

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

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

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, *vice-présidents* ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, *secrétaires* ; M. Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 16), 1166 (tomes XII et XIII) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexe 12) (1982-1983).

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : LES RAISONS D'UN AVIS DÉFAVORABLE	2
CHAPITRE I : LES MOYENS DU SYSTÈME ÉDUCATIF EN FRANCE	4
1. — Le coût du système éducatif	4
A. — L'effort national : présente 6,2 % du PIB	4
B. — L'Education nationale ne représentait en 1976 que 54,6 % des concours financiers	5
C. — Les bénéficiaires du financement	6
2. — Les principales données du budget de 1983 des enseignements scolaires	7
A. — Les moyens en personnel : le retour à l'indigence	8
B. — Les crédits de fonctionnement : la stagnation	8
C. — Les crédits d'aide sociale : évolutions contrastées	10
D. — Les crédits d'équipement : la baisse quasi générale	10
E. — L'aide à l'enseignement privé : en attendant le SPULEN	11
3. — Réflexions sur les moyens et sur leur utilisation	11
CHAPITRE II : DIAGNOSTIC SUR L'ÉTAT DU SYSTÈME ÉDUCATIF	13
1. — Du bon usage des bilans	13
A. — Un document attendu : le rapport Bloch-Lainé	13
B. — Les conclusions accablantes du Professeur Laurent Schwartz	14
C. — Les mesures prises par le Ministère de l'Education nationale	17
2. — La lutte contre l'échec scolaire	18
A. — Les zones d'éducation prioritaires (ZEP)	18
B. — L'absence de dimension pédagogique	19
3. — La politique de formation des maîtres	20
A. — Les conclusions du rapport de M. André de Peretti	20
B. — La nécessité d'une action d'envergure en faveur des personnels du deuxième cycle	21
C. — Les mesures timides prises par le Ministère	22
4. — La permanence des errements anciens	23
A. — La politique chaotique des recrutements	24
B. — Le naufrage du collège unique	26
CONCLUSION : DÉCOURAGEMENT ET SCEPTICISME	30
EXAMEN EN COMMISSION :	
Audition de M. Alain Savary, Ministre de l'Education nationale	32
Présentation et adoption des conclusions du rapporteur	35
La commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'Education nationale pour 1983	37

« Les Gouvernements sont devenus trop petits pour résoudre les grands problèmes et trop grands pour trouver une réponse aux petits. »

Daniel BELL

Mesdames, Messieurs,

Pour la quatrième année consécutive, votre rapporteur a la charge d'analyser les crédits du Ministère de l'Education Nationale et de vous livrer ses réflexions et celles de ses collègues de la Commission des Affaires culturelles.

Ce n'est pas sans une certaine amertume qu'il va remplir sa tâche cette année. Votre Commission des Affaires culturelles a donné en effet un avis défavorable à l'adoption de ce budget.

Pourquoi cette position ?

D'emblée, votre Rapporteur tient à dissiper tout malentendu. Le rejet du budget de l'Education Nationale ne procède pas d'une hostilité particulière envers le Ministre actuel dont les qualités sont connues et appréciées, même des parlementaires de l'opposition.

Il ne s'agit pas davantage de sanctionner une politique de l'Education Nationale : cela supposerait qu'elle existât.

Depuis des années, votre Commission appelle l'attention des gouvernements successifs sur la gravité des maux qui frappent notre système éducatif.

Inlassablement, elle a dénoncé sa lente dégradation. Avec tristesse, elle a enregistré le divorce de plus en plus accusé entre l'Ecole et la Nation.

Votre commission ne s'est point bornée à jouer les Cassandre. Chaque fois qu'elle a été conduite à analyser un projet de budget, elle a toujours assorti ses critiques de solutions.

Qu'en est-il resté ? Quel compte en a-t-on tenu ? Votre rapporteur n'aura pas le mauvais goût de s'étendre sur ce point. Il n'est jamais flatteur de prêcher dans le Désert.

Pourquoi cette année la Commission des Affaires culturelles estime ne pas devoir adopter ces crédits alors que l'an dernier elle l'avait fait ?

C'est qu'en 1982 elle estimait que le Ministre — désigné en cours d'année — n'avait que partiellement la responsabilité de l'architecture de son projet. Au surplus, il comportait d'importants moyens supplémentaires.

Cette année, nous sommes loin des accents triomphants qui avaient accompagné la loi de finances pour 1982. Faisant le procès de la précédente gestion, on vantait alors le changement qui allait permettre au système éducatif de prendre son essor et de répandre ses bienfaits sur l'Ecole.

Aujourd'hui, on cherche, sinon à excuser, du moins à justifier par la dureté des temps, les baisses et les stagnations de toutes sortes. Ce qui resterait tolérable si les jalons d'une politique de l'éducation étaient posés, devient franchement inacceptable lorsque rien ne transparaît des choix budgétaires : aucune transformation significative, aucune priorité clairement définie.

Ce rejet doit être interprété comme un sévère avertissement que commande l'absence d'une politique de l'Education.

CHAPITRE PREMIER

LES MOYENS DU SYSTEME EDUCATIF

On rendra cette justice à votre rapporteur qu'il n'a pas découvert au printemps de 1981 les délices de l'opposition, dont les plus capiteux seraient la joie du détracteur et le plaisir des critiques infinies.

Avec son mode d'élection, la durée du mandat de ses membres, les Sénateurs mesurent les choses de plus haut et de plus loin, fruit des leçons d'une certaine expérience. L'analyse des crédits des enseignements scolaires n'aura pas de quoi surprendre. On y trouvera la même litanie des progressions et des diminutions, des hausses et des baisses, en francs courants, en francs constants et en pourcentage.

C'est la loi du genre. Il faut y sacrifier.

Cette année cependant, votre rapporteur a voulu étendre le champ de ses analyses. Il importe à l'heure où la décentralisation de l'éducation est envisagée, d'éclairer l'opinion plus qu'elle ne l'est sur le coût du système éducatif. *On verra en particulier que les crédits du Ministère de l'Education nationale, pourtant substantiels, ne sont pas les seuls à concourir au financement des dépenses de l'éducation.*

1. — *Le coût du système éducatif*

A. — *L'effort national représente 6,2 % du PIB*

Le Ministère a rendu publics cet été les résultats des comptes économiques de l'éducation et des formations. Si les chiffres portent sur l'année 1976, ils n'en sont pas moins significatifs par leurs ordres de grandeur et gardent aujourd'hui toute leur valeur.

En 1976, la collectivité française a dépensé en France métropolitaine 104,4 milliards de francs pour des activités d'éducation, pour la rémunération du personnel d'éducation en formation et pour l'achat de biens et services liés à l'éducation. Cette somme ne comprend pas les rémunérations des élèves ou stagiaires.

Les activités d'éducation comprennent : les activités d'enseignement qui peuvent être de type scolaire (cycle annuel suivi à plein temps), de tous niveaux, ou de type extra-scolaire (stages, cours du soir, formation continue), y compris la formation continue interne aux entreprises ou aux administrations ; les activités liées à l'enseignement (activités annexes), telles que l'administration générale de l'éducation, l'orientation scolaire, les cantines, les internats, la médecine scolaire, la recherche sur l'éducation et les bibliothèques universitaires.

Les biens et services liés à l'éducation comprennent : le transport scolaire, les fournitures et les livres scolaires, l'habillement et les loisirs liés à la fréquentation scolaire.

Les 104,4 milliards de francs dépensés en 1976 en France métropolitaine constituent la dépense intérieure d'éducation et représentent 6,2 % du Produit intérieur brut (1 678 milliards de francs). Ce pourcentage est identique à celui calculé pour 1974. Les administrations publiques françaises ont en outre dépensé 2,7 milliards de francs dans les DOM-TOM et 1,8 milliard de francs à l'étranger pour ces mêmes activités. Les financeurs nationaux (résidant en France métropolitaine) ont ainsi dépensé près de 108,9 milliards de francs pour des activités d'éducation ou des achats de biens et services liés. Les dépenses des collectivités locales, entreprises ou ménages des DOM-TOM, ne sont pas comptabilisées.

**B. — L'Education nationale ne représente que 54,6 %
du concours financier**

— Les administrations publiques assurent 85 % du financement total (France métropolitaine).

— Les ministères de l'Education et des Universités contribuent pour 54,6 % à ce financement total, en majeure partie sous forme de dépenses ou de subventions directes (à des établissements producteurs des activités d'éducation essentiellement). Les deux ministères ont versé également près de deux milliards de francs sous forme de bourses accordées aux ménages, et 1,7 milliard de francs sous forme de subventions aux collectivités locales pour les allocations de scolarité, le transport scolaire, ou pour des dépenses d'investissement. Les fonds de concours des collectivités locales pour les constructions d'établissements scolaires sont comptés en déduction des dépenses du ministère de l'Education. Les collectivités locales ont dépensé directement ou

sous forme de subventions 17,3 milliards de francs, mais en tenant compte des subventions qu'elles ont reçues de l'Etat, des fonds de concours et des bourses versées aux ménages, la dépense effectivement à leur charge est de 15,9 milliards de francs soit 15,3 % de la dépense intérieure d'éducation.

— *Les ménages ont versé 13,2 milliards de francs sous forme de droits d'inscription, de participations aux dépenses de cantine et d'internat, ou pour l'achat des fournitures et livres scolaires, pour l'habillement ou les loisirs scolaires et pour le transport scolaire.*

En déduisant les 2,3 milliards de francs de bourses reçues des administrations publiques, leur charge propre est de 10,9 milliards de francs, soit 10,4 % de la dépense intérieure d'éducation. Cette déduction peut paraître arbitraire, les bourses n'étant pas affectées directement à des dépenses scolaires. Toutefois, elles leur sont le plus souvent inférieures et leur attribution est conditionnée par la fréquentation scolaire. Cette déduction permet d'affecter le montant des bourses aux administrations qui les versent sans qu'il soit compté deux fois dans la dépense totale.

C. — *Les bénéficiaires du financement*

— Les « producteurs » d'activités d'éducation reçoivent 96 milliards de francs soit 92 % de la dépense intérieure d'éducation. Le reste, soit 8,4 milliards de francs, est utilisé à la rémunération du personnel d'éducation en formation (2 milliards de francs) et à l'achat de biens et de services liés à l'éducation (6,4 milliards de francs).

— Parmi les producteurs des activités d'éducation, les établissements publics producteurs d'activités annexes (CNOUS et CROUS, ONISEP, CNDP, INRP, ADEP, CEREQ) ont reçu 1,5 milliard de francs. L'Etat et les collectivités locales, comme producteurs des activités d'administration générale de l'éducation, d'orientation, de médecine scolaire, ont utilisé 1,8 milliard de francs.

— 92,6 milliards de francs vont à des producteurs d'enseignement, soit 89 % de la dépense intérieure d'éducation. Les producteurs d'enseignement peuvent également produire des activités annexes, notamment de cantine et internat.

— **Les établissements publics d'enseignement du 1^{er} et du 2^e degré représentent près des deux tiers du financement total reçu par les producteurs d'enseignement.** Les établissements publics d'enseignement supérieur comprennent les universités et les écoles publiques ayant une autonomie comptable. Certaines écoles de formation des cadres supérieurs de la fonction publique qui ne disposent pas de cette autonomie sont classés comme centre de formation interne des administrations. L'ensemble des établissements publics d'enseignement a reçu 71,1 milliards de francs, soit 76,7 % du financement total.

— **Les établissements privés à financement public prédominant (au moins 50 % des recettes proviennent des administrations publiques) représentent 11,4 % du financement total.** Il s'agit essentiellement d'établissements privés du premier ou du second degré.

Ce rapide examen, même s'il porte sur les chiffres de 1976, n'est pas moins significatif de la part relative du Budget de l'Education nationale sur l'ensemble des efforts consentis par la Nation en faveur des enseignements.

L'analyse des différentes dotations pour 1983 n'en prend que plus de relief.

2. — Les principales données du budget de 1983 des enseignements scolaires

Le budget de l'Education nationale du ministère de l'Education s'élèvera à 156,140 milliards de francs contre 137,291 milliards en 1983, soit une progression de 13,72 %. Rappelons que la progression du budget général s'établit à 11,8 % et que celle du budget civil sera de 12,5 %.

Si l'on prend en compte les transferts opérés au titre des dépenses ordinaires et des dépenses en capital qui modifient quelque peu la physionomie budgétaire, *la comparaison — en termes identiques — d'une année sur l'autre conduit à relever une progression de 14,9 %, légèrement inférieure aux progressions enregistrées en 1979 (15,5 %) et 1981 (15 %) et sensiblement moindre que celle de l'an dernier qui s'établissait, rappelons-le, à 17,3 %.*

La part qui sera consacrée aux enseignements scolaires représente plus de 90 % du budget total de l'Éducation nationale. Sur cette enveloppe, les dépenses des personnels constituent le poste le plus lourd : 89,6 % (y compris les pensions civiles). Ce pourcentage avait chuté de plus d'un point l'an dernier : 88,5 %. On dépasse en 1983 le taux record enregistré en 1981 : 89,5 %. A cette époque, la commission s'était vivement préoccupée de la rigidité accrue de ce budget et souhaitait un desserrement des dépenses de personnels : sa satisfaction aura été de courte durée.

L'analyse globale des différents postes du budget des enseignements scolaires, dont on trouvera une présentation dans les tableaux ci-après, fait ressortir certains traits :

A. — Les moyens en personnels : le retour à l'indigence

*Les moyens réels en personnels s'établiront à 4.447 emplois, déduction faite des soldes de créations et de suppressions d'emplois, des postes créés pour résorber l'auxiliariat et de la compression des crédits d'heures supplémentaires et de cours complémentaires, soit près de 4 fois moins que l'an dernier. Si l'on totalise les créations du collectif de 1981 et la loi de finances pour 1982, l'on obtient 30.000 emplois. Autrement dit, d'une année scolaire sur l'autre, les créations ont été divisées par 6,7. **L'euphorie aura été de courte durée et l'on retrouve les niveaux familiers des années 1978-1981.***

B. — Les crédits de fonctionnement : la stagnation

Les crédits de fonctionnement vont connaître une certaine régression par rapport à l'an dernier où ils avaient crû de 32 %. Pour 1983, la hausse — si l'on peut dire — sera de 1,6 % pour les collèges et de 4 % pour les lycées. La dépréciation en francs constants sera de l'ordre de 8 à 11 %, si les prix sont contenus l'an prochain et si les coûts de l'énergie ne progressent pas beaucoup, hypothèses que chacun trouvera hasardées. Il y a fort à craindre que ces dotations soient majorées au cours d'un collectif à moins que le ministre ne soit placé sous une bonne étoile et que l'hiver soit clément.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE 1980 A 1983

Section « Enseignements scolaires »

(En milliers de francs).

BUDGET VOTÉ	1980		1981		1982		1983 (*) (Projet du budget)	
	Millions F	%	Millions F	F	Millions F	%	Millions F	%
Dépenses ordinaires								
Personnel (y compris) pensions civiles	80 057	88,9	92 998 (+ 16,2 %)	89,5	107 982 (+ 16,1 %)	88,5	124 175 (+ 15,0 %)	89,6
Fonctionnement	3 540	3,9	3 938 (+ 11,2 %)	3,8	5 105 (+ 29,6 %)	4,1	5 240 (+ 2,6 %)	3,8
Subvention	3 891	4,3	4 036 (+ 3,7 %)	3,9	5 604 (+ 38,9 %)	4,6	5 639 (+ 0,6 %)	4,1
<i>Sous-total D.O.</i>	87 488	97,1	100 972 (+ 15,4 %)	97,2	118 691 (+ 17,5 %)	97,2	135 054 (+ 13,8 %)	97,5
Dépenses en capital (C.P.)	2 605	2,9	2 882 (+ 10,6 %)	2,8	3 383 (17,5 %)	2,8	3 531 (+ 4,4 %)	2,5
<i>Total - D.O. + C.P.</i>	90 093	100	103 854 (+ 15,3)	100	122 074 (+ 17,5 %)	100	138 585 (13,5 %)	100

NOTA : Les contours du budget de l'éducation nationale ne sont pas identiques en 1982 et 1983 du fait de transferts de crédits à d'autres ministères (la variation réelle du budget enseignement scolaire est de 14,97 %).

ÉVOLUTION DES DEUX SECTION'S DU BUDGET DE 1982 A 1983

(En milliers de francs).

	BUDGET 1982 (avant rectification en MF)	Budget 1983	Variation en %	
			apparente	réelle
Section Enseignements scolaires	122 074,1	138 584,9	+ 13,52	+ 14,97
dont - dépenses ordinaires	118 690,9	135 054,4	+ 13,78	+ 15,09
- dépenses en capital (C.P.)	3 383,2	3 530,5	+ 4,35	+ 10,57
Section Enseignements universitaires	15 217,2	17 555,5	+ 15,36	+ 15,36
dont - dépenses ordinaires	14 095,9	16 111,6	+ 14,30	+ 14,30
- dépenses en capital (C.P.)	1 121,3	1 443,9	+ 28,76	+ 28,76

C. — *Les crédits d'aide sociale : Evolutions contrastées*

— Les crédits d'aide sociale progresseront de 19,5 % contre 22 % l'an dernier. Si l'on analyse le contenu de l'enveloppe, on relève :

- que les crédits destinés aux transports scolaires régressent de 7 points (23,5 % en 1983 contre 30,6 % en 1982), *ce qui ne permet guère d'espérer que le taux de prise en charge par l'Etat s'élève au-dessus des 60 % et n'atteigne jamais le taux promis (en 1976, il est vrai) des 65 %*. Il est vrai aussi que les projets de décentralisation, en ce domaine, n'incitent guère le Gouvernement à faire des progrès. Le désengagement sur les collectivités territoriales est un moyen connu et éprouvé pour faire supporter par d'autres la gestion de la pénurie.

- que les crédits destinés aux bourses augmentent légèrement par rapport à l'an dernier : 17,2 % contre 14,2 %. Mais, à y voir de plus près, on s'aperçoit que cette hausse n'est pas aussi sensible. Les crédits supplémentaires sont destinés aux élèves de l'enseignement technologique dont la part de bourse passera de 168,30 F à 188,48 F, soit 12 %. En revanche, pour les autres élèves — près des 2/3 des effectifs — la part de bourse restera fixée au même taux qu'en 1980 (ce qui a d'ailleurs entraîné une diminution l'an dernier de 2,2 % de boursiers).

Les crédits destinés aux manuels scolaires qui avaient progressé en 1982 de 18,2 % sont purement et simplement reconduits au niveau atteint l'an dernier (188,1 millions). En d'autres termes, la baisse sera voisine de 10 %.

D. — *Les crédits d'équipements : la baisse quasi générale*

Les crédits d'équipement, avec 3,9 milliards d'autorisations de programme et 3,5 milliards en crédits de paiement *progressent respectivement de 14,5 % et de 4,3 %*, ce qui marque une légère inflexion à la hausse par rapport à l'an dernier en autorisations de programme, 13,5 %, mais une baisse en crédits de paiement, 16,9 %.

En comparant la part de ces autorisations de programme — qui sont les plus porteuses d'avenir — à l'ensemble des crédits civils d'équipement de l'Etat, on relève que les constructions scolaires ne représenteront en 1983 que 4,3 % contre 4,6 % en 1982, ce qui — en francs constants — traduit une dégradation de 6,3 %.

Au surplus, l'analyse des différents articles fait apparaître des évolutions pour le moins contrastées : si les crédits alloués à l'enseigne-

ment technique court progressent de 89 % (2,29 milliards), ils diminuent de 9,9 % pour les lycées, de 10 % pour le pré-élémentaire, de 17,7 % pour l'élémentaire et de 57,7 % pour les collèges. Faut-il y voir là aussi — comme pour les transports scolaires — le prélude à la décentralisation ?

E. — L'aide à l'enseignement privé : en attendant le SPULEN ?

Si l'an dernier le Gouvernement avait respecté la loi, cette année, il amorce une politique inquiétante de réduction des crédits destinés à l'enseignement privé qui n'augmenteront que de 10,2 %.

Seuls 500 nouveaux contrats pourront être signés (contre 2 000 en 1982). Le Gouvernement considère que la loi Guerneur arrive à son terme.

En réalité, le ministère a joué de malchance. Il affirme que la baisse des crédits d'une année sur l'autre est liée au fait qu'en 1982 d'importantes provisions pour hausses de rémunération avaient été inscrites et n'ont pas été consommées.

L'argument n'est pas sans valeur. Mais on peut alors se demander si, par une sorte de mouvement pendulaire, il n'a pas sous-estimé les majorations qui interviendront en 1983.

Fallait-il rassurer certains, proches sinon confondus, avec la majorité ? Est-ce le prélude à un désengagement progressif avant la venue du service public unifié et laïque de l'Education nationale, le fameux SPULEN ?

Faute d'informations plus précises, votre rapporteur se borne à présenter les faits, laissant à chacun la liberté de faire sa religion, si l'on peut dire.

3. — Réflexions sur ces moyens et sur leur utilisation.

Premier budget civil de l'Etat, premier aussi par le nombre d'emplois créés, le Budget de l'Education nationale n'en présente pas moins des aspects préoccupants : les crédits de fonctionnement et d'équipement stagnent tout comme l'aide aux familles.

Votre rapporteur aura garde cependant de s'en tenir aux seuls moyens.

Il avait eu la naïveté l'an dernier de croire qu'avec un accroissement de ceux-ci, le système éducatif trouverait les conditions d'un fonctionnement, sinon harmonieux, du moins convenable. Grande a été sa déception.

La rentrée scolaire de 1982 aura été marquée par une succession de « bavures » à un rythme soutenu et dans des proportions jamais atteintes !

L'administration de l'Education nationale a donné l'impression d'être agitée par une sorte de mouvement Brownien. Il ne s'agit pas pour votre rapporteur de demander raison à qui que ce soit, encore qu'il soit débitatif sur la manière dont ont été utilisés les nouveaux moyens votés l'année dernière.

Par delà cette situation, votre rapporteur s'interroge sur la façon qu'ont certains d'appréhender le système éducatif. S'il est vrai qu'une collectivité doit dégager les moyens d'une politique éducative, leur répartition, leur utilisation ne doivent-elles pas aussi entrer en ligne de compte ? Autrement dit, le qualitatif ne doit-il pas primer sur le quantitatif ?

CHAPITRE II

DIAGNOSTIC SUR L'ETAT DU SYSTEME EDUCATIF

1. — *Du bon usage des bilans*

A. — *Rapport de la Commission Bloch-Lainé : un document attendu*

Le brusque changement de pouvoir au printemps de 1981 a conduit les nouvelles équipes en place à *dresser un bilan de la période précédente*. Il était prévisible que le plus grand échec des trente dernières années soit cité dans les tous premiers à la barre de l'histoire.

La *Commission Bloch-Lainé* a consacré une partie de ses travaux à l'enseignement et au développement scientifique. Les enquêtes furent conduites par un universitaire éminent, **M. Laurent SCHWARTZ**, professeur de mathématiques à l'Ecole polytechnique, membre de l'Académie des Sciences, et dont les sympathies pour le nouveau pouvoir sont assez connues et affichées pour qu'on puisse en faire état.

Les conclusions de la Commission du bilan étaient doublement attendues :

— *l'échec du système éducatif est d'autant plus ressenti que l'oeuvre scolaire de la III^e République demeure dans la conscience collective et dans les consciences tout court, un titre de gloire de la France républicaine auquel sont attachés tous ceux qui aspirent à « dissiper les ténèbres de l'ignorance populaire. »*

Mais, pour avéré qu'il soit, *l'échec du système éducatif est néanmoins embarrassant, vu qu'il faut partager les responsabilités*. On pardonnera cette image : si depuis un quart de siècle, c'est la droite qui gouverne, au cours de la même période, c'est la gauche qui enseigne. Décocher des flèches, lancer des quolibets sur les titulaires successifs du ministère de l'Education nationale, est un procédé éprouvé qui permet à certains de garder bonne conscience, mais il est unilatéral et donc spécieux.

Comme certains ne s'y attendaient pas, le professeur Schwartz n'est pas tombé dans le piège. C'était d'ailleurs faire bon marché de sa rigueur scientifique et de sa probité intellectuelle.

B. — Les conclusions accablantes du rapport Schwartz.

Le rapport de la Commission du bilan, publié en octobre 1981, comporte deux types de contribution. Un rapport général publié séparément et qui procède des rapports sectoriels et des contributions particulières publiées sous l'autorité des membres entre lesquels les sujets étaient répartis.

Les quelques citations qui suivent sont extraites des *commentaires que le Professeur Laurent Schwartz a faits sur les enseignements élémentaires et secondaires.*

Pour la commodité de la lecture, votre rapporteur en a sélectionné par thèmes.

— la formation insuffisante des instituteurs

« Les instituteurs exercent bien et avec dévouement leur métier, mais beaucoup moins qu'autrefois. Par rapport aux nécessités de l'époque moderne, leurs connaissances sont parfois faibles ; bien qu'en principe ils doivent toujours avec le Bac ou plus, des responsables mathématiciens des universités, ayant participé à la formation d'élèves instituteurs, ont couramment remarqué que certains d'entre eux, une fraction non négligeable, n'avaient pas en mathématiques des connaissances allant au-delà de la classe de 3^e, et que, par exemple, un quart des élèves instituteurs n'auraient pas eu normalement leur place à l'Ecole Normale.

En outre, lorsque la vague démographique du « baby-boom » d'après 45 est arrivée à l'école primaire, c'est-à-dire dans les années 50, on a dû recruter précipitamment des instituteurs, sans avoir eu le temps de les former ; on a fait feu de tout bois, et une bonne partie des instituteurs ainsi recrutés n'ont pas en fait vraiment le niveau du Bac. La qualification des instituteurs est nettement moindre qu'autrefois. »

— le scandale des PEGC

« La plupart des PEGC sont d'anciens instituteurs, à qui on a donné une formation complémentaire, une minorité sont des étudiants

d'université; ils subissent cette formation complémentaire (connaissance et pédagogie), dans les centres régionaux de formation des professeurs de C.E.G., où ils sont salariés.

Mais, en outre, il y a des P.E.G.C. qui sont des instituteurs intégrés, c'est-à-dire choisis sur dossier (dossier d'exercice du métier d'instituteur), sont nommés élèves-P.E.G.C., ont un an de formation complémentaire interne, et sont définitivement P.E.G.C. bivalents (parfois, mais pas toujours, après une épreuve interne de C.A.P.C.E.G. dans une seule de leurs deux matières). Ceux-là, quelles que soient leurs capacités pédagogiques, comme instituteurs, ont souvent une compétence très faible dans les matières à enseigner. Nous avons reçu plusieurs lettres de ces P.E.G.C., anciennement bons instituteurs, qui montrent que les cas scandaleux ne sont pas des exceptions marginales! De bivalents, les P.E.G.C. ont rapidement été considérés comme polyvalents, on donne à enseigner n'importe quoi à n'importe qui! L'un d'eux, licencié d'anglais, a dû enseigner aussi, suivant les années, le Français, le Latin, le Grec, l'Histoire, la Géographie, le Travail manuel; un autre licencié d'anglais a dû enseigner l'Allemand, dont il ne connaissait pas un mot; un autre, instituteur intégré, a passé une épreuve de DEUG en gymnastique, mais enseigne en mathématiques et gymnastique; lors de l'introduction de la physique en 6^e (réforme Haby), moins du tiers des enseignants avaient fait de la physique (en dehors de leurs années de lycée, bien anciennes); lors de l'introduction de l'économie dans l'enseignement secondaire, on a demandé aux professeurs d'histoire de l'enseigner; une sorte de machine folle, emballée, s'est mise à tourner! »

— la politique absurde des personnels

« Autrefois, les enseignants de la 6^e à la terminale étaient licenciés, sinon agrégés. On ne peut pas toujours regretter le « autrefois »; mais quand même, l'université avait, les dernières années, de nombreux candidats au CAPES et à l'agrégation, et on baissait le nombre de postes offerts! Nous nous sommes forcés à écrire froidement ces chiffres, sans colère apparente, mais ils sont accablants! On a appelé cette partie de la réforme Haby de 1975 (le cadeau de 32 300 postes de P.E.G.C. aux instituteurs pour 1975-80) la réforme Peter. On connaît le principe de « Peter » qui dit que tout individu occupe le métier correspondant à son premier niveau d'incompétence; en effet, tant qu'il est compétent, il est régulièrement promu; dès qu'il atteint son premier niveau d'incompétence, il cesse d'être promu, mais il reste à son poste et occupe donc tout le reste de sa vie un poste à son premier niveau

d'incompétence. Il fallait donner aux instituteurs des promotions et une carrière, qu'ils méritaient amplement ; il était anormal, pour les promouvoir, de les faire enseigner dans des collèges. »

— la réforme du système éducatif mal engagée a échoué

« La réforme Haby a été appliquée avec une très grande brusquerie, sans préparation psychologique ni pédagogique des enseignants, sans les moyens pédagogiques et matériels nécessaires. Le rapport général montre comment elle a, en fait, échoué en grande partie dans ce qui était son but fondamental : donner à tous les enfants une formation culturelle valable jusqu'à 16 ans. Une partie importante des enfants redoublent le C.P. de l'école primaire et ne savent pas lire à la fin de cette première année ; ils forment le noyau d'une couche d'enfants qui vont redoubler plusieurs fois dans l'école élémentaire, ou entrer au collège sans réelle possibilité d'en suivre l'enseignement, n'iront pas jusqu'au bout du collège et en seront « doucement » expulsés, après le 5^e, vers le C.P.P.N. et C.P.A. à formation professionnelle très imparfaite, etc. Les enseignants de collège n'arrivent pas à établir la communication avec eux. »

— les responsabilités de la dégradation sont écrasantes. Elles sont partagées entre le Gouvernement et le SNI-PEGC.

« La responsabilité la plus grave appartient aux gouvernements des dernières années. Ils ont trouvé normal de baisser systématiquement le niveau de formation des enseignants des collèges, en descendant de l'agrégation ou du CAPES au CAPCEG, quand ce n'était pas au Bac ! Cela faisait faire à l'Etat une économie substantielle, car un PEGC est moins payé qu'un certifié ou agrégé et à un horaire d'enseignement plus élevé (21 heures au lieu de 18 heures pour le capésien, 15 heures pour l'agrégé). Des économies substantielles, aux dépens de l'ensemble des enfants. Mais une responsabilité très lourde retombe aussi sur le syndicat S.N.I.-P.E.G.C.

« Il a choisi ici, aux dépens du niveau des maîtres et de la formation des enfants, de s'adjoindre les P.E.G.C., de mordre sur les enseignements au-delà de l'école élémentaire, par la même de mordre sur un autre syndicat, le S.N.E.S., Syndicat National des Enseignants du Second Degré, groupant, dans la F.E.N., les professeurs des lycées, et les professeurs certifiés et agrégés des collèges. »

« Le S.N.I.-P.E.G.C. a ainsi, alors qu'il demande, depuis des années, une formation de niveau très élevé pour les maîtres (niveau Maîtrise d'université pour tous), pratiquement sacrifié son idéal de formation des maîtres, dans un but de puissance politique et sociale. Bien sûr, ce n'est pas le S.N.I.-P.E.G.C. qui a fait tout cela, mais il l'a très bien accepté et même favorisé, et sans faire de procès d'intention, il y a collaboré, en réclamant toujours une augmentation de la proportion des P.E.G.C. et des instituteurs intégrés dans les collèges. C'est infiniment regrettable. Il a laissé se dégrader l'image de marque des maîtres. La 3^e République a respecté ses maîtres, notamment ses instituteurs, artisans de l'éducation pour tous, mais aussi constructeurs de la République. Aujourd'hui l'opinion publique ne respecte plus les instituteurs et maîtres de collèges (elle porte d'ailleurs là elle-même une responsabilité dans ce qui s'est passé, on a les maîtres qu'on mérite). Les maîtres sont mal payés, souvent les pouvoirs ont tout fait pour diminuer le prestige qu'ils méritent et dont ils ont besoin (prestige lié au salaire, prestige qui n'est pas seulement le salaire); mais les maîtres ont aussi perdu leur prestige parce que trop d'entre eux ont cessé d'être compétents. Par son attitude, le S.N.I.-P.E.G.C. a ainsi indirectement contribué, ce qui est paradoxal, à gonfler les effectifs de l'enseignement libre ! »

C. — Les mesures prises par le ministère de l'Education nationale

Ces extraits montrent que le **Professeur Laurent Schwartz** a fait preuve d'une grande lucidité associée à un courage certain. Au lieu de susciter, comme aurait pu l'espérer un débat de fond, la publication du rapport ne valut à son auteur que des volées de bois vert. Interrogé par votre rapporteur, le ministre de l'Education nationale a tenu cette réponse :

« Le ministre de l'Education nationale n'a pas à se prononcer directement sur les propositions et appréciations formulées dans un rapport au Premier ministre même si ce rapport a naturellement fait l'objet d'une lecture attentive au sein de son département.

Les problèmes évoqués par M. Laurent Schwartz ont été ou sont l'objet de réflexions au sein du ministère. Certains d'entre eux comme celui de la formation ont déjà fait l'objet de mesures précises. D'autres, comme celui du collège, sont encore examinés au sein de commissions.

Le ministre de l'éducation nationale, s'appuyant sur les propositions des commissions qu'il a instituées auprès de lui, notamment celles présidées par M. de Peretti et M. Legrand, veille à la préparation et à la mise en œuvre de mesures permettant de renforcer la lutte contre l'échec scolaire et les inégalités au sein de l'école et d'améliorer la formation initiale et continue des enseignants. »

On rendra cette justice au ministre qu'il n'a pas laissé tomber aux oubliettes ce rapport, même si, pour d'évidentes raisons, il ne l'a pas dit ostensiblement pour ne pas remettre en cause le pacte qu'il a passé implicitement avec les syndicats. Un certain nombre de mesures ponctuelles ont été prises. S'inscrivent-elles dans une stratégie ?

2. — La lutte contre l'échec scolaire

A. — Les zones d'éducation prioritaires.

Dès sa prise de fonction, le ministre de l'Education a adressé le 1^{er} juillet 1981 une circulaire aux recteurs dans laquelle il expliquait que les nombreuses créations de postes inscrites alors au budget devaient contribuer à « *corriger les inégalités dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé.* »

Il s'ensuivit la création de zones d'éducation prioritaires (le ZEP), pour les collèges et les LEP où ont été concentrés des moyens supplémentaires en professeurs, conseillers d'éducation, professeurs d'éducation physique, etc.

Deux séries de critères sont utilisés :

-- *pour les collèges*, les recteurs doivent tenir compte de l'implantation géographique, de la composition socio-économique des familles, de la présence d'enfants étrangers non francophones, des retards scolaires, de la part des élèves des CPPN et CPA par rapport à l'ensemble des élèves, des abandons de scolarité au niveau des collèges.

— *pour les LEP*, étaient pris en considération : la densité des réseaux au sein des districts scolaires et des départements, des retards enregistrés et des taux de sortie en cours de scolarité.

B. — *L'absence de dimension pédagogique.*

D'importants moyens ont été dégagés au cours de l'année scolaire 1981-1982 mais l'on s'interroge sur la valeur de cette politique en raison de la modestie des crédits prévus pour 1983.

Au risque d'énoncer un truisme, votre rapporteur pense que pour porter des fruits, l'action doit être conduite avec un minimum de continuité.

A ce premier handicap, s'en ajoute un autre beaucoup plus grave à nos yeux : **l'absence de dimension pédagogique du projet.**

Certes, dans ses instructions, le ministre concluait que le succès de l'action entreprise suppose « *la définition puis le suivi d'objectifs pédagogiques réalistes.* »

Votre rapporteur se demande si l'on y est réellement parvenu. L'échec scolaire ne s'alimente pas d'une simple absence de moyens matériels. Il faut une démarche d'ensemble où la pédagogie doit occuper la place centrale. Or, la doctrine est loin d'être fixée : depuis le plan Langevin-Wallon qui suggérait l'institution de « sections de rattrapage », d'autres systèmes de compensations ont été proposés avec plus ou moins de bonheur (comme les actions de soutien de la réforme Haby dont on peut dire aujourd'hui qu'elles ont échoué complètement).

On distingue mal la direction que le Gouvernement entend donner à sa politique en cette matière. Une querelle de doctrine oppose les tenants d'une « école inégalitaire » qui donnerait plus à ceux qui ont moins, à d'autres qui n'y voient qu'un pis aller.

La notion d'handicap socio-culturel est très relative (comme l'a montré une récente lettre du professeur Louis Legrand). Pour beaucoup, elle est prisonnière d'une hiérarchisation des univers et des pratiques culturels de milieux sociaux différents.

Si le mal existe, les thérapeutiques divergent, la démarche généreuse du ministère laisse perplexe. *Vouloir en finir avec l'échec scolaire conduit naturellement à redéfinir l'école dans ses finalités et dans la vie de tous les jours.*

On trouve difficilement des indications sur ces points dans les déclarations du ministre, comme dans son projet de budget, à l'exception peut-être de la politique de formation des maîtres.

3. — La politique de formation des maîtres

Le ministère de l'Éducation a pris, au cours du printemps une série de mesures relatives à la formation continue des maîtres. Le dispositif arrêté s'inspire de certaines propositions de la commission animée par **M. André de Peretti** qui a déposé son rapport en février 1982. Avant d'analyser le contenu des mesures prises par le ministère en ce domaine, il convient de rappeler les principales conclusions du rapport sur la formation des maîtres.

A. — *Les conclusions du rapport de M. de Peretti*

La commission de la formation des personnels de l'Éducation nationale a rendu publiques ses propositions le 22 février 1982. Elle était chargée selon la lettre de mission du ministre :

- d'établir un bilan de la situation actuelle,
- de définir les rôles respectifs des différents centres de formation existants en précisant notamment la part qui semble devoir revenir aux universités et celle qui revient aux centres de formation propres,
- d'examiner les procédures spécifiques de formation complémentaire,
- de faire des propositions précises sur le contenu et les modalités des stages de formation initiale et de formation continue.

Le rapport évoque d'emblée la nécessité de mettre en place une politique de formation initiale et continue à la mesure des besoins professionnels des personnels concernés pour répondre aux urgences d'adaptation et de progrès du système éducatif français.

La commission reconnaît que si de nombreux efforts en faveur de la formation au métier et du perfectionnement en cours de service des personnels ont été réalisés, ils n'avaient pas toujours reçus les aides ou les extensions nécessaires. Cependant des mesures intéressantes ont été prises depuis quelques années, pour le premier degré, mais à moindre titre pour le second degré, et encore plus rarement pour l'enseignement supérieur.

Les différentes formations restaient cependant partagées (ou éparpillées) entre de multiples centres ; elles étaient conçues de façon disjointe, selon des modalités trop différentes. Il en résultait des cloison-

nements et des différenciations sinon des inégalités regrettables entre les catégories de personnels, enseignants ou non-enseignants.

A cet égard, le rapport de M. de Peretti s'inscrit dans une perspective globale d'ouverture, de démocratisation et de régionalisation de la politique des formations.

Il donne une importance centrale à la formation continue des personnels, notamment des enseignants, et pose comme principe *l'octroi d'un congé de formation de deux semaines par année.*

B. — *La nécessité d'une action d'envergure en faveur des personnels du deuxième cycle.*

La commission d'étude a élaboré des propositions pour toutes les catégories de personnels. En raison de leur nombre, votre rapporteur se bornera à évoquer ici celles qui lui semblent importantes puisqu'elles concernent directement *les collèges et les lycées.*

— Pour les professeurs de collèges, les auteurs du rapport écrivent :

« Pour que le 1^{er} cycle puisse jouer son rôle d'orientation, il semble souhaitable qu'il soit le lieu de rencontre de plusieurs corps d'enseignants. Le collège ne peut être annexé ni par les écoles, ni par les lycées : pas davantage il ne peut constituer une entité radicalement autonome, il lui reste à être l'espace scolaire où s'interpénètrent de lycée et l'école et à disposer des modalités de fonctionnement actuellement à l'étude de la commission L. Legrand. »

Comme M. Laurent Schwartz, la commission dénonce les effets pervers de la co-existence actuelle des certifiés et des P.E.G.C., en particulier la cohabitation de personnels ayant des statuts et des horaires différents.

La commission estime qu'il faut des professeurs bivalents dans les collèges en précisant que *« la bivalence au rabais n'est pas une solution »*. Elle considère que les professeurs bivalents devraient avoir une formation aussi longue que celle des professeurs certifiés et sanctionnée par une maîtrise. La maîtrise serait constituée par l'obtention de certificats. Les bivalents ayant une formation équivalente en durée et

en diplômés à celle des professeurs certifiés spécialisés. Il n'y aurait qu'un seul corps de certifiés.

— Pour les personnels enseignants des lycées, la commission propose : l'unification de tous les professeurs dans le statut des actuels certifiés. Elle recommande la transformation de l'agrégation en concours interne et elle considère que « *l'accroissement du nombre de postes d'agrégés est indispensable dans la perspective d'une amélioration significative des qualifications* ».

Toute proposition de réforme entraîne inévitablement des controverses. Votre Rapporteur se gardera d'alimenter un débat déjà fort nourri même s'il ne peut cacher ici son hostilité à la suppression de l'agrégation comme concours externe.

Retenons surtout que la commission de Peretti propose l'unification progressive des corps enseignants des collèges et des lycées et la mise en place d'une politique des personnels cohérente.

On va voir que le ministère n'a tenu que très partiellement compte de ces propositions.

C. — *Les mesures timides prises par le ministère*

Les réformes proposées par la commission de Peretti sont vastes et ambitieuses.

On pouvait difficilement attendre pour la rentrée de 1982 que des mesures importantes soient arrêtées puisque les conclusions de la commission de M. Peretti n'ont été connues qu'au début de l'année.

Notons la création *des missions académiques à la formation des personnels de l'éducation nationale*. Chaque mission, dirigée par un universitaire sera chargée de préparer un programme de stages de formation, à l'échelon de l'académie, sur la base d'une analyse précise des besoins locaux. Corrélativement, le programme général des stages, d'inspiration centralisée a été supprimée.

Si l'on excepte ces deux décisions concrètes, les autres mesures restent à l'état de virtualité et sont conditionnées par l'existence de moyens disponibles, ce qui reporte vraisemblablement à 1984 la première application sérieuse.

Pour votre rapporteur, la mise en œuvre de la politique de la formation continue des maîtres constitue *un mauvais présage pour la suite*.

A quoi bon constituer des groupes d'études, élaborer des politiques ambitieuses et sophistiquées si l'on ne dispose pas de quelques moyens pour les mettre en œuvre ?

L'affaire de la formation continue des maîtres est un cas typique. De bonne foi, votre commission avait cru que le ministre allait, sur la base de ces propositions, engager des actions qui constituent le préalable à toute politique éducative de qualité. On pourra réformer les structures des établissements, rénover la pédagogie, modifier les programmes, aménager les examens, rien de sérieux ne serait fait si le système éducatif ne dispose pas au départ de maîtres formés en conséquence. **Sans parti pris, ni volonté de dénigrement, votre commission constate que le montage a accouché d'une souris.**

Ce serait un moindre mal si la politique générale de recrutement des personnels, dont la formation continue n'est qu'un élément, n'était des plus critiquables.

Ce n'est d'ailleurs pas le seul point sur lequel le ministère persiste dans les errements anciens.

Au risque d'avoir le sentiment de se répéter, d'une année sur l'autre, votre rapporteur se doit d'évoquer les problèmes les plus aigus.

4. — La permanence des errements anciens

La lecture des rapports de l'Assemblée nationale consacrée au budget de l'Éducation de 1983 n'ayant donné du système éducatif qu'une image somme toute assez flatteuse, votre rapporteur, par souci de la vérité, tient à rappeler certaines réalités que la grâce du 10 mai n'a pas encore touchées.

Il le fera d'autant plus aisément que ses précédents rapports témoignent qu'il ne s'est pas découvert une vocation de procureur depuis le changement de Gouvernement.

L'exemple le plus significatif est sans doute la politique des personnels.

A. — *La politique chaotique des recrutements*

Il n'est pour ainsi dire pas une année, où votre commission n'a consacré, ne fût-ce que quelques lignes, à la politique de recrutement des personnels. En 1981, alors que M. Christian Beullac détenait le portefeuille de l'Éducation nationale, votre rapporteur, au nom de la commission unanime, écrivait que le recrutement des personnels avait été escamoté depuis 10 ans :

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

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

Votre rapporteur demandait que l'on tire les leçons des expériences passées et que l'on organise un recrutement de façon cohérente.

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

— les titularisations d'auxiliaires sans contrôle d'aptitude se poursuivent (4 400 en 1981) ;

— le recrutement d'auxiliaires persiste à un niveau élevé (2 400 pour 1981) ;

— le recrutement de qualité par la voie des concours (agrégation, C.A.P.E.S., C.A.P.E.T.) stagne dans des proportions inquiétantes et cela depuis quatre ans (2 800 postes au total en 1981). »

Que faut-il retrancher de ces observations deux ans après ? Le budget de 1983 comporte, terme pour terme, les mêmes défauts en les aggravants :

— *4 190 maîtres auxiliaires seront titularisés au 1^{er} septembre 1983, dans le corps d'adjoints d'enseignement, de P.E.G.C. et P.C.E.T. Ils font suite aux quelques 6 000 auxiliaires titularisés à la rentrée de 1982.*

— *Le recrutement d'auxiliaires n'a pas été interrompu, contrairement aux assurances ministérielles. A la rentrée de 1981, 7 150 nouveaux maîtres auxiliaires ont été recrutés, et encore ce chiffre ne comporte pas les recrutements de la rentrée de 1982 !*

— *Le recrutement normal, par la voie des concours, (agrégation, C.A.P.E.S. et C.A.P.E.T.), après avoir été relevé l'an dernier à 3 300, n'atteindra pas les 1 500 postes en 1983.*

Les mesures de titularisation prise par le ministère en faveur des maîtres auxiliaires sont annulées par de nouveaux recrutements. Le pourcentage de maîtres auxiliaires, par rapport à l'effectif total des personnels enseignants des lycées et des collèges qui était tombé à 10,9 % en 1979 — chiffre le plus bas depuis 1972 — remonte progressivement. Il était de 11,2 % en décembre 1981.

On cherchera vainement une cohérence dans de telles mesures. Qui peut sérieusement soutenir qu'il est de bonne politique de créer une année 30 000 postes et six fois moins l'année suivante ?

En 1981 et en 1982, le ministère a été conduit à prendre des mesures exceptionnelles pour les différentes épreuves des concours comme la dispense de stages pratiques ou de certaines épreuves orales... En 1983, la pause étant ce qu'elle est, les candidats qui n'auront pas eu la chance de s'engouffrer dans le flot de l'an dernier devront subir les rigueurs du barrage.

Rien n'est organisé de manière prospective. *Les recrutements sont fondés sur des prévisions démographiques à très court terme : une ou deux années au maximum.* On s'aperçoit alors, dans les premiers jours de la rentrée, qu'il faut recruter à la hâte des professeurs dans telle discipline et des instituteurs pour telle école. Qu'importent les conditions pourvu que les élèves aient une personne adulte en face d'eux...

Ces brèves observations montrent à l'évidence que le nouveau ministère — malgré les bonnes intentions dont il est prodigue — ne fait guère mieux que ses devanciers.

La politique des recrutements est encore à faire et ce n'est pas en 1983 que les bases seront jetées.

B. — *Le naufrage du collège unique et la reconstitution des filières*

Ce n'est pas sans tristesse que votre commission a vu les collègues se désagrèger chaque année davantage. Dans la première partie du rapport, on a rappelé en quels termes le professeur Laurent Schwartz faisait le bilan de la situation. Les choses ont-elles beaucoup changé depuis ? Apparemment non. L'une des causes majeures de ce qu'il faut bien appeler un naufrage étant *l'absence de professeurs qualifiés*, les quelques pages qui précèdent montrent que le Gouvernement actuel, pas plus que les autres, n'a pas pris les mesures nécessaires pour porter les remèdes que commande la situation.

L'on se souvient que l'un des buts premiers de l'institution du collège unique était — déjà — la lutte contre les inégalités dans le cursus scolaire. Avec le recul nécessaire, on observe, après 7 ans d'application, que les filières qu'on avait supprimées se sont subrepticement reconstituées.

Une enquête exhaustive sur l'origine socio-professionnelle des élèves de l'enseignement du second degré a été conduite, au cours de l'année scolaire 1980-1981, couvrant les classes de 4^e et de seconde de l'ensemble des établissements publics privés.

Les inégalités sociales dans le *cursus* scolaire et les différentes modalités de sélection par redoublements et orientations successives se manifestent dans les glissements de structure sociale observée entre les différentes classes et types de formation enquêtés. Arrivent en classe de 4^e des élèves qui ont été maintenus dans l'enseignement général du second degré à l'issue du premier palier d'orientation de fin de 5^e ; les autres modalités de scolarisation (outre le redoublement) peuvent être l'enseignement professionnel (C.A.P. ou apprentissage) ou pré-professionnel (C.P.P.N.). *Ainsi le recrutement social des niveaux assurant une formation professionnelle se fait notablement plus que pour les classes de 4^e parmi les élèves d'origine ouvrière, par le biais de sélection et d'élimination opérée bien souvent dès les premières années de scolarité.*

Le second niveau faisant l'objet de l'enquête se place après le second palier d'orientation de *fin de 3^e*. A ce niveau se situe l'orientation soit vers l'enseignement supérieur, soit vers l'enseignement professionnel court de B.E.P. L'ensemble des classes enquêtées se hiérarchisent ainsi selon deux pôles, formations générales et formations technologiques, et selon le degré d'avancement dans le cursus scolaire : *les élèves d'origine ouvrière sont plus représentés dans l'enseignement professionnel que dans l'enseignement général (mais aussi plus en C.E.P. et C.P.P.N. qu'en B.E.P.) et plus en 4^e qu'en seconde.*

L'ensemble des élèves entrant désormais en 6^e et poursuivant leur scolarité au collège dans des classes « indifférenciées ». Or, outre le mode de constitution des différentes divisions à l'intérieur d'un établissement et le maintien des classes préprofessionnelles de niveau, le jeu des options offertes en 4^e établit des disparités parmi les élèves des classes indifférenciées.

Une analyse très synthétique des choix d'options réalisés par les élèves issus de chaque groupe social fait ressortir les caractères suivants :

On relève l'inégale répartition sociale des choix *d'option unique* : *1/4 des élèves issus des classes favorisées ne choisit qu'une seule option contre plus d'un élève sur deux d'origine ouvrière ou agricole.* Il faut ajouter que parmi ces derniers l'option unique sera, plus souvent que parmi les premiers, un renforcement de la première langue vivante. Les disparités entre collèges, s'exprimant par l'inégalité de l'offre de formation, sont à ce niveau d'analyse, un facteur explicatif important mais sans doute insuffisant pour rendre compte de la répartition sociale des choix d'option unique.

Par ailleurs, *une part non négligeable des élèves de 4^e n'étudie qu'une seule langue vivante : ils ont choisi d'approfondir la première langue commencée en 6^e, une option technologique ou une langue morte. En principe la totalité des collèges propose deux langues vivantes. Or, la proportion d'élèves qui n'étudient pas de seconde langue vivante passe de 5 % parmi les enfants de cadres supérieurs à 17 % des enfants d'ouvriers et culmine en milieu agricole.*

Plus du quart des élèves étudie une langue morte (en majeure partie en association avec une option de langue vivante), mais cet enseignement semble se maintenir dans le bagage culturel des enfants des milieux favorisés (du moins à ce niveau du système éducatif) puisque

55 % des enfants de professions libérales et cadres supérieurs reçoivent un enseignement de latin et/ou de grec (et 60 % des enfants de professeurs) contre 18 % des enfants d'ouvriers.

On sait que pour lutter contre les inégalités, le ministère a mis en place des P.A.E. (projets d'action éducative). Définis dans une note du 24 août 1981, renouvelée le 11 juin 1982, ils ont pour but d'encourager l'ensemble des membres de la communauté scolaire (élèves, enseignants, personnel non enseignant des établissements, parents) et tous ceux qui ont des responsabilités en matière d'éducation (responsables d'associations et d'organismes culturels, élus locaux...) à se concerter pour définir des activités répondant aux besoins réels des élèves et adapter l'action éducative à leur diversité.

4 500 établissements sur 7 000 concernés — 67 % — ont reçu des aides. Dans 1 800 établissements, plusieurs équipes enseignantes ont reçu des aides complémentaires.

Même s'il est prématuré de dresser un bilan, on peut répartir les P.A.E. en trois catégories :

— *les projets de type 1* permettent d'ouvrir l'enseignement, de le rendre plus concret, de pratiquer une pédagogie diversifiée adaptée aux élèves concernés. Dans leur quasi-totalité, ils reposent sur des activités pluri-disciplinaires cependant que nombre d'entre eux servent de cadre à une organisation nouvelle de l'emploi du temps et au développement du travail autonome.

— *les projets de type 2* ont suscité dès cette année des tentatives d'analyse des besoins éducatifs et culturels des élèves, à l'école et hors de l'école. Un nouveau regard a été porté dans bien des cas sur les difficultés des jeunes. Des activités hors du temps de classe ont été proposées : activités culturelles ou socio-culturelle mais aussi diverses formes de tutorat, d'aide au travail scolaire permettant de compenser des handicaps souvent insurmontables pour les plus défavorisés.

— *les projets de type 3* ont suscité des initiatives très diverses d'embellissement et d'aménagement du cadre de vie scolaire (fresques, abords, aménagement de foyer, de CDI...) et suscité une large collaboration avec les services techniques municipaux, des architectes et les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

L'an dernier, votre rapporteur avait salué telle initiative qui succédait à celle, plus modeste, des PACTES.

Signe de la dureté des temps, ces actions ne connaîtront pas de progression en termes budgétaires pour 1983 : les crédits inscrits au budget de 1983 resteront inchangés (70 millions de francs) par rapport à 1982 pour les collèges, les lycées et les E.N.P. Seules les L.E.P. bénéficieront de moyens nouveaux (5 millions de francs).

Là, comme ailleurs, on remarque que les intentions, si bonnes soient-elles, ne trouvent pas toujours dans les moyens budgétaires les prolongements attendus.

C'est d'une certaine manière revenir à la question liminaire que votre rapporteur se posait : quel budget pour quelle politique ?

CONCLUSION : DÉCOURAGEMENT ET SCEPTICISME

Avec sa manière prudente et presque timide, son refus des éclats et des positions tranchées, le ministre de l'Éducation nationale déconcerte.

Dix-huit mois d'exercice du pouvoir ne permettent pas d'en savoir plus sur ses objectifs et sur sa stratégie.

L'an dernier, pour d'évidentes raisons, votre rapporteur s'était satisfait de l'énoncé de principes vagues et généraux. Peut-il l'admettre aujourd'hui alors que des pans entiers de la politique éducative demeurent dans l'ombre des groupes d'études et des commissions de réflexion ? L'école primaire, les collèges, les lycées, la carte scolaire, le caractère des établissements, le statut des personnels, les activités périscolaires... Aucune ligne directrice ne se dessine, aucun fil conducteur n'est proposé.

Une telle stratégie procède de la volonté d'apaiser les craintes qu'ont certains des changements, cela n'est pas douteux. On sait d'expérience que les usagers du système éducatif voudraient bien que l'école change, mais qu'ils sont les premiers à tempêter dès qu'une mutation leur est proposée.

Votre rapporteur sait aussi qu'il est vain de vouloir brusquer les choses et il ne reprochera pas au ministre de ne s'être pas lancé tête baissée dans des réformes. On a trop vu ce qu'il en a coûté d'hier et ce qu'il en coûte aujourd'hui encore. Votre rapporteur partage aussi son souci, maintes fois exprimé, de faire le point complet des problèmes avant de s'engager.

Mais il arrive un moment où, faute de définir un cadre et des lignes directrices, on risque de tomber dans l'attentisme et, plus grave encore, dans l'incohérence.

La concertation, loi d'airain du nouveau gouvernement, trouve à un moment des limites. S'il est louable et même souhaitable de prendre l'avis des différents acteurs d'une collectivité, l'État, le Gouvernement, ses ministres ont une responsabilité supérieure : faire les choix, et trancher entre les aspirations particulières et les désirs catégories.

Certes, l'Éducation nationale a ceci de particulier qu'elle est une communauté infinie et qu'une réforme n'a aucune chance sérieuse d'aboutir faute d'être acceptée.

Mais à qui fera-t-on croire qu'il faut des années pour étudier certains problèmes alors que le système éducatif passe pour un des domaines où la somme des rapports, des expertises, des analyses de toute sorte est des plus abondantes, sinon des plus touffues ?

Votre commission des Affaires culturelles doute que le ministre de l'Éducation nationale suive le bon chemin. A trop hésiter à tracer des perspectives, à avancer des priorités ; à force de reculer les échéances, à moyen et à long termes, mais aussi à ne pas honorer les échéances à court terme comme la rentrée et le budget, l'enthousiasme et l'espoir ont fait place au découragement et au scepticisme.

EXAMEN EN COMMISSION

1. — Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale

Réunie le 3 novembre 1983, sous la présidence de M. **Léon Eeckhoutte** président, la commission a entendu M. **Alain Savary**, ministre de l'Éducation nationale sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de budget pour 1983.

Dans l'exposé de ses grandes orientations, M. **Alain Savary** a indiqué que ses crédits, passant de 137 milliards de francs en 1982 à 156 milliards en 1983, augmenteront de 13,7 %. L'Éducation nationale demeure prioritaire, malgré l'austérité budgétaire qui prévaut. Elle représente, en termes financiers, 17,7 %, soit le premier budget civil. Sur le total, 87 % des dépenses seront affectées aux personnels. 5 839 emplois sont créés, dont 5 350 seront effectivement disponibles. L'enseignement privé verra ses moyens croître de 10,3 % et bénéficiera de 500 créations de postes. La priorité donnée déjà l'an dernier à la titularisation des auxiliaires est reconduite cette année.

Les bourses et l'aide sociale verront leurs dotations progresser respectivement de 17,5 % et de 19,3 %. Quant aux crédits d'équipement (hors recherche), ils augmenteront de 15,2 %. A ce titre, les L.E.P. seront les mieux dotés, puisque les crédits prévus s'élèvent à 320 millions contre 165 en 1982.

Les crédits de fonctionnement ont été stabilisés à 6 %, ce qui permettra de faire face, au moins dans un premier temps, aux dépenses les plus urgentes.

Dans la discussion générale qui s'ensuivit, **M. Paul Séramy, rapporteur des crédits des enseignements scolaires** a émis des réserves sur la dernière rentrée qui avait montré qu'un accroissement massif des moyens du système éducatif n'entraînait pas nécessairement un meilleur fonctionnement. Il a déploré que des solutions aux problèmes de fond — collèges, lycées, malaises du corps enseignant — s'enlisent dans des groupes d'études et de travail qui n'aboutissent guère.

A cet égard, il s'est enquis des délais d'achèvement des principales commissions de réforme conduites par MM. Legrand et Prost.

Il a déploré la façon dont est menée la politique des personnels : recrutement d'auxiliaires, concours à la hâte, diminution des postes du C.A.P.E.S. et de l'agrégation.

Sur l'enseignement privé, nul ne sait quand vont aboutir les négociations et quand sera finalement créé le Service Public Unifié de l'Éducation Nationale (S.P.U.L.E.N.)

Le rapporteur pour avis a fait part des inquiétudes qu'il nourrit devant la situation des enseignements artistiques, des langues étrangères, du problème des rythmes scolaires et de la réforme de l'inspection.

M. Claude Fuzier a demandé à quelle collectivité sera transférée la médecine scolaire dans le cadre de la politique de décentralisation. Il s'est inquiété de la dégradation de la surveillance dans les collèges et des problèmes liés au transfert des équipements sportifs du ministère de la Jeunesse et des Sports à celui de l'Éducation nationale.

M. Marc Bœuf a salué les efforts entrepris depuis dix huit mois par le gouvernement et il a insisté pour que l'Éducation nationale soit une priorité au même titre que la recherche, l'industrie et la culture. Il s'est déclaré préoccupé par le renouvellement insuffisant des instituteurs et par la rentrée de 1983.

M. Jules Faigt a déploré les conditions dans lesquelles s'est déroulée la rentrée scolaire de 1982 et demandé au Ministre les mesures qu'il comptait prendre en 1983.

M. Adolphe Chauvin, après avoir évoqué l'angoisse des familles devant l'échec scolaire, a souhaité des éclaircissements sur la politique qui sera suivie en matière de décentralisation du système éducatif, d'autonomie des établissements et d'organisation de la carte scolaire.

Mme Brigitte Gros a estimé que l'accroissement des moyens est certes important ; encore faut-il qu'une politique éducative soit définie.

Que compte faire le gouvernement en faveur des maîtres, des enfants et de leurs parents ?

Mme Hélène Luc a reconnu que des progrès avaient été réalisés, mais qu'ils étaient insuffisants au regard des problèmes énormes légués par le pouvoir giscardien. Elle a appelé l'attention du Ministre sur la nécessité de combattre l'échec scolaire, d'améliorer l'E.P.S. et d'accroître les crédits d'équipement.

M. Alain Savary a répondu alors aux différents intervenants :

— que les réformes en cours — commission Le grand sur les collèges et commission Prost sur les lycées — nécessitaient du temps et de la patience. Il faut toujours en matière d'éducation aller au fond des choses et ne négliger aucun aspect. La démarche du ministère est globale même si des priorités existent. Des conclusions seront tirées, des propositions seront élaborées dont le Parlement aura à connaître en son temps ;

— que la politique des personnels était ambitieuse mais complexe. Le rapport de M. de Peretti a conduit à la création des missions académiques régionales chargées de la formation des maîtres. Ce sont les chefs d'établissement qui en seront les premiers bénéficiaires. L'auxiliaariat n'est pas une bonne méthode de recrutement. Si l'on y a recouru cette année encore dans certaines régions, c'est qu'il n'a pas été possible de faire autrement : les postes à pourvoir ne pouvaient l'être faute de candidats parmi les corps de titulaires. Au surplus, il y a des disciplines où l'« évasion des cerveaux » vers le privé est importante, les traitements de la fonction publique n'étant pas assez attractifs.

— que l'enseignement artistique n'était pas délaissé et que les postes de maîtres dans ces disciplines avaient crû de 100 %, mais que le retard à combler ne pourrait être rattrapé en quelques mois.

— qu'une commission, dirigée par M. Girard, se penche sur l'enseignement des langues étrangères. De toute manière, il est illusoire de s'attendre à ce que toutes les demandes soient partout satisfaites.

— que la « surveillance » va être renforcée ; mais il faut au préalable réfléchir à la définition et au contenu de cette mission, les schémas d'antan étant dépassés.

— que l'E.P.S. bénéficiera de 450 emplois nouveaux sur les 5 000 créés cette année, ce qui n'est pas à négliger.

M. Alain Savary a conclu en soulignant que les difficultés de la rentrée scolaire s'expliquaient par plusieurs phénomènes : mise en place tardive de la première S, erreur de prévision dans les effectifs, fluctuations démographiques à l'intérieur des régions. La leçon en sera tirée ; d'ores et déjà, une large concertation est entreprise entre les recteurs, les inspecteurs, les élus, les maîtres et les parents d'élèves, pour que la rentrée de 1983 se fasse sous les meilleurs auspices.

2. — Présentation et adoption des conclusions du rapporteur

Sous la Présidence de **M. Michel Miroudot**, vice-président, la commission a examiné le jeudi 18 novembre 1983, les crédits de l'Education nationale (enseignements scolaires) pour 1983, sur le rapport de **M. Paul Séramy**.

Le rapporteur pour avis a exposé des principales données de ce budget : 13,72 % d'augmentation par rapport à 1982 et, si l'on tient compte de certains transferts, le taux de croissance s'établit à 14,9 %. Quelles que soient les comparaisons, la baisse est certaine par rapport au progrès général de l'an dernier : 17,3 %.

Sur cet ensemble, la part dévolue aux enseignements scolaires représente 90 %. Les dépenses des personnels constituent le poste le plus lourd du budget : 89 %. L'analyse globale des différents postes fait ressortir une évolution timide des crédits.

— Les moyens en personnels passent de 17 000 à 1982 à 447 en 1983.

— Les crédits de fonctionnement stagnent.

— Les crédits de bourses progressent légèrement, mais les deux tiers des boursiers verront la « part de bourse » inchangée depuis 4 ans.

— Enfin, les crédits d'équipements, l'enseignement technique excepté, diminuent partout.

Après avoir souligné que la dimension du budget, si considérable soit-il (156 milliards), n'est pas le critère déterminant qui juge l'état du système éducatif, **M. Paul Séramy** a passé en revue les secteurs qui appellent une action urgente ; il a évoqué la situation des collèges et des lycées, la politique des personnels et l'avenir de l'enseignement privé ; les difficultés perdurent et rien ne permet d'espérer à terme des solutions. Accroître les moyens est une chose, mettre en place un « projet éducatif » en est une autre.

Il est indispensable de rappeler l'attention du ministère, défaillante sur ces points. C'est pourquoi, le Rapporteur pour avis a invité la commission à émettre un avis défavorable.

Dans la discussion générale, **M. Maurice Lombard** a exprimé son inquiétude de voir diminuer les crédits d'équipement, à l'orée du transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales en matière d'équipement scolaire ; **M. Hubert Martin**, exemples à l'appui, a partagé les mêmes appréhensions.

M. Jean Sauvage a estimé que la politique éducative pêche par l'absence d'orientations claires.

Pour **M. René Billères**, il faut dépasser le strict examen du budget pour aborder les questions de fond ; la crédibilité de l'enseignement est atteinte. Mais comment parvenir à restaurer son image dans la nation ? assurer son fonctionnement ? l'adapter aux exigences de l'heure ? Telles sont les réflexions qui doivent présider au débat et un avis négatif ne change rien.

En réponse aux intervenants, **M. Paul Séramy** a exprimé sa conviction qu'il faut tout mettre en œuvre pour sauvegarder le système

éducatif. L'octroi de moyens supplémentaires ne résout pas tout : la rentrée de 1982 en a malheureusement administré la preuve. Le rapporteur a déclaré qu'il ne pouvait se départir du sentiment que le ministère tarde trop à prendre des décisions, alors que l'ampleur des difficultés commande des solutions urgentes.

La commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 1983 du ministère de l'Education nationale (enseignements scolaires).