

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, vice-présidents ; M. Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Pierre Carous, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotta, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossier, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n°12), 921 (tome IV) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n°11) (1989-1990).

Lois de finances. - Enseignement scolaire.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROJET DE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ...	7
A. L'EVOLUTION DES DOTATIONS ET DES MOYENS EN PERSONNEL	7
1. L'évolution des dotations	7
2. Les moyens en personnel	9
3. L'évolution des effectifs scolarisés	11
B. L'EFFORT D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT	12
1. Les dotations d'équipement inscrites au budget du ministère de l'intérieur	12
2. Les dépenses d'équipement des collectivités locales en matière d'enseignement	13
II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	15
A. LE RECRUTEMENT ET LA CARRIERE DES ENSEIGNANTS	15
1. La persistance des déficits de recrutement	16
2. La revalorisation de la fonction enseignante	17
<i>a) Mesures statutaires</i>	17
<i>b) Mesures indemnitaires</i>	20
3. La politique de recrutement des enseignants	24
<i>a) L'augmentation des postes mis aux concours</i>	24
<i>b) La politique tendant à faciliter l'accès aux concours de recrutement ou aux fonctions d'enseignant</i>	26

B. LA RENOVATION PEDAGOGIQUE	28
1. La lutte contre l'échec scolaire	28
<i>a) La poursuite de la politique des zones d'éducation prioritaires et de la rénovation des collèges</i>	29
<i>b) Le développement de la pédagogie du projet</i>	31
<i>c) L'évaluation des connaissances des élèves et le "plan lecture"</i>	33
<i>d) La préscolarisation</i>	34
2. Le développement de l'enseignement des langues	35
<i>a) L'expérimentation de l'enseignement d'une langue vivante à l'école élémentaire</i>	35
<i>b) L'enseignement secondaire</i>	38
3. Le "grand chantier" des contenus d'enseignement	39
4. L'aménagement des rythmes scolaires	41
C. L'AIDE AUX FAMILLES	43
1. Les bourses	43
2. Les manuels	44
D. L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVE	44
1. Les créations de postes et les personnels enseignants	47
2. Le forfait d'externat	47
3. L'extension à l'enseignement privé des actions pédagogiques	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
CONCLUSION	50
ANNEXES :	
1. Revalorisation de la fonction enseignante, les mesures statutaires	
2. Le nouveau régime indemnitaire des enseignants	

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1990 est le premier censé matérialiser les objectifs définis par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. Une chose est sûre, ce n'est pas un projet de rupture par rapport aux années précédentes : hors revalorisation il n'augmente que de 6,1 % ce qui n'est pas si éloigné de la progression de l'an dernier. Pourtant on pourrait croire, à entendre certains commentaires, qu'une ère nouvelle s'ouvre pour l'éducation.

Il faut avouer que le ministre de l'Education nationale a fait cette année un effort tout particulier... de promotion. Les "innovations", ou les "démarches innovantes" - comme l'on dit aujourd'hui - sont à l'honneur. La presse, la télévision font régulièrement état de nouveautés grisantes, ou présentées comme telles : consultation nationale sur les programmes, expérimentation d'une langue vivante à l'école élémentaire, nouveau calendrier scolaire... Hélas, les réalisations ne sont pas toujours à la hauteur de la médiatisation.

Le ministère de l'Education nationale a découvert un peu tard les vertus de la communication, mais il fait un effort certain pour rattraper le temps perdu. Les campagnes se multiplient : promotion du métier d'enseignant, information sur la revalorisation... Des brochures sont éditées, des rapports publiés, un service télématique créé. Au vrai, nul ne songera à s'en plaindre si cela doit apporter quelque transparence au vaste et souvent opaque monde de l'Education nationale.

Mais sur le terrain, et c'est cela qui importe, dans nos écoles, nos collèges et nos lycées, où en est-on ? Les 3,2 milliards de la revalorisation vont-ils effacer le malaise des enseignants ? Les crédits nouveaux vont-ils permettre une réelle amélioration de la pédagogie ?

Il serait hasardeux et difficile de le dire. Voilà bien le problème de l'Education nationale : les réformes passent, les ministres changent, les budgets progressent, mais l'on ne sache pas que la situation de l'enseignement s'améliore. Votre rapporteur en a bien conscience, qui a vu passer tant de "budgets historiques" dont on cherche aujourd'hui vainement la trace qu'ils ont laissée dans notre système éducatif.

Car le principal problème de l'Education nationale n'est pas le manque de moyens mais le doute. Notre enseignement doute de tout, de sa valeur, de ses programmes, de ses horaires, de son rôle même : instruire ou éduquer, transmettre le savoir ou réduire les inégalités sociales, sélectionner les meilleurs ou soutenir les élèves en difficulté ou les deux. Il doute de ses enseignants et de leur formation. A preuve le foisonnement de commissions de réflexion créées, de rapports commandés.

◁ Pour vaincre ce doute, il eût fallu que le projet de budget proposât des orientations claires, des actions précises accompagnées des moyens correspondants.

Las ! tel n'est pas le cas.

Pas plus que lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'éducation, on n'a saisi l'occasion de la revalorisation de la fonction enseignante pour déterminer précisément de quels maux souffrait cette dernière. On a créé des primes, revalorisé les rémunérations - bien modestement - des corps enseignants, en négligeant d'ailleurs certains d'entre eux, comme les certifiés ou les agrégés, mais s'est-on interrogé sur les sources profondes de la dévalorisation du métier d'enseignant ? Non sans doute, car dans ce cas on n'aurait pas manqué d'évoquer les conditions d'exercice déplorables de ce métier, la dévalorisation générale du savoir -véritable phénomène de société- et les moyens d'y remédier. Si bien qu'il apparaît bien difficile de dire aujourd'hui si la "revalorisation" aura des effets réels sur le recrutement des enseignants à terme.

Les orientations pédagogiques ne sont, quant à elles, pas mieux définies que l'an dernier. L'aménagement des rythmes scolaires, la réforme des contenus d'enseignement... sont autant de dossiers qui n'ont pas trouvé de règlement après plus d'un an de "réflexion". Le développement de l'enseignement des langues et de la préscolarisation, pourtant érigés en objectifs nationaux, ne disposent que de très modestes rallonges de crédits.

En définitive, le projet de budget n'apparaît pas mauvais en termes de progression des crédits, mais il n'est pas bon en termes d'orientation éducative.

Au fond, l'Education nationale dispose d'une belle enveloppe mais ne semble pas avoir encore réellement déterminé quelles sont ses priorités, si bien qu'on a, face à ce budget, la désagréable impression de moyens nouveaux non négligeables mais saupoudrés de-ci, de-là, et qui ne permettront pas, en tout état de cause, d'améliorer significativement la situation de notre enseignement.

I. LE PROJET DE BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

La progression des crédits inscrits au projet de budget de l'enseignement scolaire est plus rapide que celle de la dépense publique (+5,3%), tandis que les créations de postes, si elles ne font pas tomber le record de 1982 (15520 créations nettes) sont à un niveau appréciable.

Cependant, l'effort de l'Etat ne peut s'apprécier justement qu'au regard, d'une part, de l'évolution des effectifs scolarisés qui ne cessent de croître, en particulier dans le second cycle long et dans l'enseignement préélémentaire, et d'autre part, de la progression des dotations d'équipement scolaire inscrites au budget du ministère de l'Intérieur, laquelle ne correspond plus guère à l'augmentation réelle des dépenses consenties par les collectivités territoriales.

A. L'EVOLUTION DES DOTATIONS ET DES MOYENS EN PERSONNEL

1. L'évolution des dotations

Frôlant le seuil symbolique des 200 milliards de francs, les crédits de la section scolaire du budget de l'éducation nationale s'élèveront en 1990 à 199,9 milliards de francs (dépenses ordinaires plus crédits de paiement), soit une progression de 8,6% en francs courants par rapport à 1989 (184 milliards de francs), et de 15,7 milliards de francs en valeur absolue.

Les deux tableaux suivants permettent de distinguer l'accroissement "apparent" et l'accroissement réel - c'est-à-dire à structures constantes - du budget :

TABLEAU N°1 : EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

	1989 (MF)	1990 (MF)	Variation (MF)	Evolution (%)
Dépenses ordinaires (DO) (Personnel, fonctionnement et interventions.....	183.023	198.610	+ 15.587	+ 8,51
Dépenses en capital crédits de paiement (CP).	1.102	1.304	+ 202	+ 18,3
autorisations de programme (AP).....	1.190	1.307	+ 117	+ 9,8
TOTAL DO + CP.....	184.125	199.914	+ 15.789	+ 8,6

TABLEAU N° 2 : PROGRESSION DU BUDGET A STRUCTURES CONSTANTES

	1989 (MF)	1990 (MF)	Variation (MF)	Evolution (%)
Dépenses ordinaires (DO) Personnel, fonctionnement et interventions.....	183.023	198.590	+ 15.567	+ 8,50
Dépenses en capital crédits de paiement (CP)	1.102	1.330	+ 228	+ 20,7
autorisations de programme (AP).....	1.190	1.387	+ 197	+ 16,55
TOTAL DO + CP.....	184.125	199.920	+ 15.795	+ 8,6

Le projet de budget pour 1990 laisse apparaître les évolutions suivantes :

- une **augmentation des dépenses de rémunérations des personnels** (de l'enseignement public) qui passent de 148,95 milliards de francs en 1989 à 162,1 milliards de francs en 1990 soit une **progression de 8,8%**.

Cette évolution est, pour partie, la traduction en termes budgétaires du plan de revalorisation de la fonction enseignante que votre rapporteur analysera ultérieurement (1).

- une **forte progression des subventions de fonctionnement**. Elles passent de 3,78 milliards de francs en 1989 à 4,17 milliards de francs en 1990 soit une **augmentation de 9,8%**. Celle-ci est essentiellement dû à la croissance des dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement destinées aux établissements scolaires et de formation (+ 21%).

- une **très importante augmentation des dépenses en capital** (crédits de paiement) : 1,3 milliards de francs en 1990 contre 1,1 milliards de francs en 1989 soit une **progression de 18,3%**. Outre des actions de modernisation du parc immobilier administratif, d'accroissement des capacités d'accueil et de modernisation des établissements d'outre mer et à la charge de l'Etat, et d'aide sociale au profit des fonctionnaires (programme de logements réservés), cette progression est la traduction en termes budgétaires de l'effort accompli en matière d'équipement des établissements scolaires en matériels technologiques : les dépenses correspondantes passent de 724,3 millions de francs en 1989 à 843,3 millions de francs en 1990 soit un accroissement de 16%.

- en revanche, les crédits consacrés aux **interventions publiques** (essentiellement l'aide à l'enseignement privé et les bourses) et surtout au **fonctionnement des services** augmentent à un rythme inférieur à celui de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, respectivement : + 7,6% et + 6,4%.

2. Les moyens en personnel

Le tableau suivant retrace l'évolution prévue par le projet de budget 1990 des créations et suppressions d'emplois :

(1).cf *infra* II, A, 2.

	CREATIONS	SUPPRESSIONS	SOLDE
ENSEIGNANTS POUR LA RENTREE DE 1990	Primaire : + 200 Secondaire : 4.500 Encadrement des nouveaux établissements : + 437 Documentalistes : + 160		+ 5.297
FORMATION ET RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS	Elèves-instituteurs : + 1.500 Certifiés stagiaires : + 1.460 Elèves conseillers d'orientation : + 40 Formation des PLP : + 25 Congé mobilité : + 1.200		+ 4.225
PERSONNEL NON ENSEIGNANT	Inspection : + 40 Nouveaux établissements : + 440 Informaticiens et spécialistes de la communication : + 36	Administration centrale : - 45	+ 471
AUTRES MESURES	Consolidation de moyens pour la rentrée de 1989 : + 1.800 Mis à disposition : + 200 Intégration d'établissements scolaires : + 18		+ 2.018
MESURES D'ORDRE		Solde des transferts : -33 Solde des transformations : -2	- 35
SOUS TOTAL A Emplois budgétaires	+ 12.056	- 80	11.976
SOUS TOTAL B Emplois non budgétaires des établissements publics	1.316	- 1.366	- 50
Emplois gagés du crédit formation	+ 200		+ 200
TOTAL A + B	+ 13.572	- 1.446	12.120
SOUS TOTAL C	Rentrée 1989 : + 364 Contrats des établissements privés Rentrée 1990 : 1.103		+ 1.467
TOTAL GENERAL A + B + C	+ 15.039	- 1.446	13.593

Trois éléments paraissent positifs :

- les créations de postes prévues pour la rentrée 1990 dans le second degré : 4.500 enseignants (2.300 agrégés, 1.900 professeurs certifiés, 300 PLP), 437 personnels de direction, et d'éducation, 160 documentalistes, 1.103 contrats nouveaux pour les établissements d'enseignement privés.

- **La consolidation des créations de postes de la rentrée 1989** : 1000 emplois de certifiés pour le second degré et 800 emplois d'instituteurs pour le premier degré.

- **La poursuite des créations d'emplois d'ATOS** : 440 emplois nouveaux à la rentrée 1990 pour tenir compte notamment de l'ouverture de nouveaux établissements. Cela confirme heureusement la rupture de l'an dernier où pour la première fois depuis 1984 il n'y avait pas eu suppressions mais créations d'emplois d'ATOS. Cependant ces dernières paraissent encore modestes en regard des besoins. Il convient en effet de noter qu'à la rentrée 1990 près de 100 établissements scolaires doivent ouvrir leurs portes.

En revanche on peut estimer que **les créations d'emplois d'instituteurs sont insuffisantes** : seulement 200 pour 1990 (alors même que 150 emplois d'instituteurs mis à disposition sont créés). En effet les effectifs scolarisés dans l'enseignement du premier degré continuent de croître. Il convient en outre de rappeler que la loi d'orientation sur l'éducation a fait de l'extension de la préscolarisation à 2 ans des enfants issus de milieux défavorisés et à trois ans de tous les enfants un objectif national, ce qui devrait donc imposer un effort particulier au profit des maternelles.

3. L'évolution des effectifs scolarisés

Pour la **rentrée 1989** les effectifs scolarisés ont encore augmenté plus rapidement que prévu. La **croissance attendue** était de 54.800 élèves, elle serait en définitive de **63.000 élèves**.

- le premier degré devrait voir ses effectifs augmenter de 30.000 élèves, solde d'une diminution de l'enseignement élémentaire (- 10.800) et d'une augmentation de l'enseignement préélémentaire (+ 36.700) et spécial (+ 4.100).

- les effectifs scolarisés dans le premier cycle du second degré devraient continuer à diminuer : - 80.200 élèves. Il en serait de même pour le second cycle court (-24.700).

- En revanche, la progression des effectifs du **second cycle général et technologique** devrait se poursuivre avec 79.400 élèves supplémentaires dans les lycées. Il devrait en être de même pour les 4ème et 3ème technologiques des lycées professionnels (+ 19.000 élèves) et pour les classes menant au baccalauréat professionnel (+ 18.700 élèves).

A la rentrée 1990, les prévisions portent actuellement sur une **augmentation de 34.400 élèves**.

Elle concernerait essentiellement le second cycle général long (+47.300), les classes post-baccalauréat (+19.600), le second cycle professionnel long (+27.900) et l'enseignement préélémentaire (+17.900).

A l'inverse, les effectifs de l'enseignement élémentaire, des collèges, et du second cycle court diminueraient respectivement de 16.800, 44.000 et 18.200 élèves.

B. L'EFFORT D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT

1. Les dotations d'équipement inscrites au budget du ministère de l'Intérieur

L'évolution des crédits inscrits au budget 1989 et au projet de budget pour 1990 du ministère de l'Intérieur au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire attribuée aux régions pour les dépenses d'investissements des lycées (et établissements équivalents) et de la dotation départementale d'équipement des collèges attribuée aux départements est retracée dans le tableau ci-après :

EVOLUTION DE LA DRES ET DE LA DDEC
ENTRE 1988 ET 1990

	Budget 1989 (MF)	Evolution 89/88 (%)	Projet de budget 1990 (MF)	Evolution 90/89 (%)
CREDITS DE PAIEMENT				
. DRES	2.223,956	+ 4,1	2.333,076	+ 4,9
. DDEC	1.100,178	+ 4,1	1.154,158	+ 4,9
AUTORISATIONS DE PROGRAMMES				
. DRES	2.291,746	+ 4	2.438,418	+ 6,4
. DDEC	1.133,713	+ 4	1.206,271	+ 6,4

Le rythme mesuré auquel continuent d'évoluer les montants de la DRES et de la DDEC contraste de plus en plus

fâcheusement avec l'emballlement des dépenses des départements et des régions.

2. Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en matière d'enseignement

L'évolution des dépenses des départements et régions est indiquée dans le tableau ci-après :

	1986 Réalisation (MF)	1987 Réalisation (MF)	1988 Budgets primitifs (MF)	1989 Budgets primitifs (MF)
Régions	899	3.131 (+ 260,3%)	5.543 (+ 68,9%)	8.788 (+ 58,5%)
Départements	938	2.688 (+ 186,6%)	3.783 (+ 40,7%)	4.976 (+ 31,5%)
TOTAL	1.837	5.819 (+ 216,7%)	9.326 (+ 60,3%)	13.664 (+ 46,5%)

Ainsi, aujourd'hui les régions et les départements dépensent pour l'investissement dans le domaine scolaire des sommes plus de trois fois supérieures aux montants respectifs de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges.

En dépit de la diminution depuis 1985 des effectifs du premier cycle du second degré, les départements, loin de relâcher leur effort, ont dû le renforcer pour assurer la remise à niveau tant quantitative que qualitative du parc d'établissements scolaires dont ils ont désormais la charge. A la rentrée 1989, ils ont assuré la création de 25 collèges. A la rentrée 1990, l'ouverture de 30 nouveaux collèges est prévue.

Les dépenses d'investissement consacrées aux collèges par les départements depuis 1986 ont augmenté de 430%. Dans le même temps, la DDEC s'est accrue de 157% en passant de 428 millions de francs à 1,15 milliard de francs (crédits de paiement).

Devant l'assemblée de l'Association des présidents des conseils généraux, réunie à Nantes le 19 octobre dernier, le Premier ministre, se félicitant de l'attention portée par les conseils généraux

à la construction et à l'entretien des collèges, ajoutait que : "*comme il s'y était engagé en 1981, le Gouvernement a assorti ce transfert des moyens financiers correspondants*". Au vu des chiffres, il est permis de s'interroger sur la réalité de la "correspondance" entre l'effort de l'Etat et celui des départements.

La même interrogation vaut pour les régions, qui doivent faire face à l'augmentation constante des effectifs scolarisés dans les lycées. Entre 1986 et 1989 leurs dépenses d'investissement en matière d'enseignement du second degré ont été pratiquement multipliées par 10, passant de 899 millions de francs à 8,8 milliards de francs. Elles ont permis l'ouverture, pour la rentrée 1989, de 43 lycées (dont 24 en locaux neufs) et de 8 lycées professionnels. Pour la rentrée 1990, les prévisions portent sur 57 lycées et 10 lycées professionnels (la quasi-totalité en locaux neufs).

Il convient de préciser qu'à ces dépenses incompressibles s'ajoutent celles que les régions sont contraintes d'effectuer en matière d'enseignement supérieur, en raison du désengagement financier de l'Etat. Elles doivent ainsi notamment participer au financement de la construction de locaux pour les nouveaux départements d'IUT et à la création de premiers cycles délocalisés.

II - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Le projet de budget pour 1990 devait être le premier à matérialiser les accords sur la revalorisation des enseignants conclus en mars 1989 et les objectifs fixés par la loi d'orientation sur l'éducation.

Paradoxalement il apparaît surtout positif là où on ne l'attendait pas : l'aide à l'enseignement privé dont la progression permet de respecter le principe de parité des moyens.

En revanche, si le problème de la revalorisation de la fonction enseignante commence d'être traité, il ne semble pas encore réglé et le moins que l'on puisse dire est que les effets à terme, sur la crise du recrutement des enseignants, des mesures prises en la matière, paraissent encore incertains.

Par ailleurs, les rénovations pédagogique dont notre système éducatif a tant besoin ne semble toujours pas faire l'objet d'orientations claires et précises.

Quant à l'aide aux familles, elle ne paraît pas à la mesure de l'immense défi auquel l'enseignement scolaire doit faire face : amener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

A - LE RECRUTEMENT ET LA CARRIERE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

On ne dira jamais assez que la crise du recrutement des enseignants est un des plus graves problèmes auxquels est confrontée l'Education nationale. On ne peut donc qu'approuver les efforts déployés pour tenter d'y faire face : mise en oeuvre du "plan de revalorisation", poursuite et développement des mesures tendant à l'augmentation du nombre des candidatures.

1. Persistance des déficits de recrutement

Si les concours de l'enseignement ont attiré cette année plus de candidats qu'en 1988, cela n'a pas suffi pour combler le déficit de recrutement en postes non pourvus ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Résultats des concours nationaux de recrutement des professeurs des lycées et collèges en 1989

Concours	Postes	Présents	Admis	% non pourvus
Agrégation ext.	2.500	13.372	2.091	16,4%
CAPES ext.	9.004	26.004	6.189	31,3%
CAPES int.	3.630	6.730	2.585	28,8%
CAPET ext.	1.410	2.821	824	41,6%
CAPET int.	868	1.961	799	7,9%

Dans certaines disciplines, la situation est très préoccupante :

- Pour l'Agrégation : en génie électrique où 59% des postes n'ont pu être pourvus, en génie mécanique : 54% des postes non pourvus, en sciences physiques option physique appliquée : 46% des postes non pourvus...

- Pour le CAPES (interne et externe) : en sciences physiques (84% de postes non pourvus), en espagnol (45,1%), en lettres modernes (38,9%), en sciences économiques et sociales (38,7%)...

- Pour le CAPET externe, où dans certaines spécialités le nombre de candidats présents est inférieur à celui des postes mis au concours : en génie mécanique-productive (40 présents pour 120 places), en génie mécanique-maintenance (4 présents pour 20 places), en génie électrique-électrotechnique (59 présents pour 100 places), en technologie (64 présents pour 260 places).

Les conséquences de cette situation sont connues, trop connues :

- on diminue, de fait, le niveau des concours de recrutement : cette année la barre d'admission aux CAPES de mathématiques, histoire-géographie et d'anglais aurait été de 6,5/20 et en espagnol de 6,35/20.

- Pour pallier les déficits de recrutement on fait appel à des maîtres auxiliaires. Six ans après le vaste plan de titularisation des "M.A.", ceux-ci sont à nouveau 30.000 dans les lycées et collèges. Ils devraient être 35.000 à la fin de l'année scolaire.

2. La revalorisation de la fonction enseignante

Après de laborieuses négociations, le ministre de l'Education nationale et les principales organisations syndicales sont parvenus à un accord en matière de revalorisation de la fonction enseignante qui s'est traduit par la signature du relevé de conclusions du 29 mars 1989.

Le dispositif élaboré s'étend sur une période de 10 années : 1989-1998 et comprend de nombreuses mesures d'ampleur inégale dont le détail est indiqué dans les tableaux figurant en annexe de ce rapport.

L'incidence, dans le budget 1990, des mesures de revalorisation s'élèvera à **3,72 milliards de francs au total**, dont **1,77 milliard pour les mesures d'ordre statutaire** et **1,95 milliard de francs pour les mesures indemnitaires**.

a) Les mesures statutaires.

En dehors des actions engagées les années précédentes et qui sont poursuivies (plan d'amélioration de la situation des instituteurs et revalorisation de l'emploi de directeur d'école), les mesures statutaires sont de quatre types principaux :

o Accélération de débuts de carrière. Les instituteurs, les certifiés, les professeurs de lycée professionnel du second grade (PLP2), les agrégés et les conseillers principaux d'éducation mettront, **dès la rentrée 1989**, 2 ans et 6 mois pour passer du 1er au 4ème échelon de leur grade au lieu de 4 ans et 6 mois auparavant.

Cette mesure n'a pas d'incidence budgétaire ; en outre elle sera "compensée" par un retardement des fins de carrières des certifiés et assimilés, des agrégés et des conseillers principaux d'éducation.

o Amélioration des perspectives de carrière

- des "hors classe" sont créées à partir de la rentrée 1989 pour les corps de certifiés, PLP2, conseillers principaux d'éducation. Elles seront dotées des indices nouveaux majorés 489-728. Les corps de professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) et chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (EPS) bénéficieront aussi, mais à partir de la rentrée 1990, de la

création de hors classe à des indices (451-606 puis 451-652) équivalents à ceux des certifiés de classe normale. Les hors classe seront accessibles aux enseignants ayant atteint le septième échelon de la classe normale, par voie d'inscription sur une liste d'aptitude ou sur un tableau d'avancement. **La hors classe existait déjà pour les professeurs agrégés : elle sera simplement étendue, à partir de la rentrée 1990, à 15% de l'effectif des agrégés au lieu de 5% actuellement.**

Est également prévue la constitution d'une hors classe pour les directeurs de centre d'information et d'orientation (200 transformations d'emplois sont prévues à cet effet dans le projet de budget) selon des modalités qui ne sont pas encore connues.

- **un plan d'intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'EPS dans les corps de certifiés, PLP2, professeurs d'EPS et conseillers principaux d'éducation débutera à la rentrée 1989. Il concernera 5.000 personnes en 1989 et 5.000 autres en 1990 et se poursuivra, par la suite, à un rythme de 2.500 intégrations par an jusqu'en 1998.**

A partir de la rentrée 1990 les conseillers d'éducation bénéficieront d'intégrations dans le corps des conseillers principaux d'éducation.

En outre, l'intégration des PLP1 et des professeurs techniques chefs de travaux (PTCT) dans le corps des PLP2 sera accélérée à partir de la rentrée 1990.

- **un nouveau corps des écoles, destiné à remplacer celui des instituteurs est créé. La première étape de sa constitution débutera à la rentrée 1990. Le nouveau corps comprendra une classe normale (indices nouveaux majorés 284-652) et une classe exceptionnelle (489-728) qui sera mise en place à partir de la rentrée 1994. Le recrutement dans le corps se fera par promotion interne d'instituteurs jusqu'en 1992, puis un recrutement externe sera organisé : il s'effectuera au niveau de la licence.**

- enfin 1.200 enseignants (600 instituteurs et 600 enseignants du second degré) pourront, à partir de la rentrée 1990, bénéficier d'un congé mobilité rémunéré.

o Des revalorisations indiciaires

Les corps des instituteurs des PEGC, des chargés d'enseignement d'EPS et des conseillers d'éducation bénéficieront à partir de la rentrée 1989 de nouveaux échelonnements indiciaires. L'indice terminal du corps des conseillers d'orientation sera augmenté, à la rentrée 1990, puis à la rentrée 1992.

Enfin, les adjoints d'enseignement et les chargés d'enseignement bénéficieront aussi d'un nouvel échelonnement indiciaire, mais seulement à partir de la rentrée 1991.

Par ailleurs, une bonification indiciaire de 15 points majorés a été attribuée par la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation aux professeurs certifiés, aux professeurs d'EPS, aux conseillers principaux d'éducation et aux PLP âgés d'au moins cinquante ans et ayant atteint le 8ème échelon de leur grade.

Votre rapporteur ne peut que regretter, comme il l'avait fait lors de la discussion de la loi d'orientation, qu'aucune mesure indiciaire ne soit prévue pour les professeurs agrégés, et que n'ait pas été retenu l'amendement qu'avait déposé en ce sens la commission des Affaires culturelles.

o Des réductions d'obligations de service

Elles concerneront :

- le corps des PLP dont les maxima de service hebdomadaire diminueront, à partir de la rentrée de 1990, d'une heure chaque année pendant trois ans,

- le corps des PEGC dont les obligations seront portées dès la rentrée 1989 à 19 heures (au lieu de 21 heures) sauf pour les PEGC exerçant dans les disciplines artistiques (20 heures),

- le corps des chargés d'enseignement d'EPS dont les obligations de service seront ramenées de 24 heures à 20 heures par la suppression des 4 heures hebdomadaires qu'ils devaient consacrer à leur propre formation.

Les deux premières mesures seront partiellement compensées par un accroissement de crédits d'heures supplémentaires (coût : 176,5 millions de francs pour les PLP et 132,4 millions de francs pour les PEGC).

o Enfin, il faut noter que les mesures de revalorisation auront une incidence :

- sur le montant des pensions versées aux personnels retraités (336 millions de francs),

- sur le taux des heures supplémentaires (59,9 millions de francs) qui est calculé en fonction du traitement brut moyen et des obligations de service hebdomadaires.

b) Les mesures indemnitaires

Un nouveau régime indemnitaire sera progressivement mis en place. Il sera caractérisé :

- par l'unicité des taux pour les indemnités perçues par différents corps,
- la revalorisation des indemnités déjà existantes ou transformées,
- la création de nouvelles indemnités.

La principale mesure indemnitaire consiste en la création, par le décret n° 84-452 du 6 juillet 1989, d'une **indemnité de suivi et d'orientation des élèves** à taux unique (6.000 francs par an) et versée à tous les enseignants du second degré exerçant en collèges et lycées. Elle remplace l'indemnité de participation aux conseils de classe que recevaient à des taux variables les enseignants des collèges et des classes de 4ème des lycées professionnels. 2 milliards de francs sont inscrits au projet de budget pour la création de cette indemnité.

Il convient par ailleurs de noter :

- la création, à partir de la rentrée de 1990 d'une **indemnité de première affectation** qui sera attribuée aux enseignants nommés dans les académies ou les départements déficitaires,
- la création, toujours à la rentrée 1990 d'une **indemnité de sujétions spéciales**, versée aux enseignants nommés sur des postes jugés difficiles : postes isolés en milieu rural, postes situés en zones d'éducation prioritaires ... Cependant on ne connaît pas encore les critères précis de délimitation des postes "difficiles",
- création, à partir de la rentrée 1990, de vacances pour activités périéducatives effectuées en dehors des obligations de services. On ne sait pas encore ce que recouvrira exactement la notion d'activités périéducatives ni quelles seront les modalités précises d'attribution des indemnités. Ces deux éléments conditionneront pourtant l'intérêt de cette mesure,
- la suppression d'indemnités existantes, contrepartie de la mise en place du nouveau régime indemnitaire. La plus importante, déjà signalée, est la suppression de l'indemnité de participation aux conseils de classes (630 millions de francs). Mais disparaîtra aussi, par exemple, l'indemnité forfaitaire.

Au total, 732 millions de francs seront ainsi "économisés" et viendront en déduction des dépenses afférentes aux indemnités nouvelles.

Ce plan appelle un certain nombre de réflexions. Tout d'abord, il convient de noter que les différentes mesures prévues entrent en vigueur à des dates variables : du 1er mars 1989 pour la création de l'indemnité de suivi et d'orientation à 1998 pour la dernière tranche du plan de mise en place des vacances pour activités périéducatives par exemple.

L'effort budgétaire de l'Etat devra donc se poursuivre à moyen terme.

Ensuite on peut relever que la revalorisation décidée par le Gouvernement va dans le sens d'une **unification des corps enseignants** :

- Par le jeu des intégrations et des rééchelonnements indiciaires, la plupart des enseignants du second degré verront leur situation alignée sur celle des professeurs de lycée professionnel du 1er grade ou sur celle des professeurs certifiés. Il en sera de même, à terme, pour les instituteurs avec la création du "corps des écoles" dont les perspectives de carrière seront alignées sur celles des titulaires du CAPES;

- Les principales indemnités seront les mêmes pour les corps qui en bénéficieront et le congé mobilité sera ouvert à l'ensemble des enseignants ;

- L'unification se concrétisera encore par un niveau de recrutement identique - la licence - pour les personnels du premier degré (à partir de 1992) et du second degré (excepté les agrégés recrutés au niveau de la maîtrise). Une formation donnée dans des lieux uniques - qui restent à créer réellement - : les instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) devrait "couronner" cette évolution.

On peut par ailleurs regretter l'importance du volet indemnitaire de la revalorisation. En effet, les indemnités ne seront pas prises en compte pour le calcul des droits à retraite des fonctionnaires "revalorisés".

Surtout, force est de constater que les trois principaux corps enseignants du second degré : agrégés, certifiés et professeurs de lycée professionnel du 2ème grade qui sont les seuls pour lesquels un recrutement externe sera maintenu au-delà de 1991 ne bénéficient pas d'un rééchelonnement indiciaire d'ordre général.

Pourtant cette mesure eut été, semble-t-il, la plus indiquée pour rendre attractif aux yeux de candidats de valeur une carrière au sein de ces corps.

Le tableau ci-après montre que la revalorisation a eu un effet pour le moins réduit sur le niveau de rémunération de ces enseignants.

**Rémunérations mensuelles, nettes des principaux corps
d'enseignants en début, milieu et fin de carrière**

(enseignants résidant en zone 1
soit indemnité résidence = 3% du traitement brut)

PRINCIPAUX CORPS D'ENSEIGNANTS	ECHELONS	TRAITEMENT NET MENSUEL		
		avant revalorisation	après revalorisation	gain indiciaire en Francs
Instituteurs	1er	6 263	6 466	+ 203
	7ème	7 792	7 989	+ 197
	11ème	10 077	10 382	+ 305
Instituteurs spécialisés (nouveau régime)	1er	6 569	6 771	+ 202
	7ème	8 098	8 301	+ 203
	11ème	10 383	10 689	+ 306
P.E.G.C	1er	6 324	6 324	+ 0
	7ème	8 527	8 729	+ 202
	11ème	10 383	10 708	+ 325
A.E.C.E	1er	6 324	6 324	+ 0
	7ème	8 608	8 608	+ 0
	11ème	10 710	10 710	+ 0
Certifiés	1er	6 936	6 936	+ 0
	7ème	9 975	9 975	+ 0
	11ème	13 300	13 300	+ 0
	hors classe 1er	-	9 975	
	6ème (dernier)	-	14 851	
Agrévés	1er	8 017	8 017	+ 0
	7ème	12 831	12 831	+ 0
	11ème	16 625	16 625	+ 0
	hors classe (Gr. A3)	19 522	19 522	+ 0

*N.B. : les adjoints d'enseignement (AE) et les chargés d'enseignement (CE)
bénéficieront d'une revalorisation indiciaire à compter de la rentrée 1991.*

Enfin, il importe désormais d'engager la revalorisation, d'une part, des personnels d'inspection dont on espère qu'elle ne se limitera pas aux 18 millions de francs de la provision inscrite à cet effet au projet de budget et, d'autre part, des personnels administratifs de l'Education nationale qui sont, jusqu'à présent, les grands oubliés des différents plans d'amélioration des carrières et des rémunérations.

3. La politique de recrutement des enseignants

Le nombre de places mises aux concours en 1990 sera en sensible augmentation. Pour attirer des candidats qui sont aujourd'hui trop peu nombreux et pour éviter que trop de postes ne soient pas pourvus, le Gouvernement accentue sa politique visant à faciliter l'accès aux concours ou aux fonctions d'enseignants.

a) L'augmentation du nombre de postes mis aux concours :

Le plan pluriannuel indiquant les recrutements à effectuer par disciplines pendant cinq ans prévu par l'article 17 de la loi d'orientation sur l'éducation n'est toujours pas paru. On l'attend avec impatience car il devrait, en rendant publiques les prévisions concernant le nombre de postes mis aux concours à moyen terme, permettre aux étudiants de prendre plus facilement la décision de se lancer dans la préparation aux concours - qui peut être fort longue.

L'augmentation du nombre de places aux concours entre 1988 et 1990 est retracée dans le tableau ci-après.

**Nombre de postes mis aux concours
de l'enseignement du second degré**

	1988	1989	1990	Evolution 1989/1990 %
Agrégation :	2.100	3.000	4.300	+ 43%
. Externe	2.100	2.500	3.000	
. Interne	-	500	1.300	
CAPES/CAPEPS :	8.955	12.634	16.800	+ 33%
. Externe	6.405	9.004	11.800	
. Interne	2.550	3.630	5.000	
CAPET :	2.000	2.278	2.800	+ 23%
. Externe	1.300	1.410	1.500	
. Interne	700	868	1.300	
CP/CAPET :	590	767	800	+ 4%
. Externe	440	544	550	
. Interne	150	223	250	
PLPI :	800	1.745	800	N.S.
. Externe	800	1.415	-	
. Interne	-	330	800	
PLP2 :	1.800	2.200	2.600	+ 18%
. Externe	900	1.100	1.500	
. Interne	900	1.100	1.100	
CP/PLP2 :	-	-	350	N.S.
. Externe	-	-	205	
. Interne	-	-	145	
TOTAL ;	16.245	22.624	28.450	+ 26%
. Externe	11.945	15.973	18.950	
. Interne	4.300	6.651	9.500	

PLP : Professeur de lycée professionnel.

CP : Cycle préparatoire.

Ainsi, en 1989, le nombre de places offertes aux différents concours de l'enseignement du second degré est passé de 16.245 à 22.624 soit une augmentation de 39,3% par rapport à 1988.

Pour le premier degré, le nombre de places mises aux concours est passé de 5.900 pour la session 1988 à 6.300 pour la session de 1989, soit une augmentation de 6,7%.

L'augmentation du nombre de postes mis aux différents concours est accompagnée par un effort budgétaire important avec la création de 1.500 emplois nouveaux d'élèves-instituteurs et de 1.450 emplois supplémentaires de certifiés-stagiaires.

Encore faut-il que tous les postes ouverts soient pourvus. Or, à l'heure actuelle, c'est loin d'être le cas, comme nous l'avons vu. C'est pourquoi les mesures tendant à faciliter l'accès aux concours ont toute leur importance. Elles devraient en effet permettre une augmentation sensible du nombre de candidats à la fonction enseignante.

b) La politique tendant à faciliter l'accès aux concours ou aux fonctions d'enseignants

Elle s'est traduite cette année encore par de nombreuses mesures.

o élargissement des conditions de candidatures aux concours :

- suppression de la limite d'âge pour les candidats aux concours externes et internes : élèves-instituteurs, CAPES, agrégation, élèves-professeurs au cycle préparatoire au CAPET ;

- extension de l'accès aux concours internes aux fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent, sous conditions de diplômes et d'ancienneté ;

- réduction de l'ancienneté de service public exigée pour pouvoir être candidat aux concours internes de cinq à trois ans ;

- prise en compte des conditions requises des candidats reportée à la date de clôture des registres d'inscription aux concours ;

- création d'un concours interne du CAPEPS (Certificat d'Aptitude au Professorat d'Education Physique et Sportive).

o mise en place d'un dispositif d'allocations d'enseignement par le décret n° 89-608 du 1er septembre 1989. Les allocations, d'un montant de 48.000 F. par an, sont attribuées, selon les cas, pour une ou deux années par les recteurs d'académie sur proposition d'une commission académique (dont les membres sont désignés par le recteur !) en fonction de "critères de mérites et compte tenu du niveau de ressources des intéressés." Il est à noter, qu'en principe, les étudiants inscrits dans des établissements

d'enseignement supérieur privés ne pourront bénéficier des allocations (article 8 du décret).

Les allocataires doivent s'engager à préparer l'un des diplômes requis pour l'inscription aux concours de l'enseignement, à préparer et à se présenter aux épreuves du concours, puis, en cas de succès, à suivre la formation préalable à leur titularisation.

En outre, aux termes du décret du 1er septembre 1989 complété par l'arrêté du 6 octobre 1989, les allocataires doivent consacrer 180 heures par an aux activités suivantes : tutorat, activités au sein des Centres de Documentation et d'Information, P.A.E., études surveillées, activités périscolaires.

Les allocations, au nombre de 3.000 à la rentrée 1989 (premier degré : 1.000, second degré : 2.000), sont réparties par arrêté du ministre de l'Education nationale. En tout état de cause, les premiers résultats de la création des allocations ne pourront être appréciés que d'ici un an, lors de la prochaine session des concours.

o une autre mesure assimilable à un prérecrutement est prise : la création d'un cycle préparatoire au concours de PLP2. Mis en place par le décret du 18 septembre 1989 portant statut des professeurs de lycée professionnel, ce cycle aura les mêmes caractéristiques que celui qui existe déjà pour le CAPET. En particulier, d'une durée maximum de 2 ans, il sera ouvert aux titulaires d'un diplôme de niveau "baccalauréat plus 2 ans". Dès 1990, 350 postes seront ouverts à ce titre.

o Le détachement des fonctionnaires dans un emploi d'enseignant.

Cette nouvelle possibilité est prévue par les décrets du 18 septembre 1989 modifiant les différents statuts d'enseignants. Elle sera ouverte

- aux fonctionnaires titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent,

- de catégorie A,

- et justifiant d'un des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au corps d'accueil.

Le détachement sera prononcé après avis de la commission administrative paritaire nationale du corps d'accueil et pourra être suivi, cinq ans plus tard, d'une intégration dans ce corps sous la seule condition d'une inspection pédagogique favorable.

Si cette mesure peut attirer dans l'enseignement des personnes venant d'horizons nouveaux, il faut quand même noter qu'elle ne pourra avoir d'effets importants dans la mesure où elle ne concernera, au maximum que 5% du corps d'accueil. Mais, doit-on le regretter ? Il n'est pas sûr que cela améliore l'image et le pouvoir attractif du CAPES, du CAPET et de l'Agrégation que de permettre que l'on puisse devenir certifié ou agrégé sans avoir même passé ces concours.

o Enfin une mesure destinée à inciter les enseignants pouvant partir à la retraite à rester en fonctions est prise avec la création d'une "indemnité de sujétions d'activité". Aux termes du décret n° 89-492 du 10 juillet 1989, pourront bénéficier de cette indemnité les enseignants du second degré ayant sollicité leur admission à la retraite, ayant travaillé au moins 37 ans et demi, âgés de 60 ans et plus et assurant un enseignement dans certaines disciplines déficitaires énumérées par un arrêté du 31 juillet 1989.

Cette indemnité, d'un montant de 50.000 F. ne semble guère avoir de succès puisqu'à ce jour, seulement une cinquantaine de candidats se sont fait connaître.

Il faut souhaiter que toutes ces mesures, combinées à l'action d'information du ministère de l'Education nationale, permettent d'attirer de nombreux candidats aux concours de l'enseignement. Déjà depuis l'an dernier, le nombre de candidats inscrits a progressé de 30%. Mais la croissance du nombre de candidats effectivement présents a été moindre : + 20%. Elle a été inférieure de moitié à l'augmentation du nombre de postes offerts : + 40% entre 1988 et 1989.

B. LA RENOVATION PEDAGOGIQUE

Aux actions engagées l'an passé et qui seront poursuivies, s'ajouteront de nouvelles mesures en particulier dans le domaine de la lutte contre l'échec scolaire. Le renforcement de l'enseignement des langues fait ainsi toujours partie des priorités annoncées de la rénovation pédagogique. Quant aux problèmes de l'aménagement du temps scolaire et de la réforme des contenus d'enseignement, ils sont loin d'avoir trouvé une solution.

1. La lutte contre l'échec scolaire

La loi d'orientation sur l'éducation a fait de la lutte contre l'échec scolaire un objectif national.

Dans cette optique, les actions menées jusqu'alors seront poursuivies, en particulier la politique des zones d'éducation prioritaire et la rénovation des collèges tandis que de nouvelles

mesures doivent être engagées : généralisation des projets d'établissements, évaluation des connaissances des élèves et mise en place d'un "plan lecture" ; en revanche la préscolarisation ne semble pas disposer de moyens nouveaux.

a) La poursuite de la politique des zones d'éducation prioritaire et de la rénovation des collèges

o La politique des zones d'éducation prioritaire a permis, depuis sa mise en place en 1981, l'affectation de moyens supplémentaires en emplois budgétaires d'enseignement et en heures supplémentaires-année dans les zones reconnues comme les plus défavorisées.

Les moyens spécifiques sont mis en place par les recteurs et les inspecteurs d'académie à partir de la dotation globale académique qui est mise à leur disposition. En revanche, aucune distribution de moyens destinés aux ZEP n'est en principe effectuée au niveau de l'administration centrale.

L'an dernier, un effort particulier avait été accompli grâce aux mesures d'urgence prises en juin 1988 (20 millions de francs supplémentaires dégagés) puis à l'inscription au budget 1989 d'un crédit de 60 millions de francs en année pleine.

Pour 1990, les crédits consacrés aux ZEP devraient être simplement reconduits. A la relance de 1989 semble donc succéder une phase de "pause". C'est du moins ce que l'on peut penser. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Education nationale a ainsi fourni une réponse pour le moins imprécise : *"Le principe des ZEP mérite d'être maintenu mais il convient certainement de réajuster l'action, en concentrant l'attention sur des programmes proprement pédagogiques, élaborés au niveau local et dotés le cas échéant des moyens supplémentaires nécessaires"*.

De fait, deux récents rapports, dont les conclusions n'ont malheureusement pu être connues que par voie de presse, de l'Inspection Générale de l'Education nationale et de la Direction de l'évaluation et de la prospective auraient mis en lumière les défauts d'un dispositif très lourd à gérer. En effet, si les ZEP paraissent avoir abouti à quelques résultats positifs : augmentation des taux de préscolarisation, diminution des redoublements et de l'absentéisme (dans le second degré), il ne semble pas que la qualité des parcours scolaires se soit réellement améliorée. En outre, la recherche d'une meilleure articulation entre les différents niveaux d'enseignement semble avoir échoué. Surtout, la gestion de la politique des ZEP se serait révélée déficiente : les zones auraient été très rapidement abandonnées à elles-mêmes.

Dès l'année scolaire 1989-1990, les ZEP devraient faire l'objet de deux réaménagements. En premier lieu, le redécoupage des zones, définies en 1981-1982, serait engagé. En second lieu, les ZEP devraient bénéficier, conformément à ce qui est indiqué par le rapport annexé à la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, d'une meilleure insertion institutionnelle au sein du système éducatif. Ainsi, pour chaque zone un contrat pluriannuel sera passé entre les établissements scolaires concernés et les autorités académiques. Il entraînera la nomination d'un coordinateur chargé d'aider les équipes éducatives à construire leurs projets, de les informer des expériences existantes, et d'assurer une concertation entre tous les partenaires des projets des établissements de la zone. On ne sait cependant pas encore qui seront ces coordinateurs, s'ils bénéficieront d'une formation spécifique et s'ils disposeront de moyens particuliers pour mener à bien leur mission.

o La rénovation des collèges vise à permettre à un nombre croissant de jeunes d'accéder à des études longues. Elle concernera pratiquement tous les établissements à la rentrée 1989. Elle met l'accent sur le "projet d'établissement" que votre rapporteur abordera un peu plus loin et se traduit par la mise en oeuvre de diverses actions :

- aménagement des cycles en trois ans,
- constitution de groupes d'aide et de soutien,
- organisation d'activités destinées à favoriser la continuité entre le cours moyen 2ème année et la sixième : visite du collège, journée d'accueil, réunions instituteurs-professeurs.

Au niveau national, de nouveaux programmes scolaires ont été élaborés qui tiennent compte des objectifs de la rénovation. Plus concis, ces programmes sont censés permettre le développement de la pensée logique, la maîtrise de l'écrit, de l'oral et de l'image et du travail personnel chez les élèves. Ils sont entrés en vigueur entre la rentrée 1986 pour les classes de 6ème et la rentrée 1989 pour les 3ème.

Dans son rapport général (1987-1988), l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education nationale a émis un jugement nuancé sur les résultats de la rénovation :

- des améliorations ont été sensibles en ce qui concerne la vie scolaire : relations des établissements avec leur environnement et les parents d'élèves, qualité des rapports au sein du collège. L'attitude des enseignants semble s'être modifiée avec la constitution d'équipes pédagogiques cohérentes. Les liens entre l'école et le collège ont été

renforcés. Enfin, une plus grande souplesse dans l'organisation des enseignements est apparue : nouvelles partitions en groupes de soutien, en "groupes de besoin", en ateliers ; personnalisation de l'enseignement (suivi, soutien, aide personnalisée) ; mise en place de cycles (6ème-5ème) en 3 ans ;

- en revanche, les projets éducatifs des collèges sont souvent de mauvaise qualité, imprécis et peu rigoureux. Une majorité d'entre eux ne comporte pas un dispositif sérieux d'évaluation. Surtout : *"l'amélioration des résultats scolaires et des flux d'orientation reste difficile à cerner et assez peu significative à ce jour"*.

Pour 1990, la rénovation des collèges sera poursuivie sans que des moyens nouveaux soient dégagés en sa faveur autres que ceux lui revenant au titre du développement de la pédagogie du projet (une mesure nouvelle de 57 millions de francs en heures supplémentaires est cependant inscrite au projet de budget. Elle est destinée à compenser l'allègement des obligations de service des PEGC qui doit intervenir dans le cadre de la rénovation et en vertu de l'article 25 du décret n° 86-492 du 14 mars 1986 portant statut des PEGC).

b) Le développement de la pédagogie du projet

La pédagogie du projet n'est pas une nouveauté. Les projets d'action éducative (PAE) sont déjà très répandus et les projets d'établissements, notion empruntée à l'enseignement privé, existent déjà, en particulier dans l'enseignement technologique et professionnel où ils devaient être généralisés dès la rentrée 1989 : la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation les étend donc à tous les établissements scolaires.

o **Les projets d'action éducative** : leur développement a été important tant dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement du second degré pour lesquels les derniers chiffres connus (1987-1988 pour le premier degré et 1988-1989 pour le second degré) permettent de dresser un bilan.

Dans l'enseignement élémentaire, le nombre des projets d'action éducative s'est encore accru au cours de l'année scolaire 1987-1988. 3.287 projets (+ 29%) ont été recensés dans 7.840 écoles qui concernent 700.000 élèves. Les projets de développement culturel local, mis en oeuvre avec les collèges et les collectivités locales ont connu la plus forte croissance.

Sur le plan financier, le bilan des PAE du primaire est mitigé : si le total des financements (Etat + collectivités + autres) augmente considérablement -30 millions de francs en 1988 contre 22 millions en 1987 (+35%)- la part de l'Etat diminue : 21% contre

26% en 1987. Le nombre de projets augmentant, la moyenne de subvention du ministère de l'Éducation nationale tend à décroître : 3.053 F. en 1985, 1.977 F. en 1988, 1.600 F. en 1989.

Face à cette évolution, votre rapporteur est fondé à s'inquiéter d'un désengagement progressif de l'Etat en matière pédagogique. Il lui apparaît regrettable que l'augmentation des financements provenant des collectivités territoriales ne soit pas accompagnée par un effort correspondant de l'Etat. De fait, le projet de budget pour 1990 prévoit seulement la reconduction des moyens consacrés aux PAE des écoles en 1988-1989 : 7 millions de francs.

Dans l'enseignement secondaire, la progression quantitative des PAE a été forte. En 1988-1989 on a recensé 14.267 PAE contre 13.220 en 1987-1988 (+ 7,9%).

Les moyens dégagés pour 1989-1990 seront identiques à ceux de l'année précédente, soit un total de 94 millions de francs.

o Les projets d'établissement : l'article 18 de la loi d'orientation prévoit leur généralisation à l'ensemble des établissements scolaires sans toutefois préciser clairement quel doit être leur contenu.

Le Fonds d'aide à l'innovation créé dès la rentrée 1988 doit permettre aux établissements de réaliser leurs projets en leur apportant une aide financière.

Les projets élaborés sont transmis à l'autorité académique qui a pour charge de les apprécier en s'entourant de l'avis d'un groupe d'orientation. Les projets retenus, qui doivent être conformes aux orientations académiques et départementales elles-mêmes définies en fonction des objectifs et programmes nationaux et comprendre un dispositif d'évaluation, bénéficient d'un soutien qui peut se traduire par le financement de la rémunération des intervenants en heures d'enseignement ou de dépenses de fonctionnement : petit équipement en matériel pédagogique et informatique, frais de déplacement des élèves et des enseignants.

Le projet de budget pour 1990 prévoit une majoration des crédits du Fonds d'aide à l'innovation de 16 millions de francs répartis entre :

- enseignement primaire public : + 5,5 millions de francs,
- enseignement secondaire public : + 8 millions de francs,
- enseignement privé : + 2,5 millions de francs.

Si le développement des projets d'établissements peut être en soi une incitation à l'innovation, il convient de prendre garde à ce qu'il ne devienne pas la source de disparités au sein même de l'Éducation nationale. Comment justifier, au regard du principe d'égalité devant l'Éducation, que des moyens différents soient attribués à des établissements scolaires comparables ? On touche ici à l'un des obstacles essentiels auxquels la notion de projet d'établissement va se heurter : si les financements du Fonds d'aide à l'innovation sont accordés en fonction de la qualité des projets, des inégalités entre établissements seront inévitables. En revanche, si les moyens supplémentaires sont attribués de façon uniforme, ils n'auront plus aucune fonction incitatrice.

c) L'évaluation des connaissances en mathématiques et français des élèves de CE2 et 6ème

Lors de la rentrée 1989, le ministère de l'Éducation nationale a mis en oeuvre une opération d'évaluation de grande ampleur :

o **L'évaluation** a consisté en l'organisation de séances d'exercices d'une vingtaine de minutes chacune, en mathématiques et en "lecture écriture". Les séances, réparties sur la dernière semaine de septembre, ont concerné tous les élèves entrant en CE2 et en sixième, soit 1.720.000 enfants. Les **résultats** seront, pour chaque académie, calculés par les services rectoraux et transmis aux établissements scolaires. Les résultats individuels des enfants seront communiqués à leurs parents par les enseignants.

o Dans les zones où les difficultés en mathématiques et en français sont les plus importantes, des dispositifs de **formation continue**, dont la nature exacte n'est pas encore connue à ce jour, seront mis en place au profit des enseignants de CE2 et de sixième.

o L'opération d'évaluation doit être suivie d'**actions de soutien ou de réapprentissage concentrées** essentiellement en début d'année scolaire mais ici encore, ni leur teneur, ni les moyens qui y seront affectés n'ont été précisés.

Contrairement à une idée que l'on tente aujourd'hui d'accréditer, disons tout de suite que l'évaluation n'est pas une nouveauté. Ainsi, à la rentrée 1980 avaient été testées les connaissances des élèves de 6ème en français et en mathématiques, à la rentrée 1982, celles des élèves de 5ème dans les mêmes matières et en sciences naturelles, sciences physiques, langues vivantes (anglais, allemand), en 1984, l'opération avait été élargie à l'histoire et à la géographie et avait concerné les 3èmes, en mai 1986 l'évaluation

avait concerné la plupart des disciplines du second cycle au niveau de la classe de seconde.

Le dispositif mis en place entre le 25 et le 30 septembre 1989 n'a de nouveau que son ampleur et son coût. Les anciennes opérations mobilisaient des échantillons de la population scolaire (entre 6.300 et 11.442 élèves) quand celle de 1989 a touché la totalité des élèves de CE2 et de 6ème.

Si l'on admet qu'une opération d'évaluation est plus fiable en "grandeur nature" que fondée sur des échantillons représentatifs (les lois statistiques démontrent néanmoins le contraire), il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur les modalités retenues cette année.

Tout d'abord, l'on aimerait savoir selon quels critères les questionnaires utilisés lors des séances d'exercices ont été élaborés car l'intérêt de l'évaluation dépendra, pour une large part, de la pertinence des exercices proposés pour déterminer le niveau des élèves.

Par ailleurs, l'utilité d'une évaluation n'est pas de connaître le niveau de connaissance des élèves in abstracto mais bien leurs besoins "pédagogiques" afin de pouvoir y répondre. Or, en la matière le projet de budget ne prévoit guère qu'une mesure nouvelle de 9 millions de francs consacrée à un "Plan lecture".

Cette dotation apparaît, à première vue, bien modeste et les actions auxquelles elle sera affectée (élaboration de documents de formation, création de fonds de bibliothèque d'école et développement de classes de lecture) demanderaient à être précisées.

d) La préscolarisation

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 dispose à son article 2 que tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de trois ans dans une école maternelle ou une classe enfantine et que la scolarisation des enfants de deux ans est étendue en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.

Le rapport annexé à cette même loi indique en outre que *"l'école maternelle joue un rôle manifeste en faveur des enfants les moins favorisés devant l'accès au savoir. L'accueil de ces derniers en école maternelle dès l'âge de deux ans et de tous les enfants dès l'âge de trois ans constitue donc un objectif de la politique éducative et les efforts nécessaires doivent être entrepris pour y parvenir"*.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'éducation, votre rapporteur avait approuvé cet objectif tout en soulignant que l'obligation d'accueil à trois ans pourrait occasionner pour les collectivités territoriales des dépenses supplémentaires non négligeables. Il eut été bienvenu dans ces conditions que l'Etat fournisse dès cette année un effort particulier en matière d'enseignement préélémentaire.

2. Le développement de l'enseignement des langues

Le renforcement de l'enseignement des langues est un impératif dans la perspective de la construction européenne.

De fait l'enseignement des langues se développe dans l'enseignement primaire au travers d'une opération d'expérimentation de l'apprentissage des langues vivantes dont les modalités de mise en oeuvre suscitent certaines interrogations et dans l'enseignement du second degré où il bénéficie de moyens nouveaux mais bien modestes au regard de la tâche à accomplir.

a) L'expérimentation de l'enseignement d'une langue vivante à l'école élémentaire

L'expérimentation de l'enseignement d'une langue vivante à l'école élémentaire avait été annoncée l'an dernier par le ministre d'Etat. Elle débute avec la rentrée 1989.

o **Pratiquement l'opération touchera 11,5% des élèves de CM1-CM2 soit 144.256 enfants sur 635 "sites" regroupant 4.288 écoles. Parmi les sites retenus, 56,2% sont urbains, 29,6% ruraux et 14,2% péri-urbains.**

44% des écoles ne proposeront qu'une seule langue, et 50% deux langues.

Leur très grande majorité (90%) proposera une initiation à l'anglais. Vient ensuite l'allemand (58% des écoles) et loin derrière l'espagnol (8,8%).

Dans la plupart des cas les professeurs de collèges seront chargés de cet enseignement (61%). Cependant, les enseignants seront des instituteurs ou des intervenants extérieurs dans respectivement 23,5% et 15,3% des cas.

o **Deux circulaires sont venues préciser (insuffisamment) les conditions de déroulement de l'opération. La circulaire du 6 mars 1989 dispose ainsi que :**

- l'enseignement des langues, qui durera de deux à trois heures par semaine, sera intégré à l'horaire global des 27 heures obligatoires dans les écoles primaires sans que l'on sache précisément à quelles disciplines il se substituera.

- les personnes chargées d'assurer cet enseignement, qui pourront être, sur la base du volontariat, des instituteurs, des enseignants du second degré, ou des intervenants extérieurs, devront être qualifiées sur le plan pédagogique et linguistique, les recteurs devant s'assurer de cette qualification. On ne peut que regretter le flou du texte en la matière qui n'indique ni les critères de qualification, ni la procédure à suivre par les recteurs. Il ne fournit par ailleurs guère de précisions sur le dispositif de formation qui sera en principe mis en place au profit des personnels intervenant lors de cette opération. Les réponses apportées à votre rapporteur ne donnent sur ce point aucune information supplémentaire :

"La mise en place du dispositif de formation à l'attention des enseignants relève des groupes de pilotage académiques. Les dispositifs sont donc très diversifiés selon les besoins académiques de formation. En tout état de cause, les responsables académiques ont prévu des actions de formation portant sur le perfectionnement linguistique, la didactique de l'enseignement des langues et la connaissance de l'école élémentaire".

- l'expérimentation se déroulera dans des "secteurs" dont la liste est arrêtée par les recteurs. En l'absence d'informations précises, on peut s'interroger sur les critères qui ont présidé à la délimitation des secteurs et au choix en leur sein des écoles concernées par l'expérimentation. A-t-on pris en compte, par exemple, l'expérience acquise par certaines écoles, à l'initiative des collectivités locales, en matière d'initiation à une langue étrangère ?

- l'évaluation de l'expérimentation sera effectuée par des "groupes de pilotage académiques" coordonnés par une structure nationale.

- l'objectif de l'enseignement est de "préparer, sur les plans linguistique, psychologique et culturel, les enfants à l'apprentissage des langues" mais aussi de "contribuer à assurer les acquisitions fondamentales de l'école élémentaire, favorisant ainsi une meilleure réussite scolaire". L'enseignement dispensé concernera essentiellement la langue orale et sera conçu à partir d'une pédagogie ludique.

La circulaire n° 89-141 du 14 juin 1989 établissant un programme pédagogique indicatif pour l'expérimentation précise en outre que les documents sonores, visuels, textuels pris comme

supports devront présenter des situations choisies parmi les plus représentatives du pays étranger dont la langue est étudiée ; que les enseignants devront s'en tenir à des notions essentielles et à des fonctions fondamentales (nommer, situer, ...) et partir de "*situations vivantes qui soient amusantes, frappantes et faciles à retenir*".

o Le financement de l'opération :

- l'Etat prendra à sa charge la formation et la rétribution des professeurs de collèges et instituteurs. 33,5 millions de francs ont été dégagés sur le budget 1989. Pour 1990, le projet de budget prévoit un crédit de 30 millions de francs, ce qui apparaît bien modeste (26 millions de francs d'heures supplémentaires et 4 millions de francs de frais de déplacement pour les instituteurs). Pour l'enseignement privé, 2 millions sont prévus pour des actions de formation des personnels enseignants, une dotation de 4 millions étant par ailleurs inscrite pour permettre à la fois "l'accroissement des moyens consacrés à l'enseignement des langues vivantes" et le "financement d'actions en faveur de la lecture".

- les collectivités territoriales, essentiellement les communes, paieront le reste, c'est-à-dire l'acquisition des fournitures et matériels pédagogiques et la rémunération des intervenants extérieurs. On ne connaît pas encore le montant des dépenses qui en résulteront pour les collectivités locales mais il ne fait pas de doute qu'il ne sera pas négligeable.

Votre rapporteur s'était félicité, l'an dernier, de la décision du ministre de l'Education nationale de développer l'enseignement des langues vivantes dès l'école primaire. Mais il doit regretter cependant qu'une partie du financement de l'opération soit à la charge des communes qui n'ont pas toutes les mêmes capacités financières. Il s'inquiète des disparités en matière d'éducation que cela peut occasionner. Il relève en outre que l'un des éléments essentiels de l'expérience sera son évaluation et estime donc qu'elle devra être faite très rigoureusement. Surtout, les enseignants de collèges devront y être effectivement associés. Ils sont en effet destinés à avoir pour élèves les enfants ayant bénéficié de l'apprentissage d'une langue étrangère à l'école primaire.

Si l'expérience se révélait concluante, sa généralisation serait à envisager. Le problème du financement ne se poserait alors qu'avec plus d'acuité. La participation des collectivités territoriales jusqu'alors fondée sur le volontariat deviendrait-elle obligatoire ? Cela ne saurait bien sûr être admis. C'est à l'Etat d'assurer le coût d'une opération d'envergure et d'intérêt national.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner la nécessité d'assurer un équilibre entre les différentes langues européennes.

Dans la mesure où l'un des objectifs de l'expérimentation est d'initier les élèves à la langue qu'ils pratiqueront au collège, il est à craindre que la forte demande qui paraît déjà se porter sur l'anglais ne pourra qu'accentuer celle qui existe déjà dans l'enseignement secondaire (85% des élèves du premier cycle étudient l'anglais en première langue, 81,5% pour le second cycle général et technologique, 90,4% pour le second cycle professionnel).

b) L'enseignement secondaire

Le Xème plan prévoit un "effort tout particulier" en faveur de l'apprentissage de langues vivantes et le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation fixe comme objectifs :

- le développement de l'enseignement des langues dans l'enseignement technologique et professionnel,
- la généralisation effective de l'enseignement de deux langues vivantes dès la classe de quatrième des collèges.

Le projet de budget, quant à lui, prévoit une mesure nouvelle de 8 millions de francs en heures supplémentaires pour renforcer les moyens de l'enseignement des langues en collèges et en lycée professionnel : rien n'est apparemment prévu pour les lycées d'enseignement général et technologique.

Pour prendre conscience de la modestie de ces moyens face à la tâche à accomplir, il ne paraît pas inutile de dresser un rapide bilan de la situation de l'enseignement des langues vivantes dans le second degré.

o dans les collèges 16% des élèves du cycle d'orientation (4ème/3ème) n'étudient qu'une seule langue vivante mais c'est le cas pour près de 18% des élèves en classe de quatrième. En revanche, les enfants scolarisés sont astreints, dans leur totalité, à l'étude obligatoire d'une langue vivante.

o Mais, dans les lycées d'enseignement général et technique, si la première langue reste obligatoire, la pratique d'une seconde langue décroît tout au long du cursus pour tomber à 63% en terminale. Cela signifie que 37% des élèves de terminale n'étudient pas de seconde langue vivante. Nul doute qu'un effort devrait être fait en la matière. Or le projet de budget ne prévoit rien.

o Enfin, dans le second cycle professionnel long et court il n'y a que 0,5% des élèves à apprendre une seconde langue (soit 3.000 élèves sur un total de 559.600 élèves).

En ce qui concerne l'étude d'une première langue vivante, la situation est correcte dans les classes de 4ème et 3ème technologiques, pour le BEP et le baccalauréat professionnel (de 95,7% à 100% des élèves de l'enseignement public étudient au moins une langue vivante). En revanche, elle est insatisfaisante pour le CAP en 3 ans -qui regroupe près de 300.000 élèves- dont plus de 50% des élèves ne sont initiés à aucune langue étrangère.

**POURCENTAGE D'ELEVES DU SECOND CYCLE
PROFESSIONNEL COURT ETUDIANT
UNE LANGUE VIVANTE**

France métropolitaine - Public - Privé

	C.A.P. EN 3 ANS						B.E.P. ET C.A.P. 2 ANS			
	4ème préparatoire		3ème préparatoire		3ème année		1ère année		2ème année	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
(1) 1987-1988	49,9	60,3	49,2	64,0	(2) 40,2	(2) 54,0	95,7	92,4	95,8	91,8

(1) Non compris 4ème et 3ème technologiques de L.P. (comptabilisés dans le premier cycle depuis 1987-1988).

(2) Y compris C.A.P. 1 an.

3. "Le grand chantier" des contenus d'enseignement

Le thème de la réforme des contenus des enseignements est un grand classique. Sans remonter aux origines on se contentera de rappeler le "réexamen des contenus d'enseignement dans les écoles, collèges et lycées" lancé par M. Alain Savary, alors ministre de l'Education nationale. Des commissions "verticales" et "horizontales" avaient alors été créées. En 1985 des "propositions pour l'enseignement de l'avenir" élaborées par les professeurs du Collège de France à la demande du président de la République furent publiées. En novembre de la même année de nouveaux programmes scolaires étaient définis. Ce n'est pas si vieux, mais c'est, paraît-il, déjà dépassé.

Déjà, l'an dernier votre rapporteur pouvait faire état du lancement d'une nouvelle réflexion sur les programmes d'enseignement. En novembre 1988, le ministre de l'Education nationale avait confié à des spécialistes la mission d'étudier

l'enseignement des mathématiques, de la physique, de la chimie, de la biologie, de l'histoire et de l'économie. En outre, une mission "horizontale" présidée par MM. Bourdieu et Gros devait se pencher sur la cohérence des contenus des enseignements.

Afin que le plus grand nombre de personnes puisse participer à cette réflexion étaient prévus :

- "un grand dialogue national télématique" grâce auquel enseignants, élèves, parents, etc, auraient pu faire part de leurs suggestions et de leurs critiques ;

- des missions d'études comprenant les membres des commissions (de réflexion) et des parlementaires ;

- et, en mars-avril 1989, un "grand colloque" international au Collège de France.

En fait, rien de tout cela n'a eu lieu. En mars 1989 a été publié le rapport de la commission Bourdieu Gros qui pose un certain nombre de "principes pour une réflexion sur les contenus d'enseignement", en particulier l'allègement des programmes mais n'apporte pas un début de solution au problème de fond qu'un tel allègement ne manquerait pas de faire apparaître : quelles parties des différents programmes va-t-on sacrifier ?

La loi d'orientation sur l'éducation a certes posé le problème de l'évolution des programmes dans son rapport annexé, mais elle ne l'a pas résolu. Le pouvait-elle d'ailleurs ? Elle a en tout cas, et à toutes fins utiles, créé un conseil national des programmes disposant d'un pouvoir d'avis et de proposition sur : "la conception générale des enseignements, les grands objectifs à atteindre, l'adéquation des programmes et des champs disciplinaires à ces objectifs et leur adaptation au développement des connaissances."

Elle comporte en outre une définition des programmes, pour le moins imprécise : ils forment désormais un cadre national au sein duquel les enseignants organisent leurs enseignements en prenant en compte les rythmes d'apprentissage de chaque élève. Mais quand on a dit cela, on n'a pas dit grand'chose.

Entretemps, le calendrier de la réflexion sur les programmes a été modifié : au dialogue national télématique, et aux missions d'études ont été substituées trois étapes :

- une consultation au niveau local à partir de questionnaires intitulés "quel enseignement pour demain ?" diffusés à partir du mois d'octobre 1989 ;

- des colloques régionaux au sein de chaque académie pour la fin de l'année 1989 ;

- une "synthèse nationale" annoncée pour le mois de janvier 1990.

Si l'on ne peut, faute d'informations, que se perdre en conjectures sur les orientations qui seront en fin de compte retenues, on peut toutefois s'interroger sur les modalités retenues pour la mise en oeuvre de la consultation sur les programmes.

En premier lieu, on ne peut que s'étonner de la rédaction du questionnaire diffusé par le ministère de l'Education nationale ; comme l'écrivait, un inspecteur général honoraire de l'Education nationale : *"la manière dont sont posées les questions interdit les réponses non souhaitées, écrase les nuances et dans bien des cas indique en pointillé les réponses attendues"*(1).

En second lieu, comment vont être exploitées les réponses aux questionnaires ? Qui va en faire la synthèse ? En fonction de quels critères ?

Enfin comment articulera-t-on les conclusions tirées de la consultation nationale et celles issues des "réflexions" des commissions thématiques coordonnées par MM. Bourdieu et Gros ?

On le voit, en presque une année la "réflexion" ne semble guère avoir progressé. En revanche, elle a déjà réussi à faire naître de graves et légitimes inquiétudes concernant l'avenir de certaines disciplines, en particulier la géographie.

4. L'aménagement des rythmes scolaires

Le rapport annexé à la loi d'orientation constatait - sans surprise - que le temps scolaire était mal équilibré. L'article 9 de la loi du 10 juillet 1989 consacré aux rythmes scolaires n'a pas pour autant - c'est le moins que l'on puisse dire - fait beaucoup évoluer la question fort ancienne de la durée de l'année scolaire, ce qui contribue à laisser entiers les problèmes de l'aménagement de la semaine et de la journée.

o l'année scolaire : la loi du 10 juillet 1989 a fixé à trente-six semaines réparties en cinq périodes de travail de durée comparable la durée de l'année scolaire. Elle dispose par ailleurs que le calendrier scolaire est fixé pour une période de trois ans.

(1) M. Etienne BORNE, in le Quotidien de Paris, 5 octobre 1989.

Le rapport annexé à la loi précisait en outre qu'un meilleur équilibre de l'année impliquait le maintien des activités scolaires jusqu'à la fin du mois de juin.

L'arrêté du 24 juillet 1989 fixant le calendrier scolaire pour la période 1990-1993 est une simple application des principes de la loi :

- il est effectivement triennal et concerne les années scolaires 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993 ;

- la durée de l'année scolaire comporte 36 semaines (contre 35 semaines et quelques jours auparavant) réparties en cinq périodes de travail dont quatre sont de durée égale : 7 semaines.

La dernière comporte en revanche 9 semaines entre mai et juillet.

- l'année scolaire est décalée : elle débute un peu avant la mi-septembre et s'achève dans la première décade du mois de juillet. On peut douter que cela suffise à résoudre le problème des fins d'année amputées par les examens.

On le voit, les innovations sont bien modestes et il paraît encore bien difficile de parler d'une "politique du temps scolaire".

o la journée et la semaine scolaires :

La durée de l'année scolaire n'étant pas modifiée, ou si peu, on voit mal comment celle des journées et des semaines scolaires pourraient l'être sauf à "alléger" considérablement les horaires et programmes ou à brader des enseignements déjà délaissés (comme les enseignements artistiques et l'éducation physique et sportive).

Toutefois, le ministère de l'Education nationale a engagé ici encore une "réflexion" en fonction de trois exigences :

- respecter les besoins de l'enfant et prendre en compte ses rythmes biologiques dans toute approche pédagogique ;

- être attentif aux intérêts des personnels, des familles, des collectivités territoriales, des secteurs de l'économie ;

- développer une stratégie du changement reposant sur la capacité d'innovation des établissements et sur l'élargissement de la coopération avec les partenaires de l'éducation nationale.

En outre, le ministre d'Etat indiquait récemment qu'il fallait tenter de dégager une "opinion majoritaire". Autant dire que la

réforme des rythmes scolaires risque fort de demeurer encore longtemps à l'ordre du jour.

C - L'AIDE AUX FAMILLES

L'évolution des principales formes d'aide aux familles est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des crédits d'aide aux familles

(en millions de francs)

Nature des aides	Budget voté de 1989	Projet de budget 1990	Evolution en %
Internats et demi-pensions	2.983,2	3.161,4	+ 6,0
Bourses	2.708	2.778	+ 2,58
Manuels scolaires	300	365	+ 21,7
Transports scolaires (Ile-de-France et TOM)	364,3	395,4	+ 8,5
TOTAL	6.355,5	6.699,8	+ 5,4

1. Les bourses

Une mesure nouvelle de 70 millions de francs est inscrite au projet de budget afin de permettre une majoration des crédits de bourses à compter de la rentrée 1990. Cette majoration est destinée :

- à faire face à l'évolution des effectifs (+ 29,5 millions de francs),
- à tenir compte du maintien des remises de principe (+ 21,8 millions de francs),
- à améliorer l'aide sociale dans le second cycle (+ 18,6 millions de francs).

A la rentrée 1989, les plafonds de ressources ouvrant droit à bourse ont été augmentés de 4,5%. En outre, le montant de la part de bourse pour les élèves des lycées a été porté de 225 F. (montant inchangé depuis 1985) à 243 F., soit une augmentation de 8%. En revanche, pour les élèves des collèges, le montant de la part de bourse

n'a pas augmenté et reste fixé à 168,3 F., comme en 1981-1982. Toujours à la rentrée 1989, ont été majorés les montants de la prime d'équipement qui passe de 700 F. à 900 F. et de la prime d'entrée en seconde qui passe de 900 F. à 1.200 F.

On ne pourra pas porter 30% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat sans une politique de développement des bourses nationales d'études du second degré, un effort tout particulier devant, à l'évidence, être prévu en faveur du second cycle long.

L'augmentation des crédits de bourses pour 1990 (+ 2,58%) paraît, à cet égard, bien modeste.

2. Les manuels scolaires

L'an dernier, les crédits consacrés aux manuels scolaires n'avaient pas augmenté : cette année une **mesure nouvelle de 65 millions de francs** est inscrite au projet de budget pour faire bénéficier de la gratuité des manuels les élèves des classes de quatrième et troisième technologiques :

- des établissements publics (55,8 millions de francs),
- des établissements privés (9,2 millions de francs).

Cette mesure était annoncée par le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation.

D. L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Le total des crédits d'aide à l'enseignement privé doit être en 1990 de 25,1 milliards de francs, soit une augmentation de 8,2%. Compte tenu de la situation des effectifs, on peut considérer que les dotations permettent de respecter le principe de la parité des moyens, ce dont votre commission se félicite.

Les tableaux ci-après présentent l'évolution des crédits destinés à l'enseignement privé.

LES CREDITS D'AIDE AUX
ETABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT PRIVES

	DOTATION (EN MF)		EVOLUTION
	1989	1990	
CHAPITRE 43-01 Rémunérations des personnels enseignants	19.801,955	21.399,278	7,76 %
CHAPITRE 43-02 Forfait d'externat et dépenses pédagogiques	3.118,319	3.497,206	12,15 %
CHAPITRE 43-03 Autres subventions	256,583	269,412	5,00 %
TOTAL	23.176,857	25.105,896	8,32 %

**EVOLUTION DE L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVE
(EN LOI DE FINANCES INITIALE)**

ANNEES.-	Total des crédits de fonctionnement de l'Education nationale Enseignement scolaire (en MF)	Aide au fonctionnement de l'enseignement privé (en MF)	Evolution de l'aide à l'enseignement privé (en %)	Evolution du budget de fonctionnement non compris l'enseignement privé (hors pensions civiles) (en %)	Part de l'aide à l'enseignement privé dans les dépenses de fonctionnement (en %)
1988	173.977,2	22.219,9	4,8%	3,8%	12,8%
1989	183.022,7	23.617,2	6,3%	5,2%	12,9%
1990	198.610,4	25.558,5	8,2%	9,0%	12,9%

1. Les créations de postes et les personnels enseignants

Pour 1990, 1103 contrats supplémentaires s'ajouteront aux 364 contrats ouverts dès la rentrée 1989.

En outre, le projet de budget prévoit l'application aux enseignants des établissements privés des mesures de revalorisation de la fonction enseignante avec l'inscription de 400 millions de francs de mesures nouvelles dont 246 millions de francs pour les mesures indemnitaires et 154 millions de francs pour les mesures statutaires.

44 millions de francs devraient permettre l'extension à ces mêmes personnes des mesures catégorielles prévues en 1990 pour le secteur public.

Enfin la dotation destinée au financement des actions de formation conduites par les organismes privés conventionnés est complétée par une somme de 9,6 millions de francs représentant :

- l'actualisation des crédits : 3,5 millions de francs;
- le développement de la formation continue : 4 millions de francs ;
- le financement d'actions de formation pour le développement de l'enseignement des langues vivantes : 2 millions de francs.

2. Le forfait d'externat :

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements d'enseignement privé du second degré sous contrat d'association est majorée, dans le projet de budget, de 360 millions de francs.

Cet accroissement représente :

- la poursuite du plan de rattrapage mis en place, à partir de la loi de finances pour 1988, à la suite des conclusions de la commission d'étude du forfait d'externat : 238 millions de francs ;
- l'actualisation des dotations de personnels : 97,5 millions de francs ;

- l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves : 26 millions de francs et celle de l'intégration dans l'enseignement public de trois lycées professionnels privés (-1,5 millions de francs).

3. L'extension à l'enseignement privé des actions pédagogiques

Des crédits supplémentaires sont inscrits au projet de budget pour permettre le développement de l'apprentissage d'une langue vivante à l'école élémentaire (4 millions de francs) et le financement de projets éducatifs dans le cadre du Fonds d'aide à l'innovation (2,5 millions de francs).

D'autre part, 9,2 millions de francs sont prévus pour l'achat de manuels scolaires dans les classes de 4ème et 3ème technologiques des lycées professionnels privés et enfin 9,7 millions de francs de mesures nouvelles figurent au projet de loi de finances pour assurer le financement des stages en entreprises effectués par les élèves préparant le baccalauréat professionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires Culturelles a examiné, au cours d'une réunion tenue le 15 novembre 1989, le projet de budget de l'enseignement scolaire sur le rapport de **M. Paul Séramy**, rapporteur pour avis.

En conclusion de son exposé, le rapporteur a souligné que ce budget n'était pas, en termes de progression des crédits, un mauvais budget, mais qu'il n'était pas non plus, en termes d'orientations, un bon budget. C'est, en effet, au fond, un budget "de saupoudrage" et dont on ne voit pas très bien en quoi il pourra améliorer le système éducatif. Aussi a-t-il proposé que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat.

Un débat s'est alors instauré :

M. Adrien Gouteyron s'est déclaré en accord avec le jugement exprimé par le rapporteur et a souligné que, si le budget augmentait de façon importante, il n'était pas, comme il devrait l'être, l'expression d'une politique cohérente. On ne sait pas, par exemple, ce qui va sortir de la réflexion sur les contenus des enseignements, lancée sur la base d'un rapport qui peut appeler bien des réserves. En ce qui concerne les investissements, le Gouvernement précédent avait fait un effort pour aider les régions à faire face aux besoins nouveaux en matière de construction de lycées : on doit regretter que cet effort ne soit pas poursuivi. Il faudrait en tout cas que la commission consultative d'évaluation des charges transférées par l'Etat soit saisie de ce problème.

M. Pierre Laffitte a également insisté sur le fait que le projet de budget était "un budget de moyens et non le budget d'une politique". Il s'est inquiété de la stratégie implicite du ministère de l'Education nationale qui consiste à laisser penser que tous les élèves doivent passer par l'enseignement général long, ce qui n'est pas un objectif cohérent avec les besoins de la nation : il faudrait développer de nouvelles formes d'enseignement technologique, resserrer les liens entre l'enseignement et le système économique. Il faudrait pour cela développer l'autonomie des établissements et l'expérimentation. Les crédits supplémentaires donnés à l'Education nationale devraient permettre de rechercher les moyens de faire évoluer le système éducatif.

M. Ivan Renar a estimé que le projet de budget n'était pas à la hauteur des besoins sur le plan social ni sur le plan

pédagogique : il ne donnera pas les moyens nécessaires à la lutte contre l'échec scolaire. L'application de la décentralisation et l'insuffisante contribution de l'Etat à l'effort des collectivités territoriales posent aussi un problème. Bien sûr, il y a un progrès au niveau des crédits : mais les mesures de revalorisation sont surtout le résultat des revendications des personnels, et ne font que combler une partie des retards accumulés. Il a indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur.

M. le président Maurice Schumann a souligné que le respect de la parité des moyens entre enseignement public et enseignement privé était un point positif.

En revanche, l'évolution de la répartition des charges d'investissement entre l'Etat et les collectivités territoriales est extrêmement préoccupante. La région Nord-Pas-de-Calais doit tripler le montant de la D.R.E.S. Les conseils généraux sont parfois "invités" à participer aux frais de construction des lycées. Tout concourt, en tout cas, à augmenter les charges de financement pesant sur les départements et les régions. En ce qui concerne, par ailleurs, la revalorisation, on ne peut que constater et regretter qu'elle ne bénéficie guère aux agrégés.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits pour 1990 de la section Enseignement scolaire du budget de l'Education nationale.

ANNEXE I

REVALORISATION DE LA FONCTION ENSEIGNANTE MESURES STATUTAIRES

Mesure	Personnels concernés ou créations ou transformations d'emplois prévues par le projet de budget	Entrée en vigueur	Coût projet de budget 1990
PREMIER DEGRÉ			
Revalorisation indiciaire des instituteurs	317 041 instituteurs	1 ^{re} tranche : rentrée 1989 2 ^e tranche : rentrée 1990	506,8 MF
Début de constitution du nouveau corps des écoles	7 000 transformations d'emplois d'instituteurs en emplois d'enseignants des écoles	1 ^{re} tranche : rentrée 1990	65,1 MF
Création d'un congé mobilité	Création de 600 emplois d'instituteurs pour assurer le remplacement des instituteurs bénéficiant du congé	Rentrée 1990	23,2 MF
Accélération des débuts de carrières : 2 ans et 6 mois nécessaires pour passer du 1 ^{er} au 2 ^e échelon au lieu de 4 ans et 6 mois (à l'ancienneté)		4 autres tranches jusqu'en 1995 Rentrée 1989	
SECOND DEGRÉ			
Bonification indiciaire	22 800 enseignants (certifiés, PLP2, conseillers principaux d'éducation de 50 ans et plus et ayant atteint le 8 ^e échelon de leur grade)	Rentrée 1989	99,5 MF
Revalorisations indiciaires	- PEGC 74 865 - Chargés enseignement EPS - Conseillers d'éducation : (5 966) - Adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement : - Conseillers d'orientation : (3 898)	1 ^{re} tranche : rentrée 1989 2 ^e tranche : rentrée 1990 3 ^e tranche : rentrée 1991 1 ^{re} tranche : rentrée 89 2 ^e tranche : rentrée 1990 3 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1993 1 ^{re} tranche : rentrée 1989 2 ^e tranche : rentrée 1990 3 ^e tranche : rentrée 1993 1 ^{re} tranche : rentrée 1991 2 ^e tranche : rentrée 1993 1 ^{re} tranche : rentrée 1990 2 ^e tranche : rentrée 1992	150,4 MF 9,4 MF 1,8 MF

Mesure	Personnels concernés ou créations ou transformations d'emplois prévues par le projet de budget	Entrée en vigueur	Coût projet de budget 1990
Création de « hors classe »	<p>- Certifiés</p> <p>Transformation de 7 160 emplois de classe normale en 7 160 emplois de certifiés hors classe</p> <p>Transformation de 4 080 emplois</p> <p>- PEGC et chargés d'enseignement EPS (1686)</p> <p>Transformation de 1494 emplois de PEGC et de 192 emplois de CE EPS</p> <p>- PLP2</p> <p>Transformation de 401 emplois de classe normale en 401 emplois de PLP2 hors classe</p> <p>Transformation de 609 emplois</p>	<p>1^{re} tranche : rentrée 1989</p> <p>2^e tranche : rentrée 1990</p> <p>3 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1993</p> <p>1^{re} tranche : rentrée 1990</p> <p>7 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1997</p> <p>1^{re} tranche : rentrée 1989</p> <p>2^e tranche : rentrée 1990</p> <p>3 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1993</p>	<p>385,0 MF</p> <p>18,3 MF</p> <p>19,8 MF</p>
Extension de la hors classe des agrégés	Transformation de 543 emplois de classe normale en 543 emplois d'agrégés hors classe et de professeurs de chaire supérieure	<p>1^{re} tranche : rentrée 1990</p> <p>4 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1994</p>	9,9 MF
Création d'une hors classe des conseillers principaux d'éducation (CPE)	<p>Transformation de 125 emplois de classe normale en 125 emplois de CPE hors classe</p> <p>Transformation de 72 emplois</p>	<p>Rentrée 1989</p> <p>Rentrée 1990</p> <p>3 autres tranches de la rentrée 1991 à la rentrée 1993</p>	4,2 MF
Réduction des obligations de service	<p>- PLP ouverture d'un crédit d'heures supplémentaires pour compenser cette réduction</p> <p>- PEGC ; idem</p> <p>- Chargés d'enseignement EPS : pas de crédits d'heures supplémentaires</p>	<p>Rentrée 1990</p> <p>Rentrée 1989</p> <p>Rentrée 1989</p>	<p>76,5 MF</p> <p>132,4 MF</p>

Mesure	Personnels concernés ou créations ou transformations d'emplois prévues par le projet de budget	Entrée en vigueur	Coût projet de budget 1990
<p>Augmentation du faux des heures supplémentaires</p> <p>Création d'un congé mobilité</p>	<p>Création de 600 emplois de professeurs certifiés pour assurer le remplacement des enseignants du second degré bénéficiant du congé mobilité</p>	<p>Incidence de la revalorisation individuelle des personnels enseignants</p> <p>Rentrée 1990</p> <p>4 autres tranches jusqu'en 1995</p>	<p>59,9 MF</p> <p>29,5 MF</p>
<p>Intégration</p>	<p>- Des adjoints, chargés d'enseignement et CE d'EPS dans le corps des certifiés, PLP, professeurs EPS, conseillers principaux d'éducation</p> <p>• 5 000 intégrations</p> <p>• 5 000 intégrations</p> <p>- Des PLP1 et PTCT dans le corps des PLP2</p> <p>Transformation de 809 emplois de PTCT et 4 191 emplois de PLP1 en 5 000 emplois de PLP2</p> <p>- Des conseillers d'éducation dans le corps des conseillers principaux d'éducation</p> <p>Transformation de 200 emplois</p>	<p>Rentrée 1989</p> <p>Rentrée 1990</p> <p>puis 2 000 intégrations par an jusqu'en 1998</p> <p>Rentrée 1990</p> <p>Poursuite des intégrations jusqu'à extinction des corps de PLP1 et PTCT</p> <p>Rentrée 1990</p> <p>Poursuite des intégrations jusqu'à extinction du corps des conseillers d'éducation</p>	<p>33,9 MF</p> <p>1,55 MF</p>
<p>Accélération débuts de carrières 2 ans au lieu de 4 pour passer du 1^{er} échelon au 4^e échelon de la classe normale</p>	<p>Professeurs agrégés</p> <p>Professeurs certifiés</p> <p>PLP2</p> <p>Conseillers principaux d'éducation</p>	<p>à partir de la rentrée 1989</p>	
<p>Bonification d'ancienneté</p> <p>Bonification d'ancienneté de 2 ans pour les personnels ayant atteint le 4^e échelon de leur grade</p>	<p>Mêmes corps</p>	<p>à partir de la rentrée 1989</p>	
<p>Revalorisation des pensions des enseignants</p>		<p>Incidence de la revalorisation individuelle des enseignants</p>	<p>336 MF</p>

NB : en gras : partie de la mesure financée par le projet de budget. PLP : professeur de lycée professionnel. PEGC : professeur d'enseignement général des collèges. PTCT : professeur technique chef de travaux CB : chargés d'enseignement EPS : éducation physique et sportive.

LE NOUVEAU REGIME INDEMNITAIRE DES ENSEIGNANTS

	JUIN 1989	PLAN GOUVERNEMENTAL	COUT PROJET DE BUDGET
CORPS	INDEMNITE DE PARTICIPATION AUX CONSEILS DE CLASSE	INDEMNITE DE SUIVI ET D'ORIENTATION	
PEGC, CE, CE EPS, AE	maximum 3408F/an (1)		
CERTIFIES	maximum 4052F/an (1)		
AGREGES	maximum 6500F/an (1)	à partir du 1er mars 1989, forfaitaire : 6000F/an	+ 2 milliards de F. - 630 millions de F. (suppression indemnité de conseils de classe)
PLP1, PLP2	en quatrième de lycée professionnel maximum 1020 F/an		
CORPS	INDEMNITE DE PROFESSEUR PRINCIPAL	INDEMNITE POUR RESPONSABILITES PARTICULIERES DES ENSEIGNANTS	
PEGC, CE, CEEPS, AE	5119F/an		
CERTIFIES	6090 F/an (2)		
AGREGES	9760 F/an (2) (3)	à partir de la rentrée 1992 6500F/an (taux modulable)	
PLP1, PLP2	néant		
CORPS	INDEMNITE POUR LES CONSEILLERS EN FORMATION CONTINUE		
INSTITUTEURS	28.000 F/an		
PEGC, AE, PLP1	28.500 F/an		
CERTIFIES, PLP2	30.400 F/an	à partir de la rentrée 1989 38.000 F/an	12,3 millions de F.
AGREGES	35.000 F/an		
C. EDUCATION, CPE	variable selon salaire indiciaire		

CORPS **CREATION D'INDEMNITES****TOUS SAUF
PERSONNELS
D'INFORMATION
ET D'ORIENTATION**à partir de la rentrée 1990 :
création d'une indemnité de sujétions
spéciales (ZEP, zones rurales,...)
6200F/an; -création de vacations
pour activités périscolaires hors
obligations de service : 120 F/heurepremier degré: 35,9 MF
second degré : 14,6 MF**PERSONNELS D'INFOR-
MATION ET D'ORIENTATION**à partir de la rentrée 1990
création d'une indemnité 3000 F/an

17,6 MF

CORPS **PRIME SPECIALE D'INSTALLATION
(région parisienne et lilloise)****INDEMNITE DE 1ERE
AFFECTATION (académies
et départements déficitaires)****INSTITUTEURS**

6800 F/an pendant un an

à partir de la rentrée 1989
12000 F/an pendant 3 ans1er degré : 27,6 MF
2è degré : 39,6 MF**CERTIFIES, PLP2, AGREGES** 6800 F/an pendant un an**CORPS** **INDEMNITE DE REMPLACEMENT****TOUS** moyenne : 45 à 60 F/jour
max : 84 F/jourà partir de la rentrée 1989
taux unique : 150 F/jour1er degré: 138,8 MF
2è degré: 30,6 MF**CORPS** **INDEMNITE SPECIALE VERSEE AUX INSTITUTEURS
DE L'ENSEIGNEMENT SPECIAL (SES, ERP, EREA)****INSTITUTEURS** 1800 F/an

à partir de la rentrée 1989 : 7800 F/an

39,6 MF

N.B : - l'indemnité spécifique PEGC (1800 F/an) est maintenue

- l'indemnité forfaitaire spéciale des enseignants (6,66 F à 13,33F / mois) est supprimée

(1) uniquement en collège

(2) uniquement en collège et en seconde

(3) le régime indemnitaire des agrégés sera maintenu entre 1989 et 1992 au niveau actuel s'il est plus favorable que le nouveau régime.