

N° 68

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

## AVIS

PRESENTE

*au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.*

TOME IV

### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Paul SERAMY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président*; Leon Eeckhoutte, Paul Séramy, Edgar Faure, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bidard Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Paul Bénard, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Jean-François Le Grand, Paul Lorient, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makape Papiho, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilès, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwe, Albert Vecten, Marcel Vidal.

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (8° législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n° 19), 396 (tome VIII) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 14) (1986-1987).

Lois de finances - Education - Enseignants - Enseignement élémentaire - Enseignement secondaire - Enseignement privé.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
1) L'inutilité des condamnations sommaires .....	4
2) La "baisse du niveau" et l'illettrisme .....	5
3) Le statut social des enseignants .....	8
<b><u>I - LE PROJET DE BUDGET</u></b> .....	10
<b>A) Des orientations satisfaisantes</b> .....	10
1) L'enseignement du premier degré .....	10
2) L'enseignement du second degré .....	11
<b>B) Des moyens mieux utilisés</b> .....	13
1) Les moyens en personnels .....	13
2) L'aide aux familles .....	17
3) Les dépenses d'équipement .....	17
4) Les crédits affectés aux établissements sous contrat .....	19
5) Les incertitudes liées à la décentralisation .....	20
<b><u>II - LE PROJET DE BUDGET DE L'EDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE</u></b> .....	22
1) Les personnels enseignants .....	23
2) La situation de l'éducation physique et sportive .....	26
<b>Conclusion</b> .....	29

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'état de notre système éducatif donne lieu à des appréciations et des commentaires fort contradictoires.

Selon certains, nous serions en présence d'un véritable désastre ; les discours alarmistes sur l'évolution de l'école sont d'ailleurs en passe de devenir un véritable genre littéraire tant la production est abondante et les contraintes, immuables : sous un titre dépourvu d'aménité, l'auteur oppose, sans ménager ses expressions, un passé lumineux et un présent consternant ; puis, après avoir désigné un bouc-émissaire ou dénoncé un complot, il énonce les solutions radicales qui permettront un progrès décisif en direction des précédentes décennies. Le succès de plusieurs de ces ouvrages atteste l'existence d'un courant d'opinion important dans ce sens.

Cependant, un sondage réalisé l'année dernière plaçait l'Education nationale parmi les institutions qui inspirent le plus confiance aux Français ; une enquête effectuée il y a deux mois montrait également que les familles étaient satisfaites, dans leur très grande majorité, des conditions de la rentrée scolaire. La durée moyenne de la scolarité continue d'ailleurs à augmenter, ce qui suggère que les premiers intéressés reconnaissent tout de même un minimum d'efficacité au système éducatif.

Nous sommes donc en présence d'une situation déconcertante, où l'écho rencontré par les analyses les plus sévères s'accompagne de marques de confiance et d'une demande scolaire accrue. A cela s'ajoute, depuis 1984, un autre élément : la renaissance de la "querelle scolaire" a placé quelques temps l'Education nationale au premier rang de l'actualité et les difficultés économiques ont amené les

Gouvernements successifs à souligner plus fréquemment l'importance de la formation : de ce fait, un intérêt accru pour les questions d'enseignement s'est fait jour.

\*

\* \*

Devant cette situation, votre rapporteur souhaiterait présenter quelques remarques fort simples, qui ne prétendent pas à l'originalité, mais qui correspondent au moins à une expérience d'enseignant et d'élèves local et national.

### 1 - L'inutilité des condamnations sommaires

Votre rapporteur n'est certes pas porté à sous-estimer la gravité des difficultés de notre système éducatif : chargé d'examiner les crédits de l'enseignement scolaire depuis six ans, il a dû relever bien des faiblesses et des carences et critiquer bien des orientations. Cela ne le conduit pas à souscrire aux discours qui dénoncent en bloc l'évolution de l'école, même s'il reconnaît que ces dénonciations ont souvent le mérite de souligner d'indiscutables lacunes dans tel ou tel domaine.

Pour être pertinentes, les critiques de notre système éducatif doivent prendre en compte l'ampleur et la nature réelle des problèmes que celui-ci doit résoudre. En moins d'une génération, il a fallu faire face à l'"explosion scolaire" qui a multiplié par cinq les effectifs scolarisés dans le second degré. Or cette explosion ne provenait que très partiellement - contrairement à une opinion tenace - du redressement de la natalité après la dernière guerre (1) : elle résultait pour l'essentiel de l'allongement de la scolarité obligatoire et de l'accroissement de la demande d'enseignement secondaire ; ce

---

(1) Alain NORVEZ, Le corps enseignant et l'évolution démographique, P.U.F., 1977.

n'est donc pas en agrandissant l'école de Jules Ferry que l'on pouvait faire face à ce phénomène inédit. D'autant que, parallèlement, le système éducatif était convié à s'adapter à une mutation rapide des comportements sociaux, des connaissances, des techniques et plus largement de la culture. On peut à coup sûr estimer que l'Education nationale n'a pas su faire face à toutes les difficultés qu'elle devait affronter : encore faut-il préalablement reconnaître que la tâche n'était pas facile.

Depuis quelques années, l'évolution des effectifs est bien différente : la très forte baisse de la natalité a provoqué une réduction des effectifs du premier degré et du premier cycle du second degré, qui correspondent approximativement à la scolarité obligatoire ; le taux d'encadrement, pour ces degrés, s'est trouvé fortement amélioré. Néanmoins, les problèmes que doit affronter notre système éducatif restent redoutables. Comment amener la majeure partie de chaque classe d'âge jusqu'au baccalauréat (général, technologique ou professionnel) ? Comment adapter l'enseignement technique à l'évolution de l'organisation des entreprises, au développement des nouvelles technologies ? Comment accueillir efficacement des dizaines de milliers d'enfants de travailleurs immigrés, dont la culture d'origine est fort éloignée de la nôtre ? Comment faire face à des phénomènes sociaux tels que l'éclatement de bien des familles ou le rôle prédominant de la télévision dans les loisirs ? Comment gérer rationnellement les personnels enseignants sans pousser à la désertification des zones rurales ? Comment accorder aux familles un choix d'établissements plus étendu tout en respectant les contraintes du service public et en utilisant au mieux les équipements disponibles ?

Il est facile de critiquer globalement l'école, et plus facile encore de la dénigrer, mais seules sont utiles - faut-il le rappeler ? - les critiques précises et qui débouchent sur des propositions réalistes.

## 2 - La baisse du "niveau" et l'illettrisme

L'on se contente trop souvent, par exemple, de quelques impressions sur la "baisse du niveau" des élèves et sur le développement de l'illettrisme pour diagnostiquer la faillite de l'école.

Reprenant les analyses du groupe de travail national sur les seconds cycles (1), votre rapporteur voudrait rappeler qu'il est fort difficile d'apprécier l'évolution du niveau moyen des élèves : en effet "la comparaison porte sur des populations qui ont profondément changé et sur des exigences qui ont, elles aussi, été modifiées" (2).

Ainsi, la proportion des bacheliers dans chaque classe d'âge est passée de 3 % en 1939 à 6 % en 1953, puis à 12 % en 1963 et à 29 % aujourd'hui. Une comparaison valable doit donc mettre en rapport les 29 % les plus instruits parmi ceux qui ont actuellement l'âge de se présenter au baccalauréat et les 29 % les plus instruits du même âge par exemple pour l'année 1953 ; ou bien, inversement, il faut comparer le niveau des bacheliers de 1953 avec celui des 6 % les plus instruits parmi les actuels élèves du même âge. Et, pour continuer sur le même exemple, il est clair que les contenus d'enseignement et les types d'exercice ont beaucoup changé entre 1953 et 1986 : il serait donc pour le moins imprudent d'envisager des comparaisons historiques rigoureuses dès lors qu'une référence fixe fait défaut.

Dans ces conditions, on voit mal comment pourrait être justifiée l'idée d'une baisse générale du niveau des élèves due à une défaillance globale du système scolaire.

Votre rapporteur voudrait, au contraire, faire observer que dans certains domaines d'études (où les comparaisons de niveau sont les plus faciles) on observe indiscutablement une élévation du niveau des élèves : il s'agit des disciplines scientifiques. Dans le cas des mathématiques notamment, comme le remarque le groupe de travail déjà cité "il n'y a pas de commune mesure entre ce qu'on demande aux lycéens actuels, à tous les niveaux, et ce qu'on exigeait il y a vingt ans" (3), et la difficulté sans cesse croissante des épreuves scientifiques des concours des "grandes écoles" atteste cette progression du niveau.

---

(1) Voir Les lycées et les études au seuil du 21ème siècle, rapport du groupe de travail national présidé par M. Antoine PROST, C.N.D.P., 1983

(2) Op. cit., page 27.

(3) Op. Cit., page 28

Dans d'autres domaines au contraire, et principalement dans les domaines littéraires, le sentiment général est celui d'une dégradation, même si ces domaines se prêtent difficilement à des comparaisons. Cette dégradation est-elle seulement imputable au système scolaire ? Votre rapporteur ne le croit pas. D'autres facteurs entrent en jeu, à commencer par le poids plus grand des disciplines scientifiques, qui vient d'être souligné, et plus généralement la valorisation sociale de la compétence scientifique plus que des qualités littéraires ; de même, des phénomènes extérieurs au système scolaire tels que l'usage immodéré de la télévision ou le déclin de la correspondante écrite ont joué un rôle incontestable dans l'amointrissement des aptitudes littéraires. Est-il dès lors très honnête, comme cela se fait parfois, de faire porter sur telle ou telle réforme pédagogique la responsabilité principale de la dégradation ?

**Par ces remarques, votre rapporteur n'entend pas nier le caractère préoccupant de la situation de certaines disciplines, ni la nocivité de certaines réformes : il a simplement pour but de montrer que l'évolution du système scolaire n'est pas à sens unique, et que l'école n'est pas seule responsable des évolutions négatives. C'est pourquoi des mesures judicieuses supposent une vue d'ensemble du système éducatif et une reconnaissance de la complexité de ses problèmes, et ne peuvent au contraire se fonder sur des dénonciations hâtives.**

Ainsi, le phénomène de "l'illettrisme" ne peut-il être considéré comme la preuve d'une évolution catastrophique de l'école. Votre rapporteur ne sous-estime pas la gravité de ce phénomène, ni la responsabilité propre du système scolaire dans cet état de fait. L'on doit considérer, toutefois, que la proportion des illettrés est à peu près la même qu'il y a trente ans, si l'on en croit les études portant sur les conscrits ; certes, les réformes de l'enseignement du français semblent avoir été plus nuisibles qu'utiles, puisqu'avec des moyens accrus, l'école ne parvient pas dans ce domaine à de meilleurs résultats qu'auparavant : mais il serait manifestement erroné de voir dans les transformations de la pédagogie la cause de l'illettrisme, puisque celui-ci préexistait à ces transformations.

En réalité, bien des facteurs extérieurs à l'école entrent en jeu dans le phénomène de l'illettrisme qui ne peut être considéré comme le résultat d'un complot dont le système éducatif serait l'instrument.

### 3 - Le statut social des enseignants

De la même manière, il convient de mesurer la portée exacte des affirmations concernant la dégradation du statut social des enseignants. Sans aucun doute, le prestige des carrières de l'enseignement est aujourd'hui sérieusement atteint ; il est également vrai que les recrutements hâtifs de maîtres auxiliaires et l'insuffisance des rémunérations des enseignants sont en partie responsables de cette situation.

Mais l'évolution du statut social des enseignants est également liée, tout simplement, à la diffusion croissante des connaissances théoriques : l'enseignant est désormais un des détenteurs de ces connaissances parmi beaucoup d'autres. La multiplication par dix, en un demi-siècle, de la proportion des bacheliers dans une classe d'âge a entraîné une inévitable banalisation du savoir abstrait, et cela d'autant plus que le nombre des enseignants a crû de façon vertigineuse : le nombre des instituteurs a plus que doublé depuis le début du siècle ; celui des enseignants du second degré a été multiplié par cinquante.

Comment comparer les quelques milliers d'enseignants du second degré, au début du siècle, avec leurs actuels homologues (parmi lesquels, au demeurant, la proportion d'agrégés est quatre fois plus faible) ? Un chiffre doit donner à réfléchir : les actuels enseignants de l'enseignement supérieur sont six fois plus nombreux que ne l'étaient, au début du siècle, les enseignants de l'enseignement secondaire. Ces derniers constituaient une petite élite : comment s'étonner que leur statut social ait changé comme est en train de changer actuellement, et pour des raisons analogues, le statut du médecin généraliste ?

Votre rapporteur n'a pas l'intention, par cette remarque, de contester en quoi que ce soit l'objectif de revalorisation des carrières de l'enseignement ; il s'agit pour lui de montrer une fois de plus que le passéisme n'est pas de mise pour qui veut remédier effectivement aux insuffisances de notre système scolaire.

\*

\* \*

Votre rapporteur, qui n'ignore pas la différence entre modération et laxisme, a constamment été partisan d'un effort prioritaire d'amélioration de la qualité de l'enseignement : précisément, pour cette raison, il voudrait souligner aujourd'hui que le dénigrement systématique de notre système éducatif n'est pas de nature à aider celui-ci à progresser.

Pour qui ne voudrait pas s'en tenir à une vision "hexagonale", l'on pourrait d'ailleurs faire remarquer que les systèmes d'enseignement des pays comparables au nôtre ne sont pas exempts des difficultés que nous rencontrons. Pour s'en tenir aux pays les plus développés, il semble que notre enseignement scolaire, s'il n'a pas l'efficacité du système japonais, n'apparaisse pas globalement inférieur à ses homologues anglais et allemand (sous réserve, vis-à-vis de ce dernier, du cas de l'enseignement technique), et se compare avantageusement à son homologue américain.

Cela veut dire, certes, que beaucoup de progrès restent à faire, mais aussi que nos établissements ne sont pas les écuries d'Augias que l'on décrit parfois. Assurément, la situation serait aujourd'hui plus favorable si la politique suivie durant la précédente législature avait été plus judicieuse : car cette politique, marquée par une gestion des personnels peu cohérente (1), une relance particulièrement mal venue de la "querelle scolaire", et des orientations successives contradictoires, n'a pas fait progresser la qualité de notre système éducatif. Cependant, pour votre rapporteur, la politique entreprise depuis le changement de législature et le projet de budget qui la traduit sont porteurs de bien des évolutions positives et autorisent l'espoir de voir l'enseignement scolaire répondre désormais d'une manière plus satisfaisante à ses missions.

---

(1) Ainsi, à une augmentation très forte des recrutements d'enseignants titulaires a succédé une tendance au malthusianisme : de même, le plan de resorption de l'auxiliaire, qui a entraîné la titularisation de 48.000 auxiliaires, s'est accompagné du recrutement de 28.000 nouveaux auxiliaires.

## **D) LE PROJET DE BUDGET**

### **A) DES ORIENTATIONS SATISFAISANTES**

Le projet de budget traduit une orientation fondamentale vers l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

1) Dans le cas de l'enseignement du premier degré, un effort d'amélioration de la formation des maîtres est entrepris. Les élèves-instituteurs sont désormais recrutés parmi les titulaires du diplôme d'études universitaires générales (D.E.U.G.) ; ils suivent dans les écoles normales une scolarité, d'une durée de deux ans, dans laquelle formation théorique et formation professionnelle sont étroitement associées.

Votre commission approuve cette mesure sans méconnaître le risque qu'elle comporte d'entraîner dans les premiers temps des difficultés de recrutement. Aux premiers concours ouverts selon la nouvelle formule, le nombre des candidats a été généralement insuffisant ; pour attirer des candidats de valeur vers le métier d'instituteur, il est donc indispensable de poursuivre la revalorisation de celui-ci.

C'est donc à fort juste titre que le projet de budget consacre 860 millions de francs au relèvement de l'échelle indiciaire des maîtres du premier degré. Cette mesure concerne 357.000 maîtres en exercice (320.000 pour l'enseignement public, 37.000 pour l'enseignement privé) et 120.000 retraités.

La création d'une véritable fonction de directeur d'école va également dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'école primaire. Les "maîtres directeurs" auront la responsabilité du bon fonctionnement de l'établissement et seront les interlocuteurs des parents et, dans le cadre de la décentralisation, des élus locaux. animateurs de l'équipe enseignante, ils ne se substitueront pas aux corps d'inspection

et n'auront pas de pouvoir de notation pédagogique sur les instituteurs.

Les programmes de l'école primaire ont été redéfinis en 1985 : votre commission avait, à l'époque, approuvé l'esprit de ces programmes qui insistent sur l'importance de l'acquisition de la lecture tout au long de la scolarité, qui rétablissent un enseignement spécifique d'histoire, de géographie et d'instruction civique et précisent les modalités de la première initiation scientifique et technologique.

2) Dans le cas de l'enseignement du second degré, l'exigence prioritaire de qualité entraîne plusieurs mesures.

Ainsi, le recrutement des professeurs d'enseignement général des collèges (P.E.G.C.) est arrêté ; en même temps est entrepris, en faveur des actuels P.E.G.C., un développement des possibilités de formation continue et de promotion dans le corps des professeurs certifiés par voie de concours interne. Ces mesures contribueront sans aucun doute à améliorer l'efficacité de l'enseignement secondaire : l'élévation du niveau de la formation initiale des enseignants, et l'incitation pour les actuels P.E.G.C. à compléter leur formation répondent ainsi à l'intérêt des élèves, ce qui doit l'emporter sur toute autre considération. On remarquera que ces mesures ont parfois été comprises, bien à tort, comme une sorte de "punition" : en réalité, les enseignants intéressés par cette réforme, puisqu'ils reçoivent des possibilités de promotion accrue, ont désormais une situation plus favorable et ne sont donc aucunement pénalisés.

Parallèlement, la "rénovation" des collèges sera poursuivie : il s'agit essentiellement, par l'utilisation de la "pédagogie différenciée" et par la mise en place de groupes de niveaux par matière, de mieux prendre en compte la diversité des élèves. Ces derniers bénéficieront également du développement des études surveillées. Les efforts prévus pour l'enseignement de la technologie et des disciplines artistiques permettront aux collégiens d'acquérir une formation plus complète. Ces diverses mesures ont pour objectif à long terme d'éviter les "sorties prématurées" du système éducatif et d'amener la majeure partie des élèves à emprunter les voies qui mènent au baccalauréat ou au baccalauréat professionnel.

La même volonté d'améliorer la qualité de l'enseignement a conduit à l'abandon du projet de réforme des lycées tel qu'il

avait été élaboré par le précédent ministre, M. Jean-Pierre CHEVENEMENT. Ce projet prévoyait une refonte très discutable des sections, et risquait d'aggraver la dévalorisation de certaines d'entre elles. Le nouveau projet, qui n'entrera que progressivement en application, aboutira à la création de deux baccalauréats généraux, le baccalauréat ès-lettres et le baccalauréat ès-sciences, chacun d'eux étant divisé en quatre sections. Les élèves "littéraires" recevront tous une formation de base dans les disciplines scientifiques ; une section spécifique alliera les sciences aux lettres. L'actuelle série B (à dominante économique) donnera naissance à deux sections, l'une associant les lettres et les sciences économiques, l'autre faisant une place plus large aux mathématiques : ainsi sera prise en compte la mathématisation croissante de la science économique, sans pour autant que tous les élèves qui se destinent à des carrières du secteur tertiaire ne soient astreints à une formation mathématique très élevée.

Les sections du baccalauréat ès-lettres seront donc les suivantes : lettres-sciences, lettres-langues, lettres-arts, lettres-économie ; celles du baccalauréat ès-sciences seront : mathématiques-physiques, mathématiques-biologie, mathématiques-technologie, mathématiques-économie.

Cette redéfinition des sections devrait permettre d'aboutir à un meilleur équilibre entre les bacheliers "littéraires" et les bacheliers "scientifiques", la part de ces derniers étant à l'heure bien trop faible.

\*

\* \*

Les diverses mesures qui viennent d'être présentées et qui tendent à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de chaque degré d'enseignement, sont confortées par des mesures plus générales qui relèvent de la même "philosophie". Ainsi, le ministre entend accroître le rôle des personnels d'inspection et de direction (une direction consacrée à ses personnels a d'ailleurs été créée au sein du ministère), ce qui devrait permettre une meilleure évaluation du système éducatif et une plus grande prise en compte du mérite dans la sélection des personnels. De même, la volonté qu'a exprimée le ministre de revenir à une plus grande égalité de traitement entre les

établissements publics et les établissements privés sous contrat, en évitant les "brimades" comme le "favoritisme", va dans le sens de l'amélioration de la qualité du système éducatif : celle-ci en effet ne peut qu'être favorisée par la reconnaissance d'une certaine diversité des approches éducatives et d'une certaine émulation entre les établissements - ce qui suppose que les familles ne soient pas pénalisées lorsqu'elles choisissent un établissement sous contrat. La recherche de formules permettant, dans le cas de l'enseignement public, un assouplissement des contraintes liées à la "carte scolaire" participe de la même démarche. Enfin, l'important effort de déconcentration entrepris par le ministère devrait entraîner un surcroît d'efficacité, compte tenu notamment de la mise en oeuvre de la décentralisation.

## **B) DES MOYENS MIEUX UTILISES**

### **1) Les moyens en personnels**

L'analyse du projet de budget fait apparaître que les moyens en personnels de l'enseignement scolaire sont en réalité maintenus, tout en étant redistribués : les effectifs d'enseignants augmentent et sont redéployés en faveur des lycées, tandis que les effectifs des personnels non enseignants sont resserrés.

Certes, les documents budgétaires indiquent une diminution du nombre total des emplois ; cependant, il convient de prendre en compte le fait qu'une partie des suppressions d'emplois proposées ne sont qu'apparentes :

- 824 suppressions résultent du recrutement de professeurs certifiés en remplacement du recrutement de P.E.G.C. ; en effet, les certifiés reçoivent une formation rémunérée pendant un an, alors que cette durée était de deux ans pour les P.E.G.C. ;

- 1.800 emplois disparaissent dans les écoles normales en raison de l'élévation du niveau de recrutement des instituteurs : ceux-ci sont recrutés désormais après le D.E.U.G. et reçoivent

une formation rémunérée sur deux ans et non plus sur trois ans ;

- 837 emplois publics sont supprimés à l'Union des groupements d'achats publics (U.G.A.P.) : ces suppressions résultent en réalité de la transformation de l'U.G.A.P. en établissement public à caractère industriel et commercial ;

- 1.679 suppressions d'emplois proviennent de l'arrêt des mises à dispositions de fonctionnaires au profit d'associations et de mutuelles.

Au total, l'ensemble des suppressions apparentes, soit 5.140 emplois, est supérieur à la diminution du nombre total des emplois, soit 4.437 emplois ; compte tenu de la suppression nette de 700 emplois dans le dernier collectif budgétaire, le nombre des emplois effectifs sera finalement stable par rapport à l'année précédente.

En même temps, le projet tire les conséquences de l'évolution des effectifs des élèves en organisant un redéploiement des effectifs des enseignants. La priorité est donnée aux lycées qui accueilleront près de 70.000 élèves supplémentaires et où 4.240 emplois seront créés. En revanche, 3.200 emplois seront supprimés dans les écoles (1.200) et dans les collèges (2.000) ; cette réduction tient compte de la baisse importante des effectifs dans ces établissements (notamment dans les collèges où la diminution attendue à la rentrée 1987 est de 92.000 élèves).

Cette redistribution des moyens en personnels enseignants s'accompagne d'un resserrement des effectifs des personnels non enseignants (-1.496 emplois). On note toutefois l'amélioration des moyens d'encadrement (par la création de 92 emplois d'inspection et d'encadrement) et l'effort de modernisation des services (par la création de 64 emplois d'informaticiens). Ces différentes mesures sont retracées dans les tableaux ci-dessous ; elles traduisent la volonté de mieux gérer les moyens du service public en donnant la priorité à l'enseignement et en s'adaptant à l'évolution de la démographie scolaire.

PROJET DE BUDGET 1987 - EMPLOIS

	Créations		Suppressions		Solde
Enseignants devant les élèves .....	Lycées .....	+ 4.240	Ecoles .....	- 1.200	+ 1.040
			Collèges .....	- 2.000	
		+ 4.240		- 3.200	
Formation initiale .....	Lycées .....	+ 724	Ecoles .....	- 1.865	- 1.925
			Collèges .....	- 784	
		+ 724		- 2.649	
Personnel non enseignant .....	Inspection et encadrement ..	+ 92	Personnel administratif des	services .....	- 2.007
	Orientation .....	+ 119			
	Aides et techniciens de labora-	+ 212			
	toire .....	+ 64			
	Informaticiens .....	+ 23			
	Médecins de prévention .....	+ 11			
	Mayotte .....	+ 521			
				- 2.007	- 1.496
Mesures d'ordre .....			U.G.A.P. ....	- 837	- 2.578
			Aménagement du régime	- 1.679	
			d'aide a certains organismes	- 62	
			Divers .....		
Sous-total A (emplois budgétaires		+ 5.485		- 10.434	- 4.949
1987) .....					
Sous-total B (emplois non budgétaires	Formation professionnelle	+ 900	Etablissements publics .....	- 86	+ 512
1987) .....	(emplois gagés) .....				
Total A + B (emplois 1987) .. . .		+ 6.084		- 10.521	- 4.437
Collectif et rentrée 1986 .....	Lycées .....	+ 1.000	Formation initiale .....	- 1.000	- 700
			Personnel de service .....	- 700	

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES - MÉTROPOLE

(En milliers.)

	1984-1985	Ecart	1985-1986	Ecart	Prévisions 1986-1987	Ecart	Prévisions 1987-1988
<i>Enseignement public :</i>							
Preelementaire .....	2.196,4	37,3	2.233,7	- 29,4	2.204,3	- 32,9	2.171,4
Elementaire .....	3.487,2	- 71,8	3.415,4	14	3.429,4	43,5	3.472,9
Special premier degre .....	90,1	- 3,7	86,4	- 2,2	84,2	- 1,1	83,1
Total premier degre ...	5.773,7	- 38,2	5.735,5	- 17,6	5.717,9	9,5	5.727,4
Enseignement premier cycle .....	2.660,1	- 8,6	2.651,5	- 51,6	2.599,9	- 86,8	2.513,1
Special second degre .....	125,9	0,8	126,7	- 0,1	126,6	- 2,4	124,2
Enseignement deuxieme cycle court	632,1	- 0,5	631,6	- 1,9	629,7	- 4,6	625,1
Baccalaureat professionnel .....	"	1,3	1,3	6,7	8	16	24
Enseignement deuxieme cycle long	887,2	38,7	925,9	48,3	974,2	50,6	1.024,8
Enseignement post-baccalaureat ...	93,7	7,2	100,9	7,0	107,9	5,5	113,4
Total second degre ...	4.399	38,9	4.437,9	8,4	4.446,3	- 21,7	4.424,6
Totaux generaux ...	10.172,7	0,7	10.173,4	- 9,2	10.164,2	- 12,2	10.152
<i>Enseignement prive</i>							
Preelementaire .....	329	0,5	329,5	- 6,2	323,3	- 6,2	317,1
Elementaire .....	620,1	- 6	614,1	5,7	619,8	10,4	630,2
Special premier degre .....	6,5	0,1	6,6	- 0,2	6,4	- 0,1	6,3
Total premier degre ...	955,6	- 5,4	950,2	- 0,7	949,5	4,1	953,6
Enseignement premier cycle	669,4	11,1	680,5	- 1,4	679,1	- 12,3	666,8
Special second degre .....	1,5	0,2	1,7	"	1,7	"	1,7
Enseignement deuxieme cycle court	185,2	1,6	186,8	- 1,1	185,7	- 0,9	184,8
Baccalaureat professionnel .....	"	"	"	"	"	"	"
Enseignement deuxieme cycle long	273,2	8,5	281,7	11,9	293,6	14,3	307,9
Enseignement post-baccalaureat ...	33,1	2,5	35,6	3,0	38,6	2,1	40,7
Total second degre ...	1.162,4	23,9	1.186,3	12,4	1.198,7	3,2	1.201,9
Totaux generaux .....	2.118	18,5	2.136,5	11,7	2.148,2	7,3	2.155,5

## **2. L'aide aux familles**

Le montant total des crédits du chapitre 43-71 (bourses et secours d'études) s'élève à 2 milliards 544 millions de francs, soit une reconduction en francs courants des crédits votés pour 1986. Cependant, deux mesures doivent être notées, qui marquent l'intensification de l'effort entrepris pour améliorer l'aide aux élèves issus des milieux les plus modestes :

- d'une part, les plafonds de ressources au-dessous desquels une bourse peut être accordée ont été relevés de 9,4 % par rapport au barème en vigueur l'année scolaire dernière ;

- d'autre part, afin d'encourager la poursuite d'études longues, une prime de 900 francs sera accordée à tous les boursiers accédant à la classe de seconde.

En ce qui concerne les manuels scolaires, les crédits supplémentaires s'élèveront à 74,48 millions de francs, soit + 33 %. Ils permettront l'achat des nouveaux manuels de 5ème et une amélioration sensible de la maintenance. La dotation totale sera ainsi portée à 298,23 millions de francs en 1987, dont 244,92 millions de francs pour l'enseignement public et 53,31 millions de francs pour l'enseignement privé.

Enfin, les crédits consacrés aux transports scolaires qui demeurent à la charge de l'Etat (qui concernent exclusivement l'Ile-de-France, Mayotte et les T.O.M.) s'élèvent pour 1987 à 311,721 millions de francs, en augmentation de 11,6 % sur la dotation initiale pour 1986.

## **3. Les dépenses d'équipement**

Après les mesures de décentralisation mises en oeuvre en 1986, les crédits d'équipement inscrits au budget de l'enseignement scolaire s'élèvent, pour 1987, à 960,1 millions de francs en autorisations de programme et 1.737 millions de francs en crédits de paiement dont 955 millions de francs au

titre de la couverture des autorisations de programme affectées antérieurement au 1er janvier 1986.

Dans ce contexte, quatre priorités méritent d'être relevées :

- pour l'administration générale, une dotation en autorisations de programme de 91,550 millions de francs (+ 15,6 %) destinée notamment à la rénovation du patrimoine des services extérieurs ;

- pour les constructions scolaires dans les D.O.M.- T.O.M. ainsi que dans les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, une dotation de 123,142 millions de francs en autorisation de programme ; en outre, un crédit global spécifique est prévu pour la Polynésie française (12,569 millions de francs - chapitre 41-02 nouveau) dans le cadre du transfert de compétences intervenu conformément aux dispositions de la loi du 6 septembre 1984 ;

- pour les investissements dans les établissements scolaires du premier et du second cycle dont la charge incombe entièrement à l'Etat, des autorisations de programme de 93,844 millions de francs (+ 10,7 %).

- pour l'acquisition de matériels spécialisés liés à la modernisation des équipements technologiques et au développement de l'informatique pédagogique et de l'audiovisuel dans les établissements scolaires, une dotation de 585,630 millions de francs.

**BUDGET D'ÉQUIPEMENT : COMPARAISON 1986-1987**

(En millions de francs)

	Autorisations de programme à structure constante			Crédits de paiement à structure constante		
	1986 (1)	Projet de budget 1987	Différence	1986 (1)	Projet de budget 1987	Différence
Administration (56-01) .....	79,204	91,550	+ 15,59	79,204	92,720	+ 17,06
Premier degré (66-31) .....	29,220	29,220	»	83,766	83,766	»
Second degré .....	841,335	839,294	0,24	1.554,117	1.556,624	+ 0,16
Constructions :						
— Titre V (56-33 + 56-01) .....	(2) 208,529	170,389	- 18,29	366,723	336,959	8,12
— Titre VI (66-33) .....	9,000	35,000	+ 288,90	575,328	597,500	+ 3,85
Total .....	217,529	205,389	5,58	942,051	934,459	0,81
Matériel titre V :						
— Dépenses pédagogiques (56-37) ...	(1) 576,103	585,630	+ 1,65	576,103	585,630	+ 1,65
— Equipement général (56-35) .....	(2) 26,560	27,132	+ 2,15	26,560	27,132	+ 2,15
Total .....	602,663	612,762	+ 1,68	602,663	612,762	+ 1,68
Dotation globale Polynésie française (66-33/05) .....	21,143	21,143	»	9,403	9,403	»
Ateliers du privé (66-34) .....	»	»	»	4,000	4,000	»
Total général ... ..	949,759	960,064	+ 1,085	1.721,087	1.737,110	+ 0,93

(1) Après déduction des crédits Polynésie française globalisés, pour le premier cycle au sein d'une dotation globale ouvert au titre VI.

(2) A structure constante sur la base 1987, après individualisation de la dotation globale de la Polynésie française (crédits du premier cycle du second degré).

**4) Les crédits affectés aux établissements sous contrat**

Le projet de budget permet de se rapprocher d'une plus grande égalité de traitement entre l'enseignement public et

l'enseignement privé. Outre les 100 millions de francs accordés par le collectif budgétaire pour la réévaluation du forfait d'externat, l'enseignement privé bénéficie de 320 nouveaux contrats. A cela s'ajoutent les 250 nouveaux contrats annoncés par le Ministre devant l'Assemblée nationale, afin de commencer à étendre la rénovation des collèges aux établissements privés sous contrat.

Certes, il restera un retard à combler, puisque les effectifs d'élèves de l'enseignement privé ont augmenté régulièrement depuis plusieurs années et que cependant, l'enseignement privé s'est vu accorder chaque année moins de postes que l'enseignement public, où ces mêmes effectifs diminuaient. Néanmoins, le projet de budget constitue une étape vers une application plus effective des lois en vigueur. Votre rapporteur observe ainsi avec satisfaction que les moyens de la formation continue progressent de 12 % (+ 15 millions de francs) et que l'extension du plan "informatique pour tous" aux établissements privés est assurée par l'inscription d'une mesure nouvelle de 60 millions de francs.

De même, le ministère a reconnu l'existence d'un problème de sous-évaluation du forfait d'externat et a entrepris une enquête qui doit permettre de comparer de manière plus réaliste les frais de fonctionnement par élève.

Au total, les crédits affectés aux établissements sous contrat atteignent 20,8 milliards de francs, soit une progression de 3,7 %. Votre commission considère qu'il s'agit là d'une étape dans la réalisation de l'égalité de traitement entre les établissements, condition du respect des choix d'éducation des familles; elle entend continuer à se montrer vigilante sur le respect de l'esprit des textes auxquels, durant les dernières années, les Français ont démontré leur attachement.

##### 5) Les incertitudes liées à la décentralisation

C'est vraisemblablement dans les domaines qui correspondent aux crédits décentralisés que risquent d'apparaître des tensions; certes, ces crédits ne figurent pas dans le fascicule budgétaire consacré à l'Education nationale,

mais leur importance pour l'enseignement scolaire n'échappe pas à votre commission.

L'évolution des crédits de fonctionnement décentralisés est relativement satisfaisante dans le cas des dépenses de fonctionnement. Pour l'enseignement public, ces crédits augmentent de 5,9 % ; pour l'enseignement privé, la hausse est de 23,2 %, compte tenu des mesures figurant dans le collectif budgétaire. En raison de la baisse des frais de chauffage, les crédits prévus devraient permettre de faire face aux besoins. Il en est de même pour les crédits des transports scolaires, qui progressent de 4,4 %.

Quant à la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et à la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.), elles progressent toutes deux de 5,5 % en autorisations de programme. Ce progrès n'est pas négligeable ; mais il ne permettra pas de rattraper le retard considérable qui a été pris au cours des dernières années en matière d'équipement. Si l'on tient compte à la fois du mauvais état du parc des collèges et des lycées, et de la nécessité d'accueillir un nombre croissant de lycéens, des difficultés sont à craindre.

## II) LE PROJET DE BUDGET DE L'EDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE

En raison du rattachement au ministère de l'Education nationale des services de l'éducation physique et sportive, votre commission a décidé de ne plus consacrer un rapport particulier aux crédits affectés à ces services. C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité, cette année, se livrer à un examen détaillé de ces crédits.

Le projet de budget de l'éducation physique et sportive s'élève à 3.700,6 millions de francs au lieu de 3.655,7 millions de francs en 1986, soit une progression de 1,2 %.

Les crédits relatifs aux moyens des services (titre III) passent de 3.623,9 millions de francs à 3.675,1 millions de francs (+ 1,4 %). Les principales mesures nouvelles, si l'on excepte la revalorisation des rémunérations, concernent essentiellement :

- l'affectation, au 1er janvier 1987, à l'éducation physique et sportive de 35 emplois de professeurs ouverts précédemment au titre des collèges et des lycées (+ 8,3 millions de francs) ;

- l'accès de professeurs adjoints d'éducation physique et sportive au corps des chargés d'enseignement (+ 6 millions de francs).

En revanche, les crédits consacrés aux interventions publiques (Titre IV) régressent de 31,9 millions de francs en 1986 à 25,5 millions de francs en 1987 (-20 %).

## 1) Les personnels enseignants

La politique d'intégration de l'éducation physique et sportive dans l'ensemble du système éducatif s'est traduite par une nouvelle procédure pour le recrutement des enseignants spécialisés en éducation physique et sportive. Cette discipline n'est plus distinguée des autres pour les créations d'emplois. Les besoins en postes sont pris en compte dans l'ensemble des postes d'enseignants délégués à chaque académie. Ainsi, à la rentrée 1986, 18 postes ont été ouverts dans les académies en faveur de l'éducation physique et sportive.

### a) Les enseignants titulaires

L'évolution des emplois budgétaires des différentes catégories de personnels enseignants de 1981 à 1986 est retracée dans le tableau ci-dessous :

	1981 (1)	1982	1983	1984	1985	1986
Professeurs agrégés .....	»	»	30	35	(2) 58	58
Professeurs d'éducation physique et sportive .....	13.889	15.136	15.451	15.503	(2)15.725	15.743
Professeurs d'enseignement général de collège .....	919	919	918	918	918	918
Chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive .....	309	309	286	2.192	4.098	6.004
Professeurs adjoints d'éducation physique et sportive .....	8.994	9.393	9.526	7.620	5.749	3.650
Adjoints d'enseignement chargés d'enseignement .....	»	400	400	400	400	400
Total .....	24.111	26.157	26.611	26.668	26.948	26.773

(1) Effectifs transférés du 1<sup>er</sup> janvier 1982 au ministère de l'éducation nationale au titre de l'éducation physique et sportive.

(2) Dont 25 agrégés et 10 professeurs sur les dotations collèges et lycées, régularisés au budget 1986.

Les postes budgétaires, pour les années scolaires 1984-1985, 1985- 1986 et 1986-1987 ont été répartis de la façon suivante :

Secteur d'activité	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Enseignement du premier degré .....	663	633	622
Enseignement du second degré .....	24.779	(1) 24.819	(1) 25.070
Enseignement supérieur .....	956	963	990
Professeurs adjoints stagiaires en formation (P.A. 3) .....	300	250	0
	26.668	(2) 26.665	(2) 26.682

(1) Dont 400 adjoints d'enseignement.

(2) Auxquels il faut ajouter les enseignants non chargés d'enseignement temporairement mis à disposition d'associations complémentaires de l'éducation physique et sportive.

Pour l'année universitaire 1985-1986, 9.827 étudiants étaient inscrits dans les unités d'enseignement et de recherche d'éducation physique et sportive (UEREPS), soit une progression de 21,7 % par rapport à 1984-1985. Dans le même temps, le nombre de places aux concours de recrutement de professeurs d'éducation physique et sportive n'a augmenté que de 12,5 %.

Le tableau ci-après permet d'apprécier la sélectivité de ce concours :

Année	Nombre d'étudiants inscrits au concours	Nombre d'étudiants reçus
1980 .....	2.726	480
1981 .....	2.823	509
1982 .....	3.596	1.200
1983 .....	2.246	280
1984 .....	1.646	170
1985 .....	1.819	240
1986 .....	2.127	270

Votre rapporteur rappelle que les enseignants d'éducation physique et sportive âgés de moins de 40 ans représentent 68 % de ce corps. Le nombre de départs à la retraite prévisible pour les cinq prochaines années est de 1.300.

Depuis 1983, il n'est plus ouvert de concours d'entrée en formation de professeurs adjoints d'éducation physique et sportive. Les professeurs-adjoints en exercice seront tous intégrés progressivement dans le corps des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive. Les modalités d'application de ce plan d'intégration sont définies par le décret n° 84-860 du 20 septembre 1984. Ce plan a commencé à prendre effet à la rentrée scolaire 1984 et s'achèvera en 1988.

Le projet de budget pour 1987 prévoit l'intégration, au 1er septembre 1987, de 1.906 professeurs adjoints dans le corps des chargés d'enseignement.

De plus, en application des dispositions du décret n° 75-1126 du 9 décembre 1975, une mesure nouvelle de 3,2 millions de francs est inscrite dans le projet de budget pour 1987 pour le versement d'une indemnité spéciale en faveur de ces chargés d'enseignement.

Enfin, certains professeurs adjoints sont intégrés dans le corps des professeurs, à raison de 1 pour 9 candidats reçus au

CAPEPS. Le nombre de ces intégrations s'est élevé à 31 en 1984, 19 en 1985 et 27 en 1986.

Votre rapporteur rappelle qu'il existe également un corps de professeurs agrégés d'éducation physique et sportive qui ont vocation à enseigner dans les UEREPS. Le nombre de postes offerts à l'agrégation sera de 32 en 1987 au lieu de 25 en 1986.

#### b) La résorption de l'auxiliarat

Le projet de budget pour 1987 prévoit la titularisation de 511 maîtres auxiliaires au 1er septembre 1987.

Ainsi, 105 maîtres auxiliaires de deuxième catégorie seront nommés en qualité d'adjoints d'enseignement stagiaires. De même, 6 maîtres auxiliaires de troisième catégorie auront accès au corps des professeurs d'enseignement de collège, en qualité de stagiaires, et 238 maîtres auxiliaires de troisième catégorie bénéficieront du statut de chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive. Enfin, 162 maîtres auxiliaires de quatrième catégorie deviendront professeurs adjoints.

#### c) Les mesures en faveur des personnels de l'enseignement privé

En application de l'article 3 de la loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977, le projet de budget pour 1987 permet l'accès, à la rentrée 1987, de 500 maîtres à l'échelle de rémunération de chargé d'enseignement d'éducation physique (+ 2,1 millions de francs). De plus, l'indemnité spéciale allouée aux chargés d'enseignement sera accordée aux maîtres de l'enseignement privé.

### **2) La situation de l'éducation physique et sportive**

#### a) L'école primaire

L'horaire réglementaire de l'éducation physique et sportive à l'école primaire est de cinq heures par semaine.

Les dernières statistiques font apparaître qu'en 1983-1984, seules 15,5 % des classes bénéficiaient de plus de quatre heures d'éducation physique par semaine. Le pourcentage était de 9,9 % en 1982-1983. Cette légère progression ne doit pas cacher la situation alarmante de l'éducation physique et sportive à l'école primaire.

Dans le même temps, le nombre des classes qui recevaient l'aide d'un intervenant extérieur est passé de 12,1 % à 12,3 %. Ces intervenants extérieurs sont à la charge des associations sportives et des communes qui pallient les défaillances de l'Etat.

Les statistiques concernant l'année 1984-1985 montrent une légère diminution du nombre de classes et d'élèves bénéficiaires de l'enseignement de la natation dans le primaire : 74.677 classes contre 76.539 en 1983-1984 et 1.644.316 élèves au lieu de 1.722.017 en 1983-1984. En revanche, dans l'enseignement préélémentaire, la progression est importante : 6.461 classes en 1984-1985 au lieu de 4.852 en 1983-1984 et 161.629 élèves contre 130.165 en 1983-1984.

Enfin, l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP) enregistre une légère diminution de ses licenciés : 962.059 en 1984-1985 au lieu de 986.293 en 1983-1984. Toutefois, un nombre important d'élèves non licenciés participent aux activités organisées pendant le temps scolaire par l'USEP. Ces activités ont rassemblé, la même année, plus de 5 millions de participants.

#### b) L'enseignement secondaire

L'horaire réglementaire d'éducation physique et sportive dans l'enseignement secondaire est de trois heures dans le premier cycle et de deux heures dans le second cycle. L'évolution de cet horaire obligatoire sera pris en compte dans la réflexion menée pour la réforme du second cycle.

Pour l'année scolaire 1985-1986, les heures non assurées sont au nombre de 12.000 dans les collèges et les lycées professionnels. La situation est toutefois très différente d'un établissement à l'autre. Le ministre de l'Education nationale a ouvert, par redéploiement, 30 postes supplémentaires d'enseignement d'éducation physique et sportive à la rentrée 1986.

L'effectif d'élèves licenciés à l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) s'est élevé à 882.913 en 1986 au lieu de 860.000

en 1985 (+ 2,7 %). Le nombre d'associations affiliées à l'UNSS est passé de 7.930 en 1985 à 8.072 en 1986 (+ 1,8 %). Le ministère de l'Education nationale n'a pas fourni d'indication sur l'évolution en 1986 du nombre de licenciés à l'Union générale sportive de l'enseignement libre, mais il est probable que l'UGSEL connaisse une progression similaire à celle de l'UNSS.

En application de la loi du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives, les statuts de l'UNSS et des associations sportives d'établissement ont été modifiés. Ces modifications tendent à une plus grande autonomie des associations locales, à une plus grande ouverture sur le monde extérieur (représentants des collectivités locales au sein des conseils) et à une augmentation de la participation des élèves au fonctionnement (le pourcentage des lycéens au sein des comités directeurs des associations a été porté de 33 % à 50 %).

Toutefois, la réduction importante (- 6,4 millions de francs) des crédits affectés à ces associations risque d'entraîner des difficultés pour le fonctionnement de l'UNSS en 1987.

## **CONCLUSION**

**Réunie le 12 novembre 1986, votre commission, suivant son rapporteur, a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire inscrits au projet de loi de finances pour 1987.**