre que l'exemple du second degré, le potentiel de stagiaires, sur une année entière, n'est que de 2 014, sur plus de 300 000 enseignants employés, soit un pourcentage de 0,6 %.

b) Les perspectives.

Le ministère a confié une mission d'étude à M. Peretti, sur les problèmes de formation des enseignants.

En l'attente des résultats des travaux de cette commission, qui devraient intervenir à la fin du mois de décembre, il semble souhaitable de formuler plusieurs observations.

On rappellera que les élèves enseignants entrés en formation en 1981 partiront en retraite à l'horizon 2015. Si l'on considère que les enseignants recrutés à la fin de la dernière guerre ne font que commencer à partir à la retraite, l'on mesure l'importance d'une formation initiale qui doit permettre aux enseignants de répondre sur trente-cinq années de carrière, ou plus, à l'évolution considérable de leur environnement.

Ceci suppose que le niveau de formation initiale de ces personnels soit renforcé. Il s'agit de faire en sorte qu'ils intègrent de façon personnelle les progrès constatés dans les disciplines qu'ils enseignent, qu'ils disposent de la base propre à rendre plus efficace le développement des actions de formation continue, et qu'ils bénéficient d'une connaissance approfondie des données sociologiques et culturelles relatives à leurs élèves.

D'une certaine manière ce mouvement ne ferait que correspondre à celui qui est observé aussi bien dans les autres secteurs de la fonction publique que dans les entreprises où la qualification des salariés progresse.

Cette exigence implique également, dans le but d'une meilleure gestion des crédits, sinon une unification des corps enseignants, du moins une plus grande convergence de leur niveau de formation afin qu'une pédagogie homogène puisse être appliquée à la formation continue.

Enfin, on notera que l'effort d'adaptation des connaissances qu'accomplissent certains enseignants est insuffisamment sanctionné, puisque contrairement à la plupart des autres corps de la fonction publique, les cadres enseignants ont une carrière linéaire.

CHAPITRE 2

L'ECOLE ET LA DEMANDE ECONOMIQUE ET SOCIALE

I - LES ENSEIGNEMENTS TECHNIQUES

A. UN TRIPLE PARADOXE

Les enseignements techniques vivent un triple paradoxe.

En premier lieu, chacun s'accorde à reconnaître qu'ils sont le symbole de l'ouverture de l'école au monde extérieur et, par suite, le support indispensable de notre industrie en ouvriers et techniciens qualifiés.

Au demeurant, la priorité à accorder à ce type d'enseignement demeure un des rares cas d'unanimité rhétorique de la société française.

Cependant, au dire même des personnels qui y travaillent, l'enseignement technique français ne remplit que partiellement les missions que chacun lui reconnaît.

Que l'on considère les résultats de cette filière sous l'angle de son efficacité interne ou en fonction de son efficacité externe, elle n'a pas répondu véritablement aux espérances.

Référent aux objectifs intérieurs du système éducatif, on doit observer que ce type d'enseignement a enregistré une baisse, sur longue période, du taux de réussite aux diplômes qui le sanctionnent mais que, surtout, il constitue un cheminement privilégié d'évasion du système scolaire avant obtention d'un diplôme : pour 1 000 élèves entrés en première année de certificat d'aptitude professionnelle, 388 C.A.P. ont été délivrés 3 ans plus tard ; pour 1 000 élèves entrés en première année de brevet d'enseignement professionnel, 485 B.E.P. ont été délivrés deux ans plus tard.

Les études du C.E.R.E.Q. prouvent que le diplômé possède plus de chances d'insertion professionnelle que le non diplômé ; mais les mêmes études mettent en évidence que seuls 20 à 25 % des jeunes diplômés trouvent un emploi dans une activité professionnelle qui correspond à leur formation.

En second lieu, l'on peut avancer que l'enseignement technique est, compte tenu de l'origine socio-professionnelle de ses élèves, le type d'enseignement qui serait le plus justiciable d'un soutien, mais que, dans le même temps, l'analyse de ses ratios pédagogiques fait apparaître que la filière technique est défavorisée :

- le parc d'outillage des lycées d'enseignement professionnel, bien que plus récent que celui de l'industrie française, révèle une structure d'âge préoccupante ;

- 63 % des 75 000 machines avaient plus de 10 ans à la fin de 1980 et 23 % plus de 15 ans. En outre, depuis 1978, l'âge moyen de ce parc a, faute d'amortissement, vieilli d'un an et demi ; on doit également ajouter que ce stock comprend peu d'appareils automatisés, ce qui est compréhensible pour des motifs pédagogiques immédiats, mais ce qui l'est moins en considération des buts de ce type d'enseignement ;

- le taux d'encadrement du second cycle court est légèrement plus élevé (24,3 contre 24,2) que celui de l'ensemble du second degré ; cette moyenne recouvre pourtant de très grandes disparités, puisqu'on observe par ailleurs que pour l'année scolaire 1980-1981 1 % des classes de collège comptait entre 30 et 35 élèves contre près de 20 % des classes de lycées d'enseignements professionnel ;

- comme il l'a été exposé précédemment (cf. chapitre 1) : le taux d'emploi des auxiliaires avoisine le quart de l'effectif dans l'enseignement technique alors qu'il est notablement inférieur dans les lycées et les collèges ;

- enfin, les constructions dans l'enseignement technique ont diminué depuis dix ans dans la proportion de 3 à 1 :

	Technique court	Technique long
1970	18 784	7 878
1971	24 155	9 888
1972	24 868	9 213
1973	26 335	6 513
1974	19 084	7 374
1975	18 761	4 632
1976	16 179	4 568
1977	19 499	6 872
1978	9 540	4 556
1979	9 135	3 232
1980	11 113	4 656
1981	6 812	2 484

De surcroît, on doit ajouter qu'à la rentrée 1980, 6 % de l'ensemble des lycées d'enseignement professionnel fonctionnaient dans des bâtiments démontables et que 8 % de la capacité d'accueil de ces établissements était vétuste ou inadaptée.

En dernier lieu, si l'on étudie sur longue période l'évolution des crédits et celle des effectifs, on ne peut pas affirmer que l'enseignement technique a pâti, au regard de l'ensemble du second degré et compte tenu de l'évolution de ses effectifs, d'une diminution de crédits en francs constants :

**EVOLUTION DES CREDITS BUDGETAIRES
ALLOUES A L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET A L'APPRENTISSAGE**

I - Dépenses ordinaires (en millions de francs)

	1972	1975	1978	1979	1980	1981	1982
Enseignement technique long.....	760	1 800	2 890	3 564	4 040	4 680	5 428
L.E.P.....	1 520	2 890	4 180	5 080	6 021	6 925	8 035
Apprentissage.....	47	247	768	578	520	627	721
S.T.S.....	160	222	339	413	491	583	685
Total enseignement technique							
- en francs courants.....	2 487	5 159	8 177	9 635	11 081	12 815	14 869
- en francs constants.....	2 487	3 793	4 593	4 866	4 346	-	-
% des crédits de l'enseignement technique dans l'ensemble des crédits du second degré.....	24,9 %	29,5 %	30,8 %	30,4 %	31,4 %	31,8 %	31,9 %

II - Dépenses en capital - autorisations de programme (en millions de francs)

	1972	1975	1978	1979	1980	1981	1982
Enseignement technique long.....	162,3	228,9	196,3	215,8	290,3	260,0	331,7
L.E.P.....	444,3	607,1	506,5	416,2	541,8	928,6	1 243,8
Total en capital (AP en francs courants)...	606,6	836,0	702,8	632,0	832,1	1 188,6	1 575,5
% des élèves de l'enseignement technique court par rapport à l'effectif du second degré.....	13,7 %	14,5 %	14,6 %	14,6 %	14,7 %	-	-
% des élèves de l'enseignement technique long par rapport à l'effectif du second cycle long.....	35,1 %	39,5 %	39,8 %	39,6 %	39,9 %		

Pourtant en affinant l'analyse on peut noter que les crédits du second degré n'ont pas suivi l'évolution qui aurait dû accompagner de 1972 à 1981 l'entrée de 200 000 élèves supplémentaires. En proportion de cette évolution l'enseignement technique long et court n'a pas été défavorisé ; il a connu seulement une évolution moyenne, qui ne correspondait pas aux priorités qu'il convenait d'accorder à un type d'enseignement nouveau dans le système scolaire français.

B. LES ORIENTATIONS POUR 1982

En millions de francs, le projet de budget de l'enseignement technique pour 1982 est le suivant (1) :

	Enseignement technique long	LEP	S.T.S. (Sections de techniciens supérieurs) (estimations)	Apprentissage	TOTAL
Personnel	5 053	7 282	640	—	12 975
Fonctionnement	375	753	45	721	1 894
Total dépenses ordinaires	5 428	8 035	685	721	14 869
Capital (CP)	333	1 253	0	0	1 586
Total dépenses ordinaires + crédits de paiement ...	5 761	9 288	685	721	16 455
Part dans l'ensemble des crédits alloués à l'enseignement du second degré (49 432 MF)	11,6 %	18,8 %	1,4 %	1,5 %	33,3 %

Les crédits progressent de 19,3 %, correspondant à une série d'actions qui s'attachent à une première mise à niveau des moyens de ce type d'enseignement.

1. Les emplois.

En 1982, l'enseignement technique bénéficiera de 2 493 créations de postes d'encadrement pédagogique et de 525 postes d'agents administratifs, soit 17,15 % des emplois nouveaux inscrits au projet de budget.

Dans cet ensemble, 1 018 postes supplémentaires d'enseignants sont prévus pour les lycées, dont 512 professeurs agrégés et 320 certifiés.

S'agissant de l'encadrement, 56 postes supplémentaires de conseillers principaux d'éducation et 6 emplois nouveaux de censeurs sont prévus en 1982 pour les lycées techniques.

(1) A cet égard, on regrettera que le budget de programme ne fournisse des éléments individualisés que sur les L.E.P. L'enseignement technique long devrait faire l'objet d'un programme individualisé.

Les lycées d'enseignement professionnel bénéficieront pour leur part de 1 311 créations d'emplois, au lieu de 72 en 1981, dont :

- 760 professeurs de collège d'enseignement technique ;
- 400 emplois de professeurs de C.E.T stagiaires qui s'ajoutent aux 610 postes créés au collectif de l'été 1981.

En matière d'encadrement seront recrutés :

- 150 conseillers d'éducation ;
- 70 censeurs de L.E.P. ;
- 10 proviseurs de L.E.P..

2. L'amélioration de l'outillage.

Deux actions sont engagées pour concourir à la restauration du parc :

- un effort budgétaire, soutenu par le montant des ressources dégagées par les établissements d'enseignement technique - taxe d'apprentissage - doit permettre en 1982, de renouveler environ 1 500 machines et de moderniser une partie de ce parc. **Globalement, l'effort réalisé en faveur de la maintenance des matériels devrait prendre place dans un plan de relance de la production nationale des machines-outils** : les achats du ministère de l'éducation peuvent en effet constituer par leur volume et leur nature un instrument privilégié de politique industrielle nationale dans un secteur stratégique en matière de biens d'équipement. Il s'agit d'une des priorités que le ministre de l'Education Nationale souhaite voir affirmer dans le plan de deux ans.

- La mise en place d'un système de gestion et de connaissance du parc, de son utilisation et des incidents qui affectent sa vie, système actuellement expérimenté dans l'académie de Reims.

3. Les actions spécifiques en matière de secours d'étude.

Depuis 1973, les élèves de l'enseignement technique bénéficient d'avantages particuliers au titre des bourses (part de bourses supplémentaires, octroi d'une prime d'équipement).

Pour 1982, ces mesures seront reconduites et amplifiées sur les points suivants :

- le barème du second cycle et l'octroi des deux parts supplémentaires versées aux élèves seront appliqués aux boursiers des sections d'éducation spécialisée et aux boursiers des classes préprofessionnelles de niveau et des classes préparatoires à l'apprentissage.

– deux parts supplémentaires de bourse seront versées aux boursiers des certificats d'aptitude professionnelle en trois ans, et aux boursiers des secondes années de brevet d'études professionnelles ;

– la prime d'équipement a été majorée, à partir de la rentrée 1981, de 50 %, passant de 312 F. à 468 F.

4. Les constructions scolaires.

L'enseignement technique constitue une des priorités parmi les investissements effectués en propre par l'Etat, dont les dotations en crédits de paiement augmentent de 42 %.

Sur vingt établissements programmés pour 1982, seize seront consacrés à l'enseignement technique qui bénéficiera, par ailleurs, des actions de rénovation entreprises sur les établissements vétustes ou démontables.

5. La poursuite de la politique de séquences éducatives.

Au cours de l'année scolaire 1980-1981, plus de 60 000 élèves des lycées d'enseignement professionnel, répartis dans la quasi-totalité de ces établissements, ont suivi des séquences éducatives en entreprises. Le nouveau ministre a décidé de poursuivre cette expérience et de la doter de moyens accrus.

Pour l'année scolaire 1981-82, il paraît raisonnable d'envisager le placement de 90 000 élèves en séquences de manière à atteindre deux cent mille élèves en 1985.

Les orientations retenues prévoient qu'un effort particulier devra être accompli pour améliorer la maîtrise pédagogique du système et pour obtenir un meilleur étalement des séquences sur toute l'année scolaire. Il est recommandé, en outre, aux équipes pédagogiques de ne pas intervenir dans les rapports internes de l'entreprise.

Il convient de rappeler que le financement a été assuré pour les années 1979 (dernier trimestre), 1980, 1981 sur un crédit provenant du fonds de la formation professionnelle, et distinct des crédits de fonctionnement normalement attribués aux établissements.

Le coût des séquences éducatives depuis 1979 a été le suivant :

– 1979 : 450 000 F.

– 1980 : 8 293 000 F.

– 1981 : 20 251 000 F.

pour 1982, il sera de l'ordre de 22 000 000 F.

Il s'agit de prendre en charge essentiellement les dépenses d'administration (information et prospection des entreprises, relations avec les divers partenaires), les frais de déplacement des équipes pédagogiques et des stagiaires, enfin le surcoût éventuel de l'hébergement des élèves, afin d'éviter tous frais supplémentaires aux familles.

6. La réorganisation des formations.

Dans l'immédiat la politique suivie en matière de réaménagement des formations prévoit :

a) La mise en place de la refonte des horaires et contenus d'enseignement pour la préparation du certificat d'aptitude professionnelle par les élèves issus d'une classe de cinquième des collèges.

Cette mesure implique une augmentation des enseignements généraux en horaire et en contenu. Il faut cependant observer que si, désormais, le cursus de formation entre élèves de lycée d'enseignement professionnel et élèves de collège est comparable jusqu'à la « troisième préparatoire » les contenus d'enseignement général ne peuvent être entièrement semblables, le surplus d'éléments de culture générale dispensé aux élèves des collèges étant compensé par les éléments de culture de technologie théorique ou appliquée dont bénéficient les élèves de L.E.P.

b) La modification et l'assouplissement des anciennes réglementations générales et particulières relatives aux C.A.P., B.E.P., afin de permettre à un plus grand nombre de jeunes gens qui se trouvent dans le système scolaire ou qui sont entrés dans la vie active d'obtenir le diplôme garantissant une meilleure insertion professionnelle sur le marché du travail.

Il s'agit là d'une mesure destinée à assurer une solution de transition dans l'enseignement professionnel entre l'ancien système de formation et d'examen traditionnel et la mise en place d'un **nouveau système par voie d'unités capitalisables**. L'entrée en vigueur de ce dernier doit, à moyen terme, permettre aux personnes sorties depuis longtemps du système de formation initiale, d'acquérir une qualification.

c) Le réexamen, la modernisation et la modification partielle ou l'actualisation complète des formations et examens de spécialités de l'enseignement professionnel.

Les 340 C.A.P., les 75 B.E.P. et les 75 B.P. subissent une obsolescence rapide des contenus tant en matière de culture générale qu'en matière de culture technologique, sous le triple effet de l'évolution de la société française, des mutations profondes de l'économie et de l'accélération du progrès techni-

que. La politique engagée de modernisation des formations et examens de spécialité, de suppression des spécialités trop pointues ou faisant double emploi avec d'autres, ou même sans objet aujourd'hui, de création de spécialités nouvelles doit être poursuivie et amplifiée en concertation étroite avec les milieux intéressés, professionnels (employeurs et salariés) et enseignants au sein des commissions professionnelles consultatives.

d) Développement de la préparation des mentions complémentaires aux C.A.P. et B.E.P.

Les nouvelles formations qui requièrent un complément de formation dans un domaine très spécialisé répondent à la demande de l'évolution du progrès technique et des besoins de formations plus générales et polyvalentes, par définition du C.A.P. et B.E.P. ne peuvent pas d'assurer. Ces mentions complémentaires n'étaient pratiquement plus préparées en L.E.P. depuis 1971. La décision a été prise d'autoriser les recteurs à utiliser certains moyens disponibles pour instituer ces formations en L.E.P.

e) Augmentation du nombre des classes dites passerelles permettant aux élèves qui ont obtenu le C.A.P. ou le B.E.P. de continuer leurs études, s'ils le désirent et si une telle orientation leur est préconisée. Trop peu de classes de « seconde spéciale » destinées aux élèves de C.A.P. et de « première d'adaptation » destinées aux élèves de B.E.P. permettent de répondre à l'attente des jeunes gens et de leur famille. Une telle mesure, exécutée prioritairement à partir des moyens nouveaux mis à la disposition des lycées sur le budget de 1982, permettrait de rétablir une certaine parité de traitement entre les élèves engagés dans l'enseignement professionnel et leur camarades des collèges et lycées, et, d'autre part, aurait à terme l'avantage d'attirer vers le C.A.P. et le B.E.P. des élèves d'un bon niveau dont la présence manque actuellement dans ces classes pour exercer un rôle d'exemple et de stimulant. En effet, cette catégorie d'élèves pour l'instant aurait tendance à se détourner de ces formations courtes faute de possibilité de passage ultérieur vers l'enseignement long.

C. OBSERVATIONS

Aux yeux de l'opinion – celle de l'homme de la rue aussi bien que celle de trop nombreux usagers – l'enseignement technique se situe actuellement entre l'enseignement spécialisé qui intéresse des élèves handicapés ou inadaptés et l'enseignement général qui regroupe les meilleurs éléments des milieux scolaires.

En examinant ces filières de formation, on s'aperçoit qu'elles traduisent une série d'abandons successifs et pratiquement irréversibles du cursus scolaire ordinaire par les élèves considérés comme « les moins doués ».

Il en résulte deux conséquences graves :

- sur un plan social, la convergence entre la fréquentation des ces filières et l'appartenance à des groupes défavorisés est patente ; elle réduit en l'état actuel de cet enseignement, la vocation à l'égalité des chances qui est un des objectifs du service public de l'éducation ;

- sur un plan économique, l'on conçoit qu'un type d'enseignement qui s'est bâti par stratifications de diplômes, de circonstances, d'élèves rejetés du système d'enseignement général et auxquels est affecté le plus large éventail existant du corps enseignant, manque à la fois de cohérence dans ses buts et d'efficacité dans ses moyens.

En définitive, la structure de ce type d'enseignement est un héritage de l'époque où les enfants des classes modestes faisaient l'acquisition des disciplines fondamentales dans les classes primaires et confirmaient cet acquis dans le premier degré du secondaire, avant de participer à la production ; la poursuite jusqu'à 16 ans de la scolarité technique est effective formellement, mais beaucoup moins dans les réalités sociale et économique qu'elle dégage.

Ce schéma ancien, inadmissible dans sa dimension sociale, est en outre très néfaste sur le plan économique puisque l'Etat consacre des sommes importantes à une action dont les imperfections font que l'appareil industriel français souffre d'un déficit chronique en main d'oeuvre qualifiée.

Le rapport Schwartz, sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, avance des suggestions intéressantes.

Avant même de prendre en considération le report de la fin de la scolarité à 18 ans – qui est, par ailleurs, préconisé – le rapport pose le principe de la définition d'un enseignement technologique unifié et ouvert, c'est-à-dire refusant l'existence d'un système éducatif cloisonné et ségrégationniste par itérations d'échecs.

Il propose également, sur la base de cet enseignement de type nouveau, de donner sa véritable dimension à l'alternance pédagogique, la formation alternée demeurant un principe éducatif et non, comme elle l'est dans certains de ses aspects, une tentative de transférer la responsabilité de la formation des jeunes aux entreprises.

Cette réforme reposerait, principalement, sur la rupture du couple « échec-réussite » qui sanctionne le cursus scolaire ; un système de capitalisation et de validation des acquis permettrait aux élèves des cheminements individualisés et une orientation plus lente. Elle leur offrirait des possibilités de compenser un échec scolaire momentané grâce à une formation professionnelle à effectuer ultérieurement en fonction du niveau déjà acquis.

En tout état de cause le lent mouvement en faveur d'une action sur l'enseignement technique et professionnel observé les années précédentes et confirmé cette année devrait être amplifié pour le prochain budget. C'est un impératif d'équité sociale, mais aussi d'efficacité économique.

II – L'INTRODUCTION DE DISCIPLINES, DE PROGRAMMES ET MATERIELS NOUVEAUX DANS L'ENSEIGNEMENT.

A. L'INFORMATIQUE

Lors de rencontres avec différentes organisations syndicales, le ministre de l'Education Nationale a été amené au début du mois de juin 1981 à annoncer le gel du plan informatique des établissements scolaires.

Le 3 juillet dernier, le ministre a confié à deux professeurs d'université, Messieurs Le Corre et Pair, une mission d'étude comportant trois éléments :

- l'examen des mesures à prendre pour la prochaine rentrée,
- le bilan de l'action entreprise dans les dernières années,
- des propositions pour la poursuite de l'introduction de l'informatique dans l'enseignement.

D'ores et déjà le premier point de cette mission a fait l'objet d'un rapport au ministre. Ce travail préliminaire a permis de dégager quelques grands principes :

- organisation d'une concertation permanente sur les problèmes touchant à l'informatique scolaire,
- priorité à donner à la formation des enseignants,
- nécessité d'un large appel à l'enseignement supérieur,
- utilisation de l'informatique pour les enfants en difficulté scolaire,
- valorisation des expériences menées depuis une dizaine d'années.

Le ministre de l'Education Nationale a ainsi pris dès la fin du mois de juillet les décisions portant effet à la rentrée de 1981 :

1. Dans un premier temps, marquant la priorité accordée à la formation approfondie de formateurs, deux cents enseignants et personnels du C.N.D.P. et de l'I.N.R.P. répartis dans dix établissements d'enseignement supérieur, recevront une formation d'un an. Ils seront ensuite chargés :

- de former leurs collègues dans les établissements,
- de participer à des recherches et des expérimentations,

- d'enseigner l'informatique dans le cadre d'options expérimentales,
- de participer à la production et à la diffusion de logiciels.

2. L'option informatique en classe de seconde sera mise en place à titre expérimental dans dix à douze lycées pour déterminer l'apport de l'informatique à la formation générale des élèves.

Des instances de concertation pédagogique concernant tous les problèmes de l'informatique scolaire seront instituées au cours de l'année scolaire 1981-1982 au niveau académique et national.

La mission d'étude se poursuit pour définir un plan à plus long terme et préciser notamment :

- les modalités de la formation initiale et continue des enseignements à l'informatique,
- l'organisation de la production de logiciels,
- l'emploi de la télématique dans l'enseignement,
- les domaines de recherche pédagogique.

3. Dans le cadre du plan de développement pour l'informatique relancé en juillet 1981, le marché d'équipements porte en 1981 sur environ 650 micro-ordinateurs qui pourront être portés ultérieurement à 1 200 ; ces matériels seront progressivement installés dans les centres de formation approfondie puis dans un certain nombre de bâtiments scolaires.

Parallèlement, le lancement de l'opération « 10 000 micros » a permis de 1979 à 1980 inclus l'achat d'environ 1 300 micro-ordinateurs et 170 imprimantes financés conjointement par le ministère de l'Industrie (22,9 MF) et le ministère de l'Education Nationale (3,9 MF). Au titre de 1981, un crédit de 33 MF – dont environ 5 MF par le ministère de l'Industrie – a été ouvert à cette rubrique d'équipement ; il devrait permettre l'achat de 1 300 micro-ordinateurs environ. Pour cette même année, un montant de 4,6 MF a été prévu pour la maintenance des appareils hors garantie.

B. L'UTILISATION DES MATERIELS AUDIOVISUELS.

La mise en place du plan audiovisuel dans l'enseignement a été suspendue ; il doit être réexaminé.

Dans l'immédiat l'action du ministère vise à renforcer la constitution de supports pédagogiques audiovisuels par le Centre National de Documentation Pédagogique (C.N.D.P.) et ses antennes régionales et à accélérer la constitution d'un parc de matériels audiovisuels.

1. L'orientation du C.N.D.P.

Les activités du C.N.D.P. sont largement orientées vers toutes les formes de pédagogie audiovisuelle.

En 1981 le Centre a mis en oeuvre plusieurs actions :

a) *La décentralisation de certaines activités.*

- implantation de centres de formation d'enseignants étrangers dans les centres régionaux de documentation pédagogiques (C.R.D.P.) ;
- production de microfilms dans les C.R.D.P. ;
- mise en place de cinémathèques interacadémiques ;
- extension de l'opération multi-média « France Face à l'Avenir » aux académies de Dijon, Antilles-Guyane et Nancy ;
- participation aux actions d'animation des zones faiblement peuplées (équipes mobiles académiques de liaison et d'animation – EMALA).

b) *La poursuite d'un certain nombre d'activités de pointe.*

- expérimentation de nouveaux services : Antiope, Epéos, télé-écriture ;
- productions expérimentales de vidéodisques couplés aux micro-ordinateurs ;
- informatisation de la documentation et du réseau documentaire.

c) *L'ouverture sur le monde extérieur.*

- coproductions avec T.F. 1 et Radio-France, actions conventionnées ;
- productions avec les services des archives, les musées, les établissements régionaux ;
- relations accrues avec l'étranger, tant pour l'accueil que pour la formation.

d) *Les productions écrites et audiovisuelles.*

- publications pédagogiques et administratives ;
- émissions de télévision (T.F. 1, A2) et de radio, films, livrets de diapositives.

e) La formation continue des enseignants.

– elle porte essentiellement sur l'utilisation de l'audiovisuel et de la documentation dans l'enseignement ; les circulaires ministérielles associent les centres départementaux de documentation pédagogique et les C.R.D.P. aux instances chargées de mettre en oeuvre ces actions.

f) La participation aux tâches d'enseignement.

– elle se fait au moyen des productions écrites et audiovisuelles, mais aussi par le rôle joué en faveur des projets d'action éducative (P.A.E.), en faveur des économies d'énergie.

2. La constitution progressive d'un parc de matériels audiovisuels.

Les prévisions d'achat 1981 formulées par les recteurs s'élevaient en janvier 1981 à un montant de l'ordre de 1,26 MF.

A ces commandes, passées par les services académiques, s'ajoutent les achats effectués directement par les établissements à l'aide de leurs ressources propres qui ne peuvent encore être évaluées.

A titre indicatif, les dépenses audiovisuelles communiquées par les recteurs ont été en 1980 de :

- 2,28 MF sur le chapitre 36-40,
- 0,5 MF sur le chapitre 56-35.

C. OBSERVATIONS.

La simple comparaison d'un manuel de mathématiques de terminale en 1930, 1950, 1970 et 1980 démontrerait que l'enseignement scolaire n'est pas coupé de l'évolution scientifique.

L'attitude de l'école est, naturellement, faite de compréhension et d'ouverture d'esprit vis à vis du progrès des connaissances.

Mais l'incorporation des avancées scientifiques qui s'opère presque automatiquement en milieu universitaire, puisque les enseignants sont également des chercheurs, se heurte à trois types de rigidités en milieu scolaire.

D'une part, l'on constate – à la lumière des délais avec lesquels s'opèrent l'introduction de l'informatique dans l'enseignement – que la création de disciplines nouvelles s'effectue, sinon avec réticence, du moins avec une lenteur qui n'est plus toujours compatible avec la rapidité des évolutions technologiques mondiales.

D'autre part, il apparaît que l'école, qui peut assurer des changements conceptuels aussi fondamentaux que l'a été celui de l'enseignement des mathématiques par la méthode des ensembles, connaît quelques difficultés à accepter des supports pédagogiques qui n'entrent pas dans son champ habituel d'enseignement – ce qui a été noté précédemment sur l'insuffisance de l'équipement des L.E.P. en machines automatisées en témoigne pour partie.

Enfin, on peut estimer que les deux derniers obstacles sont accrus par le fait que le système éducatif ne possède pas d'instruments d'observation et d'anticipation des progrès techniques ou qu'il a, dans le passé, insuffisamment utilisé les possibilités qu'offre, sur ce plan, l'Institut National de Recherche Pédagogique.

Par exemple, il serait souhaitable que les retards enregistrés en matière d'introduction de l'informatique dans l'enseignement, ne se reproduisent pas lorsque les premières applications massives des biotechniques arriveront à maturité, probablement à la fin de la présente décennie.

Cette appréciation sans concession doit cependant être nuancée ; une partie des difficultés énumérées provient aussi bien de la faiblesse des crédits affectés à l'achat des matériels concernés que d'une prudence pédagogique légitime portant sur les conditions d'incorporation des progrès techniques.

Néanmoins, votre rapporteur présentera une observation sur ce point.

Il serait souhaitable qu'une cellule d'observation regroupant les principaux intervenants du processus d'intégration des progrès scientifiques (inspections générales, I.N.R.P., services financiers, formations des personnels et syndicats) soit constituée. Par ses contacts avec les grands organismes de recherche et les milieux professionnels, elle aurait pour objectif de procéder à une anticipation des évolutions techniques et à leur insertion sous forme expérimentale dans le cycle scolaire. Ainsi éviterions-nous sans doute le décalage souvent constaté.

III – L'EXPRESSION SOCIALE

Le rapport Schwartz précité, relève que le système scolaire ne devrait pas uniquement préparer les jeunes à des formations professionnelles, aussi adaptées soient-elles ; il conviendrait aussi que l'école soit le support d'un développement social de l'individu : « on cherchera à préparer les jeunes à l'exercice de leurs responsabilités de citoyens et de travailleurs. Pour cela, des qualifications sociales sont à définir. Elles ne sauraient se limiter à l'enseignement de contenus, elles se fondent au moins autant sur des « capacités à faire » que sur des connaissances. Leur acquisition est avant tout liée à la responsabilité du jeune dans sa formation, tant au plan individuel que collectif.

Les qualifications sociales doivent chercher à prendre en compte également des compétences acquises par les jeunes dans leur vie extra-scolaire.

Elles cherchent à sortir du système unidimensionnel auquel risque de se réduire tout apprentissage qui, fondé sur les contraintes de la seule production, évacue la complexité des apprentissages sociaux, renforce les inégalités sociales au point de marginaliser ceux qui refusent une telle réduction. Elles donnent les moyens d'avoir un recul sur les techniques, une réflexion politique sur la vie quotidienne. Elles reconnaissent la valeur des pratiques de groupe, de la créativité, de la participation au développement de l'ensemble de la société. Elles ne sont pas apprentissage des normes dominantes mais incitation à l'approche critique de la vie sociale et économique. Ce qui importe, c'est l'acquisition de l'autonomie ».

En leur temps et en d'autres termes, Montaigne, Rabelais ou Condorcet, ne disaient pas autre chose.

La transmission des connaissances pourrait s'effectuer en fonction de ce besoin latent d'expression sociale, mais celui-ci suppose une répartition de l'heure de cours qui n'est pas totalement compatible avec celle-là.

Dès lors un développement des actions éducatives et des interventions extérieures devra apporter une réponse complémentaire à cette démarche.

DEUXIEME PARTIE

L'AMELIORATION DES RAPPORTS DE L'ECOLE AVEC LES PARTENAIRES DU SYSTEME EDUCATIF

De 1982 sur 1981, les dépenses d'interventions passent de 4 036 millions de francs à 5 489 millions de francs (de 3,9 à 4,5 % du budget général), en augmentation de plus de 36 %.

Une grande partie de cet accroissement est destinée à améliorer les relations financières entre l'école et les partenaires immédiats du système éducatif que sont les collectivités locales et les familles.

CHAPITRE I

L'ASSAINISSEMENT DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Dans l'attente des projets portant sur les transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités, il était important de réduire le malentendu financier qui résultait de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses afférentes à des charges qu'il avait soit fait naître, soit indirectement développées.

Sur ce point, le budget donne satisfaction à la demande des élus, qu'il s'agisse de l'indemnité de logement des instituteurs, de la subvention de fonctionnement versée aux établissements et des transports scolaires.

I - L'INDEMNITE DE LOGEMENT DES INSTITUTEURS

Un chapitre 41-21 (nouveau) a été créé dans le projet de budget. Il est doté de 650 MF de crédits représentant la contribution de l'Etat à la charge du logement des instituteurs.

Cette contribution atteint le tiers de la dépense actuellement supportée par les collectivités locales, alors qu'en 1981 cette quotité était d'environ un huitième. Mais surtout elle est désormais imputée sur le budget lui-même, alors qu'auparavant elle était prise sur la Dotation Globale de Fonctionnement.

II - LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS

A. RAPPEL DES REGLES DE REPARTITION DES DEPENSES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES.

1. Lycées.

Le régime normal des lycées, à leur création, est le régime nationalisé, leur étatisation n'intervenant qu'ultérieurement, en fonction des possibilités budgétaires. Toutefois, à titre exceptionnel, certains lycées peuvent être créés directement sous le régime d'Etat, lorsqu'ils sont ouverts dans les départements ou territoires d'outre-mer, ou lorsqu'ils ont un recrutement spécifique, tels les lycées internationaux. Quant aux lycées d'enseignement professionnel, ils sont tous créés sous le régime d'Etat.

2. Collèges.

Les mesures d'étatisation, c'est-à-dire de transformation d'établissements municipaux ou nationalisés en établissements d'Etat, ne concernent pas les collèges.

Ceux dotés du régime d'établissement d'Etat ont été créés directement comme tels :

- soit à partir du 1er cycle d'Etat d'un lycée d'Etat ;
- soit, dans les DOM-TOM, dans des locaux construits par l'Etat sans participation des collectivités locales ou dont l'Etat est propriétaire ;
- soit, enfin, par dédoublement de collèges d'Etat créés à l'un des deux titres précédents.

Ces établissements sont créés par décret. Ils constituent des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les dépenses sont intégralement à la charge de l'Etat.

Les collèges nationalisés sont constitués par décret en établissements publics à caractère administratif, mais en vertu des dispositions du décret n° 55-644 du 20 mai 1955, une part de leurs dépenses est assumée par une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales.

Cette participation correspond à un pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'externat fixé en moyenne à 36 %, mais susceptible d'être modulé en fonction de l'importance et de la situation financière des collectivités locales, sans cependant pouvoir être inférieur à 30 %.

Ce taux de participation figure dans la convention de nationalisation passée entre la collectivité locale concernée et le recteur, représentant l'Etat.

Depuis l'intervention du décret 76-1305 du 28 décembre 1976, ce régime de fonctionnement est devenu le régime de droit commun des collèges qui sont, en conséquence, depuis la rentrée scolaire 1977, créés comme tels à leur ouverture.

B. VENTILATION DES ETABLISSEMENTS SUIVANT LEUR REGIME.

1. Lycées.

● Pour l'année scolaire 1980-1981, les lycées se répartissaient comme suit en fonction du régime financier :

– lycées :	
étatisés	619
nationalisés	507
municipaux (situation particulière prévue à l'article 50 du décret du 28/12/76 survisé)	6
– lycées d'enseignement professionnel	1 304 (tous d'Etat).

● A la rentrée 1981, sont créés 4 lycées d'Etat et 6 lycées nationalisés ainsi que 8 lycées d'enseignement professionnel.

5 opérations d'étatisation de lycées étaient également inscrites au budget mais, dans la perspective d'une adaptation au contenu des mesures de décentralisation envisagées, des dispositions relatives au régime administratif et financier des établissements, il a été décidé de suspendre l'élaboration du programme d'étatisation correspondant.

● Au projet de budget pour 1982, compte tenu des ouvertures d'établissements prévisibles en l'état actuel de la programmation, est proposée l'inscription en mesures nouvelles des crédits nécessaires à la création de 2 lycées d'Etat, de 8 lycées nationalisés et de 10 lycées d'enseignement professionnel.

2. Collèges.

● Pour l'année scolaire 1980-1981, les collèges se répartissaient ainsi selon leur régime financier :

Collèges :

– d'Etat	500
– nationalisés	4 328
– municipaux	50.

● A la rentrée 1981, seront créés 21 collèges nationalisés ; à cette date, il restera encore 45 collèges municipaux, ce sont :

– soit des établissements non inscrits à la carte scolaire ;

– soit des établissements qui, pour des raisons diverses (avenir incertain, caractère particulier du recrutement) ont été jusqu'à présent maintenus sous le régime municipal à la demande ou avec l'accord des collectivités locales concernées.

A noter que leur nombre diminue d'année en année (en 1980/81, ils étaient de 50) soit par suite de la nationalisation de certains d'entre eux, soit en raison de la suppression de collèges non inscrits à la carte scolaire. Dans le cadre de la loi 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, la politique de résorption progressive des établissements municipaux se poursuivra dans les prochaines années ainsi que celle de création de collèges sous le régime d'établissements publics à caractère administratif.

● A la rentrée 1982, la création de 30 collèges nationalisés est prévue en métropole et celle de 21 collèges d'Etat dans les DOM-TOM.

C. BILAN FINANCIER

1. Lycées.

Il résulte de ce dispositif réglementaire rappelé ci-dessus que pour la répartition des enveloppes de subventions sur le budget de l'éducation nationale, les effectifs d'élèves sont pondérés en fonction du régime juridique des établissements et aussi des spécialités enseignées.

Ainsi :

- un élève de lycée classique et moderne d'Etat compte 1 point ;
- un élève de lycée classique et moderne nationalisé, 0,64 ;
- un élève de lycée technique d'Etat et LEP, 1,60 ;
- un élève de lycée technique nationalisé, 1,03.

En raison du pourcentage important d'établissements placés sous le statut d'Etat (notamment les LEP, très coûteux en « crédit- élève »), il résulte de ce dispositif juridique que la participation des collectivités locales aux dépenses de fonctionnement des établissements de second cycle a été en 1980 (selon les comptes rendus de gestion des recteurs) de 66,742 MF, les subventions de l'Etat dans le même temps s'étant élevées à 918 MF.

Pour 1981, en l'état actuel des dotations (collectif de juillet inclus) la participation des communes sera de l'ordre de 75 millions et celle de l'Etat de 1 017 millions.

Les prévisions pour 1982, en fonction des mesures nouvelles prévues au prochain budget sont de 85 MF (+ 13,3 %) pour les collectivités locales et de 1 408 MF pour l'Etat (+ 38,6 %).

2. Collèges.

Pour 1981, la dotation budgétaire ayant permis de verser aux différents collèges les subventions de fonctionnement nécessaires, s'est élevée à 774,5 millions de francs. Cette dotation couvre, outre les dépenses de fonctionnement général proprement dit, les dépenses de renouvellement et de complément de matériel et d'entretien des bâtiments.

Le projet de budget 1982 comporte un crédit de 1 060 millions de francs pour couvrir les mêmes charges, soit une augmentation de 36,5 % des crédits.

D. ASPECTS SECTORIELS

On doit rappeler que les mesures nouvelles inscrites au budget recouvrent :

- un ajustement de 543 MF de la part des subventions consacrées aux dépenses énergétiques, évaluées en fonction d'une hausse annuelle de 25 % des produits énergétiques et d'une diminution de 2 % de la consommation de fluides, évaluation réaliste compte tenu de la croissance des crédits destinés aux économies d'énergie ;

- et une augmentation de la part des subventions consacrées aux dépenses d'enseignement, d'entretien et d'administration (56 MF pour les collèges et 71 MF pour les lycées) dans le but d'améliorer les conditions matérielles et pédagogiques de travail de ces unités.

III - LES TRANSPORTS SCOLAIRES

A. MESURES NOUVELLES EN 1982

Les dotations du chapitre 43-35 affectées à l'aide aux transports scolaires augmentent de 1 581,8 MF à 2 065,9 MF, soit une progression de 30,6 %.

Ces crédits nouveaux comprennent d'abord 154,770 MF de mesures acquises correspondant à la reconduction, en année pleine, des mesures nouvelles inscrites au budget de 1981 au titre du premier trimestre de la campagne 1981-1982.

Il s'y ajoute 329,300 MF de mesures nouvelles qui sont en principe destinés :

- à concurrence de 53,800 MF, à faire face à l'accroissement des effectifs d'élèves des enseignements élémentaire et secondaire régulièrement transportés et subventionnés : soit 43,240 MF au titre de l'accroissement prenant effet à la rentrée de septembre 1981 et 10,560 MF au titre d'un nouvel accroissement de 2 % attendu pour le premier trimestre de l'année scolaire 1982-1983 ;

- à concurrence de 256,000 MF, à répondre à des hausses de tarifs : soit 152,630 MF justifiés par l'évolution des prix afférents aux années scolaires 1980-1981 et 1981-1982 et 103,370 MF représentant la constitution d'une provision pour hausse au titre du premier trimestre de la campagne 1982-1983 ;

- à hauteur de 4,000 MF, au financement des actions spécifiques d'aide de l'Etat à des opérations de transports d'élèves d'écoles maternelles en zone rurale ;

- à hauteur de 12,000 MF à l'accroissement des crédits de prise en charge des transports spécifiques d'élèves handicapés, en fonction du besoin reconnu ;

- et à concurrence de 3,500 MF, au financement des subventions pour achats de cars attribuées au titre des régies directes.

B. LE PARTAGE DES CHARGES ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

La croissance importante des crédits du chapitre a pour premier objet de couvrir la hausse des charges et notamment le différentiel d'évolution de l'augmentation des carburants qui n'était prise en compte que pour 12 % dans la loi de finances initiale de 1981.

Par ailleurs, le niveau des dotations permettra de porter à 62,2 % la participation moyenne de l'Etat, évaluée à 60,70 % en 1979-1980 et qui s'était dégradée l'année dernière du fait de l'augmentation des dépenses de carburant.

S'agissant de la répartition des charges, le ministère de l'éducation nationale entend poursuivre la politique de modulation mesurée du taux de subvention de l'Etat consistant, à l'égard de chaque département, à pratiquer un taux d'autant plus élevé que la contribution financière des collectivités locales aux dépenses de transports scolaires – essentiellement constituée par la participation du conseil général – est elle-même plus importante.

Il n'est prévu de pratiquer un taux égal ou supérieur à 65 % – dans la limite du maximum de 70,2 % fixé par le décret n° 76-46 du 12 janvier 1976 – que dans les départements où les conditions de réalisation de la gratuité des transports scolaires, pour les élèves, sont remplies du fait de la participation des collectivités locales. Encore les taux voisins de 70 % seront-ils réservés à quelques départements ayant des facultés contributives très limitées, tels que la Lozère, la Corse du Sud et la Haute-Corse.

Le taux de subvention ainsi modulé, département par département, s'appliquera à une dépense incluant les seules hausses de tarifs admises par le Gouvernement à l'échelon national et sur la base desquelles les dotations globales de crédits mises à la disposition du ministère de l'éducation nationale sont calculées.

**

Votre rapporteur se félicite que sur des points aussi essentiels pour les collectivités locales que le logement des instituteurs, les subventions de fonctionnement aux établissements et les transports scolaires, des progrès considérables aient été enregistrés qui répondent aux demandes émises depuis de nombreuses années par le Sénat.

CHAPITRE II

LES RELATIONS AVEC LES FAMILLES

L'évolution de l'ensemble des indicateurs de l'action sociale en faveur des élèves du second degré est donnée dans le budget de programme (tableau page suivante) :

Au total, les crédits augmentent de 21,9 % marquant la priorité que le ministère entend accorder à l'action sociale en faveur des familles.

Les orientations nouvelles de l'emploi de ces dotations en matière de restauration scolaire et de secours d'étude sont exposées ci-après.

Indicateurs	1978	1979	1980	1981	1982	Différence 1982-1981	
	Constaté	Constaté	Constaté	Prévisionnel	Prévisionnel		
Bourses 2° degré :							
Nombre de bourses de second degré.....	1.780.123	1.666.303	1.583.308	1.583.300	1.583.300	-	
Montant moyen de la bourse de collège (en F).....	528	540	540	540	540	-	
Montant moyen de la bourse de 2° cycle (en F).....	1.304	1.464	1.464	1.717	-	-	
Nombre de bourses C.P.G.E.-S.T.S.....	17.807	19.254	21.094	23.000	22.250	- 750	
Montant moyen de la bourse C.P.G.E.-S.T.S. (en F).....	5.787	6.120	6.589	7.457	-	-	
Nombre de bourses d'équipement des 1 ^{res} années de sections industrielles	83.000	79.000	78.000	80.000	80.000	-	
Taux de la bourse d'équipement (en F).....	271	292	312	468	468	-	
Transports scolaires :							
Nombre d'élèves transportés subventionnés.....	1.558.000	1.604.000	1.639.000	1.683.000	1.716.000	+ 33.000	
Pourcentage d'élèves transportés subventionnés (en %).....	29,6	30,2	30,7	31,2	31,6	-	
Subvention moyenne à l'élève (en F).....	581	664	760	91,9	1.100	+ 181	
Participation de l'Etat aux dépenses de transports scolaires (en %).....	61,13	60,94	59 (1)	62,2	62,2	-	
Internats et demi-pensions :							
Nombre de pensionnaires.....	305.702	296.076	290.639	281.840	274.869	- 6.971	
Pourcentage de pensionnaires par rapport aux élèves du 2° degré (en %).	7,1	6,8	6,7	6,5	6,3	-	
Nombre de demi-pensionnaires.....	2.044.753	2.083.324	2.104.872	2.107.296 ¹	2.181.500	+ 74.204	
Pourcentage de demi-pensionnaires par rapport aux élèves de 2° degré (en %).	47,4	48,1	48,4	48,6	50,0	-	
Emplois budgétaires.....	45.722	45.722	45.722	45.722	45.722	-	
Emplois non budgétaires de personnel d'internat.....	4.944	5.094	5.184	5.194	5.194	-	
Coût financier (en milliers F)				Budget voté 1980	Budget voté 1981	Projet de budget 1982	Différence 1982-1981
Personnel.....				1.586.748	1.781.791	2.157.951	+ 376.160
Fonctionnement.....				160	160	660	+ 500
Subventions.....				3.068.801	3.162.011	3.848.836	+ 686.825
Totaux dépenses ordinaires.....				4.655.709	4.943.962	6.007.447	+ 1.063.485
Investissements (C.P. titre V).....				57.350	63.850	49.100	
Subventions d'équipement (C.P. titre VI).....				158.100	148.300	130.000	
Totaux dépenses en capital (C.P.).....				215.450	211.150	179.100	
Totaux du coût du programme pour le budget (D.O. + C.P.).....				4.871.159	5.155.112	6.186.547	
Autorisations de programme.....				249.400	253.000	183.700	

(1) Chiffre provisoire.

I - LES CANTINES SCOLAIRES

1. Les écoles.

Les cantines ou restaurants d'enfants attachés aux établissements d'enseignement maternel et élémentaire sont gérés par les municipalités ou des associations et ne relèvent pas de la tutelle financière du ministère de l'éducation nationale dont le budget ne contient aucun crédit ouvert à cet objet.

Les dépenses de construction et d'entretien des bâtiments de cantines et restaurants d'enfants peuvent faire l'objet de subventions des conseils généraux qui arrêtent la liste des opérations subventionnables (décret n° 76-18 du 8 janvier 1976) au moyen des ressources alimentant le compte spécial du trésor (loi Barangé) réparties entre les départements (décret n° 65-335 du 30 avril 1965).

Le ministère de l'éducation nationale s'efforcera, en liaison avec le ministère de l'intérieur et de la décentralisation, d'obtenir dans l'avenir davantage d'information sur cette procédure qui relève des collectivités locales mais n'est pas sans incidence sur l'action éducative.

2. L'enseignement du second degré.

Les services de demi-pension et d'internat constituent des services annexes de l'établissement public d'enseignement et les charges de fonctionnement en sont, en principe, supportées en totalité par les familles.

Cependant, pour alléger le poids de ce financement, l'Etat prend en charge outre les dépenses du personnel de direction, d'intendance et d'éducation, une partie des rémunérations des personnels de service.

L'Etat prend en outre à sa charge le premier équipement en matériel meublant des cuisines et réfectoires dans les établissements bénéficiant de constructions neuves ainsi que, dans les établissements anciennement construits, le renouvellement et le complément de matériel nécessaire.

Les produits scolaires supportés par les familles couvrent donc en fait les dépenses de produits alimentaires proprement dites, la part des charges de fonctionnement général imputable au service d'internat ou de demi-pension et une partie des dépenses de personnel de service.

Sur ce point, les familles peuvent recevoir des aides accordées en considération des revenus familiaux.

Concernant l'évolution des tarifs de pension, il convient de souligner que le précédent budget 1981 prévoyait de fixer à 60 %, à compter de la rentrée, la participation des familles à la rémunération des personnels de service.

A l'initiative du ministre de l'éducation nationale, un crédit de 105 MF a été ouvert par la loi de finances rectificative, en vue de rapporter cette mesure et de maintenir la participation des familles au niveau de 1980, soit 40 %. Ce dispositif a été prorogé dans le projet de loi de finances pour 1982. Le chapitre 36-60 qui intéresse cette action est en progression de 35,2 %.

Par ailleurs, les crédits d'équipement en matériel et de renouvellement de cet équipement ont été largement accrus (de plus de 50 % en autorisations de programme) dans le budget 1982.

II - LES BOURSES : LA STABILISATION

D'UNE ACTION EN VOIE DE DETERIORATION

1. La dégradation des dotations.

L'attribution de bourses d'études revêt une double importance.

D'une part, on rappellera que cette action concerne un pourcentage variable selon les cycles d'études mais significatif de son étendue :

Années scolaires	1 ^{er} CYCLE		2 ^e CYCLE			
	Effectif boursiers	Boursiers Elèves	2 ^e CYCLE COURT + LEP ETC		2 ^e CYCLE LONG	
			Eff. boursiers	$\frac{B}{E}$	Eff. boursiers	$\frac{B}{E}$
1976-1977	1 424 018	41,8	398 835	51,8	242 872	24
1977-1978	1 293 189	38,2	386 311	49,7	237 209	22,8
1978-1979	1 191 334	35,2	364 339	46,5	225 602	20,9
1979-1980	1 116 669	33	333 848	42,4	215 786	19,4
1980-1981	1 053 971	31,3	325 908	40,8	203 429	18,1

D'autre part, la répartition des boursiers nationaux met en évidence, s'il en était besoin, la nécessité de l'attribution des secours d'études pour permettre aux familles de supporter les frais imputables à la scolarisation des enfants :

1980-1981	Cycles ou niveaux d'études												Rapport des boursiers de la catégorie Total des effectifs d'élèves du 2e degré
	1er cycle		CPPN-CPA (1)		S.E.S.		2è cycle court		2è cycle long		Ensemble		
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	
Agriculteurs.....	111 944	14,2	6 673	7,0	2 191	3,1	27 621	9,1	34 440	17,9	182 869	12,66	3,65
Salariés agricoles.....	20 378	2,6	3 646	3,9	1 798	2,6	7 187	2,4	3 514	1,8	36 523	2,52	0,73
Patrons industrie commerce.....	21 318	2,7	1 761	1,9	929	1,3	5 671	1,9	6 053	3,2	35 732	2,47	0,72
Professionns libérales, cadres supérieurs.....	2 671	0,3	108	0,1	74	0,1	682	0,2	1 304	0,7	4 839	0,33	0,10
Cadres moyens.....	17 000	2,2	665	0,7	278	0,4	4 445	1,5	7 032	3,7	29 420	2,04	0,59
Employés.....	102 723	13,1	8 275	8,8	5 508	7,8	37 389	12,4	28 932	15,0	182 827	12,65	3,65
Ouvriers.....	354 501	45,1	48 787	51,6	38 862	55,2	143 962	47,7	66 448	34,6	652 560	45,16	13,01
Personnel service.....	44 583	5,7	5 031	5,3	3 711	5,3	19 686	6,5	11 859	6,2	84 870	5,88	1,70
Autres catégories.....	5 626	0,7	390	0,4	320	0,5	1 986	0,6	1 460	0,8	9 782	0,67	0,20
Personnes non actives...	93 483	11,9	17 243	18,2	14 959	21,2	45 885	15,2	26 878	14,0	198 448	13,74	3,96
Catégories non précisées.....	11 937	1,5	1 978	2,1	1 773	2,5	7 435	2,5	4 067	2,1	27 190	1,88	0,55
Elèves boursiers-TOTAL..	786 164	100	94 551	100	70 403	100	301 949	100	191 987	100	1 445 060	100	28,81

(1) Du ministère de l'éducation nationale seulement.

Les élèves issus de familles ouvrières représentent 45 % des boursiers dans le premier cycle du second degré, 51,6 % dans les classes préparatoires à l'apprentissage, 55,2 % dans les sections d'éducation spécialisée qui regroupent les enfants connaissant la scolarité la plus difficile, 47,7 % dans le second cycle court et 34,6 % dans le second cycle long.

Cette action, qui est le corollaire de toute tentative de démocratisation de l'enseignement et d'accroissement d'égalité des chances, a enregistré depuis cinq ans une dégradation en francs constants contre laquelle votre Commission s'était élevée l'an dernier :

Années scolaires	PREMIER CYCLE			SECOND CYCLE COURT			SECOND CYCLE LONG		
	Nombre moyen de parts	francs courants	francs constants	Nombre moyen de parts	francs courants	francs constants	Nombre moyen de parts	francs courants	francs constants
1976-1977	3,3	510	510	7,6	1 174	1 174	6,6	1 020	1 020
1977-1978	3,2	514	474	8,3	1 332	1 228	7	1 124	1 036
1978-1979	3,2	528	443	8,5	1 403	1 176	7,1	1 172	982
1979-1980	3,2	539	401	9,4	1 582	1 177	7,5	1 262	939
1980-1981	3,2	539	355	9,4	1 582	1 041	7,5	1 262	831

Taux de dégradation du pouvoir d'achat des bourses

30,4 %

11,3 %

18,5 %

2. La première approche d'une stabilisation.

L'an dernier, les crédits de bourses avaient diminué de 7,26 %, cette année ils progressent de 14,2 % passant de 1 683 MF à 1 922 MF. Sans prétendre à combler le retard accumulé depuis plusieurs exercices, ce premier effort est de nature à stabiliser la situation.

A volume de dotations donné, trois variables conditionnent l'allocation des bourses :

a) Les plafonds d'attribution

De 1977-1978 à 1980-1981 la réévaluation annuelle des plafonds de revenus commandant l'attribution des bourses a oscillé entre 6 % et 10 % ce qui a eu pour résultat d'amorcer une baisse du nombre de boursiers de l'ordre de 350 000 unités.

Corrélativement, l'insuffisance de l'actualisation de ces seuils a conduit à une sous-évaluation des dotations, en raison de l'application des règles de report qui limitent le pourcentage annuel de réemploi des crédits au sein d'un même chapitre à 10 % des dotations.

Pour la rentrée 1981-1982, le plafond d'attribution des bourses a été réévalué de 12,5 % et la sous-utilisation des dotations sera minime.

b) Le montant de la part de bourse

Le montant de la part de bourse, pour 1981-1982, ne sera pas réévalué (168,30 F).

c) Le nombre de parts attribuées à chaque bénéficiaire.

Le maintien à niveau de la part de bourse ne signifie pas que le montant moyen des secours d'étude ne sera pas réévalué ; il traduit plutôt la volonté du ministère d'orienter plus sélectivement le quantum des bourses allouées à chaque type d'enseignement en faisant varier le nombre de parts de bourses attribuées à chaque filière et à chaque niveau.

En effet la répartition du nombre de parts, suivant le bénéficiaire présente des amplitudes importantes :

Bourses de	1980-1981					
	Effectifs et pourcentages par rapport aux boursiers de					
	1er cycle		2e cycle		L.E.P.	
2 parts	575 506	54,6 %	-	-	-	-
3 parts	106 338	10,1 %	25 350	10,1 %	1 204	0,5 %
4 parts	101 768	9,7 %	10 640	4,3 %	6 268	2,2 %
5 parts	165 694	15,7 %	31 601	12,6 %	19 825	7,1 %
6 parts	104 665	9,9 %	9 365	3,7 %	34 954	12,5 %
7 parts	-	-	32 564	13 %	24 855	8,9 %
8 parts	-	-	30 210	12,1 %	29 385	10,5 %
9 parts	-	-	18 549	7,4 %	27 684	9,9 %
10 parts et +	-	-	91 916	36,8 %	134 967	48,4 %
	1 053 971	100	250 195	100	279 142	100

Pour 1981-1982, des mesures seront prises en faveur de l'enseignement technique (cf. 1ère partie, chapitre 2) qui aboutiront à ce que le nombre moyen de parts attribuées aux élèves des filières techniques s'élève à 11,7.

En outre, il est prévu à la rentrée 1982 de donner une part supplémentaire à l'ensemble des boursiers des classes de seconde.

Votre rapporteur approuve l'accroissement important de l'effort financier en faveur de l'action sociale qui doit demeurer un des soutiens de la démocratisation de l'enseignement.

Néanmoins, il présentera deux observations se rapportant l'une à l'aide aux familles, l'autres aux relations entre les parents et l'école.

1. L'aide aux familles gérée par le ministère se répartit entre les aides indirectes – comme les cantines scolaires ou l'achat de manuels qui bénéficient à tous les élèves indépendamment de la situation économique de leurs parents – et les aides directes – les bourses et secours d'études ainsi que certaines prestations du chapitre 33-92 – qui sont versées de façon différenciée.

Dans le contexte de crise que nous connaissons, il serait souhaitable de reconsidérer l'ensemble de ces aides dans le sens d'une sélectivité qui s'opèrerait au bénéfice des familles les plus démunies quitte à réduire l'aide accordée – de manière indirecte – à des familles qui peuvent supporter une part plus importante des frais de scolarité (cantines, manuels scolaires). On pourrait, par exemple, réfléchir sur un nouveau dispositif privilégiant l'aide directe personnalisée par rapport à des aides indirectes socialement indifférenciées. Cela supposerait pourtant deux conditions : une élaboration prudente de cette réforme, en liaison avec toutes les parties concernées, notamment les associations de parents, et une meilleure transparence des revenus par catégories sociales.

2. La participation des parents à la vie institutionnelle de l'école et aux activités éducatives parallèles semble s'altérer ; elle n'a, au demeurant, aucun support budgétaire.

Une relance de l'association des parents à ces activités doit être envisagée. Elle devrait être l'un des objectifs du prochain budget.

TROISIEME PARTIE

LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. EXPOSE GENERAL

La décomposition par actions des dépenses en capital inscrites au projet de budget (cf. Introduction) laisse apparaître deux types de divergences d'évolution :

– les crédits de paiement du Titre V qui concernent les investissements exécutés par l'Etat augmentent de 42 %, alors que les subventions du Titre VI, qui intéressent les collectivités locales, ne progressent que de 6,2 % ;

– les actions consacrées aux écoles (– 46,7 %) et aux collèges (+ 6,2 %) régressent en francs constants alors que celles destinées aux lycées accusent une forte progression (+ 52,2 %).

Mais l'ensemble de ces dépenses n'est pas uniquement destiné aux constructions d'établissements scolaires. Seuls sont directement concernés les chapitres 56-33 (Titre V) et 66-31, 66-33 et 66-93 (Titre VI) dont la ventilation est donnée par le tableau de la page suivante :

(en millions de francs)

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		VARIATION EN %	CREDITS DE PAIEMENT		VARIATION EN %
	1981	1982		1981	1982	
	Titre V					
. Chapitre 56-33 : Etablissements du second degré, centre d'information et formation du personnel	410	500	21,9	390	488	25,1
Titre VI						
. Chapitre 66-31 : Subvention d'équipement pour les établissements du premier degré	220	250	13,6	432	210	- 51,3
. Chapitre 66-33 : Subvention d'équipement pour les établissements du second degré et les écoles normales primaires dont collèges	1 733 (825)	1 839 (796)	6,1 (3,5)	1 449 (749)	1 814 (787)	+ 25,2 (+ 5)
. Chapitre 66-93 : Crédits à répartir pour l'enseignement spécialisé	100	100	-	100	100	-
Total Titre VI	2 053	2 189	6,6	1 981	2 124	7,2
TOTAL GENERAL	2 463	2 689	9,1	2 371	2 612	10,1

En affinant l'analyse des dotations consacrées aux constructions scolaires, on constate :

– que les crédits du Titre V augmentent de 21,9 % en AP et de 25,1 % en CP;

– que les crédits du Titre VI ne progressent que de 6,6 % en AP et de 7,2 % en CP; par secteurs d'enseignement, les actions relatives aux collèges enregistrent une croissance faible (3,5 % en AP et 5 % en CP) et celles concernant les écoles une augmentation en AP (+ 13,6 %) mais une diminution importante en CP (– 51,3 %).

Les priorités retenues par le projet de budget sont les suivantes :

a) la maintenance du patrimoine et sa mise à niveau technique (travaux de sécurité et d'économie d'énergie) ou pédagogique (ateliers, centres de documentation et d'information, salles scientifiques...);

b) la reconstruction d'établissements logés en bâtiments démontables ou dans des locaux particulièrement vétustes (plus de 500 établissements, dont 144 L.E.P., sont dans ce cas);

c) la création de capacités d'accueil nouvelles, lorsque le développement de la population scolaire le justifie (villes nouvelles, DOM-TOM, secteurs en développement démographique ou ayant des retards à rattraper); à cet égard, un effort significatif sera marqué dans le cadre du budget pour 1982, en faveur de l'enseignement professionnel.

B. OBSERVATIONS

Sur plusieurs points (maintenance et mise à niveau techniques, reconstruction d'établissements logés dans des structures démontables ou dans des locaux vétustes, créations de nouvelles capacités d'accueil dans les secteurs déficitaires), le projet de budget est satisfaisant.

En revanche, l'aide que le dispositif prévu en 1982 se propose d'accorder aux communes est insuffisante : à ce titre votre rapporteur présentera trois observations :

1. Au cours des six dernières années, la participation des collectivités locales aux opérations de construction dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'Etat, a évolué de 23,91 % à 32,6 %.

Dans ces conditions, le faible accroissement des subventions destinées aux collèges est préoccupant.

2. L'an dernier, votre rapporteur mettait en cause la sous-consommation des crédits du Titre VI.

Ce phénomène est imputable à deux procédures de délégation des subventions qui subsistent encore cette année :

– la programmation financière au niveau régional, de par sa complexité, conduit les collectivités locales à attendre que la décision de programmation soit prise avant de prendre les dispositions financières correspondantes. C'est une des raisons pour lesquelles une part importante des engagements effectifs des opérations apparaît au cours du quatrième trimestre.

– cette situation est aggravée par le fait que la mise en place depuis 1977 d'une procédure de régulation de la consommation des autorisations de programme et de crédits de paiement a conduit à retarder en partie l'utilisation des dotations d'équipement mises à la disposition des autorités déconcentrées. Il est demandé aux ordonnateurs de n'engager des opérations nouvelles que qu'ils sont assurés de disposer des crédits de paiement nécessaires pour honorer à leur échéance les factures des entreprises.

Un réexamen de ces procédures devrait être envisagé.

3. Dans le précédent rapport, le décret du 5 juin 1980 portant réforme du financement de la construction des collèges avait été mis en cause.

La modification principale apportée par ce texte porte sur la possibilité, désormais exclue, de déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'Etat. En confiant la construction des établissements du second degré aux communes, la réglementation ancienne avait, en effet, prévu que celles-ci pourraient confier à l'Etat la direction des travaux, en apportant une participation forfaitaire. En fait, il était, en règle générale, beaucoup plus onéreux pour la collectivité de conserver la direction des travaux que de la confier à l'Etat, car les « coûts théoriques » ne tenaient pas compte des révisions de prix et aléas techniques de chantiers.

Le transfert de responsabilité, ainsi effectué dans 80 % des cas, avait permis d'organiser, au niveau du ministère, une commande centralisée, fondée sur des procédés industrialisés, qui a, incontestablement, permis de répondre avec le maximum d'efficacité aux besoins considérables de constructions.

Le nouveau système de financement des collèges a été conçu pour ne pas alourdir la charge des communes. Il maintient les conditions de financement du décret de 1962, particulièrement avantageuses et qui n'ont pas d'équivalent dans le domaine des investissements communaux : ce texte prend en compte les facteurs les plus représentatifs de la situation des communes, prévoit un taux de subvention de 60 % et va souvent bien au-delà, notamment pour les petites communes. La dépense de référence intègre les dernières modifications connues de la réglementation ainsi qu'une provision raisonnable pour aléas et révisions de prix.

Néanmoins, ce système comporte deux inconvénients :

– la participation forfaitaire de l'Etat est calculée aux conditions économiques du mois de juin, mais beaucoup d'opérations (cf supra) ne s'engagent qu'au dernier trimestre, ce qui réduit du taux d'inflation le volume de la subvention ;

– les petites communes, seules ou regroupées, ont incontestablement des difficultés à assurer dans de bonnes conditions les travaux préparatoires et la maîtrise d'ouvrage de ces constructions.

Une modification du texte de juin 1980, prenant en considération ces deux problèmes serait opportune.

II – LES PROBLEMES LIES A L'ENTRETIEN ET A LA RENOVATION DES CONSTRUCTIONS

A. LA NECESSITE D'UNE RENOVATION DES CONSTRUCTIONS.

1. L'ampleur du problème.

L'an dernier votre Commission des Finances avait présenté une observation appelant l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes posés par l'entretien et la réhabilitation du patrimoine immobilier scolaire.

Dans son rapport de 1981, la Cour des Comptes relève que l'entretien du parc immobilier devrait absorber, dans les années à venir, une part croissante des crédits d'investissement du ministère, les établissements construits à partir des années soixante atteignent aujourd'hui un stade où des réfections importantes semblent s'imposer.

2. Les incohérences dues au régime de propriété des établissements.

Dans son rapport précité, la Cour des Comptes insistait sur les conséquences résultant du régime de propriété des locaux et du partage des responsabilités entre leurs affectataires et leurs propriétaires :

« Dans le cas le plus général où les collectivités locales sont propriétaires des locaux, les règles retenues pour la prise en charge des dépenses d'entretien et de réparation sont inspirées de celles que prévoit le Code civil pour déterminer les obligations respectives du propriétaire et du locataire. L'établissement public affectataire des locaux doit couvrir sur son budget, à l'aide de ressources provenant principalement de la subvention de l'Etat, les dépenses d'entretien courant, qui incombent normalement au locataire. Les dépenses de gros entretien qui reviennent, selon le Code civil, au propriétaire, doivent être prises en charge par la collectivité locale, de même que les grosses réparations, ces dernières pouvant toutefois donner lieu à l'octroi d'une subvention de l'Etat.

Ce système a des conséquences paradoxales : l'Etat, en effet, n'a pas un intérêt immédiat à alimenter suffisamment les crédits d'entretien locatif, puisque le gros entretien est à la charge des collectivités locales ; de leur côté, celles-ci n'ont pas non plus un intérêt immédiat à veiller au gros entretien, puisque les travaux de réparation les plus importants peuvent être en partie financés par une subvention de l'Etat. »

Ce système a, par surcroît, des effets indirects fâcheux : à titre d'illustration, les communes ont semblé peu intéressées par l'engagement de dépenses en matière d'économies d'énergie puisque les deux-tiers des charges de chauffage étaient absorbés par l'Etat.

B. DE NOUVELLES ORIENTATIONS.

1. Le projet de budget pour 1982.

En fonction de la priorité en faveur de la maintenance des bâtiments, les crédits dont est dotée cette action passent de 575 MF à 800 MF (+ 39,1 %) et se décomposent ainsi :

- entretien : 300 MF (+ 30,4 %)
- sécurité : 300 MF (+ 50 %)
- économies d'énergie : 200 MF (+ 37,9 %)

2. les orientations à terme

En 1977, dans le cadre des travaux de rationalisation des choix budgétaires, une étude interministérielle, dirigée par M. Témime, a été effectuée sur l'entretien du parc immobilier affecté aux établissements du second degré.

Les conclusions de cette mission s'articulent autour des trois points suivants :

- la mise en place, dans les lycées et collèges, d'un système de surveillance des bâtiments et de gestion prévisionnelle de ceux-ci,
- la nécessité d'un effort financier,
- les modifications de la réglementation administrative et financière visant à clarifier les responsabilités et à dépasser l'exécution de travaux au coup par coup.

Sur chacun de ces objectifs, l'action du ministère a été la suivante :

a) *La surveillance des bâtiments.*

Un système a été mis en place, qui est de nature à améliorer l'information et la gestion prévisionnelle.

En effet, les carnets d'auscultation des bâtiments et installations, pro-

gressivement mis en place dans les lycées et collèges, sont maintenant opérationnels dans l'ensemble de ceux-ci.

Cette action a deux résultats essentiels :

- d'une part, une meilleure connaissance des bâtiments par la constitution dans l'établissement d'un recueil permanent unique des informations les concernant, recueil auquel ont largement contribué les D.D.E. et les municipalités ;

- d'autre part, un diagnostic systématique des bâtiments et la confection d'un programme de travaux à y réaliser.

Des progrès restent incontestablement à faire pour rendre plus sûrs ces diagnostics, mieux évaluer les montants de travaux à réaliser et hiérarchiser ceux-ci, mais le bilan de l'opération est très largement positif, tant en amélioration de l'information, qu'en amélioration de la gestion prévisionnelle.

Ainsi ces documents apparaissent-ils essentiellement comme des instruments de gestion devant permettre aux autorités collégiales de préparer des programmes pluri-annuels à financer sur le budget de l'établissement ou, dans l'état actuel de la réglementation, sur celui du propriétaire. Ce dernier peut, dès lors, faire des prévisions ainsi que les autorités académiques et régionales pour les crédits nécessaires à des subventions éventuelles puisque, dans tous les établissements, on aura raisonné avec le même instrument de gestion et que l'on pourra faire des comparaisons sur les durées de vie des différents composants.

b) En ce qui concerne l'effort financier des dernières années, le bilan est contrasté :

Un effort indéniable a été réalisé par le ministère de l'Education Nationale, comme par les autorités régionales en ce qui concerne les crédits d'investissement, (chapitres 56-33 et 66-33), affectés aux grosses réparations des bâtiments du second degré qui sont passés de moins de 40 millions en 1974 (année de référence de l'étude), à 230 millions en 1981.

Les moyens en provenance des crédits de fonctionnement et utilisés pour l'entretien courant des bâtiments (postes d'ouvriers professionnels et budget de fonctionnement des établissements), seront remis à niveau en 1982.

Enfin, l'évaluation des dépenses consenties par les collectivités locales pour l'entretien de leurs bâtiments n'a pu être faite (elle avait été réalisée dans le cadre de l'étude pour l'année 1974). On ignore donc si celles-ci ont ou non accru leur effort en la matière.

c) En matière de simplification des procédures et de clarification des responsabilités, l'application des conclusions du rapport Témime s'est révélée plus difficile à mettre en oeuvre.

Dans ce domaine, le ministère de l'Education Nationale a pour sa part, sur le plan de son budget, fusionné l'ancien chapitre budgétaire 35-31 avec les subventions aux établissements d'Etat, la maîtrise de l'ensemble des moyens destinés à l'entretien, à l'exception des grosses réparations dont l'individualisation avait pourtant été recommandée par la mission Témime.

Il n'en demeure pas moins que l'incertitude qui a régné tout au long de la période quant à la répartition des propriétés des établissements entre les collectivités locales et l'Etat, n'a pas permis d'envisager la mise en oeuvre de procédures financières facilitant la programmation technique des travaux d'entretien.

A l'issue du débat en cours sur la décentralisation, et en fonction des orientations retenues en matière de bâtiments scolaires, la mise au point de telles procédures devrait constituer une action prioritaire.

**

En fonction des observations déjà émises l'an dernier sur ce problème, qui était déjà d'actualité en 1977, votre rapporteur souhaite qu'une programmation précise des objectifs de réhabilitation du patrimoine immobilier scolaire soit mise en oeuvre et qu'une classification des responsabilités de réparation des bâtiments entre l'Etat et les communes soit opérée.

DISPOSITIONS SPECIALES

ARTICLE 87

Texte de l'article.

Les maîtres en service dans les écoles de Ravenne et de Genibois situées à Joeuf (Meurthe-et-Moselle), intégrées 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 1er janvier 1981, pourront à compter du 1er janvier 1982 être nommés puis titularisés dans le corps des instituteurs.

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

♦♦

A la suite de la restructuration des activités économiques du bassin de Lorraine, il est proposé d'intégrer, à leur demande, dans l'enseignement public, deux écoles situées à Joeuf (Meurthe-et-Moselle) qui fonctionnent actuellement sous le régime du contrat d'association prévu par la loi du 31 décembre 1959.

Votre rapporteur vous propose d'adopter cet article.

Le 4 novembre, réunie sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, à l'examen du budget de l'enseignement scolaire.

La Commission a décidé de soumettre les crédits de l'enseignement scolaire pour 1982 à l'appréciation du Sénat.