

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

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 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME III

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

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur

Rapporteur général.

ANNEXE N° 12

**EDUCATION NATIONALE
I. Enseignement scolaire**

Rapporteur spécial : M. Gérard DELFAU.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Descares, 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 Bonduei, Henri Caillavet, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Franco, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légial.) : 1083 et annexes, 1105 (annexe 10), 1106 (tome XIII) et in-8° 280.
Sénat : 94 (1982-1983)

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

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
<i>A. Des motifs de satisfaction</i>	7
<i>B. Des sujets d'inquiétude</i>	8
EXAMEN EN COMMISSION	10
AVANT-PROPOS	13
INTRODUCTION	14
<i>A. Les dépenses ordinaires</i>	15
<i>B. Les dépenses en capital par action</i>	16
PREMIERE PARTIE : L'EFFORT D'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF	19
CHAPITRE I : LES PERSONNELS	20
I. LES CREATIONS DE POSTES	20

II. LA NECESSITE DE REEQUILIBRER LE VOLUME DES PERSONNELS EMPLOYES	22
A. L'évolution des effectifs	22
B. La régularisation des recrutements d'enseignants	24
C. L'évolution des taux d'encadrement : vers un parallélisme entre une croissance maîtrisée des personnels et l'amélioration de la qualité du système éducatif ?	25
D. L'affectation des emplois créés en 1983	26
III. LA POLITIQUE DES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES	28
IV. DES PROBLEMES RECURRENTS	30
A. La résorption de l'auxiliarat	30
B. Les mutations, affectations et titularisations d'enseignants	37
C. La formation des maîtres	37
CHAPITRE II : LES ENSEIGNEMENTS TECHNIQUES	39
I. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE EN 1982 : BILAN D'UN CONTROLE BUDGETAIRE ET DE LA POLITIQUE MISE EN ŒUVRE	40
A. Vers une pédagogie de la réussite sociale	44
B. Vers une pédagogie de l'efficacité économique	49

II. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 1983	56
A. Analyse des crédits	57
B. Observations	59
 III. LE DEVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES MODERNES	61
 CHAPITRE III : L'EDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE ...	63
I. ANALYSE DES CREDITS	64
II. OBSERVATIONS	65
 DEUXIEME PARTIE : L'EVOLUTION DES RAPPORTS DE L'ECOLE AVEC LES PARTENAIRES DU SYSTEME EDUCATIF	67
 CHAPITRE I : LA TRANSFORMATION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	68
I. L'INDEMNITE DE LOGEMENT DES INSTITUTEURS	69
II. LES TRANSPORTS SCOLAIRES	70
A. Mesures nouvelles en 1983	70
B. Le partage des charges entre l'Etat et les départements	71
 III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS	72

CHAPITRE II : LES RELATIONS AVEC LES FAMILLES	73
I. LES CANTINES SCOLAIRES	74
II. LES BOURSES	75
1. La diminution des effectifs boursiers	75
2. L'évolution des bourses en 1983 : stabilisation de l'effort de l'Etat et sélectivité accrue	76
TROISIEME PARTIE : LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES ..	79
1. Présentation des crédits	79
2. Observations	80
ANNEXE : Tableau des annulations de crédits ayant affecté les crédits de l'enseignement scolaire	82

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS.

Malgré la croissance modérée et sélective des crédits (notamment comparée au taux de croissance de 1982), le projet de budget de l'enseignement scolaire contient des motifs de satisfaction mais également plusieurs sujets d'inquiétude.

A. DES MOTIFS DE SATISFACTION.

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

a) *Les recrutements des personnels.*

Même si le nombre de créations d'emplois reste largement inférieur à celui de l'année dernière (7.414 contre 16.828), le volume du recrutement doit permettre, compte tenu de l'évolution démographique, d'améliorer l'encadrement pédagogique et administratif des établissements.

Les créations d'emplois, notamment dans l'enseignement technique court, sont ainsi analysées comme une des conditions de l'amélioration de l'efficacité économique et sociale du système éducatif.

L'effort important consacré aux personnels administratifs, ouvriers et de service pour lesquels 1.440 emplois ont été créés doit être souligné. L'amélioration du fonctionnement et de l'entretien de matériels est en effet décisive pour la réussite de notre système scolaire.

b) *L'enseignement technique et technologique* est reconnu comme une des conditions prioritaires de la défense de l'emploi :

- l'augmentation des capacités d'accueil et la lutte contre les sorties prématurées du système éducatif doit permettre de réduire le nombre de jeunes sans formation ni qualification.

Au total, la filière technique devrait bénéficier de 3.500 créations d'emplois.

- l'effort d'investissement est spécialement axé sur l'enseignement technique, avec notamment :

- La traduction des engagements pris en faveur de l'industrie de la machine-outil ;

- L'encouragement aux technologies modernes qui verraient leurs moyens progresser de 64 MF à 80 MF (+ 25 %) ; cet effort correspond au développement de la filière micro-informatique et des techniques de l'audiovisuel ;

- La construction de 27.600 places supplémentaires dans les lycées d'enseignement professionnel (LEP) et de 4.000 places dans les lycées techniques.

- L'amélioration de l'aide sociale dans les LEP (+ 135 MF) doit permettre de lutter contre les sorties prématurées du système scolaire.

2. L'amélioration des rapports de l'école avec ses partenaires.

a) *Les crédits d'action sociale* (bourses, transports, documents pédagogiques) progressent de 19,46 %.

b) *L'assainissement des relations avec les collectivités locales.*

Les crédits ouverts au titre de la compensation par l'Etat des dépenses supportées par les communes pour le logement des instituteurs constitueront, à partir de 1983, un des éléments de la dotation globale de fonctionnement.

De même, les dépenses en capital seront pour partie décentralisées et contenues dans la dotation globale d'équipement des communes prévue par la projet de loi sur le transfert de compétences.

Enfin, il convient de rappeler que la participation de l'Etat au financement des transports scolaires progressera nettement en 1983 (+ 23,5 %).

B. DES SUJETS D'INQUIETUDE.

1. L'insuffisante résorption de l'auxiliaiat.

Le Ministère de l'Education Nationale s'est engagé à résoudre le problème douloureux de l'auxiliaiat et un plan de titularisation des maîtres auxiliaires est aujourd'hui étudié. De même, le projet de budget

pour 1983 prévoit la titularisation au 1er septembre prochain de 4.190 auxiliaires. On comprend mal dans ce contexte l'attitude du Ministère qui recrute des auxiliaires à l'occasion de chaque rentrée scolaire, de telle manière que leur nombre est aujourd'hui plus élevé qu'en 1980.

2. La formation des maîtres.

Les objectifs et les conditions de la formation des maîtres doivent être réexaminés compte tenu de l'effort de recrutement qui a été accompli et de la contrainte d'efficacité du système éducatif.

3. La régression des subventions de fonctionnement.

Face à l'évolution du coût de l'énergie, la diminution en valeur réelle des subventions de fonctionnement est tout à fait inquiétante.

4. L'absence de créations de postes dans l'enseignement primaire.

Compte tenu de la diminution des effectifs d'élèves attendue à la rentrée 1983 (- 108.000), il n'a pas été jugé utile de créer des postes dans les écoles.

Cependant, votre rapporteur s'inquiète des déséquilibres au niveau de l'encadrement entre les zones rurales et les zones urbaines qui peuvent résulter d'une telle situation.

Par ailleurs, les demandes d'accès aux crèches et aux maternelles se multiplient sans que des créations de postes interviennent dans ces domaines.

5. Le problème des mutations et des titularisations d'enseignants.

Des difficultés naissent souvent à l'occasion de mutations d'enseignants ou de titularisations de maîtres auxiliaires en dehors de leur académie d'origine (notamment pour les académies du sud de la France).

Il est urgent de définir à ce sujet des règles précises et clairement acceptées par les organisations représentatives des enseignants.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une séance tenue le mardi 9 novembre 1982, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Enseignement scolaire pour 1983, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial.

M. Gérard Delfau a tout d'abord rappelé que les crédits de l'enseignement scolaire pour 1983 s'élèvent à 138.584,9 millions de francs dont 3.530,5 au titre des dépenses en capital. Cependant, la comparaison de ce budget avec le budget de 1982 doit être rectifiée compte tenu des modifications de structures qui sont intervenues. En effet, tout d'abord, les crédits concernant le fonctionnement des C.F.A. devraient être transférés au budget des Services généraux du Premier Ministre dans le cadre des transferts de compétences aux régions ; par ailleurs, les crédits ouverts au titre de la compensation par l'Etat des dépenses des communes pour le logement des instituteurs constitueront à partir de 1983 un des éléments de la dotation globale de fonctionnement ; enfin, les dépenses en capital seront complétées par le Fonds spécial des Grands travaux et par la dotation globale d'équipement des communes.

Nette de ces transferts, la progression des dépenses sera de 14,97 %, soit 15,09 % sur dépenses ordinaires et + 10,57 % sur crédits de paiement. Le budget de l'enseignement scolaire pour 1983 s'inscrit dans un contexte de rigueur en matière de dépenses publiques et s'analyse à la fois comme un budget sélectif qui accorde la priorité à l'amélioration de l'efficacité du système éducatif mais également comme un budget de transition qui reconduit les actions traditionnelles tout en leur accordant des moyens plus modestes.

Ce budget privilégie le renforcement du système éducatif par la création de 7.414 emplois dont 1.764 dans les lycées d'enseignement professionnel et 1.440 pour les personnels administratifs et de service dont le rôle irremplaçable dans les filières technologiques doit être souligné.

La seconde priorité consiste dans le développement de l'enseignement technique. L'encadrement doit y être amélioré par la création de 3.500 emplois dans les filières technologiques. Par ailleurs, les investissements accordés à cette filière passent de 32,2 % en 1982 à 62,4 % en 1983 des investissements de l'enseignement scolaire. Une telle progression résulte de la traduction des engagements pris en faveur de l'industrie de la machine-outil (soit 430 millions de francs), de l'augmentation des capacités d'accueil des L.E.P. et de l'encouragement aux technologies modernes (+ 25 %).

Enfin, les crédits d'action sociale en faveur du technique sont très nettement revalorisés (+ 135 millions pour le relèvement des bourses attribuées aux élèves des L.E.P.).

La troisième action sélective concerne la progression des crédits d'aide sociale en faveur des familles (+ 19,5 %).

Enfin, le rapporteur spécial a rappelé les économies budgétaires prévues pour 1983, notamment grâce à la réduction des crédits d'heures supplémentaires. Le budget pour 1983 s'analyse par ailleurs comme un budget de transition qui reconduit les actions traditionnelles en faveur de la résorption de l'auxiliariat, de l'enseignement privé dont les crédits progressent de 10 %, de la formation continue ou des dépenses d'investissements qui progressent de 13,9 % en crédits de paiement.

M. Gérard Delfau a ensuite développé quelques observations sur ces crédits. En premier lieu, le projet de budget comporte des motifs de satisfaction, notamment en raison de l'amélioration de l'encadrement et du renforcement du système éducatif qui résultent des créations de postes, de la progression des crédits d'action sociale et surtout de l'effort en faveur des formations technologiques.

Cependant, il a également tenu à souligner certains sujets d'inquiétude relatifs à :

- l'insuffisante résorption de l'auxiliariat,
- la formation des maîtres,
- la régression des subventions de fonctionnement,
- l'absence de création de postes dans l'enseignement primaire,
- le problème des mutations et des titularisations d'enseignants.

Plus généralement, les insuffisances de la politique des personnels ont longuement été évoquées par le rapporteur spécial.

M. Stéphane Bonduel a regretté la trop faible progression des crédits en faveur du sport à l'école ainsi que le nombre insuffisant de créations d'emplois d'éducation physique et sportive (+ 490).

M. André Fosset a rappelé, quant à lui, les difficultés de la rentrée scolaire. Il a évoqué également les conditions anarchiques selon lesquelles sont recrutés les personnels de l'Education Nationale.

Il a enfin fait état des conclusions de la Cour des Comptes sur les nombreuses mises à disposition d'enseignants auprès de diverses associations.

M. Camille Vallin a souhaité connaître le détail des subventions d'équipement allouées par l'Etat.

M. Jean Francou a souligné l'insuffisante progression des crédits en faveur des collèges et les difficultés de l'enseignement sportif dans les écoles primaires.

M. Jacques Descours Desacres, vice-président, s'est inquiété de l'évolution des subventions allouées aux communes pour l'entretien des gymnases scolaires.

M. René Ballayer a également évoqué les paradoxes des recrutements d'enseignants dans certaines académies. M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est déclaré satisfait par l'évolution des crédits en faveur de l'enseignement technique. Il a cependant souligné les zones d'ombre de ce budget et surtout les recrutements anarchiques des personnels.

Le caractère déplorable de la rentrée scolaire, la dégradation de la qualité des enseignants et les difficultés qui naissent des mutations ou des titularisations d'enseignants traduisent les insuffisances globales de la politique des personnels menée par le Ministère de l'Education Nationale. M. le rapporteur général, tout en soulignant l'importance quantitative de ce budget, a néanmoins regretté la dégradation de la politique qu'il sous-tend.

M. Geoffroy de Montalembert, vice-président, a enfin dénoncé le ralentissement de la progression des aides à l'enseignement privé.

Après les réponses de M. Gérard Delfau aux divers intervenants, la Commission a décidé, sous le bénéfice des observations présentées par les Commissaires, de soumettre les crédits de l'enseignement scolaire pour 1983 à l'appréciation du Sénat.

AVANT-PROPOS

Le projet de budget pour 1983 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 14,97 % (contre 17,3 % en 1982), témoignant de la volonté du Ministère de l'Education Nationale de poursuivre un certain nombre d'actions sélectives. La structure des crédits traduit aussi une orientation plus volontaire de leur emploi que par le passé.

D'autre part, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, ce budget peut s'analyser comme un budget de transition soucieux de reconduire les actions les plus traditionnelles.

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), l'évolution des rapports financiers de l'école avec ses partenaires (deuxième partie), mais également sur la préoccupation permanente que constituent les constructions scolaires (troisième partie).

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits de l'enseignement scolaire pour 1983 s'élèvent à 138.584,9 millions de francs, dont 135.054,4 au titre des dépenses ordinaires et 3.530,5 au titre des dépenses en capital (1).

L'évolution réelle du budget de 1982 à 1983 doit être décrite en déduisant du budget 1982 les dotations correspondant aux compétences transférées aux collectivités locales ou les dotations en provenance du Fonds spécial des grands travaux créé par la loi du 3 août 1982.

Nets de transferts, ces crédits enregistrent donc une progression de 14,97 % sur dépenses ordinaires et 14,57 % sur crédits de paiement en dépenses en capital. Ce ratio est à comparer avec ceux des années précédentes : + 15,3 % en 1981 et + 17,3 % en 1982.

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

	1982		1983	
	en millions de F	en %	en millions de F	en %
Personnel	107 926,7	88,5	124 175,0	89,6
Fonctionnement	5 174,6	4,2	5 240,2	3,78
Interventions	5 489,9	4,5	5 639,2	4,07
Capital	3 368,2	2,8	3 530,5	2,55
TOTAL	<u>121 959,4</u>	<u>100</u>	<u>138 584,9</u>	<u>100</u>

On constate que la part relative des dépenses de personnel augmente au détriment des autres types de dépenses.

(1) Il convient cependant d'ajouter les majorations de crédits acceptées par l'Assemblée Nationale dans sa deuxième délibération du 20 novembre 1982, portant sur 43 millions de francs en dépenses ordinaires et 20 millions de francs en crédits de paiement.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES.

1. Présentation par actions.

Par grandes actions, les dotations se répartissent comme suit :

ACTIONS (en millions de F)	1982	1983	Variation 1982/1983
Administration générale	41.582	49.391	18,8 %
Ecoles	28.152	31.748	12,8 %
Collèges	23.194	26.143	12,7 %
Lycées	22.365	23.772	6,3 %
Etablissements publics autonomes	737	697	- 5,4 %
Education physique et sportive	2.561	3.137	22,5 %

2. Mesures nouvelles.

a) Les personnels.

Le budget de 1983 propose – en solde net – la création de 7.414 emplois budgétaires, ce qui porterait le total des emplois budgétaires inscrits au budget de l'Education Nationale (section scolaire) de 894.070 à 901.484.

S'y ajouterait la création de 70 emplois non budgétaires pour les grands établissements publics autonomes et l'ouverture des crédits nécessaires à la passation de 500 nouveaux contrats pour l'enseignement privé.

Ces recrutements traduisent plusieurs préoccupations :

- la résorption de l'auxiliaariat par la création de 1.814 emplois budgétaires,

- le renforcement de l'encadrement, de la surveillance et la documentation des élèves ainsi que l'ouverture et l'entretien de nouveaux établissements,

- le développement d'actions spécifiques (éducation physique et sportive, enseignement technologique).

b) L'enseignement privé.

Les dépenses d'aide à l'enseignement privé atteignent 16.897 millions de francs ; elles sont en progression de 10,3 % contre 22 % l'an dernier.

c) La subvention de fonctionnement aux établissements.

Nettes de transferts, ces dotations progressent de 6 %.

d) L'action sociale.

Les dotations destinées aux bourses et secours d'études progressent de 17,2 %, témoignant d'un effort nouveau en faveur de l'action sociale. La totalité des mesures nouvelles (163,9 millions de francs) devrait bénéficier aux élèves du second cycle, presque exclusivement des L.E.P.

Enfin, l'aide aux familles pour assurer la fréquentation scolaire obligatoire, c'est-à-dire les crédits en faveur des transports scolaires, progresse de 23,7 %.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL.

ACTIONS (en millions de F)	1982		1983		Variations des crédits de paiement
	AP	CP	AP	CP	
Administration générale	88,8	64	111,2	75,2	+ 17,5 %
Ecoles	301	258,1	309,5	257,05	- 0,4 %
Collèges	1130,5	1142,7	507,5	763,3	- 33,2 %
Lycées	1882,1	1891,4	3025,5	2426,2	+ 28,3 %
Etablissements autonomes	12,16	12	8,8	8,8	- 36,4 %
TOTAL EN AP		3368,2		3530,5	+ 4,8 %

Les crédits de matériel devraient connaître la progression la plus significative : + 64 %, leur montant passant de 625 millions de francs en 1982 à 1.029 millions de francs en 1983.

Par ailleurs, on notera que les dépenses d'investissements directement exécutées par l'Etat augmentent (+ 27,9 %) alors que les subventions d'investissements qu'il accorde sont en régression (- 9 %).

PREMIERE PARTIE

L'EFFORT D'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DU SYSTEME EDUCATIF

L'an dernier, votre rapporteur avait insisté sur les problèmes de l'enseignement technique. Conscient de l'importance et de l'urgence des problèmes posés par ce type de formation, il a entrepris en 1982 une étude de la politique mise en œuvre dans ce domaine dans le cadre d'un contrôle budgétaire mené sur plusieurs mois. Le compte rendu d'une telle investigation mérite de figurer dans ce rapport afin d'établir un bilan au moment où le budget pour 1983 se propose d'orienter une très grande partie de ses crédits sur l'enseignement technique.

Plus globalement, un effort d'amélioration de l'efficacité du système éducatif a été entrepris dès la rentrée 1981, que le projet de budget pour 1983 se propose de poursuivre.

Cette action intéresse, en premier lieu, les personnels du Ministère ; elle passe par une adaptation de nos formations technologiques à la demande économique et sociale ; elle exige enfin un développement de l'éducation physique et sportive.

CHAPITRE I

LES PERSONNELS

I.- LES CREATIONS DE POSTES.

Le solde des créations et suppressions d'emplois budgétaires s'établit à 7 414 (contre 16 828 l'an dernier). Le nombre des emplois budgétaires inscrits au budget de l'Education nationale (section scolaire) passe ainsi de 894 070 à 901 484. Le volume de ces recrutements est relativement modeste puisqu'il ne représente que 0,82 % des 901 484 personnes employées sur la section de l'enseignement scolaire du ministère (même si ces créations d'emplois représentent près de la moitié de la totalité des emplois publics créés par l'Etat en 1983).

Ce mouvement d'emplois s'accompagne cependant d'un accroissement de la charge des personnels dans le budget, celle-ci passant, pour 1983, de 87,2 % à 89,6 % de l'ensemble des dépenses de la section du ministère.

Cependant, l'essentiel des augmentations des dépenses de personnel s'explique par l'actualisation des crédits pour tenir compte de la revalorisation des rémunérations et du déroulement normal de carrière des personnels (dit « vieillissement »). Cette actualisation comporte l'ouverture des crédits supplémentaires suivants :

- au titre des reconductions en année pleine : 676,3 MF
- au titre des pensions : 2 085 MF
- au titre du vieillissement : 621,1 MF
- au titre de la revalorisation des traitements et des prestations et cotisations sociales : 12 202,8 MF

(Ces chiffres ne constituent que des estimations et doivent être accueillis, à l'heure actuelle, avec prudence).

Les mesures de créations ou de transformations d'emplois et les autres mesures intéressant la situation des personnels interviennent pour 636,3 MF (soit un surcoût de 0,46 % pour 1983 contre 0,8 % en 1982).

ANALYSE DES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PREVUES AU BUDGET 1983

	Créations				Suppressions				Solde			
	1 ^{er} janvier 1983		Retrécie 1983		1 ^{er} janvier 1983		Retrécie 1983		1 ^{er} janvier 1983		Retrécie 1983	
	Enseig.	Non enseig.	Enseig.	Non enseig.	Enseig.	Non enseig.	Enseig.	Non enseig.	Enseig.	Non enseig.	Enseig.	Non enseig.
Etablissements scolaires												
. Ecoles			1 684	} 677								
. Collèges			1 242									
. Lycées		583	1 169									
. L.E.P.	564		490									
. E.P.S.												
Total ét. scolaires	564	583	4 585	677					564	583	4 585	677
Associations complément. de l'enseig. public et mouv. pédagogiques		4	20							4	20	
Information et orientation		105								105		
Formation des personnels												
. initiale : second degré pers. adM		1				- 1 776				1	- 1 776	
. continue		10	20							10	20	
Titularisation d'auxiliaires												
. 1 ^{er} degré	100		200						100		200	
. second degré			1 000								1 000	
. personnels adm. et de service		514								514		
Administration		117		73						117		73
Inspection		32				- 42		18		- 10		18
Emplois financés sur												
Fonds de concours	109	1							109	1		
Transferts	46	513			- 6	- 4			40	509		
Régularisations		1			- 44	- 7			- 43	- 7		
Total	819	1 881	5 825	750	- 50	- 53	- 1 776	18	770	1 827	4 049	768
	<u>2 700</u>		<u>6 575</u>		<u>- 103</u>		<u>- 1 758</u>		<u>2 597</u>		<u>4 817</u>	
	<u>9 275</u>				<u>1 861</u>				<u>7 414</u>			

N.B. : enseignants : personnel enseignant, direction, éducation, surveillance

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

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS.

Les effectifs d'élèves, à la rentrée 1982, sont en diminution assez sensible : 20 000 élèves pour l'enseignement public et 4 000 pour l'enseignement privé.

L'ensemble du système éducatif a accueilli 12,260 millions d'élèves à la rentrée 1982 contre 12,284 millions à la rentrée 1981 et 12,255 millions en 1983.

Cependant, comme le prouvent les premières estimations de la rentrée 1982, ces prévisions doivent être accueillies avec la plus grande prudence. Ainsi attendait-on un accroissement des effectifs dans les collèges d'environ 11 000 alors que l'augmentation réelle a été de 40 000. La seule certitude concerne la diminution du nombre des élèves dans l'enseignement élémentaire et son augmentation dans les maternelles.

**VARIATION ATTENDUE DES EFFECTIFS D'ELEVES EN 1981-1982
ET 1982-1983**

(en milliers d'élèves)

NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT	Variation attendue des effectifs d'élèves	
	Rentrée 1982	Rentrée 1983
PREMIER DEGRE		
Précolaire	+ 73,9	+ 80,1
Elémentaire	- 146,7	- 119,1
Total premier degré	- 72,8	- 39,0
SECOND DEGRE		
1 ^{er} cycle (les collèges)	+ 10,7	+ 20,3
Classes préprofessionnelles de niveau	+ 5,0	+ 4,7
Classes préparatoires à l'apprentissage	+ 3,2	+ 3,9
Sections d'éducation spécialisées/classes-ateliers (handicapés légers externés)	+ 1,5	+ 2,2
Ecoles nationales de perfectionnement (handica- pés légers ou moyens en internats)	+ 0,2	+ 0,2
C.A.P. en trois ans	+ 12,6	+ 13,9
B.E.P. et C.A.P. en deux ans	+ 7,4	+ 3,2
Second cycle long	+ 6,3	+ 19,1
Classes préparatoires aux grandes écoles	+ 1,2	+ 1,4
Sections de techniciens supérieurs	+ 2,0	+ 3,3
Total second degré	+ 50,1	+ 34,0
TOTAL GENERAL	- 22,7	- 5,0

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, s'inspirant d'un parallélisme tout à fait contestable entre l'évolution des effectifs d'élèves et celle du nombre d'enseignants.

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

- il est souhaitable, en premier lieu, que les corps enseignants soient régulièrement renouvelés par l'apport d'étudiants issus de l'université ou des unités de formation spécialisées ;

- par ailleurs, les ruptures de rythme dans le recrutement des enseignants aboutissent à déséquilibrer la pyramide des corps.

Ainsi, les départs à la retraite parmi les instituteurs s'accéléreront à partir de 1991 et il faut estimer à 50 % le taux de renouvellement du corps d'ici l'an 2000.

Plus près de nous, et révélateur des insuffisances de la gestion des personnels dans ce domaine, le nombre des départs à la retraite d'ici 1985 devrait atteindre 22 500 alors que 16 500 instituteurs seulement sont actuellement en formation pour compenser les sorties du corps enseignant.

Afin d'éviter dans quelques années un recrutement exceptionnel et massif d'enseignants du premier degré et une dégradation corrélative de la qualité des enseignants ainsi recrutés, il aurait été préférable d'en prévoir l'étalement dès aujourd'hui.

Compte tenu de l'absence de créations de postes dans le primaire, votre rapporteur s'inquiète d'une telle situation. Elle implique à terme le recours à des palliatifs contestables ; dans l'immédiat, elle entraînera des fermetures de classes et des déséquilibres sensibles entre les zones urbaines et les zones rurales.

C. L'EVOLUTION DES TAUX D'ENCADREMENT : VERS UN PARALLELISME ENTRE UNE CROISSANCE MAITRISEE DES PERSONNELS ET L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SYSTEME EDUCATIF ?

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les taux d'encadrement s'améliorent progressivement à l'exception des lycées et des L.E.P.

TAUX D'ENCADREMENT EN PERSONNEL ENSEIGNANT (1)

Taux d'encadrement Métropole + D.O.M.	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983 (prévisions)	1983-1984 (prévisions)
PREMIER DEGRE PUBLIC ...						
Préélémentaire	31,3	30,0	29,8	29,2	29,2	29,2
Elémentaire	24,2	24,1	23,9	23,4	22,7	22,4
Spécial	12,6	12,4	12,4	12,1	12,1	12,0
PREMIER DEGRE PUBLIC ...	25,7	25,3	25,1	24,6	24,1	24,0
PREMIER DEGRE PRIVE						
(sous contrat).....	25,7	24,9	24,7	24,3	23,9	23,7
SECOND DEGRE PUBLIC						
Collèges	17,8	17,8	17,6	17,5	17,4	17,3
Spécial des collèges.....	10,1	9,9	9,7	9,7	9,7	9,8
Lycées y compris post-bac.....	14,0	14,1	13,9	13,8	13,9	13,5
L.E.P.	12,3	12,2	12,2	12,3	12,4	12,5
SECOND DEGRE PUBLIC	15,6	15,4	15,3	13,5	13,4	13,3
SECOND DEGRE PRIVE						
(sous-contrat).....	14,9	15,2	15,0	14,7	14,4	14,4

(1) Personnel enseignant : à l'exclusion des personnels de direction, d'éducation, de documentation et de surveillance.

Parallèlement, l'analyse des taux de redoublement peut être rapprochée de l'évolution des taux d'encadrement.

En effet, le pourcentage des redoublements semble quelque peu diminuer dans l'enseignement élémentaire, de manière inversement proportionnelle à l'évolution des taux d'encadrement.

De même, de la 6e à la 3e et surtout dans les L.E.P., les taux de redoublement ont très nettement augmenté depuis 1975.

Il est évident que bien d'autres facteurs que les taux d'encadrement entrent en compte dans les redoublements. Cependant, l'amélioration significative du rapport entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves est la base d'une pédagogie plus différenciée et, en ce sens, peut conditionner de manière décisive tout effort en vue d'augmenter l'efficacité interne du système scolaire.

D. L'AFFECTATION DES EMPLOIS CREES EN 1983.

Dans ce contexte, les créations de postes doivent correspondre aussi bien à la satisfaction des demandes éducatives particulières qu'à une amélioration d'ensemble de l'encadrement en enseignants et personnels administratifs.

1. Ecoles :

Les effectifs d'élèves attendus à la rentrée 1983 devraient diminuer de 108 000 dans l'élémentaire et l'enseignement spécial. Les moyens dégagés par cette évolution permettront d'accueillir 73 000 élèves supplémentaires dans l'enseignement pré-élémentaire et d'améliorer, de façon générale, les conditions d'accueil dans le premier degré. 62 emplois sont en outre créés dont 10 pour la formation des IDEN.

2. Collèges :

Ce sont 1 852 emplois budgétaires qu'il est proposé de créer pour permettre l'ouverture de 40 établissements, renforcer le personnel d'encadrement, de documentation et de surveillance afin de développer un espace éducatif de qualité dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire et pour développer l'information et l'orientation.

3. Lycées :

1 254 créations d'emplois budgétaires sont proposées – dont 842 dans les lycées techniques et polyvalents – qui seront consacrés à l'ouverture de nouveaux établissements, à l'extension des sections de techniciens supérieurs et des premières d'adaptation ainsi qu'à la poursuite de la réforme des sections d'informatique et de gestion et au développement de l'enseignement des sciences naturelles en seconde.

4. Lycées d'enseignement professionnel :

Le projet de budget pour 1983 propose 1 764 créations d'emplois budgétaires, auxquels s'ajoutent 150 emplois provenant de la transformation d'emplois de lycée, concourant à la réalisation des objectifs suivants : accueil d'élèves supplémentaires, fin de la mise en place des troisièmes préparatoires et renforcement de l'encadrement dans les zones prioritaires. En outre, une réserve de 300 emplois a été prévue sur les collèges et pourrait, le cas échéant, en fonction des constatations de la rentrée de 1982, être transférée aux L.E.P.

5. Education physique et sportive :

490 emplois devraient permettre d'assurer le développement de l'éducation physique et sportive.

6. Les personnels administratifs, ouvriers et de service :

Il est proposé de consacrer un effort important aux personnels administratifs, ouvriers et de service pour lesquels 1 440 emplois sont prévus – dont 86 % pour assurer l'ouverture de nouveaux établissements scolaires et en améliorer le fonctionnement et l'entretien.

Enfin, les emplois des personnels enseignants des collèges et des lycées en stage ont été ajustés au niveau des recrutements. Est aussi proposée la suppression de :

- 16 emplois d'élèves des instituts de préparation au professorat d'éducation physique et sportive ;

- 500 emplois de PEGC en formation ;

- 1 260 emplois de certifiés et agrégés stagiaires qui, par transformation, devraient permettre la création d'emplois d'enseignants titulaires.

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de l'importance des créations d'emplois de personnels non enseignants dont la présence garantit l'encadrement technique et la sécurité des élèves ainsi que l'entretien des matériels.

III.- LA POLITIQUE DES ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES.

Depuis la rentrée de 1981, la politique des zones prioritaires vise au renforcement de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échecs scolaires est le plus élevé.

A la rentrée 1982, des méthodes d'action relativement nouvelles ont été mises au point. Elles visent à donner aux autorités départementales les moyens de poursuivre une politique active en matière de zones prioritaires. Les dotations en postes qui leur sont attribuées ont ainsi largement tenu compte des inégalités constatées entre eux et de l'importance présumée des zones prioritaires dans chaque département.

Ainsi en matière d'enseignement élémentaire, alors qu'une baisse d'effectifs de 138 000 élèves est prévue, 4 500 emplois environ (emplois nouveaux ou emplois maintenus malgré la baisse des effectifs), ont été répartis entre les départements afin d'améliorer les taux d'encadrement notamment dans les départements où :

- les zones rurales périurbaines (banlieues) sont importantes,
- les pourcentages d'élèves étrangers et non francophones sont élevés,
- les retards scolaires accumulés au CM 2 sont élevés.

Ces objectifs se combinent avec ceux envisagés au titre de l'amélioration de l'accueil des jeunes enfants dans l'enseignement préélémentaire qui prévoit un accroissement quantitatif de l'accueil au niveau national, le taux de scolarisation des 2-5 ans devant progresser de près d'un demi-point, ce qui doit entraîner une progression sensiblement plus importante des taux de scolarisation des 2 et 3 ans, les 4 et 5 ans étant scolarisés à près de 100 %.

Près de 2 400 classes devraient ainsi être créées en tenant compte des deux objectifs qualitatifs suivants :

- un effort particulier en faveur de la préscolarisation dans les départements ruraux,

- une amélioration sensible de la qualité de l'accueil – l'objectif étant qu'aucun département n'ait un nombre moyen d'élèves par classe supérieur à 29,5 –, avec une priorité marquée pour les zones rurales périurbaines (banlieues, villes dortoirs), où l'objectif est d'abaisser à 29 élèves le nombre moyen d'élèves par classe dans chaque département. Cet effort prend place dans une action à long terme pour atteindre 25 élèves par classe en moyenne.

Ces mesures doivent non seulement permettre d'améliorer l'accueil des enfants en classes maternelles, mais encore de donner à la préscolarisation toute sa place dans la lutte contre l'échec scolaire en zones prioritaires.

De façon générale, dans les zones prioritaires, l'objectif est d'inciter les équipes éducatives des écoles, collèges et L.E.P. concernés, à concevoir des projets éducatifs. S'appuyant sur l'autonomie dont jouit chaque établissement scolaire, ces projets doivent permettre d'apporter les solutions les plus adaptées aux situations de difficultés constatées.

Indépendamment de résultats qui ne pourront s'évaluer que sur une certaine durée, ces projets sont d'ores et déjà significatifs d'une mobilisation pour le succès, d'un recul de l'idée de fatalité de l'échec scolaire et d'un dépassement des attitudes répressives.

IV. DES PROBLEMES RECURRENTS.

L'amélioration de la qualité du système éducatif dépasse une simple approche quantitative de la politique des personnels.

L'ajustement en volume des recrutements aux besoins est dépourvu de toute signification s'il ne s'accompagne pas d'une action qualitative visant à placer les enseignants dans les meilleures conditions matérielles et pédagogiques vis-à-vis des élèves.

A cet égard, trois problèmes demeurent actuellement en suspens :

- la résorption de l'auxiliariat,
- la formation des maîtres,
- les mutations, affectations et titularisations d'enseignants.

A. LA RESORPTION DE L'AUXILIARIAT DANS LE SECOND DEGRE.

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.

	Décembre 1972	Décembre 1973	Décembre 1974	Décembre 1975	Décembre 1976	Décembre 1977	Décembre 1978	Décembre 1979	Décembre 1980	Décembre 1981
TYPE LYCEE										
Titulaires	93 506	100 223	104 187	112 199	118 370	121 780	123 757	127 407	128 942	131 019
%	79,8	82,7	84,9	86,2	89,4	89,9	90,4	91,4	90,6	90,6
Auxiliaires	23 598	20 975	18 526	17 908	14 022	13 748	13 112	12 028	13 378	13 611
%	20,2	17,3	15,1	13,8	10,6	10,1	9,6	8,6	9,4	9,4
TOTAL	117 104	121 198	122 713	130 107	132 392	135 528	136 869	139 435	142 320	144 630
TYPE COLLEGE										
Titulaires	67 498	71 007	73 644	75 251	80 686	84 473	87 347	87 774	86 393	85 653
%	83,8	84,4	85,8	86,5	89,4	92,5	94,0	94,8	94,4	93,4
Auxiliaires	13 036	13 075	12 152	11 734	9 571	6 885	5 617	4 829	5 090	6 097
%	16,2	15,6	14,2	13,5	10,6	7,5	6,0	5,2	5,6	6,6
TOTAL	80 534	84 082	85 796	86 985	90 257	91 358	92 964	92 603	91 483	91 750
TYPE C.E.T.										
Titulaires	29 837	31 272	34 041	33 636	35 488	37 409	39 308	41 447	43 487	44 678
%	68,0	68,2	69,3	67,8	67,4	69,3	71,2	74,2	75,9	77,3
Auxiliaires	13 997	14 605	15 086	15 981	17 131	16 540	15 865	14 443	13 791	13 115
%	32,0	31,8	30,7	32,2	32,6	30,7	28,2	25,8	24,1	22,7
TOTAL	43 884	45 877	49 127	49 617	52 619	53 949	55 173	55 890	57 278	57 793
TOTAL PERSONNEL ENSEIGNANT										
Titulaires	190 841	202 502	211 872	221 086	234 544	243 662	250 412	256 628	258 822	261 350
%	79,0	80,6	82,2	82,9	85,2	86,8	87,9	89,1	88,9	88,8
Auxiliaires	50 631	48 655	45 764	45 623	40 724	37 173	34 594	31 300	32 259	32 823
%	21,0	19,4	17,8	17,1	14,8	13,2	12,1	10,9	11,1	11,2
TOTAL	241 472	251 157	257 636	266 709	275 268	280 835	285 006	287 928	291 081	294 173

1. Le bilan actuel de l'auxiliarat dans le second degré.

Conscient de la diversité des causes de l'auxiliarat dans le second degré (vacance de postes budgétaires, mi-temps, maladies, maternités, difficultés des recrutements par concours) et de la variabilité de leur importance relative dans la permanence du phénomène, votre rapporteur a demandé au ministère de faire un bilan de la situation dont les principaux éléments sont reproduits ci-après.

Il y avait en décembre dernier, exprimé en équivalents temps plein, 32 823 auxiliaires, représentant 11,2 % des effectifs totaux, se répartissant de la manière suivante :

- 13 611 pour les enseignants de type lycée (9,4 % des effectifs) ;
- 13 115 pour les enseignants de type L.E.P. (22,7 % des effectifs) ;
- 6 097 pour les enseignants de type collège (6,6 % des effectifs).

En outre, l'Éducation nationale employait 9 282 auxiliaires administratifs et de service.

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

a) En ce qui concerne les lycées d'enseignement professionnel où les maîtres auxiliaires représentent 22,7 % des postes implantés (contre 8,4 % dans les lycées et collèges), l'auxiliarat tient essentiellement à des difficultés de recrutement. Le phénomène affecte particulièrement l'enseignement professionnel pratique : 48 % des postes de professeurs d'enseignement professionnel pratique sont tenus par des maîtres auxiliaires.

Ces difficultés de recrutement tiennent fondamentalement à l'étroitesse de 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'auxiliarat apparaît ainsi, dans les faits, comme un moyen de pré-recrutement des enseignants titulaires.

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

Année	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 %
1981	1 320	1 247	786 soit 63,0 %

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 18 643, soit 8 % 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 1981-1982, représentaient, dans les lycées et collèges, 15 000 personnes, soit l'équivalent de 7 500 emplois.

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

Année	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
1981-1982	10 452	4 313	14 765

Il faut néanmoins remarquer que la procédure de mise à disposition des certifiés et agrégés, à l'issue de l'année de C.P.R., 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.

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 de postes mis aux concours de recrutement. Le redressement de la situation présente – qui n'est pas satisfaisante – ne pourra être que progressif.

Taux d'auxiliariat sur poste par discipline (année scolaire 1980-1981)

Discipline	Pourcentage
Mathématiques	4,3
Sciences naturelles	4,5
Physique – Technologie	7,6
Philosophie	9,7
Histoire – Géographie	5,1
Sciences économiques et sociales	20,7
Lettres classiques	4,3
Lettres modernes	5,2
Anglais	6,6
Travaux manuels éducatifs	35,0
Education musicale	31,6
Sciences et techniques économiques	26,3

– Enfin, on peut évaluer à 4 000 le nombre de postes qui se découvrent après le mouvement : décès, départs à la retraite, congés post natus, disponibilité congés 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 7 % (congés de maladie, maternités et stages). Il y a donc en moyenne sur l'année 19 500 enseignants absents. Actuellement, 13 000 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 congés de maternité représentent 26 % des absences, soit 5 000 emplois. Les autres congés d'une durée supérieure à 30 jours nécessitent l'utilisation de 3 500 maîtres auxiliaires. 4 500 maîtres auxiliaires sont affectés à des remplacements inférieurs à 30 jours.

3. La résorption de l'auxiliariat dans le projet de budget 1983

Le coût total d'une titularisation des auxiliaires s'élèverait à 1 211,1 millions de francs (soit un peu moins de 0,9 % du budget de la section de l'enseignement scolaire).

Néanmoins, la volonté du ministère de résoudre le problème de l'auxiliariat ne peut ignorer la complexité des problèmes qu'il pose. A ce titre, une concertation est menée avec les organisations syndicales intéressées.

Dès aujourd'hui, quatre mesures figurent au projet de budget de 1983.

a) Il s'agit d'abord de la titularisation, au 1er septembre 1983, de 1 000 maîtres auxiliaires rémunérés sur crédits de remplacement, de 200 emplois d'adjoints d'enseignement chargés d'enseignement, 300 emplois de professeurs de collèges d'enseignement technique et 500 emplois de professeurs d'enseignement général de collège (P.E.G.C.), créés par transformation des crédits de rémunération des intéressés. L'opération se solde par un surcoût net de 17,616 millions de francs en année pleine.

b) Il s'agit, en second lieu, de la titularisation au 1er septembre 1983, sur emplois vacants, de 3 190 maîtres auxiliaires, dont 1 440 en qualité d'adjoints d'enseignement chargés d'enseignement, 750 comme professeurs de collèges d'enseignement technique et 1 000 comme P.E.G.C. L'opération se solde par un surcoût, en année pleine, de 42,888 millions de francs.

c) Une troisième mesure porte sur la titularisation, au 1er janvier 1983, respectivement en qualité d'agents de bureau et d'agents de service non spécialistes de 500 auxiliaires administratifs et de service actuelle-

ment rémunérés sur crédits de suppléance. La création des emplois budgétaires d'accueil à partir de la transformation des crédits servant actuellement à la rémunération des intéressés se traduit par un surcoût de 0,875 million de francs, qui figure en mesure nouvelle dans le projet de budget pour l'an prochain.

d) Enfin, toujours à compter du 1er janvier 1983, il est prévu de titulariser, en catégorie D, comme agents de bureau et agents de service non spécialistes, 9 090 auxiliaires administratifs et de service actuellement rémunérés sur emplois budgétaires vacants, dont 7 270 relevant de la section « enseignements scolaires ». Elle s'assortit d'un coût nul, compte tenu du fait que les intéressés seront reclassés, dans leurs corps de titularisation, à un niveau indiciaire égal, en moyenne, à celui dont ils auront préalablement bénéficié en tant qu'auxiliaires.

Ces mesures ne constituent cependant qu'une étape d'un programme d'ensemble qui s'inscrit dans le cadre plus général du projet de loi relatif à l'intégration des agents non titulaires de la Fonction publique.

D'ores et déjà, un ensemble de projets de textes réglementaires tendant à permettre la titularisation des maîtres auxiliaires a reçu un avis favorable du comité technique paritaire de l'Education nationale en avril 1982 et est actuellement soumis à l'accord des ministres du Budget et de la Fonction publique.

Les conditions d'intégration dans les corps d'accueil, que ces projets de textes prévoient, portent essentiellement sur une existence minimale d'ancienneté de service acquise dans les fonctions correspondant à celles exercées par les titulaires des corps d'accueil concernés et sur le nombre d'emplois annuellement prévu par arrêté du ministre de l'Education nationale, du ministre délégué, chargé de la Fonction publique, et du ministre délégué, chargé du Budget.

Cependant, en conclusion de ce difficile problème, votre rapporteur rappellera que 6 000 auxiliaires ont été titularisés à la rentrée 1981 mais que 7 00 ont été nouvellement recrutés alors que 3 500 n'étaient plus candidats ou ont refusé les postes qui leur étaient offerts, de telle manière que le nombre global d'auxiliaires a augmenté par rapport à la rentrée 1980 (32 823 au lieu de 32 259 en 1980). Ce nombre a notamment progressé très sensiblement dans les collèges.

Votre rapporteur, tout en étant conscient de l'effort global consenti par le ministère, s'inquiète d'un nouvel accroissement du nombre d'auxiliaires qui pourrait résulter des difficultés de la rentrée 1982.

B. LES MUTATIONS, AFFECTATIONS ET TITULARISATIONS D'ENSEIGNANTS.

Le problème des mutations et titularisations d'enseignants est aujourd'hui étroitement associé à celui de l'auxiliariat. Il conditionne par ailleurs une répartition géographique rationnelle des recrutements d'enseignants.

Le principe du recrutement des enseignants certifiés et agrégés à l'échelon national semble ne pas être clairement accepté par tous les candidats. Ainsi apparaissent des déséquilibres géographiques entre les académies du Nord et du Sud de la France qui posent, dans certains cas, des graves problèmes de pénurie d'enseignants.

Votre rapporteur souhaite qu'une large négociation s'établisse sur ce thème. Des règles précises et unanimement acceptées pourraient en découler, mettant fin ainsi aux incohérences géographiques des recrutements et mutations d'enseignants.

C. LA FORMATION DES MAITRES.

L'effort de formation tel qu'il est présenté par le budget de programme a pu être exposé dans le précédent rapport.

1. L'exposé des programmes de formation pour l'avenir

A partir de 1982-1983, la formation continue des personnels enseignants dans le premier et le second degré fait l'objet de mesures nouvelles visant à simplifier et à améliorer des structures extérieures trop nombreuses et en même temps insuffisantes pour certaines catégories de personnels, à fournir à l'ensemble des personnels de l'Education nationale le même droit à la formation, à améliorer la qualité des formations et à rapprocher les lieux de formation des lieux de travail.

Réunie pour fournir les éléments d'analyse nécessaire, la commission présidée par M. André de Peretti a présenté un certain nombre de conclusions. L'ensemble des propositions soumises à l'attention du ministre de l'Education nationale reposent sur une logique articulée en trois principes :

- un principe d'unification et de continuité des formations,
- un principe de responsabilisation et de professionnalisation,

– un principe de synergie qui incite à relier en réseau et à soutenir les multiples initiatives de formation individuelles ou associatives, ainsi qu'à mettre en valeur et à développer des ressources en méthodologie et en technologie de l'enseignement.

A l'issue des travaux de la commission, les mesures suivantes ont été adoptées :

– création de « missions académiques » à la formation des personnels de l'éducation nationale. Chaque mission est chargée de préparer un programme académique de stages de formation, sur la base d'une analyse précise des besoins locaux.

– définition d'un objectif précis : droit à la formation continue pour tous les personnels de l'Education nationale à raison de deux semaines de formation par an, prises sur le temps de travail, qui sera mis en oeuvre progressivement en fonction des moyens disponibles,

– mise en oeuvre de stages interacadémiques porteurs d'innovation,

– incitation à la formation intercatégorielle,

– amélioration de la qualité des formations grâce à la réunion des universitaires et des enseignants du primaire et du secondaire, et au lien renoué entre la recherche et la formation.

2. Observations

Votre rapporteur rappelle l'importance de la formation initiale des enseignants qui doivent répondre sur trente-cinq années de carrière à l'évolution considérable de leur environnement. **Le niveau de formation initiale des enseignants doit donc être renforcé afin de les aider à mieux intégrer les progrès des disciplines qu'ils enseignent.**

Par ailleurs, au moment où chacun s'accorde à reconnaître les signes d'une crise de l'enseignement dans les collèges, votre rapporteur regrette qu'aucun effort de formation ne soit envisagé dans ce domaine.

Un programme pour les collèges peut ainsi être proposé, allant dans le sens d'une plus grande unification des niveaux de formation, afin qu'une pédagogie homogène puisse être appliquée à la formation continue.

CHAPITRE II

LES ENSEIGNEMENTS TECHNIQUES

Alors qu'était annoncée à travers le budget de 1982 la reconnaissance d'une priorité à l'enseignement technique, alors que, de même, le projet de budget pour 1983 axe l'essentiel de son effort vers le développement des formations technologiques, votre rapporteur a souhaité mener une analyse en profondeur de l'enseignement technique grâce à un contrôle budgétaire mené tout au long des premiers mois de l'année 1982.

Compte tenu de l'importance des conclusions qui en ont été retirées, il est souhaitable que le Sénat soit informé du bilan et des perspectives de la politique mise en oeuvre dans ce domaine.

Cette analyse se situe délibérément au-delà d'une stricte approche financière de l'enseignement technique : il s'agit d'appréhender son importance économique et sociale.

Une présentation des orientations pour 1983 des crédits en faveur de l'enseignement technique lui succèdera avant d'analyser enfin le développement des technologies nouvelles dans notre système éducatif.

I.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE EN 1982 : BILAN D'UN CONTROLE BUDGETAIRE ET DE LA POLITIQUE MISE EN OEUVRE.

Dans une remarque préliminaire, votre rapporteur souhaite rappeler le choix de l'enseignement technique comme objet du contrôle budgétaire effectué cette année.

Un tel choix correspond à la conviction que l'enseignement technique constitue le problème fondamental qui se pose à la société française. L'enseignement technique comporte des enjeux décisifs d'un double point de vue :

– social, d'une part, car l'enseignement technique doit assurer la mobilité inter-classes, être un facteur déterminant de l'égalisation des chances et enfin préparer les jeunes à la vie professionnelle et à leur insertion dans le groupe social ;

– économique, d'autre part, puisque l'enseignement technique doit garantir l'efficacité et la productivité de notre main d'oeuvre dans le contexte de double concurrence internationale (des pays industrialisés et des pays en voie de développement). Il est d'évidence l'un des secteurs sur lesquels il faut agir en priorité si l'on veut s'attaquer au problème du chômage : sur ce point, au moins, tous les intervenants rencontrés sont d'accord.

La démarche de ce compte rendu correspondra quelque peu au déroulement des auditions (1). Les éléments d'un constat et d'un bilan de l'enseignement technique détermineront une réflexion plus large sur sa mutation et ses réformes. L'enseignement technique a en effet été affirmé depuis les années 1970 comme une priorité et il est vrai que les précédents gouvernements se sont engagés dans un processus de reconnaissance de ce type d'enseignement et également dans un processus de rationalisation de son efficacité.

Le nouveau gouvernement s'est engagé également à accélérer cette réhabilitation. Aussi, cette série d'auditions a fait apparaître clairement cette idée de mutation, de recherche et de réforme qui caractérise le domaine.

Votre rapporteur se propose donc, à la suite d'un bilan rapide de l'enseignement technique, d'en dessiner les mutations et les recherches vers une pédagogie de la réussite sociale d'une part, mais également vers une pédagogie de l'efficacité économique d'autre part.

(1) Il a été procédé à l'audition des représentants syndicaux, puis du Directeur des lycées ainsi que d'une délégation de l'inspection générale des personnels enseignants pour le ministère de l'Éducation nationale ; de l'Institut national de la Recherche pédagogique (I.N.R.P.), du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (C.E.R.E.Q.) pour le monde de la recherche sur l'enseignement technologique, du C.N.P.F., de M. Bertrand Schwartz et de M. Ramoff, délégué à la formation professionnelle enfin, dans le but d'élargir notre prospection pour déboucher sur le problème plus large de la formation professionnelle.

BILAN DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE

1. En matière de crédits, il faut rappeler que le financement du fonctionnement général des établissements d'enseignement technique est réparti entre l'Etat (en moyenne 68 % des recettes), les collectivités locales (en moyenne 7 %) et les familles et divers (en moyenne 25 %). Pour les subventions de l'Etat, la progression des crédits a mal suivi la hausse générale des prix et, a fortiori, celle du prix de l'énergie. L'Education nationale se trouve donc devant une situation assez dégradée et s'efforce, par étapes, et notamment dans le cadre du budget 1982, d'amorcer une remise à niveau des conditions de fonctionnement des lycées et L.E.P.

Par ailleurs, la stagnation de crédits affectés aux ateliers est également tout à fait inquiétante. Pour ce poste de dépenses au plan national et pour l'ensemble des lycées techniques et des L.E.P., la subvention de l'Etat représentait en 1978 (dernier résultat définitif connu) 38 % des ressources, la taxe d'apprentissage 28 %, les objets fabriqués par les ateliers 15 %. Se pose aussi le problème de l'obsolescence et de l'adaptation de ces matériels aux technologies nouvelles.

Enfin, la progression des crédits affectés à l'organisation des examens de l'enseignement technique n'a pas été suffisante pour couvrir à la fois l'augmentation du nombre des candidats et l'accroissement des frais de matières d'oeuvre et de jurys. Il a donc fallu comprimer les coûts de fonctionnement des examens et si cette évolution se poursuit, elle risque de remettre en cause la valeur même des diplômes.

2. Il convient également de proposer quelques points de repères balisant l'importance de cette structure éducative. Les effectifs en formation s'élevaient pour 1981 à 1 247 000, se décomposant en 772 000 élèves pour le second cycle court, 441 000 pour le second cycle long et 64 000 pour les brevets de technicien supérieur.

3. Dans ce contexte, le Plan du ministère de l'Éducation nationale pour 1982 tente d'apporter un certain nombre d'améliorations budgétaires :

– Il est prévu l'ouverture de « divisions supplémentaires » et de « sections nouvelles » grâce à 660 postes supplémentaires d'enseignants. Un plan « machine-outil » (230 millions de francs) est destiné à rénover le parc des établissements.

Par ailleurs, pour rendre l'enseignement professionnel plus attractif, le montant des bourses sera sensiblement augmenté pour les élèves de deuxième et troisième années de CAP et deuxième année de BEP : le taux mensuel moyen passera de 175 à 440 francs. De même, pour que le L.E.P. ne soit pas un cul-de-sac, les passerelles vers le second cycle long doivent être élargies. Sera notamment augmenté le nombre de « premières d'adaptation » pour les titulaires du BEP.

4. Afin de ne pas alourdir cette approche, nous retiendrons quelques points d'évidence en conclusion de ce bilan de l'enseignement technique. Ainsi, il faut rappeler divers constats :

– L'enseignement technique s'est toujours développé en retard de phase par rapport aux enseignements « généraux », quel que soit l'indicateur que l'on envisage.

– L'enseignement technique a toujours été fortement finalisé, la visée immédiate de ces enseignements techniques étant l'insertion professionnelle du jeune (même si ce n'est pas le seul objectif poursuivi).

– Les relations enseignement technique-tissu productif s'affirment au travers de liaisons multiples : les conseillers d'enseignement technique, les conseils de perfectionnement et le conseil d'administration des établissements, les commissions nationales consultatives, les jurys d'examen, le financement par la taxe d'apprentissage, la liaison avec les chambres de commerce et les chambres des métiers...

– L'enseignement technique a des structures particulières : centres de formation des maîtres, ENSET, ENNA, organes de diffusion (CERPET).

– Les phases fortes d'évolution de l'enseignement technique sont synchronisées avec les périodes de modification rapide du système éco-

nomico-productif (guerres, crises économiques, mutations technologiques...). Or, nous sommes entrés depuis 1973-1974, dans une phase de ce type.

– L'enseignement technique met en jeu une infrastructure de moyens logistiques (machines, matériel) de grande importance économique qui constituent à la fois un investissement immobilisé et une source de marchés publics.

– L'enseignement technique est sociologiquement marqué, soit directement dans sa phase historique initiale où il correspond au besoin de former des ouvriers professionnels, soit indirectement par le canal des procédures d'orientation. Il est courant de conclure que l'orientation vers le technique s'effectue par l'échec...



Les points de repères étant affirmés, il convient d'ouvrir l'étude vers une approche plus analytique et d'observer la mutation et l'évolution de l'enseignement technique. Dès lors, en confrontant ce qui a été, ce qui peut être et ce qui doit être réalisé, il se dégage un double enjeu de la priorité affirmée de l'enseignement technique : un enjeu de réussite sociale et un enjeu d'efficacité économique.

A. VERS UNE PEDAGOGIE DE LA REUSSITE SOCIALE

Il ressort des auditions effectuées et notamment de l'entretien avec M. Bertrand Schwartz, que l'enseignement technique ou tout programme de formation professionnelle doit avoir un objectif plus large que des mesures touchant à la formation et à l'emploi. Celles-ci, en effet, s'avèreraient insuffisantes pour régler les problèmes d'une véritable insertion sociale des jeunes. L'Education nationale doit avoir l'ambition de préparer les jeunes à l'exercice de leurs responsabilités de citoyens et de travailleurs. Et d'ailleurs, on conçoit mal aujourd'hui une politique étroite de formation professionnelle, qui se définirait sur le strict plan de l'emploi pour toute une catégorie de jeunes mal insérés socialement.

C'est pourquoi, des qualifications sociales sont à définir qui ne doivent pas se limiter à l'enseignement de contenus. Elles doivent se fonder au moins autant sur des « capacités à faire » que sur des connais-

sances. Les qualifications sociales doivent chercher à prendre en compte également des compétences acquises par les jeunes dans leur vie extrascolaire. Enfin, de telles qualifications doivent reconnaître le rôle des pratiques de groupe, de la créativité et de la participation au développement de l'ensemble de la société. Elles doivent donner également la capacité de recul par rapport aux techniques, une réflexion générale sur la vie quotidienne. Bref, l'enseignement technique doit viser à donner au jeune les moyens de son autonomie.

Ainsi peut être définie l'ambition sociale que doit poursuivre l'enseignement technique. Deux idées, deux projets éducatifs peuvent symboliser cette recherche vers une pédagogie de la réussite sociale. Tout d'abord, l'enseignement technique continue d'adapter les formations à la lutte contre l'échec scolaire ; par ailleurs, le programme mis en oeuvre pour l'insertion professionnelle des jeunes de 16-18 ans traduit au niveau de sa mise en place et des objectifs poursuivis une meilleure prise en considération de la contrainte sociale qui pèse sur la formation technologique.

1. L'adaptation des formations à la lutte contre l'échec scolaire.

Plusieurs idées méritent d'être poursuivies pour éviter l'exclusion et la marginalisation des élèves. Cet objectif de formation a trouvé quelques illustrations :

a) Au plan géographique, les zones d'éducation prioritaires correspondent à une démarche globale de lutte contre les inégalités qui dépasse le cadre particulier de l'enseignement technique. Cependant, on constate que les abandons en cours de scolarité concernent plus particulièrement certains établissements ou certains types d'élèves. Il s'agit le plus souvent d'établissements situés dans des zones particulièrement défavorisées ou d'élèves cumulant des handicaps scolaires, psychologiques et sociaux.

C'est la raison pour laquelle le dispositif des zones d'éducation prioritaires prévoit la participation des L.E.P. au projet éducatif mis en place.

Par ailleurs, et toujours au plan géographique, il faut adapter les contenus de formation aux besoins régionaux et locaux. S'il n'est pas question de mettre en cause le caractère national des diplômes et donc le niveau de formation qu'ils sanctionnent, il convient de rechercher une

meilleure correspondance avec les exigences de l'appareil productif, qui ne sont pas les mêmes partout et qui évoluent rapidement. Dans ce domaine, les collectivités locales, départements et régions peuvent jouer un rôle décisif.

b) Parallèlement, il faut redonner sa fonction pédagogique à l'alternance. Le débat qui, dans un passé récent, s'est instauré en France sur l'alternance a créé une véritable confusion sur le terme. Pour certains, il ne s'agissait plus d'une recherche d'un principe éducatif, mais bien d'un transfert de la responsabilité de la formation de jeunes, aux dépens de l'Éducation nationale et au bénéfice des entreprises.

Un accord quasi-unanime a été rencontré lors des entretiens successifs sur la nécessité d'un recours à l'alternance à la fois comme :

- moyen de lutte contre les inégalités sociales,
- moyen de lier formation et action,
- facteur d'insertion sociale,
- facteur d'insertion dans le processus d'éducation permanente.

L'alternance est donc de plus en plus unanimement perçue comme s'intégrant nécessairement dans une pédagogie de la réussite.

Cependant, l'application de l'alternance exige certaines conditions, comme la participation des parties prenantes (employeurs, travailleurs, formateurs), mais surtout comme la nécessité d'une unité de formation. En effet, c'est le projet éducatif et lui seul qui doit être déterminant et ce d'autant plus qu'est grande la situation des jeunes, la pluralité des agents éducatifs et des lieux.

C'est l'articulation des périodes en centres ou en entreprises qui donne sa réalité à l'alternance, sinon il y a juxtaposition des démarches. C'est cette absence de cohérence qui peut rendre certains apprentis sceptiques sur leur passage en centre de formation.

Déjà la pratique des séquences éducatives en entreprises qui commence à trouver son rythme a pour effet de donner une réelle consistance à la pédagogie dans les L.E.P.

c) La validation et la capitalisation des acquis.

Acquérir des compétences ne suffit pas ; encore faut-il pouvoir les faire valider et les capitaliser selon des modalités en cohérence avec les principes pédagogiques retenus pour la formation et en particulier avec l'alternance pédagogique.

Il faut rappeler ici les expériences menées par le ministère de l'Éducation nationale sur la formation en unités capitalisables ou par contrôle continu. Les expériences ont en particulier comme objectif d'en finir avec le « tout ou rien » qui est actuellement la règle majeure des modes de sanction. Le processus d'examen final trop rigide est à la base des redoublements.

L'objectif global du système d'unités capitalisables vise à acquérir un ensemble de compétences ou de capacités exercées dans un ensemble de conditions déterminées : rapidité, précision et degré d'autonomie. Ainsi il ne s'agit pas d'emmagasiner des contenus (notion de « programme ») mais d'atteindre des compétences regroupées en unité.

d) Toute pédagogie de la réussite sociale doit s'inspirer des expériences informelles qui sont nées sur la base d'affinités entre des jeunes et des enseignants et qui ont donné lieu à la création de véritables petites entreprises de production marginales. Ces « clubs » de production sont l'objet d'une attention très grande de la Commission Dubedout car ils traduisent à la fois une demande et une réponse sur les contenus de l'enseignement technique.

e) Enfin, le ministère a établi un plan de lutte contre l'échec scolaire pour la rentrée 1982 en aménageant des transitions plus faciles entre les filières de l'enseignement technique, en encourageant également le choix motivé des formations de préférence à l'orientation forcée.

2. Le programme d'insertion professionnelle des jeunes 16-18 ans.

Débordant le cadre de l'Éducation nationale, ces mesures néanmoins méritent toute l'attention au niveau de l'esprit recherché et du but poursuivi.

Ce système mis en place a pour but une action immédiate pour 200 000 jeunes sans qualification ni diplôme, une action à court terme et

ponctuelle donc. Il ne s'agit pas d'un projet éducatif-bis. Mais les principes qui guident cette action sont dans une large mesure très novateurs :

– L'idée est celle d'un programme fondé sur l'alternance, avec à la base une convention entre l'entreprise et l'organisme de formation qui lui-même indique à l'Etat comment va s'effectuer la pédagogie. L'idée générale est différente des pactes pour l'emploi qui, eux, voulaient favoriser l'accès au travail des jeunes mais sans chercher à leur donner de qualification. Ici, on offre une formation qualifiante qui permette de trouver un emploi mieux abrité.

Par ailleurs, le processus d'orientation des jeunes jouit d'une grande souplesse : il s'agit de mieux connaître le jeune et de lui offrir un stage adapté. Les formations sont donc modulées suivant les individus.

Enfin, ce plan se donne un objectif qualitatif ambitieux : il s'agit de ne plus se laisser guider par l'offre de formation existante, mais plutôt de savoir quels sont à la fois les besoins au niveau des régions et des entreprises, et quels sont les souhaits des jeunes.

Ce plan correspond donc plus étroitement à la correspondance recherchée entre qualification professionnelle et qualification sociale.

Le deuxième terme de l'évolution qui apparaît au terme des contrôles effectués tend à souligner la recherche d'une meilleure efficacité économique de l'établissement technique. Pourtant, sur ce point, une incertitude demeure. Comme l'a montré le CEREQ, l'ambition d'une élévation du niveau des qualifications (même si elle répond à une nécessité sociale) ne correspond pas automatiquement à la logique de notre système productif.

En effet, si le niveau de qualification des jeunes s'élève régulièrement, ce qui leur donne une position moins inconfortable face au chômage et la lutte pour un emploi, il faut cependant dépasser une vision simple de l'insertion (entrée dans un emploi donné à partir d'une formation donnée). On s'oriente vers des schémas plus complexes qui permettront de s'interroger sur l'utilisation par le système productif de la qualification nouvelle que représentent les jeunes débutants, face aux qualifications possédées par les adultes dotés d'une expérience professionnelle.

B. VERS UNE PEDAGOGIE DE L'EFFICACITE ECONOMIQUE.

Cependant, au-delà des incertitudes pesant sur la relation qualification-emploi, il importe de réfléchir sur les contenus des formations afin de proposer une meilleure adéquation des formations à la demande économique.

Deux idées peuvent alors être proposées :

- l'idée d'une revalorisation de la culture technique tant au niveau éducatif qu'au niveau politique (au sens large),
- l'idée d'une meilleure correspondance entre le contenu des formations et la demande des entreprises.

1. Un revalorisation de la culture technique

Cet objectif peut être poursuivi dans et par le système éducatif mais également en dehors du système éducatif. Il comporte par ailleurs une solution au problème du statut des professeurs de l'enseignement technique, qui ne sera revalorisé que dans la mesure où l'opinion publique considérera ce type d'enseignement comme une priorité nationale.

a) Dans et par le système éducatif

Le statut dévalorisé de la « technique » dans le champ des valeurs culturelles reconnues est en fait un problème majeur qui s'exprime particulièrement dans les procédures d'orientation des collèves où il est de notoriété assurée que l'orientation vers le technique (spécialement le technique court, C.A.P.) est une orientation par l'échec.

Cette question se situe dans le système éducatif et pose non la question de la culture technique en soi (comme on dirait la culture physique), mais celle de la place et du statut d'une initiation scientifique et technologique de qualité dans le champ des valeurs de la culture contemporaine en terme de reconnaissance sociale. Cette question rencontre des blocages à tous les niveaux.

S'interroger sur cette notion soulève de façon incidente deux questions décisives auxquelles il serait ici trop ambitieux de tenter de répondre. Cependant elles méritent d'être énoncées :

- Quels maîtres former pour que la composante technologique prenne place dans le système des valeurs de la culture contemporaine ?

– Comment l'absence de reconnaissance de valeur culturelle aux activités et connaissances techniques interfère-t-elle avec les modalités de fonctionnement de l'orientation-sélection ? (soit, selon une formule quelque peu triviale : « Comment passer du postulat de l'ouvrier bête au théorème de l'ouvrier intelligent ? »).

b) En dehors du système éducatif

Ici se pose le problème de l'absence d'immersion des savoirs techniques dans la culture générale.

Deux éléments, deux faits symboliques et révélateurs ont été relevés par les différents intervenants pour souligner ce fait. Premièrement, il a fallu noter combien il existait peu d'ouvrages français sur la culture technologique. Deuxièmement, au niveau universitaire, il n'existe pas de chaire d'histoire des techniques telle qu'il en existe par exemple chez nos voisins de la C.E.E..

Comment expliquer cela ?

A rebours, il faut souligner que pour partie, il s'agit d'un problème inhérent aux médias qui n'ont pas fait l'effort d'information scientifique et technologique (tel qu'il existe au Japon par exemple). Il y aurait ici tout un plan d'actions à suggérer aux ministères concernés, sur le thème : l'information scientifique et technique considérée comme une des grandes causes nationales. Par ailleurs, l'école élémentaire n'a pas assez intégré la technique au niveau de la pédagogie.

Pourtant, les intervenants (enseignants notamment) ont reconnu le rapport positif qu'entretenaient les jeunes avec la technique. Ce rapport est caractérisé par la familiarité et l'absence d'angoisse face à l'outil technologique. Combien de jeunes, par exemple, qui démontent et remontent leurs motos et sont, dans le même temps, des élèves difficiles, y compris dans les matières à base de pratique ?

Dans cette optique, le futur Musée national des Sciences et de l'Industrie de l'établissement public du Parc de la Villette constitue un instrument original et novateur de diffusion de l'état et de l'évolution des sciences et de l'industrie. L'importance sociale et culturelle d'une telle action doit mobiliser une aide budgétaire suffisante.

Mais cependant, il apparaît évident qu'une revalorisation de la culture technique, tout en constituant un thème de préoccupation fondamentale, ne peut être le fait d'une action isolée des pouvoirs publics. En effet, le rôle des entreprises dans ce domaine n'est pas neutre dans la mesure où le rapport individualisé de l'ouvrier à la machine, à la technique, est souvent déterminé par les modes de production tels qu'ils sont hérités du « taylorisme ».

c) le problème du statut des professeurs de l'enseignement technique

Il ne peut y avoir de rénovation de l'enseignement technique public sans revalorisation de la classification des personnels de L.E.P. C'est ce qui ressort de l'audition des syndicats d'enseignants.

Les lycées d'enseignement professionnel, avec leur spécificité, ne doivent pas rester des lycées de seconde zone ; ils doivent devenir des lycées à part entière. Il est donc légitime que soit souhaitée une assimilation complète des personnels d'enseignement, d'éducation, de direction des L.E.P. avec les personnels des lycées.

L'efficacité économique de notre système éducatif passe donc par une prise en compte, en amont, de la valeur culturelle de l'enseignement technique.

Une action sur le contenu des formations est par ailleurs souhaitable.

2. Une meilleure correspondance des formations aux qualifications demandées par les entreprises

Cette action peut être menée (et est actuellement entreprise) à un double niveau :

- par une meilleure définition des contenus de l'enseignement,
- par un raffermissement des liens entre les entreprises et le système éducatif.

a) par une meilleure définition des contenus

Deux contraintes en effet s'imposent à l'enseignement technique. Tout d'abord, celle découlant de l'adaptation à l'apparition des technologies nouvelles (l'informatique étant citée le plus fréquemment, mais

aussi la biotechnologie, etc...). D'autre part, la notion de polyvalence, ou les notions voisines, constituent le coeur du débat théorique sur les contenus de l'enseignement.

L'adaptation de notre enseignement aux technologies de pointe est une nécessité et une urgence dans le contexte de spécialisation internationale (spécialisation des pays à l'intérieur d'une branche, par produit, de préférence à la spécialisation ancienne par branches).

Cependant un problème méthodologique se pose à cet égard. L'apparition d'une technologie nouvelle se fait au sein du tissu productif et le temps de latence qu'impose la prise en compte par l'enseignement technique de cette innovation technologique en diminue grandement l'efficacité.

Ainsi, la nécessité d'organismes de type « observatoires technoscientifiques » apparaît à la fois pour situer l'innovation mais surtout pour la prévoir avec un temps d'avance afin que le système éducatif ne soit pas en retard par rapport au tissu productif. Ces organismes, tel l'INRP, doivent avoir un rôle de « prévision » décisif dans ce secteur. Encore faut-il qu'ils soient largement ramifiés et bien reliés au tissu vivant des entreprises.

Par ailleurs, l'enseignement technique qui, par son réseau d'établissements, assure une couverture exceptionnelle du territoire, pourrait même devenir un relais dans la diffusion des technologies nouvelles, en direction des PME notamment. Pari ambitieux ? Dans l'immédiat certes, mais que les ministères et organismes patronaux concernés pourraient se donner comme objectif à long terme.

L'introduction des technologies nouvelles dans le contenu des enseignements est l'objet d'un effort unanime tant au niveau du ministère de l'Education nationale qu'à la Formation professionnelle. Le Plan du ministère de l'Education nationale pour la rentrée 1982 prévoit à ce titre un effort particulier dans le domaine de l'informatique. Cependant, les expériences passées soulignent un certain nombre d'écueils qu'il faut désormais éviter :

- l'initiation à une technologie ne se résume pas à quelques stages. L'environnement culturel du savoir acquis lors de ce stage est déterminant.

- l'introduction des technologies nouvelles doit éviter le cloisonnement : informatique - robotique - bureautique, etc... de même les technologies de base ne peuvent pas être abandonnées (cf. la mécanique).

- il faut résister aux effets de mode : certes l'économie a besoin de techniciens « nouveaux », mais ne doit pas mésestimer les techniciens « traditionnels ».

- la notion de polyvalence constitue un problème crucial de la recherche pédagogique.

La notion de polyvalence est apparue dans les années 1960 dans le contexte d'une volonté d'accroître la culture générale des élèves ainsi que de prolonger au maximum la scolarité des élèves orientés trop tôt. Par ailleurs, la polyvalence a pu correspondre, à une période donnée, à une demande sociale très sensible (cf. l'exemple de Citroën).

Aujourd'hui, la polyvalence est un concept unanimement rejeté. Il s'agit plus aujourd'hui d'explorer des notions voisines mais différentes telles celles de « qualification-clé », transférabilité ou adaptabilité.

L'idée qui sous-tend ces concepts est celle d'une formation initiale servant de greffe à un « bourgeonnement » du savoir, non formé sur un poste de travail délimité. Une telle approche permet, dans un contexte de mécanisation des modes de production, une meilleure réaction de l'ouvrier face à l'incident mécanique. Les qualifications seraient des qualifications « passe-partout ».

Sur ce point, pour résumer les opinions émises, il faut faire apparaître que la notion de « polyvalence » conçue comme une addition de spécialités tronquées ne correspond pas à un besoin réel ni même à l'attente des jeunes (pour eux, ce n'est pas une formation à part entière). Il faut en clair éviter le saupoudrage de formation et préférer une formation de base solide, mais qui reste ouverte.

Ainsi, les modes pédagogiques doivent être rigoureusement maîtrisées. Les relations du système éducatif avec le milieu professionnel doivent être les seuls déterminantes des choix qui s'imposent au niveau des contenus des enseignements.

b) par un raffermissement des liens entre entreprises et enseignants : l'exemple des C.P.C.

– l'exemple des commissions professionnelles consultatives est, à cet égard, décisif. En effet, ces organismes théoriquement habilités à définir le contenu des programmes connaissent aujourd'hui un blocage.

Il faut rappeler que ces organismes quadripartites regroupent des représentants du ministère, des syndicats enseignants, du patronat et enfin des « personnalités qualifiées » (parents d'élèves, élus, etc...). Ces commissions, dotées d'un rôle consultatif, ont acquis avec le temps un pouvoir de décision au niveau des programmes. Or, elles symbolisent le fossé existant entre le milieu enseignant et le milieu professionnel. Que l'on accuse l'un de profiter des commissions professionnelles consultatives pour exprimer des positions syndicales ou l'autre de ne voir dans de telles instances que l'occasion de défendre les prérogatives patronales, le terrain d'entente est aujourd'hui très réduit.

Il faut noter, de part et d'autre, la coupure des représentants au sein des commissions professionnelles consultatives, avec leur milieu d'origine. De telles instances de consultation et de rencontre ont perdu peu à peu leurs raisons d'exister.

Une relance a été proposée par le ministère de l'Education nationale. Nul doute que le rapprochement entre les entreprises et l'enseignement technique qui constitue un enjeu décisif passe par la réforme profonde des C.P.C.

– Au niveau du corps enseignant, la distance avec le milieu professionnel s'accroît également. Une évolution rapide a souligné la diminution du nombre des enseignants des disciplines professionnelles issus du milieu professionnel. Une division du travail s'installe peu à peu entre « ceux qui forment et ceux qui utilisent les formés ». Ainsi a-t-on pu relever cette phrase : « Les anciens professeurs techniques qui avaient blanchi sous le harnais de la production faisaient entrer les élèves dans une véritable culture ouvrière. »

Même les enseignants passés par l'entreprise perdent le contact au bout d'un certain temps.

Enfin, pour le contact avec le métier, les possibilités de formation permanente sont rares. En 1981, 138 professeurs seulement ont pu passer un an dans une entreprise : on est loin des 1000 enseignants envisagés

pour 1985 par M. Christian Beullac. Comment réduire cette distance sans un effort conséquent de formation permanente des enseignants, notamment sur le terrain même de l'entreprise ? Cela suppose des moyens budgétaires, mais aussi une disponibilité des enseignants et des entreprises.

Cette rupture de l'école avec le milieu professionnel n'est pas l'un des moindres paradoxes de notre enseignement technique. Ainsi, le risque d'un enseignement technique « tout école » apparaît, consacrant l'isolement et la rupture avec le milieu auquel on est censé se préparer. Ce risque s'était accru ces dernières années, étant donné la dégradation du climat psychologique des enseignants.

Un système éducatif intégrant la formation en entreprise est donc aujourd'hui une nécessité. Le problème d'une alternance éducative est ainsi posé, mais dans des termes différents que lors du débat sur l'apprentissage. L'entreprise doit retrouver son rôle de formation mais essentiellement dans le cadre d'un projet éducatif défini.

L'enseignement technique est en pleine mutation. Cette mutation va être accélérée par la politique menée par le nouveau gouvernement. Cependant, à ce jour, il a fallu relever des hésitations dans la mise en oeuvre d'un véritable programme (et même des contradictions, entre l'Education Nationale et la formation professionnelle par exemple).

Il est donc plus que jamais nécessaire de mettre au point un projet d'enseignement technique et de formation professionnelle qui soit global.

II - LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 1983

Le projet de budget pour 1983 donne clairement la priorité à l'enseignement technique à trois niveaux :

- l'emploi ;
- les investissements ;
- l'aide sociale.

L'objectif du ministère est d'accueillir 21 000 élèves supplémentaires dans les LEP à la rentrée 1982 et 18 000 en 1983, en luttant contre les sorties prématurées du système scolaire d'une part, et en augmentant les capacités d'accueil d'autre part.

En outre, le ministère de l'Education nationale est amené à participer activement au plan en faveur des jeunes de 16 à 18 ans et l'objectif est d'accueillir 50 000 d'entre eux dans les établissements publics d'enseignement.

Globalement, les crédits en faveur de l'enseignement technique (apprentissage exclu) passeront de 15 533,4 millions de francs en 1982 à 18 493 millions de francs en 1983 (soit + 19 %).

**CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE
ET DE L'APPRENTISSAGE POUR 1983 (en millions de francs)**

	Enseignement technique long (estimations)	L.E.P.	S.T.S. (Sections de techniciens supérieurs) (estimations)	Apprentissage (1)	TOTAL
Personnel	5 841	8 276	748		14 865
Fonctionnement	378	834	47	2	1 261
Total dépenses ordinaires	6 219	9 110	795	2	16 126
Capital (C.P.)	415	1 952			2 367
TOTAL dépenses ordinaires + crédits de paiement .	6 634	11 062	795	2	18 493
Part dans l'ensemble des crédits alloués à l'enseignement du second degré (55 562 MF)	11,9 %	19,9 %	1,4 %		33,3 %

(1) En 1983, les crédits concernant le fonctionnement des Centres de formation d'apprentis (C.F.A.) régionaux sont transférés au budget des services généraux du Premier Ministre dans le cadre du transfert de compétences prévu en matière de formation professionnelle.

A. ANALYSE DES CREDITS EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE

1. Les créations d'emplois

Au total, l'enseignement technique bénéficiera de l'ordre de 2 683 créations d'emplois budgétaires.

Il faut y ajouter la création de 450 postes supplémentaires de personnels administratifs et de service, afin de mieux apprécier le nombre total de créations d'emplois pour 1983.

Ces créations se répartissent de la manière suivante :

– 842 postes dans les lycées techniques ;

- 1 764 dans les LEP (auxquels s'ajoutent 150 emplois provenant de la transformation d'emplois de lycée).

2. Les crédits d'équipement

Les crédits d'investissement de l'enseignement technique connaissent en 1983 une très forte progression.

Ils passent (en autorisations de programme) de 1 621 millions de francs à 2 953 millions de francs en 1983 soit une progression de 82,1 %.

En particulier, la dotation réservée aux LEP va pratiquement doubler en autorisations de programme (de 1 288,8 à 2 474,3 millions de francs, soit une augmentation de 92 %).

a) Le renouvellement du parc machine-outil

Dans ce programme, un effort particulier a été fait pour le renouvellement du parc machine-outil dans le cadre du programme arrêté en Conseil des Ministres le 2 décembre 1981.

En 1983, les crédits de l'enseignement technique en faveur du plan machine-outil s'élèvent à 412,5 millions de francs, plus 35 millions de francs pour le renouvellement des machines autres que celles concernées par le plan machine-outil.

Compte tenu de l'importance du parc machine-outil de l'enseignement technique (environ 10 % du parc français), compte tenu également de son fort vieillissement (l'âge moyen des machines est aujourd'hui estimé à 13 ans), votre rapporteur se félicite de la portée de l'effort entrepris dans ce domaine.

b) Les constructions scolaires

Dans le domaine des constructions scolaires, une priorité en faveur de l'enseignement technique a été affirmée.

En effet, 15 LEP devraient ouvrir à la rentrée 1983. Il est prévu la construction de 27 600 places d'externat et de 1 500 places d'internat.

Est également projetée la construction de 4 000 places dans les lycées techniques.

Globalement, il s'agit d'un doublement des objectifs physiques initialement fixés dans le budget pour 1982.

3. L'action sociale en faveur des élèves de l'enseignement technique

Un crédit de 135 millions de francs est prévu pour permettre le relèvement à 500 F dès le 1er janvier 1983 du montant moyen mensuel des bourses attribuées aux élèves des classes terminales de LEP.

Ce relèvement (après qu'il ait été décidé de porter à 440 F le montant mensuel moyen des bourses à la rentrée 1982) répond au souci du ministère de lutter contre les sorties prématurées du système scolaire.

B. OBSERVATIONS

Votre rapporteur présentera ici quelques observations afin de mesurer l'effort budgétaire entrepris en faveur des formations techniques.

Un certain nombre de remarques très ponctuelles peuvent être faites concernant :

– les effectifs enseignants dans le technique. Il convient de préciser à cet égard que les taux d'encadrement dans l'enseignement technique ont tendance à se stabiliser, ou tout ou moins ne progressent pas (24,2 en 1981 contre 23,7 en 1980). Il faut également souligner l'importance de l'auxiliariat dans les LEP (20 % des enseignants) et surtout dans l'enseignement technique pratique (48 %).

Une politique des personnels extrêmement dynamique doit être menée très rapidement dans ce domaine.

– les constructions scolaires. Votre rapporteur rappelle que la vétusté et l'inadaptation des locaux de l'enseignement technique court est patente. Ainsi, 8 % des LEP sont considérés comme impropres à l'accueil des élèves.

– l'action sociale. Il faut souhaiter que, parallèlement au relèvement du montant des bourses, le nombre des élèves des LEP qui en sont bénéficiaires cesse de diminuer (depuis 1975 il a baissé de 21 %).

Enfin, une dernière remarque d'ordre plus général peut être formulée. Ainsi qu'il ressort du contrôle budgétaire opéré en 1982 et des diverses auditions de personnalités de l'enseignement technique, la nécessité de définir un programme pédagogique d'ensemble et d'opérer un rapprochement des différentes filières a été clairement ressentie. Aussi, votre rapporteur souhaite que la décentralisation des crédits en faveur des CFA au profit des régions ne s'accompagne pas d'un nouvel éclatement des projets éducatifs dans le domaine technologique.

III - LE DEVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES NOUVELLES

La dotation proposée pour le développement des technologies modernes devrait progresser de 25 % (de 64 millions de francs à 80 millions de francs) correspondant notamment au développement de la micro-informatique.

Le précédent rapport comportait d'importants développements sur l'introduction de l'informatique et de l'audiovisuel à l'école.

Votre rapporteur se limitera cette année à rappeler les difficultés que connaît le système scolaire à intégrer le progrès technique. En effet, du fait de l'absence d'une véritable cellule d'observation des progrès scientifiques propre à l'éducation nationale, l'évolution des technologies modernes est assimilée avec un certain décalage dans le temps par le système scolaire. Les retards constatés en matière d'introduction de l'informatique dans l'enseignement sont à cet égard révélateurs.

Votre rapporteur formulera donc une observation sur ce point afin que naisse un organe d'observation et d'anticipation des progrès scientifiques, articulé notamment autour de l'Institut national de la recherche pédagogique.

CHAPITRE 3

L'EDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE

Le retour en 1982 de l'éducation physique et sportive (E.P.S.) au budget de l'Education nationale correspondait à un souhait quasi unanime et affirmait la volonté de promouvoir une discipline reconnue à part entière.

Votre rapporteur doit souligner que le projet de budget ne répond que très inégalement à cet objectif.

I - ANALYSE DES CREDITS

Les crédits en faveur de l'EPS progressent de 20,13 %, chiffre apparemment satisfaisant.

Cependant, cette progression est due pour les trois quarts aux mesures de revalorisation des rémunérations des 25 700 emplois figurant dans ce budget.

Il est proposé la création de 490 postes nouveaux. Ces créations concernent exclusivement des emplois d'enseignants et se répartissent de la manière suivante :

- 250 professeurs certifiés ;
- 210 professeurs adjoints ;
- 30 emplois de professeurs agrégés.

Ces créations de postes apparaissent aujourd'hui largement insuffisantes, comparées aux besoins ainsi qu'au nombre de créations en 1982 (1 700).

Par ailleurs, la revalorisation des subventions allouées aux associations sportives scolaires et universitaires (+ 3,1 %) apparaît extrêmement modeste. (1).

(1) Même si l'Assemblée Nationale a adopté dans sa seconde délibération du 20 novembre 1982 un amendement du gouvernement proposant de majorer à hauteur de 3 millions de francs les crédits de subventions aux associations sportives scolaires et universitaires.

II - OBSERVATIONS

La première observation de votre rapporteur portera sur l'**insuffisance alarmante de l'EPS à l'école élémentaire**. Le projet de budget pour 1983 n'apporte guère de changements dans ce domaine (malgré une progression de 30 % des crédits de fonctionnement) exceptées les dépenses de personnel, en faveur de l'EPS à l'école.

La deuxième observation tendra à rappeler l'**insuffisance des créations de postes dans le second degré en 1983 (461)**, eu égard aux besoins qu'impose la résorption du déficit horaire existant dans ce domaine.

DEUXIEME PARTIE
L'EVOLUTION DES RAPPORTS DE L'ECOLE
AVEC LES PARTENAIRES DU SYSTEME EDUCATIF

Nets de transferts, les crédits d'intervention progressent de 16,54 % et atteignent en 1983, 5 639,2 millions de francs (4,07 % de l'ensemble du budget, soit une légère augmentation à structures constantes).

La répartition et l'évolution de ces crédits traduisent les transformations progressives des relations financières de l'école avec les collectivités locales et les familles.

CHAPITRE 1

LA TRANSFORMATION DES RELATIONS FINANCIERES

ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Compte tenu de l'évolution des projets de décentralisation des compétences, les relations financières de l'Etat et des collectivités locales en matière d'éducation évoluent progressivement.

Le malentendu financier, qui résultait de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses afférentes à des charges qu'il avait fait naître ou indirectement développées, se dissipe peu à peu. Le budget pour 1983 s'inscrit dans ce contexte tant en ce qui concerne l'indemnité de logement des instituteurs que les transports scolaires ou les subventions de fonctionnement versées aux établissements.

I - L'INDEMNITE DE LOGEMENT DES INSTITUTEURS

Le budget pour 1982 avait créé un chapitre 47.21 nouveau afin de compenser un tiers des dépenses des collectivités locales pour le logement des instituteurs. Ce chapitre était doté d'un crédit de 650 millions de francs.

Pour 1983, l'Etat prendra en charge la totalité des dépenses des communes en matière de logement des instituteurs, soit une dépense de 2 106 millions de francs. L'Etat réalise donc dès cette année la prise en charge totale de cette dépense, anticipant d'une année sur l'échéancier prévu par l'article 94 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Cependant, cette dépense ne figurera plus au budget de l'Education nationale. Il est proposé de faire de cette dotation budgétaire une dotation spéciale au sein de la dotation globale de fonctionnement et de majorer en conséquence, à due concurrence, le montant de celle-ci. Cette dotation aura le caractère d'une attribution de répartition.

La prise en charge totale par l'Etat des dépenses des communes afférentes au logement des instituteurs devrait répondre aux attentes des élus.

II. LES TRANSPORTS SCOLAIRES

A. MESURES NOUVELLES EN 1983

Les dotations du chapitre 43.35 affectées à l'aide aux transports scolaires passent de 2065,9 millions de francs à 2551,9 millions de francs, soit une progression de 23,5 %. Les crédits nouveaux comprennent d'abord 344,2 millions de francs de mesures acquises pour l'extension en année pleine des mesures nouvelles intervenues à la rentrée 1982. Il s'y ajoute 138,7 millions de francs de mesures nouvelles destinées :

- à concurrence de 40,63 millions de francs, à faire face à la progression, au titre des années 1981-1982 et 1982-1983, du nombre des élèves transportés ouvrant réglementairement droit à l'aide de l'Etat.

- à concurrence de 66,66 millions de francs, à répondre à des hausses de tarifs pour l'année 1983-1984.

- à hauteur de 20,2 millions de francs, à compenser l'accroissement des effectifs transportés et réglementairement subventionnés à la rentrée de 1983.

- à hauteur de 10 millions de francs, au financement par l'Etat des transports d'élèves gravement handicapés.

- à hauteur de 1,2 million de francs, à l'aide de l'Etat aux achats de véhicules de transports scolaires effectués par des collectivités locales ou des établissements nationaux d'enseignement.

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

En deux ans, les crédits destinés aux transports scolaires auront progressé de plus de 61 %.

L'objectif visé pour 1982-1983 vise à atteindre un taux moyen de participation de l'Etat de 62,2 % dans la limite des dépenses correspondant aux hausses de tarifs autorisées.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales devrait prévoir le transfert aux départements des responsabilités en matière de transports scolaires.

III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS

Le précédent rapport avait tenté de dresser un bilan des règles de répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales en matière de fonctionnement des établissements scolaires. Il insistait notamment sur l'effort d'assainissement des relations financières qui avait pu être réalisé dans ce domaine.

Cette année cependant, votre rapporteur s'inquiète de la très faible progression des subventions de fonctionnement (+ 6 %), même si le budget 1982 avait marqué une très notable augmentation (+ 36 %) et une meilleure prise en compte des dépenses d'énergie et d'entretien.

Les subventions allouées aux écoles progressent de 3,2 %, celles allouées aux collèges de 1,6 % et enfin celles attribuées aux lycées de 4 %.

En conclusion, les rapports entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine éducatif sont engagés dans une phase de mutation et d'assainissement, même si le budget pour 1983 marque au niveau des subventions de fonctionnement une certaine pause.

Votre rapporteur se félicite que dans le domaine du logement des instituteurs ou des transports scolaires des progrès sensibles soient enregistrés.

CHAPITRE 2

LES RELATIONS AVEC LES FAMILLES

L'évolution de l'ensemble des indicateurs de l'action sociale en faveur des familles est donnée dans le tableau ci-dessous.

Au total, les crédits augmentent de 17,6 % en 1983 et de 49,2 % de 1981 à 1983, marquant la priorité accordée à l'action sociale en faveur des familles.

Cependant, dans un contexte budgétaire de rigueur, l'action sociale s'oriente vers une plus grande sélectivité.

Nature des aides	1982	1983	Progression en pourcentage de 1982 à 1983
Transports scolaires	2,0659	2,5512	23,5
Bourses	2,0177	2 73644	17,2
Internats	1,1701	1,2981	10,9
Livres scolaires	0,1881	0,1881	-
Total	5,4418	6,4018	17,6

L'évolution de l'action sociale en faveur des familles en 1983 mérite une analyse plus détaillée.

I. LES CANTINES SCOLAIRES

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, l'Etat prend en charge une grande partie de ces dépenses (dépenses de personnel ou d'équipement en matériel d'internat).

Depuis la première loi de finances rectificative pour 1981, le taux de participation de l'Etat a atteint 60 %, les familles n'intervenant plus que pour 40 % des dépenses d'internat (contre 60 % précédemment).

En 1983, un crédit de 1298,1 millions de francs (+ 10,9 %) est inscrit au chapitre 36.60.

Dans le contexte de rigueur budgétaire et suite à la très forte progression de ces crédits en 1982 (+ 35,2 %), l'Etat a choisi pour 1983 le maintien à 40 % du niveau de sa participation aux dépenses d'internat.

II. LES BOURSES

1. La diminution des effectifs boursiers

Le tableau ci-dessous indique que le nombre des boursiers continue de diminuer. Ce fut encore le cas en 1981-1982 : - 2,2 % d'effectifs boursiers.

Par ailleurs, l'origine socio-professionnelle des élèves boursiers évolue peu :

- les enfants d'ouvriers constituent l'essentiel des effectifs boursiers (43,5 %)
- la proportion des enfants d'inactifs est en augmentation (14 %)
- celle des enfants d'employés (12,5 %) et d'exploitants agricoles (12,6 %) diminue.

Evolution de l'effectif des boursiers et du pourcentage des boursiers par rapport aux élèves entre les années scolaires 1977-1978 et 1981-1982

Années scolaires	Collèges		Lycées		L.E.P. publics et privés	
	Effectifs boursiers	B E	Effectifs boursiers	B E	Effectifs boursiers	B E
1977 - 1978	1 293 189	38,2	237 209	22,8	386 311	49,7
1978 - 1979	1 191 334	35,2	225 602	20,9	364 339	46,5
1979 - 1980	1 116 669	33,0	215 786	19,4	333 848	42,4
1980 - 1981	1 053 971	31,3	203 429	18,1	325 908	40,8
1981 - 1982	1 026 510	30,4	199 943	17,6	322 133	39,4

2. L'évolution des bourses en 1983 : stabilisation de l'effort de l'Etat et sélectivité accrue

Sans prétendre à combler la dégradation des dotations et le retard accumulé, l'effort de l'Etat semble contribuer à stabiliser la situation.

Le projet de budget pour 1983 prévoit en effet une nouvelle augmentation de 346,7 millions de francs qui portera le total à 2364,4 millions de francs, soit une augmentation de 17,2 %.

a) l'évolution du nombre de parts attribuées à chaque bénéficiaire

Comme il a été indiqué lors de l'analyse des crédits de l'enseignement technique, l'essentiel des moyens supplémentaires devrait bénéficier aux élèves des L.E.P. Les mesures nouvelles pour l'année scolaire 1982-1983 résultent en effet de :

- l'attribution de six parts supplémentaires aux boursiers des L.E.P. (qui se trouvent en deuxième et troisième année d'une scolarité en trois ans conduisant au CAP ou en classe de troisième préparatoire et de deuxième année de la scolarité en deux ans conduisant aux B.E.P.), le montant moyen des bourses étant ainsi porté pour eux à 440 francs à la rentrée de 1982.

Par ailleurs, un crédit de 135 millions de francs est prévu pour permettre le relèvement à 500 francs du montant moyen de ces mêmes bourses dès la 1er janvier 1983.

- l'attribution de trois parts supplémentaires aux boursiers des classes de seconde spéciale et de première d'adaptation,

- l'attribution d'une part supplémentaire de bourse aux élèves des classes de première et de terminale des lycées techniques.

b) les plafonds d'attribution

Les plafonds de ressources ont été revalorisés, pour l'année scolaire 1982-1983 de 15,6 %, soit un pourcentage égal à celui de l'augmentation du SMIC au cours de l'année 1980 (année de référence).

Votre rapporteur constate que les contraintes budgétaires ne permettent pas de rattraper en une année le retard pris antérieurement en ce domaine, notamment au cours des années 1977-1978 et 1978-1979 pendant lesquelles des mesures de ralentissement de la progression des dépenses budgétaires avaient été décidées.

c) Le montant de la part de bourse

Contrepartie de la sélectivité accrue dans l'allocation des bourses, le montant de la part de bourse reste bloqué à 168,30 francs, après avoir été revalorisé de 2 % seulement en 1979-1980. Les bourses du premier cycle se sont dévalorisées de plus de 60 % en cinq ans.



Seule l'augmentation du nombre de parts a pu permettre aux élèves boursiers de l'enseignement technologique d'augmenter le pouvoir d'achat de leurs bourses.

Un effort financier considérable a donc été réalisé dans les budgets pour 1982 et 1983 grâce à l'augmentation du nombre de parts de bourses, notamment dans l'enseignement technique.

L'orientation délibérée de l'action sociale en faveur de l'enseignement technique ne peut que susciter l'assentiment de votre rapporteur, tant il apparaît que c'est à ce niveau qu'il convient de lutter le mieux possible contre les sorties prématurées du système scolaire.

Cependant, cet effort global de stabilisation des bourses doit être poursuivi, car il est une des conditions essentielles de la démocratisation de l'enseignement.

Enfin, votre rapporteur souhaiterait insister à nouveau sur la nécessité d'encourager la participation des parents à la vie institutionnelle de l'école et aux activités éducatives.

Une telle participation ne trouve toujours pas de support budgétaire. Cependant, deux textes récents tendent à relancer l'association des parents au système éducatif.

Une circulaire de la fonction publique en date du 19 mars 1982 permet d'accorder aux agents de l'Etat élus représentants de parents d'élèves des autorisations d'absence pour participer aux réunions de comités de parents et des conseils d'école. Par ailleurs, une note de service du ministère de l'Education nationale du 15 juillet 1982, relative à la coopération entre les écoles et les établissements du second degré et les associations de parents d'élèves, rappelle que la participation des parents à la vie des écoles est une orientation prioritaire du ministère de l'Education nationale et indique les mesures et dispositions qui peuvent être prises par les directeurs d'école pour en assurer le plein effet.

TROISIEME PARTIE

LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

1. Présentation des crédits

Le budget d'équipement pour 1983 – section enseignement scolaire – s'élèvera à 3 962,50 MF en autorisations de programme (AP) et à 3 530,55 MF en crédits de paiement (CP) (1).

Par rapport aux dotations ouvertes en 1982, il sera en augmentation apparente de 14,54 % en AP et de 4,35 % en CP.

En fait, si l'on prend en compte les crédits transférés au titre de la création du fonds spécial de grands travaux (loi n° 82.669 du 3 août 1982) et de la dotation globale d'équipement prévue par le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le budget d'équipement pour 1983 sera en augmentation réelle de 26,71 % en AP et de 10,58 % en CP.

La décomposition par actions des dépenses en capital inscrites au projet de budget (cf. Introduction) laisse apparaître deux évolutions divergentes.

S'il est proposé de pratiquement doubler en 1983 la dotation réservée aux LEP au sein du budget d'investissement (+ 92 %) (cf. l'analyse des crédits en faveur de l'enseignement technique p. 58), inversement les autorisations de programme diminuent de 9,9 % pour les lycées, de 10 % pour l'enseignement pré-élémentaire, de 17,7 % pour l'élémentaire et de 57,7 % pour les collèges.

Par ailleurs, les crédits d'équipement du second degré seront en augmentation réelle de 28,2 %. Par nature de travaux, ces crédits (en autorisations de programme) se répartissent ainsi :

– 774 millions de francs (+ 21,1 %) seront consacrés à la **mainten-**
ance (cf. renvoi n° 1) ;

(1) Ces chiffres doivent être rectifiés compte tenu de la majoration de crédits adoptée par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération et proposant d'augmenter de 25 millions de francs en A.P. et de 20 millions de francs en C.P. les subventions d'équipement allouées par l'Etat pour les opérations de maintenance.

- 309 millions de francs (+ 10,55 %) à l'entretien stricto sensu ;

- 85 millions de francs aux économies d'énergie ;

- 1 798,5 millions de francs (+ 15,02 %) aux **constructions neuves** (cf. l'analyse de l'augmentation des capacités d'accueil dans l'enseignement technique) ;

- 1 052 millions de francs (+ 68,32 %) à l'équipement en **matériel** compte tenu de l'effort analysé précédemment (cf. p. 58 sq) en faveur du renouvellement du parc machine-outils (487,5 millions) ainsi que pour l'équipement en matériel informatique et audiovisuel (80 millions) ou du développement de l'équipement général des établissements (484,5 millions de francs soit une augmentation de 34,31 %) pour tenir compte des prévisions d'ouverture d'établissements en 1983.

2. Observations

L'analyse de l'évolution des crédits d'équipement de l'enseignement scolaire suscite quelques observations de la part de votre rapporteur.

En premier lieu, compte tenu de l'évolution probable des effectifs d'élèves, la régression des autorisations de programmes en faveur des collèges est tout à fait inquiétante. L'effort tout à fait satisfaisant proposé en faveur de l'enseignement technique court ne peut masquer ce problème.

Par ailleurs, votre commission avait pu souligner, dans le passé, la complexité du régime de propriété des établissements qui aboutissait à une situation où l'Etat n'avait pas intérêt à alimenter les crédits d'entretien locatif, puisque le gros entretien incombait aux communes qui, à leur tour, n'avaient pas intérêt à prendre en charge ces dépenses puisque les grosses réparations étaient de la responsabilité de l'Etat. L'absurdité d'une telle situation avait été soulignée par la Cour des comptes et posait d'importants problèmes de rénovation et d'entretien des constructions scolaires.

Il semble, pour l'avenir, que le projet de loi sur le transfert des compétences pourra clarifier ces procédures. En effet, la construction et l'entretien des lycées incombera exclusivement aux départements cependant que les communes auront les mêmes attributions en ce qui concerne les collèges.

Une telle évolution peut répondre aux vœux de votre rapporteur afin que soit opérée une meilleure classification des responsabilités de réparation des bâtiments entre l'Etat et les collectivités locales.

Enfin, l'annulation de 304 millions de francs d'autorisations de programme et de 176 millions de crédits de paiement doit nuancer sensiblement l'analyse des crédits d'équipement (1).

En effet, les crédits ainsi annulés représentent près de 10 % des autorisations de programme et 5 % des crédits de paiement. Ces annulations amputent à hauteur de 70 % les augmentations de dépenses en capital inscrites au budget de 1982 par rapport à 1981.

Pour 1983, il semble donc que la progression réelle des autorisations de programme (26,70 %) permettra seulement de compenser les annulations intervenues dans le budget pour 1982.

(1) Voir annexe.

TABLEAU DES ANNULATIONS DE CREDITS

Services	Chapitres	Autorisation de programme annulée	Crédit de paiement annulé
			Francs.
I. — BUDGETS CIVILS			
.....			
EDUCATION NATIONALE			
I. — ENSEIGNEMENT SCOLAIRE			
TITRE V			
Administration générale et formation continue.	56-01	18.000.000	13.750.000
Etablissements d'enseignement du second degré, établissements scolaires spécialisés, centres d'information et d'orientation. — Equipement en matériel	56-35	37.000.000	37.000.000
Totaux pour le titre V		55.000.000	50.750.000
TITRE VI			
Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du premier degré ..	66-31	62.500.000	15.500.000
Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du second degré, les établissements scolaires spécialisés et des écoles normales primaires	66-33	116.400.000	40 300.000
Etablissements d'enseignement du second degré, établissements scolaires spécialisés. — Crédits à répartir	66-93	70.000.000	70.000.000
Totaux pour le titre VI		248.900.000	125.800.000
Totaux pour l'enseignement scolaire		303.900.000	176.550.000

Le 9 novembre 1982, réunie sous la présidence de M. Geoffroy de Montalbert, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement scolaire, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial.

La commission a décidé de soumettre le budget de l'enseignement scolaire pour 1982 à l'appréciation du Sénat.