

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 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 Curat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; Jacques Bérard, Mme Danièle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; 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, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Castel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, 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.) : 2240, 2255 (annexe n°18), 2256 (tome X)
et T.A 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n°18) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ESOUFFLEMENT DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS ...	7
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS ET DES MOYENS EN PERSONNEL	7
1. L'évolution des dotations	7
2. Les moyens en personnel	8
B. L'EFFORT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	12
1. Les dotations d'équipement financent le sixième de l'effort d'investissement des collectivités	12
2. Le refus de remédier aux carences de la compensation ..	14
II. LES ORIENTATIONS	15
A. LE RECRUTEMENT ET LE STATUT DES PERSONNELS ENSEIGNANTS	15
1. Les limites de la revalorisation	15
2. Les inquiétudes relatives au recrutement et à la formation des enseignants	19
B. LES ORIENTATIONS PÉDAGOGIQUES ET LA LUTTE CONTRE L'ÉCHEC SCOLAIRE	24
1. Un manque de cohérence globale : la réforme trop tardive du « maillon faible » de l'enseignement secondaire ..	24
2. Des réformes difficiles à appliquer	26
3. Le transfert au ministère de la ville de 80% des crédits consacrés aux zones d'éducation prioritaires	30
C. LES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET LES GISEMENTS DE PRODUCTIVITÉ NON EXPLOITÉS	30
1. Les enseignements artistiques et d'éducation physique : de nombreuses heures non assurées	31
2. Le retard constaté dans l'utilisation des techniques audiovisuelles à des fins éducatives	31

	<u>Pages</u>
3. L'incompatibilité entre la logique et l'autonomie des établissements et le centralisme de l'Education nationale .	32
D. L'ENSEIGNEMENT PRIVE	33
1. Les moyens prévus au projet de budget pour 1992	33
2. La jurisprudence du Conseil d'Etat sur les méthodes de calcul des aides à l'enseignement privé	34
3. L'enseignement privé ne dispose pas de moyens à la hauteur de son rôle	35
E. L'AIDE AUX FAMILLES	36
1. L'évolution globale des crédits d'aide sociale	36
2. Les crédits de bourse	38
3. Les manuels scolaires	38
EXAMEN EN COMMISSION	39
CONCLUSION	39

Mesdames, Messieurs,

La progression des crédits de la section scolaire prévue pour 1992 dans le projet de budget de l'Education nationale marque un certain essoufflement après trois années de croissance forte de l'ordre de 10 % par an.

Ainsi, l'abondance des crédits ne permet plus de masquer l'absence de réformes nécessaires pour combattre les aspects fondamentaux de la crise de l'enseignement, et au terme des années de prospérité budgétaire le malaise des élèves, des parents et des enseignants demeure.

En effet, si des rénovations pédagogiques ont été entreprises, elles manquent de cohérence globale et repoussent à plus tard la recherche de solution aux véritables difficultés : ainsi, il est peu logique de réformer les lycées sans refondre les programmes ni réorganiser le baccalauréat, qui structure pourtant toute la scolarité du secondaire. En outre, la racine des dysfonctionnements que connaissent les lycées se situe au collège et c'est donc par là qu'une politique pédagogique ordonnée aurait du commencer.

En outre, en matière de recrutement et de formation des enseignants, les objectifs initiaux de la réforme de la formation des maîtres -accroître le vivier de candidats et donner une formation pédagogique concrète aux élèves enseignants- semblent compromis par la trop hâtive généralisation d'une expérience menée dans trois «académies pilotes».

Le centralisme de l'Education nationale qui combine une tendance à l'uniformisation et un éloignement de la réalité humaine constitue plus que jamais l'obstacle principal à un véritable redressement.

Mieux tenir compte de la réalité scolaire c'est, par exemple, comme le font les collectivités locales en multipliant par six les dotations qui leur sont transférées par l'Etat, rendre plus accueillant le parc d'établissement qui leur a été transmis en 1986 au titre de la décentralisation.

Encore faut-il que les enseignants personnels de surveillance et personnels administratifs ouvrier ou de service y soient affectés par l'Etat en nombre suffisant car leur présence est fondamentale pour améliorer la qualité de la vie scolaire.

La réalité éducative, c'est enfin l'existence non seulement complémentaire mais aussi fondamentale de l'enseignement privé qui remplit pour les enfants en échec scolaire, issus bien souvent de familles modestes, une fonction réparatrice des dysfonctionnements de l'enseignement public. Or, les moyens au service du secteur privé de l'enseignement ne permettent pas à ce dernier de jouer le rôle accru que les familles attendent de lui.

I. L'ESSOUFFLEMENT DE LA PROGRESSION DES CREDITS.

La progression des crédits de l'enseignement scolaire pour 1992 est à peine supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat.

Cet essoufflement de la priorité budgétaire donnée à l'Education nationale se traduit par une réduction de moitié par rapport à 1991 de la progression des crédits, et une réduction des créations d'emplois que ne justifie pas l'évolution des effectifs d'élèves, qui vont croître dans des proportions presque comparables à l'an dernier.

L'effort de l'Etat en faveur du système éducatif s'apprécie également à travers les dotations d'équipement scolaire inscrites au budget du ministère de l'Intérieur. On notera qu'à la suite des mouvements lycéens, l'occasion était propice de remédier de façon durable à la sous-compensation structurelle des charges assumées par les collectivités territoriales pour améliorer le parc d'établissements scolaires. Cela n'est pas la voie qui a été choisie puisque le «plan d'urgence» en faveur des lycées se caractérise, du point de vue financier, par le recours à un mécanisme de subvention exceptionnelle, au titre d'un fonds de rénovation, qui laisse subsister le fossé structurel entre les transferts de ressources et les charges réelles assumées par les collectivités territoriales.

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

1. L'évolution des dotations

Les crédits de la section scolaire du budget de l'Education nationale s'élèveront en 1992 à 226,3 milliards de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) en progression de 4,1 % par rapport à 1991 (et 4,7% à structures constantes), soit un point de plus que la progression moyenne des crédits de l'ensemble du budget de l'Etat.

A titre de comparaison, dans le projet de budget pour 1991 cette même progression était de 8,5 % soit presque le double de l'augmentation du budget de l'Etat. Ainsi le projet de budget pour

1992 marque un très net infléchissement de la priorité budgétaire accordée à l'enseignement scolaire.

Les dépenses de personnel représentent 94,7 % du total des crédits, ce qui explique qu'à elle seule l'augmentation de la valeur du point absorbe plus du quart des moyens supplémentaires de la section scolaire, les mesures de revalorisation et la rénovation de la grille de la fonction publique représentant quant à elles 13,5 % de ces moyens supplémentaires.

«La contribution de ce budget à l'effort de maîtrise des dépenses publiques» se traduit par 383 millions de francs d'économies (soit moins de 2 millièmes du total des crédits de l'enseignement scolaire). Il s'agit pour les deux tiers d'économies sur les dépenses de fonctionnement des services centraux et extérieurs de l'Éducation nationale et pour un tiers d'économies spécifiques comme celle qui résulte de la suppression de l'Agence pour le développement de l'éducation permanente.

2. Les moyens en personnel

Le tableau ci-dessous fait apparaître les créations d'emplois prévues à la rentrée 1992 :

LES CREATIONS D'EMPLOIS A LA RENTREE 1992

EMPLOIS	Nombre	Numéro de mesure	Coût en tiers d'année (en millions)
Enseignants du premier degré			
- Professeurs des écoles	100	02. 13. 01	5,10
Enseignants du second degré	3.500	03. 13.01	225,00
dont :			
- Professeurs agrégés	754		
- Professeurs certifiés	2.646		
- PLP2	100		
Ouvertures de 85 nouveaux établissements	360	03.13.02	21,40
dont :			
- personnels de direction	170		
Conseillers principaux d'éducation	85		
- Professeurs certifiés (documentalistes)	85		
- PLP2 (chefs de travaux)	5		
- Professeurs agrégés (chefs de travaux)	15		
Environnement éducatif et encadrement	374	03-13-03	16,20
dont :		03-13-04	
- Conseillers principaux d'éducation	60	03-13-05	
- Professeurs certifiés (documentalistes)	25		
- Maîtres d'internat et surveillants d'externat	244		
- Personnels de direction (lycées professionnels)	25		
Centres de formation d'apprentis			
- PLP2	56	03.13.06	3,30
Direction de l'enseignement du français en Allemagne	- 89	03.18-01	- 3,60
- Personnels enseignants du second degré	- 55		
- Personnels d'encadrement	- 14		
Non enseignants	508	01-13-02	17,90
dont :		01-13-03	
- ATOS	405		
- Personnels de laboratoire	5		
- Assistantes sociales	10		
- Personnels de santé	50		
- Informaticiens	12		
- Attachés de l'INSEE	6		
- Conseillers d'orientation psychologues	20	03-13-05	
Inspecteurs	10	01.13-04	0,80
- Inspecteurs d'académie adjoints	3		
- IPR-IA	3		
- IEN	4		
Contrats d'établissements privés	876	01-15-17	60,80
		01-15-18	
TOTAL	5.695		346,9

Interprétés de façon globale, ces chiffres traduisent une diminution du nombre de créations nettes d'emplois budgétaires par rapport aux exercices 1989, 1990 et 1991 (moins de 6.000 créations d'emploi contre plus de 10.000 en moyenne au cours des trois années précédentes).

Dans leur détail les créations d'emploi pour 1992 appellent les commentaires suivants :

- **L'enseignement primaire** bénéficiera de 100 emplois nouveaux pour l'année 1992 soit cinq fois moins qu'en 1991. Dans le même temps, la diminution des effectifs du premier degré qui a été de 20.400 élèves en 1991 devrait s'accroître en 1992 (-32.800 élèves). Cette diminution globale résulte d'une stabilisation des effectifs de l'enseignement préélémentaire (due à une augmentation des taux de préscolarisation) et d'une forte baisse d'origine démographique des élèves des écoles élémentaires.

Votre rapporteur note que ces mesures de créations d'emplois ne tiennent pas compte de la nécessité d'enrayer de multiples mesures de fermetures de classes en zone rurale.

En outre, les incidences de la généralisation des cycles d'apprentissage dans le primaire sur d'éventuels besoins supplémentaires de personnels ne semblent pas avoir été suffisamment prises en compte. En effet, si en théorie, cette réforme pédagogique ne nécessite aucun recrutement supplémentaire, l'analyse de sa mise en oeuvre sur le terrain et singulièrement en zone rurale démontre que les impératifs du travail en équipe des enseignants peuvent conduire à des regroupements et en définitive à provoquer des fermetures de classes à faible effectif.

- Dans le **second degré**, 3 500 créations d'emplois sont prévues pour 1992 contre 4 040 l'an dernier, soit une diminution de presque 15 % d'une année sur l'autre. Or les effectifs du second degré devraient augmenter plus fortement en 1992 qu'en 1991 (54.900 élèves de plus en 1991 et 62.600 en 1992, soit 15 % de plus).

Ainsi, dans le second degré, face à une accélération de 15 % de la progression des effectifs d'élèves par rapport à 1991, le projet de budget pour 1992 prévoit 15 % de création d'emplois en moins que l'an passé. On peut donc s'attendre à de vives tensions dans le second degré, non pas tant comme l'an dernier dans les lycées (dont les effectifs vont globalement se stabiliser) mais cette fois-ci dans les collèges qui à eux seuls accueilleront d'après les estimations 55.400 élèves supplémentaires en 1992 et ne bénéficieront, d'après

l'affichage budgétaire, d'aucune création d'emploi, la suppression de la physique-chimie étant censée, d'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, permettre d'absorber cette augmentation des effectifs d'élèves avec un nombre d'enseignants presque constant.

● S'agissant des **personnels administratif technique ouvrier et de service**, 518 emplois supplémentaires, qui s'ajoutent à la consolidation d'un millier d'emplois pour l'année 1991. Depuis bien des années, votre rapporteur a insisté sur les besoins criants en personnel ATOS qui existent dans les établissements scolaires, à tel point que certaines collectivités locales ont été amenées à pallier la carence de personnel d'Etat par le recours à de la main-d'oeuvre de droit privé pour enrayer la dégradation des conditions de vie dans les établissements. Les rapports des Inspections générales ont également signalé à maintes reprises ce déficit mais il a fallu attendre que les lycéens descendent dans la rue pour que le Gouvernement amorce un effort de rattrapage de cette pénurie.

Cet effort n'a d'ailleurs pas mis fin au sous-encadrement, puisque les créations d'emplois prévues pour 1992 porteront l'effectif budgétaire des personnels A.T.O.S. à 165.628, soit à un niveau moindre qu'en 1985 où il atteignait 167.669 emplois, alors que la population scolaire comptait 200.000 élèves de moins.

L'analyse des **emplois de surveillance** appelle des remarques similaires puisque leur évolution au cours des dix dernières années se résume par une diminution des taux d'encadrement. Pour 1992, malgré la création de 244 emplois de M.I.S.E. (maître d'internat-surveillant d'externat), dont 100 au titre de la consolidation du plan d'urgence pour les lycées, la pénurie de surveillants reste importante et risque de se manifester de façon aigüe dans les collèges.

Cette insuffisance des effectifs est d'autant plus regrettable que la diminution de la présence des adultes dans les établissements apparaît comme une des principales causes de la dégradation de la qualité de la vie scolaire.

B. L'EFFORT DES COLLECTIVITES LOCALES

1. Les dotations d'équipement financent le sixième de l'effort d'investissement des collectivités territoriales

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) attribuée aux régions pour les dépenses d'investissement des lycées et la dotation d'équipement des collèges (D.D.E.C.) attribuée aux départements augmenteront toutes deux de 4,4 % en 1992. Le tableau ci-après détaille l'évolution de ces deux dotations inscrites au budget du ministère de l'Intérieur.

Montants de la D.R.E.S. et de la D.D.E.C. pour les années 1986 à 1992 en autorisations de programme

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
D.R.E.S.	2.020	2.131	2.203	2.291	2.438	2.572	2.615
D.D.E.C.	999	1.054	1.090	1.133	1.206	1.272	1.323
TOTAL	3.019	3.185	3.293	3.425	3.644	3.863	3.998
Pourcentage d'évolution par rapport à l'année précédente	4,7%	5,5 %	3,4 %	4 %	6,4 %	6 %	4,4 %

L'écart continue donc de se creuser entre la participation de l'Etat aux investissements scolaires et les dépenses des collectivités : la DRES et la DDEC ne couvrent plus que le sixième des dépenses d'investissement auxquelles doivent faire face les régions qui ont à leur charge 2.600 lycées et les départements pour leur 5.000 collèges.

De 1986, date du transfert de compétence, à 1991, l'effort d'investissement des régions en matière scolaire a été multiplié par quinze et celui des départements par huit tandis que les dotations fournies par l'Etat (DRES et DDEC) ont augmenté de 30 % sur la même période.

Le tableau qui suit détaille l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement des départements et des régions.

Dépenses des régions pour les lycées

(en millions de francs)

REGIONS	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	2.411	2.854	3.003	3.178	3.404	3.729
Investissement	899	3.131 (344 %)	5.671 (+ 81 %)	8.861 (+ 57 %)	12.212 (+ 36 %)	15.527 (+ 27 %)
Total	3.311	5.985	8.674	12.040	15.616	19.256

Dépenses des départements pour les collèges

(en millions de francs)

DÉPARTEMENTS	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	3.147	3.750	4.181	4.378	4.575	4.984
Investissement	938	2.688 (+ 300 %)	4.186 (+ 55 %)	5.353 (+ 28 %)	5.586 (+ 13 %)	7.489 (+ 34 %)
Total	4.085	6.438	8.367	8.973	10.161	12.473

(Source : ministère de l'Intérieur)

2. Le refus de remédier aux carences de la compensation

• L'insuffisance de la compensation financière depuis 1986 est un prolongement de la gestion défailante par l'Etat du parc des lycées et collèges préalablement au transfert de compétence : en effet, le montant de la compensation a été fixé sur la base des dépenses effectuées par l'Etat avant 1986.

Un premier pas préalable à l'amélioration de la compensation financière consiste, comme le prévoit l'article 98 de la loi de finances pour 1987, à apprécier l'évolution des charges résultant des transferts de compétences compte tenu des dotations attribuées par l'Etat. D'après ce texte, la commission consultative sur l'évaluation des charges, présidée par M. Limouzineau, devait présenter chaque année au Parlement un rapport comportant notamment une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements scolaires mis à disposition des régions ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires à leur rénovation ou à leur extension, en fonction des perspectives démographiques de chaque région.

La commission d'évaluation ne s'est réunie qu'en mars 1989 pour prendre connaissance des conclusions de la mission d'inspection constituée à sa demande afin d'évaluer le coût de la remise en état des lycées et a constaté que les éléments d'information en sa possession étaient insuffisants. Depuis lors, la commission Limouzineau ne s'est plus réunie.

• La traduction financière du Plan d'urgence s'apparente en outre à un refus de remédier de façon structurelle aux carences de la compensation.

Les mouvements lycéens ont mis en évidence la nécessité de poursuivre l'action de longue haleine engagée par les régions pour l'amélioration et la rénovation du parc des lycées. S'agissant d'une compétence régionale normalement financée par le canal de la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.), l'occasion était propice au Gouvernement d'améliorer de façon durable le taux de compensation de l'effort consenti par les régions, qui s'élève aujourd'hui à un sixième.

Au lieu d'utiliser le mécanisme naturel de compensation que constitue la D.R.E.S., le Gouvernement a créé un Fonds de rénovation des lycées - dans des conditions juridiques d'ailleurs un peu confuses, puisque le décret de création de ce fonds daté du 23 janvier

1991, est paru un mois après la circulaire du 19 décembre 1990 précisant le mécanisme de répartition des crédits de ce fonds.

Le trait principal de ce fonds de rénovation, doté de deux milliards de francs de crédits budgétaires et de deux milliards de francs de prêts du groupe de la Caisse des dépôts et consignations à un coût actuariel de 7 % destinés aux régions, est d'être exceptionnel. Il ne modifie donc en rien la sous-compensation structurelle des transferts de compétences.

En outre, l'Etat entend récupérer en totalité la TVA sur les dépenses d'investissement des régions couvertes par les deux milliards de crédits du fonds de rénovation (soit 298 millions de francs).

II. LES ORIENTATIONS

Passées les années d'abondance budgétaire, on constate que le plus difficile reste à faire.

D'une part, la crise du recrutement des enseignants est loin d'être résolue et elle risque de se doubler d'une crise de la formation des maîtres à la suite de la généralisation trop hâtive de cette formation.

D'autre part, les réformes pédagogiques qui ont été décidées ne s'attaquent pas aux véritables points faibles de notre système éducatif et les faiblesses structurelles demeurent, ce qui empêche d'exploiter les gisements de productivité qui existent dans les établissements.

Enfin, l'enseignement privé ne dispose pas de moyens à la hauteur de son rôle.

A. LE RECRUTEMENT ET LE STATUT DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

Le bilan provisoire de la revalorisation est extrêmement mitigé. Faute d'une concentration suffisante des crédits sur les postes les plus difficiles, le plan de revalorisation n'a réalisé qu'un

«saupoudrage» de crédits dont on discerne mal les effets sur la crise de recrutement et le statut des enseignants.

L'absence d'un affichage clair de la programmation des recrutements d'enseignants et la généralisation trop hâtive des instituts de formation des maîtres (I.U.F.M.) constituent en outre des obstacles à une réelle amélioration quantitative et qualitative de la couverture des besoins de recrutement d'enseignants.

1. Les limites de la revalorisation

a) Les mesures prises pour 1992

La poursuite de l'effort spécifique de revalorisation de la condition enseignante se traduit par l'inscription au budget pour 1992 de 748 millions de francs supplémentaires correspondant à l'application de la quatrième étape du plan du 29 mars 1989.

Les principales mesures statutaires

A la rentrée 1992, 12.000 instituteurs seront intégrés dans le corps des professeurs des écoles.

En outre les enseignants du second degré, les personnels d'éducation et d'orientation ainsi que les corps d'inspection bénéficieront, au titre de la quatrième tranche du plan de revalorisation, de nombreuses dispositions améliorant leurs perspectives de carrière : rééchelonnements indiciaires, créations et élargissement de hors classe, plan d'intégration dans les corps supérieurs, attribution de bonification indiciaire, transformations d'emplois de corps en cessation de recrutement (6.427 emplois d'adjoint d'enseignement en emplois de professeur certifié, 1.000 emplois de professeur d'enseignement général des collèges en emplois de professeur d'éducation physique et sportive, 235 emplois de professeur de lycée professionnel du premier grade en emplois de professeur de lycée professionnel du deuxième grade et 793 emplois de conseiller d'éducation en emplois de conseiller principal d'éducation).

Votre rapporteur note cependant que les mesures prévues pour 1992 au titre de l'élargissement ou au titre de l'accès à la hors classe des professeurs certifiés et agrégés ne respectent pas totalement le déroulement du plan de revalorisation initialement fixé.

Les principales évolutions en matière indemnitaire

En ce qui concerne le volet indemnitaire de la revalorisation, le projet de budget prévoit notamment de porter au 1er septembre 1992 de 4.100 à 6.200 francs l'indemnité de sujétion spéciale des enseignants exerçant en zone d'éducation prioritaire, et une provision de 193 millions de francs pour compléter la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (qui s'est substituée aux anciennes indemnités de conseil de classes) d'une part modulable.

Le congé mobilité

Destiné à permettre aux enseignants, tout en continuant à bénéficier de leur rémunération, de préparer des concours d'accès à la fonction publique ou d'envisager un changement d'activité professionnelle, l'institution du congé mobilité n'a connu selon les informations disponibles qu'environ un millier de cas d'application.

Cette utilisation limitée d'une mesure fondamentale pour permettre aux enseignants d'élargir leurs perspectives de carrière s'explique notamment par le fait que l'enseignant qui bénéficie d'un congé mobilité prend le risque de ne pas pouvoir bénéficier d'une affectation dans l'académie qu'il quitte, s'il décide au terme de son congé mobilité de réintégrer ses fonctions.

Le projet de budget pour 1992 se contente de prendre acte de cette évolution et alors que le congé mobilité devait s'accompagner de la création de 1.200 emplois par an, aucune n'est prévue pour 1992.

b) Un « saupoudrage » aux effets indiscernables

Une revalorisation à la fois substantielle et générale de la rémunération des enseignants est financièrement irréalisable car les masses budgétaires en jeu sont colossales (94,7 % des dépenses de la section scolaire du budget de l'Education nationale sont des dépenses de personnel).

C'est donc une marge de manoeuvre limitée à 11,6 milliards au total sur cinq ans (1990-1994) qui a pu être dégagée pour le plan de revalorisation. Or ces crédits ne peuvent faire bénéficier l'ensemble des enseignants que de gains très limités - de l'ordre de 500 francs par mois en moyenne comme en témoigne le tableau ci-dessous :

LES EFFETS DU PLAN DE REVALORISATION AU 1ER SEPTEMBRE 1992
Rémunérations mensuelles nettes des principaux corps
d'enseignants en début, milieu et fin de carrière

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

Principaux corps d'enseignants	Echelons	Traitement net mensuel (1)		
		Avant (1) revalorisation	Après (2) revalorisation	Gain indiciaire en francs
Instituteurs (*)	1er	6.263	6.857,79	+ 594,79
	7ème	7.792	8.267,30	+ 475,3
	11ème	10.077	10.728,68	+ 651,68
Instituteurs (*) spécialisés (nouveau régime)	1er	6.569	7.173,35	+ 604,35
	7ème	8.098	8.582,86	+ 484,86
	11ème	10.383	11.044,24	+ 661,26
Professeurs des écoles (**)	1er		7.173,35	
	7ème		10.307,93	
	11ème		13.737,04	
	hors-classe 1er 6ème		10.307,93 15.335,88	
P.E.G.C.	1er	6.324	6.542,23	+ 218,23
	7ème	8.527	9.024,65	+ 497,65
	11ème	10.383	11.254,62	+ 871,62
A.E.C.E.	1er	6.324	7.541,80	+ 1.217,8
	7ème	8.608	9.960,20	+ 1.352,20
	11ème	10.710	12.187,81	+ 1.477,81
Certifiés (***) (A)	1er	6.936	7.173,35	+ 237,35
	7ème	9.975	10.307,93	+ 332,93
	11ème	13.300	13.747,04	+ 447,04
	hors classe 1er 6ème (dernier)		10.307,93 15.335,88	
Agrévés (A)	1er	7.665	7.825,51	+ 160,15
	7ème	12.831	13.253,17	+ 422,17
	11ème	16.625	17.166,14	+ 541,14
	hors classe (Gr A3)	19.522	20.153,46	+ 631,46

(1) *Traitement net avant déductions fiscales.*

Eléments de calcul pris en compte : (traitement brut + indemnité résidence 3 % - sécurité sociale - pensions civiles - 1 % contribution solidarité) valeur du point budgétaire au 31.07.89 soit 277,98.

(2) *Traitement net avant déductions fiscales.*

Eléments de calcul pris en compte : (traitement brut + indemnité résidence 3 % - sécurité sociale - pensions civiles - C.S.G.) valeur du point budgétaire au 01.12.90 soit 289,73.

(*) *Application du plan Durafour : + 4 points majorés au 1er échelon à compter du 1er août 1991 + 4 majorés au le échelon à compter du 1er août 1992.*

(**) *Les premières nominations à la hors-classe des professeurs des écoles débiteront à compter du 1er septembre 1994.*

(***) *Une bonification de 15 points a été accordée aux professeurs certifiés et assimilés de 50 ans et plus et ayant atteint le 8ème échelon, soit : + 362 francs.*

(A) *La revalorisation ne s'est traduite pour ces corps par des mesures générales de revalorisation des grilles indiciaires antérieures, mais par la création ou l'élargissement de hors-classe. Les gains indiciaires affichés résultent de l'évolution de la valeur du point et des modifications de la réglementation sur les charges sociales.*

Dans ces conditions, les choix qui ont été opérés s'apparentent à un «saupoudrage» de la revalorisation aux effets incertains alors qu'il eut été plus souhaitable de concentrer l'effet financier sur la valorisation des postes difficiles. Cela supposait, certes, comme l'a bien exprimé le ministre d'Etat (J.O. Assemblée Nationale du 11 avril 1991) «*de prendre quelques distances avec une culture égalitariste qui ne permet pas d'opérer une discrimination positive en faveur des personnels qui exercent une mission difficile*». Apparemment, la «culture égalitariste n'est pas remise en cause...

2. Les inquiétudes relatives au recrutement et à la formation des enseignants

L'absence de publication du plan de recrutement des personnels est préjudiciable à la mobilisation d'un vivier suffisant de candidats nécessaire pour remédier au trop faible rendement des concours de recrutement d'enseignants.

La généralisation hâtive des I.U.F.M. ne semble pas non plus de nature à attirer des candidats en nombre aussi important que prévu et il est à craindre que la réponse soit préjudiciable à la qualité de la formation des maîtres.

a) L'absence de publication du plan de recrutement des personnels

• Une obligation légale et une nécessité pratique

L'article 16 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 prévoit la publication annuelle d'un plan quinquennal de recrutement des personnels. Depuis 3 ans cette obligation légale n'est pas respectée.

Or une programmation à moyen terme des recrutements est plus que jamais nécessaire pour diffuser une information claire aux élèves et aux étudiants sur les débouchés professionnels qu'offre l'Education nationale. Il est de ce point de vue paradoxal que l'Etat, qui demande aux entreprises d'anticiper des évolutions économiques extrêmement incertaines, et qui bénéficie de la programmation des investissements scolaires effectuée conformément aux lois de décentralisation par les collectivités locales, ne parvienne pas lui-même à élaborer un plan de recrutement dont les éléments fondamentaux sont largement prédéterminés par la pyramide des âges des corps enseignants aujourd'hui en activité.

● *Les besoins d'ici l'an 2000*

La dernière simulation des besoins de recrutements publiée par la direction de l'évaluation et de la prospective date de la fin de l'année 1988 : elle concluait à des prévisions de recrutement de **300.000 nouveaux enseignants d'ici l'an 2000** (180.000 enseignants du second degré soit 15.000 par an en moyenne et 120.000 du premier degré soit une moyenne de 11.000 par an). Ces recrutements sont destinés à **80 % environ à couvrir le remplacement des départs à la retraite** (cf tableau ci-dessous) et à **20 % à l'amélioration de l'accueil des élèves.**

DEPARTS DES ENSEIGNANTS TITULAIRES

Établissements publics - France sans TOM

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enseignants du 1er degré	10.130	10.803	11.581	11.632	11.619	12.213	12.526	12.448	12.146
Enseignants du 2nd degré	8.376	9.160	9.761	10.012	10.421	11.011	11.615	12.027	10.944

● *Les flux de diplômés de l'enseignement supérieur*

A moyen et long terme, la montée de la scolarisation et la tendance à la poursuite d'études vont provoquer une forte croissance des seconds cycles universitaires de nature à constituer un vivier de recrutement quantitativement suffisant.

Toutefois, dans l'immédiat, étant donné l'étroitesse actuelle du flux annuel de licenciés (45.000 licences -hors droit et sciences économiques- ont été délivrées en 1989) on voit mal comment peut s'appliquer dans des conditions satisfaisantes la décision qui a été prise de porter le recrutement des enseignants des écoles du niveau du Deug à celui de la licence : il convient de rappeler que dans une discipline comme les mathématiques le nombre de postes offerts au C.A.P.E.S. (1.600 en 1989, 1.900 en 1990) était déjà susceptible de capter l'intégralité des promotions annuelles de licenciés (1.871 diplômés délivrés en 1989).

En outre, il faut tenir compte du fait que la carrière des professeurs d'écoles étant alignée sur celle des certifiés, les étudiants risquent d'avoir tendance à s'orienter vers les concours du premier

degré afin de bénéficier de la garantie de stabilité géographique inhérente à la gestion départementale des corps d'enseignants du primaire et d'échapper aux incertitudes du mouvement national. Globalement insuffisant, le vivier de licenciés risque donc en outre de se détourner des concours du second degré.

b) L'insuffisance du rendement des concours de recrutement

Depuis plusieurs années, la sélectivité et le rendement des concours diminuent. Pour prendre la mesure de ce phénomène, il convient de rappeler que depuis 1988, le nombre de postes offerts aux concours du CAPES et de l'agrégation a plus que doublé (+ 138 % pour l'agrégation et + 118 % pour le CAPES) tandis que le nombre des inscrits aux mêmes concours n'a progressé que de 15 % sur la même période.

Les résultats des concours pour 1991 ne témoignent pas d'un infléchissement très significatif de cette tendance. Toutefois, l'observation des séries statistiques depuis les années 1960 indique clairement que la progression du volume de candidats suit inmanquablement celle du nombre de postes offerts aux concours mais avec un plus ou moins long décalage dans le temps.

L'indicateur le plus pertinent pour juger de l'apport réel des concours de recrutement au potentiel d'enseignants est celui de l'évolution des résultats des concours externes -les concours internes jouant essentiellement un rôle de promotion et de mobilité - tout en gardant à l'esprit que par exemple en 1990 seuls 65 % des admis à ces concours externes étaient des candidats véritablement extérieurs à l'Education nationale, les autres 35 % exerçant déjà des charges d'enseignement en tant que stagiaires, auxiliaires ou titulaires de l'Education nationale.

Or en 1991, le nombre de postes offerts aux concours externes du CAPES et du CAPET (10.800 postes dont 9.370 pour le CAPES et 1.450 pour le CAPET) a baissé de 13 % par rapport à 1990. Conséquence de cette moindre surestimation de l'offre de postes, le pourcentage de places non pourvues a diminué au concours du CAPES passant de 34 % à 21 %. Les secteurs les plus déficitaires sont non seulement les disciplines scientifiques (342 postes non pourvus en mathématiques et 199 en physique-chimie) mais aussi les disciplines littéraires (446 postes non pourvus en anglais, 281 en lettres modernes et 247 en histoire géographique). En revanche, et de façon très alarmante, le nombre de postes non pourvus au concours du CAPET a augmenté par rapport à 1990 (515 postes non pourvus sur 1.450 postes ouverts contre 427 postes non pourvus en 1990).

Dans ces conditions, l'Education nationale a recours de plus en plus massivement aux maîtres auxiliaires dont le nombre est globalement estimé à plus de 40.000 (au cours de l'année scolaire 1990-1991). Le taux d'auxiliarat est particulièrement élevé dans l'enseignement technique puisque 40 % des maîtres auxiliaires y exercent leur activité d'enseignant.

c) La généralisation trop hâtive des I.U.F.M.

Les objectifs de la création des I.U.F.M étaient initialement :

- en premier lieu d'attirer un plus grand nombre de candidats vers les concours de recrutement grâce à une structure de formation « bien identifiée » (selon les termes du rapport de M. Bancel) et grâce à des allocations de recrutement.

- et en second lieu de fournir aux élèves-enseignants des armes pour mieux accomplir leur mission dans des classes beaucoup plus hétérogènes et parfois plus indisciplinées que par le passé.

Dès le débat parlementaire sur la loi d'orientation du 10 juillet 1989 qui a posé le principe de la création des I.U.F.M., votre commission a souligné le caractère flou et incertain des contours de la réforme proposée. Depuis cette date, à cette tournure assez indécise a succédé une phase d'expérimentation dont l'absence de réussite (présumée par l'absence de diffusion des rapports d'inspection générale établissant le bilan de l'expérimentation) laisse mal augurer de la généralisation sans doute trop hâtive des I.U.F.M..

Les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la réforme risquent en effet de ne pas être atteints.

● S'agissant tout d'abord de l'incidence de la généralisation des I.U.F.M. sur le volume de candidats aux concours de recrutement, le ministre de l'Education nationale a indiqué que le nombre des inscrits dans les I.U.F.M. constituait un vivier d'une ampleur suffisante.

Pour atteindre ce résultat, qui ne peut masquer une insuffisance criante de candidats dans certaines académies, un certain nombre de mesures palliatives ont été prises comme le report des dates limites d'inscription et une faible sélection des candidats à l'entrée en I.U.F.M.

Mais il convient avant tout de rappeler que « de manière inséparable de la mise en place des I.U.F.M. » a été introduite dans les concours externes du CAPES, du CAPET, du CAPEPS et d'accès au deuxième grade du corps des professeurs de lycée professionnel une

épreuve professionnelle dotée d'un coefficient de l'ordre du quart des coefficients de l'ensemble des épreuves. Cela signifie qu'un candidat non préparé à cette nouvelle épreuve n'a quasiment aucune chance de réussir les concours de recrutement quels que soient ses résultats dans les épreuves portant exclusivement sur les disciplines fondamentales. Autant dire que les I.U.F.M. bénéficient de ce fait d'une «clientèle captive» puisque ces instituts sont le seul cursus qui prépare à cette nouvelle épreuve.

Une des conséquences de l'introduction de cette nouvelle épreuve professionnelle est qu'elle risque d'écarter la grande majorité des candidats extérieurs aux I.U.F.M. Même s'ils brillent par exemple en lettres classiques, les étudiants ne se sentiront pas nécessairement de taille à affronter l'épreuve (capitale pour l'admission) qui consiste notamment à «déceler et à formuler une problématique d'enseignement, à envisager des procédures didactiques et à expliquer le choix d'une démarche pédagogique» comme le réclame la définition de l'épreuve (Note du 18 septembre 1991 relative à la définition de la nouvelle épreuve professionnelle introduite par les arrêtés du 30 avril 1991).

● Qualitativement en outre, et avec ce bouleversement des concours de recrutement, on peut réellement craindre une dérive de la formation des enseignants vers le jargon pédagogique sans lien direct, ni avec la connaissance des disciplines fondamentales, ni même avec la réalité humaine de la pratique du métier d'enseignant.

Le ministre d'Etat s'est dit indigné des descriptions relatées par la presse de cours de danse bulgare ou de confection de pâte à crêpe, qui ont eu lieu dans les I.U.F.M. expérimentaux. Votre commission prend plus au sérieux la mise en garde d'une personnalité comme Laurent Schwartz qui résume l'enjeu principal en rappelant que le seul pays qui a fondé l'essentiel de la formation de ses maîtres sur la didactique a connu un effondrement de son enseignement secondaire (cf le rapport *a Nation at Risk* du président de l'université de Californie qui indique que si un pays étranger avait imposé aux Etats-Unis le système d'enseignement secondaire qui est le leur, les Américains auraient été en droit de considérer cette mesure comme un *casus belli*).

Votre commission estime par conséquent trop hâtive la généralisation des I.U.F.M. qui semble s'effectuer contre les leçons de l'expérimentation menée dans trois académies pilotes et dont le bilan fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale classé «document à usage interne».

● Votre commission estime en définitive que pour s'attaquer aux raisons profondes de la crise de recrutement, il est nécessaire :

- premièrement, de programmer les recrutements comme le prévoit la loi d'orientation, non seulement pour éviter les brusques coups d'accordéon dans le nombre de postes offerts aux concours de recrutement, mais également pour faciliter la tâche des collectivités locales qui, elles, ont une vision prospective précise puisqu'elles élaborent des programmes prévisionnels d'investissement pour l'accueil des élèves et des enseignants.

- deuxièmement, de gérer de façon moins anonyme et mécanique la ressource humaine. Par exemple, à l'heure actuelle, la première affectation est trop souvent vécue comme un traumatisme par les jeunes enseignants et certains n'hésitent pas à démissionner de l'Education nationale pour occuper un poste de maître auxiliaire dans leur région d'origine.

Ce n'est en effet que grâce à une gestion moins mécanique des carrières et par l'amélioration des conditions de travail que l'on rétablira de façon certaine tout l'honneur du métier d'enseignant.

B. LES ORIENTATIONS PÉDAGOGIQUES ET LA LUTTE CONTRE L'ÉCHEC SCOLAIRE

Les orientations pédagogiques du Gouvernement soulèvent deux objections principales : elles manquent globalement de cohérence et traduisent dans leur détail un trop grand éloignement du réel.

1. Un manque de cohérence globale : la réforme trop tardive du « maillon faible » de l'enseignement secondaire

● Le manque de cohérence globale dans les orientations pédagogiques provient essentiellement du fait que c'est le maillon le plus faible de la chaîne éducative -le collège- qu'il est prévu de réformer en dernier. Or, c'est au collège que doit se traiter le problème fondamental de l'orientation et de l'information des élèves et c'est la réforme des collèges qui peut remédier au phénomène de toute première importance que constitue la désaffectation pour l'enseignement professionnel et technique.

● Préalablement à la réforme du collège qui doit suivre celle des lycées, deux séries de mesures ont été décidées :

- la suppression étalée sur deux ans (de la rentrée 1991 à la rentrée 1992) de l'ensemble des classes préprofessionnelles de niveau (C.P.P.N.), dans le but d'éviter la marginalisation scolaire et sociale d'élèves en difficulté, au profit de la mise en place à l'issue de la cinquième de « dispositifs d'aide de soutien spécifique et de pédagogie différenciée » qui concrètement doivent, selon les circulaires, prendre la forme de classes à effectifs réduits. Cette réforme s'accorde mal avec l'absence de création d'emplois prévue pour la rentrée 1991 au profit des collèges dont les effectifs doivent augmenter de 55.000 élèves ;

- la suppression des enseignements de sciences physiques et de chimie dans les classes de sixième et de cinquième respectivement en 1991 et en 1992, peu conforme à la nécessité soulignée par la commission éducation et formation du Xème plan de développer le plus tôt possible l'éveil scientifique des élèves.

● Les récentes propositions du Conseil national des programmes pour la réforme des collèges devraient après concertation déboucher sur des mesures définitives dès le printemps prochain.

S'inscrivant dans la logique du collège unique, les propositions du Conseil national des programmes visent, à travers leur grande diversité, à trouver des réponses adaptées au problème de l'hétérogénéité des classes et à celui de l'orientation des élèves trop focalisée sur la poursuite d'études dans la filière générale des lycées.

- Face à l'hétérogénéité des classes, il est préconisé la constitution de « regroupements spécifiques temporaires », ce qui correspond à l'idée de soutien différencié des élèves et évoque « les groupes de niveau par matière » expérimentés sans succès au collège de 1983 à 1986.

- En matière d'orientation, le C.N.P. propose notamment afin de briser les cloisonnements, de généraliser en troisième et quatrième l'enseignement de la technologie (tout en supprimant les quatrième et troisième technologiques), de renforcer l'apprentissage du français et de reporter l'étude obligatoire d'une seconde langue à l'entrée au lycée pour que la seconde langue ne serve plus d'instrument d'orientation vers l'enseignement général.

Votre rapporteur estime, pour sa part, souhaitable de concilier l'amélioration des procédures d'orientation avec le maintien d'un effort de développement de l'apprentissage des langues vivantes, plus nécessaire que jamais au seuil du marché unique.

2. Des réformes difficiles à appliquer

a) La généralisation des cycles à l'école primaire

● Cette réforme, expérimentée dans 33 départements pilotes depuis le 1er janvier 1991, sera généralisée à toute la France à partir du 1er janvier 1992.

En application de l'article 4 de la loi d'orientation sur l'enseignement, qui prévoit une organisation de la scolarité en cycles d'apprentissage aussi bien dans l'enseignement primaire qu'au collège ou au lycée, le décret du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires organise la scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école primaire en trois cycles pédagogiques :

- le cycle des apprentissages premiers, qui se déroule à l'école maternelle ;

- le cycle des apprentissages fondamentaux, qui commence à la grande section dans l'école maternelle et se poursuit pendant les deux premières années de l'école élémentaire ;

- le cycle des approfondissements, qui correspond aux trois dernières années de l'école élémentaire et débouche sur le collège.

Le but essentiel de la mise en place de cycles, qui est la meilleure prise en compte des rythmes d'apprentissage de l'enfant, se traduit par la disparition de la notion traditionnelle de redoublement et son remplacement par la possibilité d'allonger ou de réduire d'un an la durée des cycles. En outre, la grande section de l'école maternelle, incluse dans le cycle des apprentissages fondamentaux, a désormais vocation à dispenser, aux enfants, de manière plus systématique, une initiation à la lecture et à l'écriture.

● Même si cette réforme repose sur des intentions pédagogiques parfaitement fondées, de sérieuses difficultés de mise en place des cycles à l'école primaire se manifestent.

- On notera en premier lieu, que bien qu'elle ait donné lieu à une réglementation foisonnante : (trois décrets, trois arrêtés, quatre circulaires et trois notes de service...), cette réglementation n'a pas suffi à clarifier suffisamment les modalités pratiques de la mise en place des cycles dans les établissements puisqu'une brochure simplifiée de 128 pages a été distribuée peu avant la rentrée aux directeurs d'écoles. En réalité, il semble que cet effort d'information ne suffise pas à permettre de combler l'écart qui existe entre les pratiques pédagogiques et le schéma de la réforme.

- Enfin, la mise en place des cycles a des conséquences initialement sous-estimées sur l'équilibre du réseau scolaire notamment dans les zones rurales. En effet, la constitution de « pôles scolaires » regroupant dans un même lieu l'ensemble des cycles et desservant plusieurs communes va à l'encontre de l'impératif de limitation des fermetures de classes en zone rurale.

En même temps, la mise en place des cycles a des incidences sur la répartition des charges entre les communes d'accueil et les communes de résidence prévue par l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences, car ce texte établit un mécanisme financier qui repose sur la distinction entre la maternelle et l'école primaire - distinction pédagogiquement remise en cause du fait de l'inclusion dans le cycle des apprentissages fondamentaux de la grande section de la maternelle.

b) La réforme des lycées

● L'économie générale de la réforme

Présentée le 25 juin 1991 au terme d'une longue maturation, la rénovation des lycées s'appliquera en classe de seconde à la rentrée 1992, en classe de première à la rentrée 1993 et en terminale à la rentrée 1994.

Le lycée sera organisé en deux cycles : le cycle de détermination et le cycle terminal, ainsi qu'en trois grandes voies de formation : la voie générale, la voie technologique et la voie professionnelle, elles-mêmes subdivisées en grandes « séries ».

** Le maintien de la seconde de détermination*

Le cycle de détermination comprendra les classes de seconde de la voie générale, de la voie technologique et de la voie professionnelle, ainsi que la classe terminale de préparation au brevet d'enseignement professionnel (BEP).

Le cycle terminal comprendra les classes de première et de terminale conduisant aux baccalauréats de l'enseignement général, de l'enseignement technologique et de l'enseignement professionnel.

** L'élargissement des séries*

La différenciation dans le cycle terminal s'effectuera par le choix d'une série à l'intérieur de chaque voie.

Ces séries seront au nombre de trois dans l'enseignement général : la série littéraire (L) ; la série économique et sociale (ES) et la série scientifique (S).

Quatre séries principales sont prévues dans l'enseignement technologique : les sciences et technologies industrielles (STI) ; les sciences et techniques de laboratoire (STL) ; les sciences et technologies tertiaires (STT) et les sciences médico-sociales (SMS). S'y ajoutent des séries plus spécialisées conduisant, aux baccalauréats « arts et arts appliqués », qui seront créées à partir des actuelles séries F 11, F 12 et à partir des brevets de techniciens relevant de ces secteurs d'activité.

L'enseignement professionnel comportera deux séries : les préparations au baccalauréat professionnel du secteur industriel et les préparations au baccalauréat professionnel du secteur tertiaire.

A l'intérieur de chaque série, il est prévu d'organiser en trois ensembles les enseignements :

- les matières dominantes, qui devraient représenter au moins 60% des coefficients au baccalauréat ;

- les matières complémentaires, destinées à garantir l'équilibre des formations ;

- une matière facultative d'option, par exemple option latin ou grec dans la série scientifique.

** Les modules de soutien*

Un des axes essentiels de la rénovation vise à répondre au souci de mieux traiter l'hétérogénéité croissante du public scolaire. Trois heures hebdomadaires de modules inscrites dans l'emploi du temps, seront ainsi réservées en classes de seconde et première à la diversification des actions pédagogiques insistant en particulier sur l'aide aux élèves, l'apprentissage du travail personnel et le développement des capacités méthodologiques.

En classe terminale, l'enseignement modulaire de deux heures hebdomadaires devra permettre en outre aux élèves d'affiner leur choix en vue de poursuites d'études ultérieures. Des modules de trois heures hebdomadaires seront également introduits dans les classes de la voie professionnelle.

L'organisation de ces modules nécessitera des moyens accrus en personnel enseignant pour prendre en charge des groupes de taille variable. Une évaluation systématique des connaissances et des acquis des élèves qui entrent au lycée sera enfin organisée dans tous les établissements.

L'allègement des horaires

Dans les filières technologiques, le maximum envisagé est de 34 heures par semaine, contre 38 à 39 heures actuellement. Il s'agit d'une modification présentée comme centrale par le Conseil national des programmes : le volume horaire imposé aux élèves du technique est en effet très excessif au regard de l'exigence d'harmonie des rythmes scolaires. Dans les filières professionnelles, le plafond est abaissé d'une heure (pour atteindre 35 par semaine). Dans les filières générales, les horaires sont globalement maintenus à leur niveau actuel compte tenu de l'introduction des modules de soutien.

● **La réforme des lycées suscite deux grandes séries d'interrogations.**

En premier lieu, son architecture interne appelle plusieurs commentaires.

- Le principe de la seconde de détermination est maintenu alors que l'expérience du «collège unique» conduit à douter que les modules de pédagogie différenciés soient un remède pleinement efficace à l'hétérogénéité des classes. Même si cette solution est théoriquement pertinente, sa mise en oeuvre repose sur des conditions qui sont extrêmement difficiles à réunir et notamment sur une mobilisation de moyens en personnels enseignants sensiblement accrue .

- La définition des voies et des séries vise en outre à lutter contre la hiérarchisation excessive des filières et à renforcer les effectifs dans les séries scientifiques.

Or, d'une part, le déséquilibre entre les voies d'enseignement ainsi que la dévalorisation de la filière professionnelle est une maladie profonde du système scolaire dont les remèdes les plus appropriés doivent être administrés dès le collège en aménageant un processus efficace d'information et d'orientation.

D'autre part, en regard de l'objectif de progression du nombre de lycéens poursuivant des études scientifiques dans la voie générale, la constitution d'une seule série dite S (scientifique) à partir des actuelles séries C, D et E, est contraire à la règle d'or selon laquelle il convient de diversifier la gamme des produits lorsque l'on souhaite attirer une «clientèle» plus nombreuse.

En second lieu, la réforme des lycées ne traite pas les deux aspects fondamentaux que sont la refonte des programmes - renvoyée à une date ultérieure - et la réorganisation du baccalauréat alors que

la préparation de ce diplôme structure l'ensemble des cursus du second cycle du second degré.

3. Le transfert au ministère de la ville de 80 % des crédits consacrés aux zones d'éducation prioritaires

Après que la politique des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) a fait l'objet de mesures de relance depuis 1990 (circulaire du 1er février 1990), on constate dans le projet de loi de finances pour 1992 une diminution considérable des dotations affectées aux Z.E.P., qui passent de 101 millions de francs en 1991 à 28,9 millions de francs, en raison d'un transfert de 85 millions de francs au profit du ministère de la Ville. Ce transfert est destiné à financer les contrats de développement social des quartiers et les projets de services publics de quartier.

Votre rapporteur signalait déjà l'an passé la lourdeur excessive de la politique des Z.E.P., sa spécificité insuffisante par rapport à d'autres moyens de lutte contre l'échec scolaire ou l'exclusion sociale et l'absence de résultats tangibles soulignée par les rapports d'Inspection générale.

Ce transfert de crédit au profit du ministère de la Ville signifie donc clairement qu'il n'a pas été porté remède à l'insuffisance de l'efficacité de gestion des moyens consacrés aux Z.E.P. par l'Education nationale et que le ministère de la Ville est susceptible d'en faire un meilleur usage.

C. LES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET LES GISEMENTS DE PRODUCTIVITÉ NON EXPLOITÉS

L'insuffisance de l'enseignement artistique et de l'éducation physique est préjudiciable à l'épanouissement des élèves. En outre, la France accuse un retard assez considérable en matière d'utilisation des techniques audiovisuelles qui pourraient être utiles à la lutte contre l'échec scolaire. Enfin, l'épanouissement des établissements, grâce à une autonomie accrue, se heurte à la logique centraliste de l'Education nationale.

1. Les enseignements artistiques et d'éducation physique : de nombreuses heures non assurées

a) Les enseignements artistiques

De l'examen du volumineux rapport au Parlement sur les enseignements artistiques présenté conjointement par le ministère de l'Education nationale et celui de la Culture, votre rapporteur tire une brève conclusion : bien que de très puissantes raisons justifient le développement prioritaire des enseignements artistiques, l'effort budgétaire qui leur est consacré n'a progressé de 1988 à 1992 qu'à un rythme inférieur à la progression globale des crédits de l'Education nationale.

En outre, d'après les statistiques fournies par le ministère de l'Education nationale, si la proportion d'heures non assurées en éducation musicale et en arts plastiques a tendance à diminuer, cette proportion reste tout de même à un niveau assez élevé : on recense par exemple plus de 10 % d'heures non assurées d'éducation musicale au collège.

b) L'éducation physique et sportive

A l'école primaire, seulement 8 % des élèves bénéficient de plus de 4 heures par semaine d'éducation physique et sportive alors que l'horaire réglementaire s'élève à 5 heures hebdomadaires.

Dans le second degré, l'écart entre les horaires théoriques (3 heures dans les collèges et 2 heures dans les lycées) et la situation effectivement observée est beaucoup plus faible. Les principales difficultés se rencontrent dans les lycées professionnels en raison notamment de la surcharge horaire globale.

2. Le retard constaté dans l'utilisation des techniques audiovisuelles à des fins éducatives

Cinq causes principales peuvent expliquer ce retard :

- le manque de formation initiale des enseignants des premier et second degrés ainsi que des professeurs des universités ;

- la diffusion trop lente des magnétoscopes dans les écoles qui sont pour la plupart dotées de téléviseurs. Pour le secondaire, l'opération « vidéo dans les collèges » qui avait permis de doter les établissements en matériel léger de tournage et lecture vidéo n'a pas été relayée de façon uniforme par les académies au moment de la déconcentration des crédits ;

- la difficulté d'accès aux documents audiovisuels conçus pour d'autres publics que le public scolaire, mais dont l'usage pédagogique est possible dans le premier comme dans le second degré ;

- la dissémination des structures de production nécessaires à une industrie de programmes favorisant l'enseignement universitaire à distance et la formation continue personnalisée ;

- les obstacles juridiques relatifs à l'enregistrement à des fins pédagogiques des émissions de télévision.

Pour remédier à ces difficultés, le ministère de l'Education nationale a créé une Mission à l'audiovisuel chargée de coordonner les actions des différents services du ministère pour développer l'utilisation des techniques modernes de communication à des fins éducatives.

Il a d'ores et déjà été décidé d'ouvrir une négociation avec les ayants droit fondée sur le principe d'une rétribution forfaitaire en contrepartie de la mise à disposition légale des enregistrements d'émissions télévisées. Celles qui sont susceptibles de faire l'objet d'un usage pédagogique pourront faire l'objet de copies.

3. L'incompatibilité entre la logique de l'autonomie des établissements et le centralisme de l'Education nationale

Bien que le principe de l'autonomie des établissements soit au centre de la stratégie d'amélioration de l'enseignement, sa mise en oeuvre rencontre de multiples obstacles qui tiennent à une raison fondamentale : l'incompatibilité entre le degré actuel de centralisation de l'Education nationale et l'organisation d'une véritable autonomie des établissements.

Cette incompatibilité apparaît très clairement à travers l'exemple de la politique des projets d'établissement qui constitue l'élément central de la stratégie en faveur de l'autonomie des établissements.

L'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale dans son rapport sur l'évaluation des lycées (1989-1990) relève ainsi que les lycées sont peu engagés dans la démarche de projet et donne un élément d'explication de ce phénomène en indiquant que des injonctions de caractère trop étroitement administratif ont pu dans certains cas susciter des réactions de rejet. Très souvent, les objectifs retenus par les projets sont la simple

transcription des objectifs nationaux (lutte contre l'échec, ouverture sur le monde extérieur, développement des filières scientifiques ...).

D - L'ENSEIGNEMENT PRIVE

L'enseignement privé rassemble aujourd'hui 13,8% des effectifs du premier degré et 21,1% de ceux du secondaire. Les moyens qui lui sont affectés par le projet de loi de finances pour 1992, quoique calculés selon des méthodes partiellement réformées par rapport à celles des années précédentes qui ont été jugées illégales par le conseil d'Etat, n'apparaissent pas à la hauteur du rôle de complémentarité de l'enseignement privé.

1. Les moyens prévus au projet de budget pour 1992

Le total des crédits consacrés à l'enseignement privé par le projet de budget pour 1992 s'élève à 28,6 milliards de francs (+5,6% par rapport à 1991), soit 12,6% du total des crédits de l'enseignement scolaire tandis que l'enseignement privé scolarise 17% des élèves.

a) les créations de postes et la situation des personnels

- Pour 1992, l'ouverture de 856 contrats supplémentaires est prévue (60,8 millions de francs y sont affectés). Vingt contrats sont également ouverts au titre de l'enseignement spécialisé.

- En outre, l'extension des diverses mesures de revalorisation de la situation des personnels enseignants et l'application du protocole d'accord sur la fonction publique s'élèvent à 184,8 millions de francs.

- Le développement d'actions générales de formation fait l'objet d'une mesure nouvelle de 24 millions de francs.

b) le forfait d'externat

Le chapitre 43-02 qui rassemble les crédits consacrés au forfait d'externat s'élève à 3,9 milliards de francs dans le projet de budget soit une augmentation de 5,5% par rapport à 1991.

Cette majoration qui représente 202,5 millions de francs comprend l'actualisation des dotations de personnels (90,2 millions de

francs), l'incidence de l'évolution des effectifs d'élèves (57,5 millions de francs) et celle du passage au contrat d'association d'établissements sous contrat simple de Nouvelle Calédonie (7,8 millions de francs) ainsi qu'une mise à niveau de 47 millions de francs consécutive à l'estimation des dépenses correspondantes des établissements d'enseignement public.

c) l'extension des actions pédagogiques au secteur privé

Seul un crédit de 1,6 millions de francs pour le développement de l'enseignement des langues vivantes est prévu pour 1992.

Alors que l'an dernier 9,8 millions de francs ont été affectés au financement des stages en entreprise pour les élèves de l'enseignement privé préparant le baccalauréat professionnel, aucune mesure nouvelle de ce type n'est prévue pour 1992, année charnière pour la généralisation de l'alternance.

2. La jurisprudence du Conseil d'Etat sur les méthodes de calcul des aides à l'enseignement privé

a) Le mode de calcul des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants

Par sa décision «syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC et autres» du 12 avril 1991, le Conseil d'Etat a annulé la disposition de la circulaire du 13 mars 1985 qui prévoit la référence aux créations nettes d'emplois dans l'enseignement public pour le calcul des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des établissements privés sous contrat. Le ministre ne pouvait en effet, par voie de circulaire, créer une règle nouvelle par rapport aux critères déterminés par la loi (l'article 119-I de la loi de finances pour 1985) qui prévoit essentiellement que ces crédits sont fixés «en fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formations dispensées» par les établissements d'enseignement privé sous contrat.

Le ministre de l'Education nationale a néanmoins indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une condamnation sur le fond d'un mode de calcul qui continue à être appliqué par l'Education nationale.

b) Le mode de calcul des crédits affectés à la rémunération des personnels non enseignants (forfait d'externat)

Après l'annulation par le Conseil d'Etat (décision du 13 mars 1987) de l'arrêté fixant le forfait d'externat pour l'année scolaire

1982-1983, six décisions du même jour (12 avril 1991) annulent pour les mêmes motifs les arrêtés pour les années 1983-1984 à 1988-1989 :

«Les ministres signataires de cet arrêté n'ont pas, ainsi qu'ils y étaient tenus par l'article 14 du décret du 28 juillet 1960, recherché, conformément aux critères prévus par la loi de finances, quel était le coût moyen d'entretien d'un élève externe dans les établissements publics de l'Etat de catégorie correspondante pour l'année dont il s'agit ; ils se sont bornés à appliquer des pourcentages d'augmentation aux montants fixés pour l'année scolaire précédente, dont il est d'ailleurs constant qu'ils n'avaient eux-mêmes pas été calculés conformément aux dispositions précitées...»

Le Conseil d'Etat cite également les résultats des calculs opérés par les associations requérantes, selon lesquels le forfait d'externat aurait dû être, pour la majorité des catégories d'établissements, supérieur de 18 à 47% aux montants retenus par les arrêtés attaqués. Au total, l'enseignement privé estime à 5 milliards de francs le manque à gagner.

3. L'enseignement privé ne dispose pas de moyens à la hauteur de son rôle

Votre rapporteur a déjà souligné dans son rapport pour avis de l'an dernier la nécessité de remédier à la désuétude des textes qui régissent de façon hétéroclite et extrêmement limitative le régime des subventions des collectivités locales aux investissements des établissements d'enseignement privé.

Le Sénat a adopté le 13 juin 1991 un amendement au projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République qui répond parfaitement à ce besoin en permettant aux collectivités locales de concourir, dans le cadre de leurs compétences respectives et par tout moyen de leur choix, au financement des dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privé sous contrat implantés sur leur territoire, dans la limite d'un plafond calculé par référence aux dépenses correspondantes en faveur de l'enseignement public.

L'adoption non seulement d'un tel dispositif en matière d'investissement mais aussi de mesures de rééquilibrage en matière de fonctionnement est à la fois urgente et légitime, compte tenu du rôle fondamental que joue l'enseignement privé en faveur des enfants en échec scolaire.

Deux grandes leçons peuvent en effet être tirées des récents travaux (*Public ou Privé ? Trajectoires et réussite scolaires* par

Gabriel Langouet et Alain Léger 1991) qui viennent confirmer de manière statistiquement irréfutable ce que tant d'autres expriment depuis longtemps de façon plus intuitive.

Les enquêtes qui ont été menées aboutissent à la conclusion que plus d'un élève sur trois (37% exactement) a recours à l'enseignement privé à un moment ou à un autre de sa scolarité. Votre rapporteur en déduit que l'existence du secteur privé a, du point de vue des cursus scolaires une importance encore bien plus capitale que ne le laisse apparaître la simple comparaison instantanée des effectifs de l'enseignement privé avec le total des effectifs scolaires, puisqu'un tel «ratio» n'est que de 17 %.

Mais c'est surtout l'analyse des fondements de cet appel massif des familles à l'enseignement privé qui conduit à juger de manière particulièrement sévère l'attitude du Gouvernement à l'égard du secteur privé. En effet, ce sont essentiellement l'échec scolaire ou les difficultés rencontrées dans l'enseignement public qui motivent le recours au privé, qui remplit donc une fonction à la fois complémentaire et réparatrice.

Or l'échec scolaire frappe plus souvent les enfants de familles modestes que ceux des familles aisées et ce sont donc les premiers qui tirent le plus grand profit d'un passage dans un établissement privé. L'enquête précitée souligne d'ailleurs que les familles de cadres supérieurs effectuent depuis dix ans «un retour vers l'enseignement public», à contre-courant d'un mouvement général d'augmentation de la «clientèle de passage» du secteur privé.

En définitive, il convient donc, selon votre rapporteur, non seulement de réaffirmer avec force le rôle de complémentarité de l'enseignement privé, mais aussi de souligner que plus personne ne peut désormais se déclarer à la fois favorable au principe de l'égalité des chances et opposé aux mesures permettant à l'enseignement privé d'accomplir cette mission.

E. L'AIDE AUX FAMILLES

1. L'évolution globale des crédits d'aide sociale

• D'après les comptes de l'Education, les familles ont dépensé en 1990 47,6 milliards de francs en achats de livres, de fournitures, en droits d'inscription, leçons particulières et frais de cantine ou d'internat. Au cours de la même année elles ont reçu

6,8 milliards de francs de bourses d'études, si bien qu'en solde net les familles participent à hauteur de 10 % à la dépense totale d'éducation.

● Paradoxalement, l'accroissement de la scolarisation depuis 1986 s'est accompagnée d'une diminution de la part du budget de l'Education nationale consacrée à l'action sociale qui est passée de 4,4 % en 1986 à 3,9 % en 1992.

Cette diminution aurait été moindre si l'enseignement technique avait connu une progression de ses effectifs comparable à celle de l'enseignement général, car le mécanisme d'aide sociale opère une discrimination positive en faveur des élèves du technique. En 1990, par exemple, le montant moyen d'une bourse était de 5.234 francs par an (prime à la qualification comprise) contre 1.993 francs dans le cycle long (non comprise la prime d'entrée de 1.200 francs pour les boursiers entrant en seconde). On constate ainsi que les mesures prises en faveur des boursiers du technique n'ont pas infléchi significativement la «ruée» vers l'enseignement général.

● L'évolution des principales formes d'aide aux familles inscrites au budget de l'enseignement scolaire est retracée dans le tableau ci-après :

Nature des aides	Budget voté de 1991	Projet de budget 1992	Evolution en %
Internats et demi-pensions (1)	3.359,8	3.402,2	+ 1,3
Bourses	3.148,1	3.234,3	+ 2,7
Manuels scolaires	300,9	300,9	-
Transports scolaires (Ile de France et TOM)	421,3	439,5	+ 4,3
Total	7.230,1	7.376,9	+ 2

(1) Premier et second degré : rémunération des personnels de service (30-60) et des maîtres d'internat

La progression globale des crédits d'aide sociale est deux fois moindre que celle du budget de l'enseignement scolaire.

2. Les crédits de bourse

Ce faible accroissement ne permet qu'un relèvement de 3 % des plafonds de ressources au dessous desquels une bourse peut être accordée, et s'accompagne d'une stagnation du montant de la part de bourse qui est au même niveau depuis 10 ans pour les élèves des collèges, et depuis 2 ans pour ceux des lycées.

On peut dans ces conditions s'attendre à ce que le pourcentage d'élèves boursiers reste à peu près stationnaire aux niveaux actuels (1990-1991) : 30,1 % des élèves du cycle court et 20,9 % dans le second cycle long.

Compte tenu de la stagnation des crédits, votre rapporteur estime prioritaire, afin de dégager de nouvelles marges de progression, d'améliorer le coût de gestion du système, qui absorbe 10 % des crédits de bourse.

3. Les manuels scolaires

Les manuels scolaires font l'objet d'une prise en charge par l'Etat différenciée :

- depuis 1977 l'Etat prend en charge l'achat et le renouvellement des manuels de collège qui sont prêtés sans aucun frais aux élèves, ce qui correspond à l'obligation d'assurer la gratuité de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. Depuis la rentrée 1990, cette gratuité des fournitures de livres scolaires a été étendue aux élèves de quatrième et troisième technologiques des lycées professionnels ;

- dans les lycées professionnels un fonds documentaire est en outre mis à la disposition des élèves ;

- cependant aucune disposition n'a été prise pour l'achat des manuels des lycées qui restent donc à la charge des familles. Il est vrai qu'en règle générale les élèves des lycées ne sont plus soumis à l'obligation scolaire mais l'objectif fixé par la loi d'orientation de conduire 80 % d'une classe d'âge en terminale est de nature à produire des besoins nouveaux.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé, au cours d'une réunion tenue le 13 novembre 1991, à l'examen des crédits consacrés à l'enseignement scolaire pour 1992.

A l'issue de son exposé, M. Paul Séramy a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Un débat a suivi.

M. Michel Miroudot, s'associant au propos du rapporteur, a insisté sur la nécessité de lutter contre les fermetures de classes, qui contribuent à la désertification des zones rurales.

M. Roger Quilliot, soulignant que la résistance aux mesures de déconcentration était un phénomène généralement observé dans les grandes administrations, a remarqué que l'esprit traditionnellement individualiste des enseignants pouvait constituer une source de difficultés pour la politique des projets d'établissement ; il a jugé paradoxal le recul de l'enseignement technique alors que des débouchés professionnels existent, et a insisté sur la nécessité de développer l'information des élèves sur les métiers.

Il a par ailleurs souhaité que la formation des maîtres trouve un équilibre entre l'excès de didactique qui a été un facteur d'échec aux Etats-Unis et l'absence quasi totale de formation pédagogique des enseignants du second degré qui a longtemps été de règle en France. Il a enfin relativisé le caractère «traumatisant» de l'affectation des jeunes enseignants dans des académies éloignées de leur région d'origine.

Le président Maurice Schumann a remarqué que les mécanismes financiers mis en place au titre du plan d'urgence en faveur des lycées ne permettaient pas aux régions de bénéficier du remboursement de la T.V.A. sur leurs dépenses d'investissement. Il a ensuite noté que les organisations syndicales concluaient de façon unanime à l'absence de réussite de l'expérimentation des I.U.F.M., et a enfin fait observer qu'une première affectation difficile ou peu conforme à la formation qu'ils avaient reçue pouvait conduire de jeunes enseignants à renoncer à leur vocation.

Au terme de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la section scolaire du budget de l'éducation nationale.