

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Mme Brigitte Gros, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, René Tinant, *secrétaires* ; M. Guy Allouche, Mme Danièle Bidard, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Michel Durafour, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Michel Rigou, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Dick Ukeiwé, Pierre Vallon, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 18), 1736 (tomes XIII et XIV) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 12) (1983-1984).

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PREMIER. — Les principales données du budget de 1984 des enseignements scolaires	7
1. Un budget de plus en plus rigide	7
2. Les moyens en personnels : la chute libre	8
3. La diminution des crédits de fonctionnement : prélude à la décentralisation ? ..	10
4. Le désengagement en matière de bourses scolaires	11
5. La gratuité des manuels scolaires en question	12
6. Les transports scolaires : des difficultés en vue pour les départements	12
7. L'accroissement des charges de demi-pension et d'internat	14
8. La baisse inacceptable des crédits d'équipement	14
9. Le sort inquiétant de l'enseignement privé	16
CHAPITRE II. — Etat et perspectives du système éducatif	19
1. Les orientations du IX ^e Plan	19
2. Les résultats inquiétants du système scolaire	20
3. L'absence de politique des personnels	22
CONCLUSION	23

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen de la loi de finances pour 1982, M. Alain Savary concluait la présentation de son budget en ces termes :

« Il m'arrive d'entendre dire que ce changement ne vient pas assez vite. Certains me font part de leur impatience. Je les comprends. Mais l'histoire de l'Education nationale est riche de trop de réformes avortées et de changements purement verbaux. Il convient, je le répète, de garder le sens du temps et de prendre la peine de consulter tous ceux auxquels le changement s'adresse, sous peine d'élaborer une politique qui risquerait de n'être suivie d'aucun effet. L'action que j'entends conduire doit s'appuyer sur des volontés. Elle requiert aussi des moyens. Car, contrairement aux illusions que beaucoup entretiennent, dans le domaine de l'Education nationale, comme dans d'autres, les mots ne suffisent pas et tous les efforts coûtent : il nous faut des emplois et des crédits (1). »

Avec un recul de deux années, ces propos prennent un relief singulier et illustrent assez bien le budget de 1984.

Votre Rapporteur rendra justice au ministre de l'Education nationale d'avoir été fidèle à ses intentions sur deux points :

— garder le sens du temps et demander des efforts.

— **Le sens du temps**, M. Alain Savary l'a érigé en institution. En trente mois de présence rue de Grenelle, aucune ligne directrice n'a été sérieusement dessinée, aucun fil conducteur ne se dégage. Tout est en chantier, mais rien ne se construit.

— **Les efforts**, le Ministre en attend, mais pas de la même nature que ceux qu'il demandait. Après une courte période d'euphorie, c'est la rigueur des temps qu'il impose. Et l'on verra qu'en l'espace de deux exercices budgétaires, les espoirs se sont évanouis, cédant la place au scepticisme.

(1) J.O. Sénat Débat du 5 décembre 1981, page 3659.

Votre Rapporteur voudrait seulement être assuré que le Ministre ait obtenu « **les volontés** » nécessaires à la conduite de son action.

Or, que constate-t-on après deux années ?

Le corps professoral qui avait porté, dans sa grande majorité, l'actuel Gouvernement au pouvoir ne se sent pas mobilisé, faute de perspectives claires, et de nouveaux moyens.

Les familles qui investissent beaucoup dans l'école, en raison des incertitudes économiques, ne se sentent guère motivées pour prendre part au fonctionnement d'un système qui se ferme sur lui-même quand il n'est pas en rupture complète avec eux.

Les élèves enfin, qui perçoivent de plus en plus l'inadaptation de l'enseignement, et dont une partie non négligeable sont indifférents aux études qu'ils sont censés poursuivre.

On aurait mauvaise grâce d'imputer la responsabilité de cette situation à l'actuel titulaire du ministère de l'Education nationale, et votre Rapporteur est trop conscient de l'ampleur des problèmes pour réduire son propos à une banale querelle : relever les contradictions entre une déclaration ministérielle et certaines réalités n'est pas un exercice bien neuf, ni bien difficile.

Ce qui frappe lorsque l'on tente d'appréhender la réalité du système éducatif, c'est sa **rigidité**. Le budget de 1984 est, à cet égard, significatif, puisqu'il franchit pour la première fois le cap symbolique de 90 % de dépenses de personnel.

On voit mal comment le Ministre peut agir, même s'il est déterminé à prendre à bras-le-corps les problèmes qui se posent. L'institution est parvenue à un tel degré de gigantisme et d'inertie, qu'il est devenu presque impossible de la faire évoluer.

Votre Rapporteur sait qu'on lui opposera que la démarche du Ministre s'inspire de cette constatation et qu'il a mis en œuvre une somme impressionnante de consultations, de réflexion et d'expérimentation qui demanderont du temps. Il craint cependant que le nombre et le rythme de ces opérations n'infléchissent pas beaucoup les choses.

Les discussions sans fin, la concertation à l'infini, ne risquent-elles pas d'être détournées sous la pression de partenaires, qui y prennent part en ordre dispersé, soucieux avant tout de protéger leurs intérêts ? Que dire du fractionnement des sujets traités, des contradictions dans les actions engagées, et des hésitations à définir une ligne de conduite !

L'an dernier déjà, la commission sénatoriale des Affaires culturelles avait été amenée à donner un avis défavorable à l'adoption

des crédits du ministère de l'Education nationale. Si elle propose au Sénat de faire de même cette année, c'est qu'elle n'a pas trouvé dans la politique conduite par le Ministre les orientations qui lui auraient permis de lever les raisons de sa déception et de son scepticisme.

Plus encore, le budget de rigueur qui lui a été proposé cette année affecte des domaines qui lui tiennent particulièrement à cœur : comme la politique des personnels, l'aide sociale, ou la décentralisation.

Votre Commission est convaincue, comme le Ministre l'a dit, qu'on ne réforme pas l'enseignement mais qu'on peut l'aider à se transformer, résolument. Cette année encore, elle ne saurait se satisfaire uniquement d'intentions.

*

**

Avant d'examiner les différents aspects du budget de l'Education nationale, votre Rapporteur tient à exprimer la satisfaction de la Commission pour la qualité des réponses qui lui ont été communiquées et la rapidité avec laquelle cet important travail a été accompli.

CHAPITRE PREMIER

I. — LES PRINCIPALES DONNÉES DU BUDGET DE 1984 DES ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

1. UN BUDGET DE PLUS EN PLUS RIGIDE

Le budget de l'Education nationale du ministère de l'Education s'élèvera à **169,332 milliards de francs** contre 138.607 milliards en 1984, soit une progression de **8,4 %**. Rappelons que la progression du budget général s'établit à **6,3 %**.

Si l'on prend en compte les transferts opérés au titre des dépenses ordinaires et des dépenses en capital qui modifient sensiblement la physionomie budgétaire, la comparaison — en termes identiques — d'une année sur l'autre, conduit à relever une progression de **9,1 %**, nettement inférieure aux progressions enregistrées en 1981 (**15 %**), en 1982 (**17,3 %**) et même par rapport à l'an dernier : **15 %**.

La part qui sera consacrée aux enseignements scolaires représente 88,85 % du budget total de l'Education nationale contre 88,7 % l'an dernier. Sur cette enveloppe, **les dépenses des personnels** constituent le poste le plus lourd : **90,3 %** (y compris les pensions civiles). On dépasse en 1984 le taux record enregistré en 1981 : **89,5 %**. Dès cette époque, la Commission s'était émue de la rigidité accrue de ce budget et souhaitait qu'un desserrement des dépenses de personnels intervienne. Cette année, en franchissant le cap des **90 %**, le budget des enseignements scolaires arrive à un degré d'inertie qui inquiète vivement.

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

	1983 (L.F.1.)		1984		
	En millions de francs	En %	En millions de francs	En %	Variation (en %)
<i>Section scolaire.</i>					
● Personnel	124.420,3	89,76	135.856,8	90,30	+ 9,19
● Fonctionnement	4.996,0	3,61	5.460,3	3,63	+ 9,29
● Interventions	5.641,5	4,07	5.575,0	3,70	— 1,17
● Investissements :					
— Crédits de paiement	3.550,5	2,56	3.561,3	2,37	+ 0,30
— Autorisations de programme	(3.987,5)	»	(3.949,3)	»	— 0,96
Total D.O. + C.P.	138.607,9	100,0	150.453,4	100,0	+ 8,54
<i>Section universitaire.</i>					
● Personnel	12.720,9	72,31	13.718,5	72,66	+ 7,84
● Fonctionnement	1.486,5	8,44	1.523,7	8,07	+ 2,50
● Interventions	1.944,2	11,04	2.216,2	11,74	+ 13,99
● Investissements :					
— Crédits de paiement	1.443,9	8,21	1.421,0	7,53	— 1,58
— Autorisations de programme	(1.468,0)	»	(1.641,8)	»	+ 11,84
Total D.O. + C.P.	17.595,5	100,0	18.879,4	100,0	+ 7,30
<i>Total Education nationale.</i>					
● Personnel	137.141,2	87,79	149.575,3	88,33	+ 9,07
● Fonctionnement	6.482,5	4,15	6.984,0	4,13	+ 7,73
● Interventions	7.585,3	4,86	7.791,2	4,60	+ 2,71
● Investissements :					
— Crédits de paiement	4.994,4	3,20	4.982,3	2,94	— 0,24
— Autorisations de programme	(5.455,5)	»	(5.591,1)	»	+ 2,48
Total D.O. + C.P.	156.203,4	100,0	169.332,8	100,0	+ 8,40

2. LES MOYENS EN PERSONNELS : LA CHUTE LIBRE

On se souvient qu'entre le collectif de 1981 et la loi de finances pour 1982, 30.000 emplois avaient été créés. Déjà, l'an dernier, la baisse avait été plus sensible avec 4.500 emplois seulement, soit quatre fois moins d'une année sur l'autre.

Pour l'année 1984, les moyens réels en personnels s'établiront à 1.348 emplois, déduction faite des soldes de créations et de suppressions d'emplois. Autrement dit, les créations sont trois fois moindres que l'an dernier. On mettra en avant les arguments, désormais connus, sur la rigueur, et ses impératifs. Votre Rapporteur ne les méconnaît pas. Il estime cependant que **cette chute libre en l'espace de trois ans est des plus dommageables**. Cela va entraîner dans la pyramide des emplois — déjà bien malmenée — des mouvements erratiques dont les effets néfastes sont assez connus pour qu'on s'en inquiète. Cela témoigne aussi, et c'est peut-être le plus grave, **d'une absence totale de politique des personnels**. L'actuel Gouvernement avait pourtant dit, lors de son arrivée, qu'il allait mettre un terme aux errements passés. Il faut se rendre à l'évidence qu'il n'a pas fait mieux, sur ce point, que ces devanciers et votre Rapporteur le déplore d'autant plus que cet aspect de la politique de l'Education nationale est un point clé.

L'analyse détaillée renforce les craintes, si besoin en était :

— **Aucune création de maître n'est prévue dans l'enseignement préscolaire et élémentaire**. Certes, cela était déjà le cas en 1983, toutefois, pour faire face aux besoins incompressibles à la rentrée dernière, 500 emplois d'instituteurs ont été ouverts en surnombre, le recrutement s'effectuant dans la précipitation. Il est à craindre que pareille situation ne se reproduise et l'on en perçoit les effets pernicieux. De toute manière il est sûr que **les déséquilibres entre zone rurale et zone urbaine vont s'accroître**.

— **Les collèges bénéficieront de 240 emplois nouveaux** (enseignants, personnel d'encadrement et de surveillance). Là encore, il y a rupture avec 1983 où 1.684 emplois avaient été ouverts, et plus encore avec 1982 : 3.440 emplois. Votre Rapporteur s'interroge sur les difficultés qui résulteront d'une **politique aussi malthusienne** à l'heure même où l'on annonce la **rénovation des collèges**.

— Les lycées techniques et d'enseignement général n'auront que 838 créations (personnels enseignants et d'encadrement) contre 1.250 en 1983 et 1.550 en 1982.

— Les lycées d'enseignement professionnel (L.E.P.), pour être mieux dotés que les autres types d'établissements, avec 500 créations d'emplois, en avaient obtenu 1.100 en 1983.

— **Les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (A.T.O.S.)**, non seulement ne voient pas leur effectifs renforcés — alors que chacun s'accorde à reconnaître que cela serait nécessaire — mais **font l'objet de suppressions importantes**. Sur 380 emplois supprimés, 230 le seront au titre des établissements scolaires. **De telles mesures ne vont pas alléger les charges de fonctionnement des collectivités territoriales en 1985**.

— Au titre des mesures catégorielles, on relève la poursuite du **plan pluriannuel de résorption de l'auxiliarat** qui entre dans sa deuxième année d'application. En 1984, près de 11.000 titularisations d'auxiliaires sont prévues. Elles concernent 4.400 adjoints d'enseignement, 2.150 P.E.G.C., 4.050 P.C.E.T., 350 conseillers d'éducation, 50 conseillers d'orientation.

Il est à noter que ces titularisations dans ces différents corps ont été fixées par une série de sept décrets du 25 juillet 1983. Un certain nombre de conditions ont été définies. Votre Rapporteur souhaite vivement que l'application du plan soit beaucoup plus discriminante que celui des années 75 où l'on avait relevé que 90 % des postulants avaient été finalement intégrés (1).

Par ailleurs, la Commission s'inquiète de voir perdurer, une fois encore, de **nouveaux recrutements de maîtres auxiliaires** — environ 5.000 — ce qui va poser, dans un avenir proche, les mêmes problèmes. Sur ce point, on aurait aimé que le changement l'emporte sur la continuité.

3. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT : PRÉLUDE A LA DÉCENTRALISATION ?

On rendra cette justice à votre Rapporteur : il n'a pas attendu le présent budget pour s'indigner de la baisse constante des crédits de fonctionnement et de matériel des établissements. On se souvient — avec nostalgie — de la hausse de 1982 : 32 %. Les espoirs qu'avaient fait naître les engagements pris alors par le Ministre ont fait long feu. L'an dernier déjà, la dépréciation des crédits en francs constants avait été de 10 %. Cette année, l'augmentation prévue n'est que de 3 %, ce qui signifie qu'en fin d'exercice, la baisse s'établira en francs constants, au mieux à 2 %, si la hausse des prix est contenue à niveau peu élevé, ce qui reste incertain. Au surplus, une mesure d'économie portant sur 2 % de la part de subvention couvrant les dépenses de produits énergétiques est prévue, ce qui affectera les établissements où des travaux d'économie d'énergie ont été effectués. Pour ceux-ci, l'actualisation des crédits ne sera que de 1,7 %.

On perçoit les difficultés auxquelles les établissements seront confrontés. Cette situation est d'autant plus difficile à accepter que la charge de fonctionnement des collèges et des lycées incombera aux départements et aux régions, à compter du 1^{er} janvier 1985.

(1) Observation confirmée par la Cour des comptes.

Votre Rapporteur ne s'y était pas trompé lors de l'examen du projet de loi portant transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales (devenu depuis la loi du 22 juillet 1983). Il s'était **opposé vigoureusement au transfert du fonctionnement sachant trop bien que l'Etat mettrait à profit le temps disponible avant l'entrée en vigueur de la loi pour diminuer sciemment ses crédits.** Ses appréhensions n'étaient que trop fondées.

4. LE DÉSENGAGEMENT EN MATIÈRE DE BOURSES SCOLAIRES

On se souvient peut-être des accents triomphants qui avaient accompagné la loi de finances pour 1982 où l'on vantait alors les changements qui allaient permettre au système éducatif de connaître les bienfaits de la démocratisation. Certains avaient cru, de bonne foi, que le nouveau Gouvernement allait effectivement s'attacher à prendre des mesures. Leur attente aura été vite déçue. L'an dernier déjà, votre Rapporteur s'était ému de la diminution du nombre des boursiers. Cette année, la même démarche risque de produire les mêmes effets, sinon les aggraver :

— Les crédits de bourse augmenteront de 12,2 %, passant de 2.364,4 millions de francs à 2.652,8 millions. Rappelons qu'en 1983, la hausse était de 17,2 % et en 1982 de 14,2 %. Les mesures spécifiques en faveur de certaines catégories d'élèves ont été arrêtées comme l'augmentation du montant moyen des bourses aux élèves des classes terminales des L.E.P. et en faveur des jeunes de quinze à vingt-cinq ans en formation complémentaire ou d'adaptation à un emploi.

Cela ne saurait masquer que pour l'immense majorité des boursiers (plus des deux tiers des effectifs) la part de bourse reste inchangée, depuis cinq ans, pour les élèves des collèges (168,30 F) et que pour les élèves des lycées, le taux atteint en avril 1982 reste le même (188,40 F). Dans le même temps, les conditions d'attribution sont toujours draconiennes. Malgré une réévaluation de 15,5 % du plafond de ressources, aucune bourse n'est accordée au-delà de 30.300 F de revenu imposable pour une famille de deux enfants. Autant dire qu'il faut presque avoir atteint un certain seuil de pauvreté pour pouvoir en être bénéficiaire.

De telles dispositions ne laissent pas d'inquiéter. **Votre Rapporteur craint qu'à terme le Ministère ne se désengage complètement.** Une étude est actuellement menée par l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale pour permettre de parvenir à une meilleure cohérence et à une simplification de l'ensemble du système. Il est urgent que ces travaux aboutissent pour fixer des orientations et mettre un terme à l'empirisme d'aujourd'hui.

5. LA GRATUITÉ DES MANUELS SCOLAIRES EN QUESTION

L'aide sociale indirecte ne connaît pas un sort meilleur. **Les crédits inscrits au budget pour les manuels scolaires sont purement et simplement reconduits en 1984 au niveau atteint il y a deux ans.** La baisse, en termes réels, est donc de près de 20 %. Le Ministère avance que ces crédits serviront seulement à renouveler les stocks, puisque les collections sont remplacées, par rotation, tous les quatre ans.

Pour votre Rapporteur, l'argument n'est guère recevable. Les manuels scolaires ont connu des hausses au cours des dernières années liées à l'accroissement des charges des maisons d'édition. Il est à craindre que ces manuels n'en pâtissent ou, ce qui n'est pas mieux, que les éditeurs n'assurent l'équilibre en majorant les prix des manuels des autres cycles. **On ne voit pas comment de telles dispositions peuvent s'inscrire dans une authentique politique de démocratisation.**

6. LES TRANSPORTS SCOLAIRES : DES DIFFICULTÉS EN VUE POUR LES DÉPARTEMENTS

Un autre volet de la politique d'aide sociale est constitué pour les transports scolaires dont les crédits seront transférés dès la rentrée de 1984 aux départements (à l'exception de la région Ile-de-France et des T.O.M.). 2.176 millions de francs sont prévus au budget de l'Education nationale auxquels s'ajoutent 735,2 millions qui alimenteront la D.G.F., soit une hausse de 14,1 % entre 1983 et 1984. Cette progression, qui peut sembler honorable, compte tenu de la conjoncture et des progressions enregistrées à l'intérieur du budget ne peut taire certaines préoccupations.

Les effectifs d'élèves transportés se sont accrus considérablement au cours des années. Selon les chiffres qui lui ont été communiqués, les effectifs d'élèves transportés — et subventionnés — sont passés de 1.756.000 au cours de l'année scolaire de 1970-1971 à 2.235.000 en 1983-1984, soit 22 % de la population scolaire (primaire et secondaire ; enseignement public et privé confondus).

Cette progression constante et continue a peu de chances de connaître une pause. Il est, en effet, à craindre que la politique scolaire des dix prochaines années n'accentue encore les tendances amorcées au cours de la décennie de 1970, à savoir :

- la restructuration des cartes scolaires du primaire et du secondaire sous l'effet de la mobilité géographique des populations ;
- l'abandon progressif de l'internat ;
- la professionnalisation des filières du second degré (ouverture de nouveaux lycées d'enseignement professionnel).

L'augmentation des effectifs n'est pas seule en cause. **On peut redouter une croissance continue des coûts.** Bien qu'en cette matière les analyses soient délicates, votre Rapporteur relève que les hausses des tarifs constatées entre 1979-1980 et 1981-1982 sont imputables pour 18 % en moyenne au prix des carburants et pour 50 % aux salaires. La conjoncture étant ce qu'elle est, les responsables locaux redoutent, non sans raison, une progression des prix que ne viendront sûrement pas compenser les transferts de l'Etat.

Loin d'atténuer la charge des collectivités locales, l'Etat les alourdit par ses décisions :

C'est ainsi qu'il a pris l'initiative d'édicter une nouvelle réglementation dans le domaine des transports en commun.

L'arrêté du 2 juillet 1982 (publié au *J.O. N.C.* du 5 septembre 1982) a refondu toute une série de **dispositions relatives aux transports, dont les transports scolaires.** Point n'est besoin d'énumérer l'intégralité des mesures prises par le Gouvernement, un seul exemple suffira :

Jusqu'à cette année, les enfants âgés de moins de quatorze ans pouvaient, sous certaines conditions, s'ils étaient au nombre de trois, occuper les places réservées à deux adultes. Cette mesure n'entraînait pas particulièrement d'inconfort pendant les trajets et permettait de contenir les dépenses puisque, à capacité égale, un car prévu pour un nombre donné d'adultes pouvait en contenir 50 % de plus avec des enfants.

Le Gouvernement alléguant des motifs touchant la sécurité — dont votre Rapporteur ne méconnaît ni la valeur ni l'importance — a, sans préalable, décidé que les enfants âgés de plus de douze ans occuperaient désormais la place d'un adulte. Ce faisant, il entraîne un accroissement substantiel des charges des collectivités territoriales, sans augmenter d'autant sa participation aux dépenses de transports scolaires.

Les départements vont donc ressentir durement les effets du transfert. La gratuité totale qui n'existait que dans 35 départements risque d'en être affectée et les charges des familles aggravées d'autant.

7. L'ACCROISSEMENT DES CHARGES DE DEMI-PENSION ET D'INTERNAT

Une autre mesure va alourdir les charges des familles. Le 1^{er} septembre dernier, le Gouvernement a décidé de relever de 40 à 45 % le montant de leur participation aux frais de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension. Le budget de l'Éducation nationale réalisera ainsi 38,6 millions d'économie. **On ne peut que déplorer cette mesure qui affecte surtout des élèves domiciliés dans des zones rurales et qui va frapper les plus démunis.** Certes, au fil des ans, l'internat est devenu moins attractif auprès des familles et des élèves et les pouvoirs publics n'ont rien fait pour encourager ce mode de scolarité. On peut se demander s'il ne faudrait pas revenir sur la politique suivie en ce domaine et favoriser la réouverture de certains internats. Les élèves y trouveraient un encadrement qu'ils n'ont pas toujours dans leur famille, et leur rythme de vie serait sensiblement plus harmonieux. Qui n'est attristé de voir de jeunes enfants, levés tôt le matin pour emprunter les transports scolaires, rentrer tard chez eux, accablés de fatigue.

Toutes les études s'accordent à trouver nos rythmes scolaires inadaptés, en particulier ceux de la journée. **L'internat, sans constituer la panacée, serait un moyen de retrouver plus d'équilibre et chacun sait qu'il a constitué dans le passé un moyen éprouvé pour démocratiser l'accès à l'enseignement.**

Il est regrettable que le Ministère y prête si peu d'attention.

8. LA BAISSÉ INACCEPTABLE DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Le budget d'équipement va diminuer en 1984, comme d'ailleurs toutes les dotations qui vont être décentralisées à un terme plus ou moins rapproché. La section des enseignements scolaires s'élèvera à 3.949,3 millions de francs en autorisations de programme et à 3.561,3 millions en crédits de paiement.

Par rapport à 1983, la baisse est respectivement de — 0,9 % et — 0,3 %. De plus, la comparaison avec l'année précédente est faussée par les annulations de crédits intervenues au titre de la régulation conjoncturelle. Sur le budget voté en 1983, les autorisations de programme ont été réduites de 16,4 % et les crédits de paiement de 9,4 %. Chacun se souvient qu'en 1982, les crédits d'équipement avaient été aussi l'objet d'annulations.

D'année en année, la part des crédits d'équipement s'amenuise et votre Rapporteur reconnaît en toute objectivité que l'actuel Gouvernement n'a fait, de ce point de vue, que suivre le chemin tracé par ses devanciers.

Le tableau ci-après, qui retrace l'évolution des crédits d'équipement, décrit de façon éloquente le désengagement continu de l'Etat depuis 1976.

EVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DEPUIS 1976

Années	Autorisations de programme en francs	Pourcentage d'augmentation des A.P.E. en francs courants	Autorisations de programme en francs constants (1)
1976	3.091,2	— 22,3	(a) 3.091,20
1977	3.107,3	+ 0,5	(a) 3.061,37
1978	2.652,3	— 14,6	(a) 2.497,48
1979 (2)	2.561,7	+ 4,1	(a) 2.134,77
1980	2.922,6	+ 5,8	(a) 2.149,00
1981	3.007,6	+ 2,9	(a) 1.923,04
1982	(3) 3.459,6	+ 13,5	(a) 1.947,98
1983	(4) 3.987,5	+ 15,2	»
1984	3.949,4	— 0,96	»

(1) Indice F.B.C.F. des administrations : (a) = données définitives.

(2) Non compris les crédits ouverts au titre des mesures de soutien de l'activité économique (200 millions de francs).

(3) Y compris l'amendement de 45 millions de francs.

(4) Y compris l'amendement de 25 millions de francs.

Sans vouloir cultiver à tout propos la morosité, on reconnaîtra que votre Rapporteur est fondé à se déclarer préoccupé. Ces dotations seront en effet transférées aux collectivités territoriales selon les modalités prévues pour l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983. Autrement dit, elles seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert. Or, comme **celles-ci ne représentent plus que la moitié, ou presque, des crédits de 1976, et que le parc immobilier est souvent vétuste, on ne peut qu'être atterré par les charges qui vont peser sur ces collectivités territoriales.**

La Commission estime qu'en ce domaine, le ministère de l'Éducation nationale a perdu toute mesure.

9. LE SORT INQUIÉTANT DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

Votre Rapporteur ne saurait conclure cet examen succinct du budget, sans évoquer, fût-ce rapidement, les crédits destinés à l'enseignement privé.

L'aide à l'enseignement privé atteindra en 1984 18,76 milliards, ce qui représente environ 2 % du budget général et traduit une augmentation de 7,1 % contre 10,4 % l'an dernier.

Rappelons que pour la deuxième année consécutive, les dotations destinées à l'enseignement privé, progressent moins vite que l'ensemble du budget de l'Education nationale.

Les mesures nouvelles pour 1984 s'élèvent à 1,268 milliard et se répartissent comme suit :

— 1,046 milliard pour l'actualisation des crédits de rémunération des enseignants sous contrat ;

— 170,3 millions pour l'actualisation du forfait d'externat (dont 29,8 millions du fait de l'évolution des effectifs) ;

— 12,7 millions pour la prise en charge de 275 nouveaux enseignants à la rentrée 1984 ;

— 12,5 millions, en application de la loi du 25 novembre 1977, pour l'alignement de la situation des maîtres contractuels ou agréés sur celle des personnels de l'enseignement public ;

— 8,9 millions pour l'ajustement des subventions pour la formation des maîtres et l'application de diverses conventions.

Par ailleurs, le projet de budget comporte deux chapitres nouveaux, destinés à permettre la titularisation, sur leur demande, de 15.000 maîtres de l'enseignement privé sous contrat, rétribués par référence aux échelles indiciaires des personnels enseignants titulaires de l'enseignement public.

Votre Rapporteur ne veut pas aborder ici les problèmes de fond posés par les relations entre l'enseignement privé et le Gouvernement. Des propositions ont été faites, des négociations sont en cours. Il préfère attendre que le cours des événements se développe pour porter alors une appréciation.

Il ne peut cependant pas taire sa désapprobation pour le présent budget qui ne répond pas à l'attente de ceux qui sont attachés à la liberté de l'enseignement.

Il s'étonne que des mesures d'intégration soient proposées alors que — selon les déclarations du Ministre — tout est en cours de négociation. Ne peut-on craindre que, par touches successives, le Gouvernement ne mette en place le « Service public unifié et laïque de l'Education nationale », le fameux S.P.U.L.E.N. ? L'attitude du Ministre est, sur ce point précis, ambiguë, et dans le contexte actuel, il eût été de meilleur aloi de ne prendre aucune mesure de nature à troubler le climat des négociations.

Votre Rapporteur ne doit pas non plus taire sa désapprobation — même si le problème ne s'inscrit pas dans le projet de budget — face à l'attitude de certaines municipalités, conduites par des membres de la majorité nationale, qui refusent de verser aux établissements de l'enseignement libre les subventions auxquelles la loi leur donne droit.

Il est scandaleux que les Commissaires de la République ne reçoivent pas les instructions nécessaires pour faire respecter les lois de la République.

Si le Gouvernement estime devoir les changer, qu'il agisse à visage découvert et dépose sur le bureau des Assemblées les textes appropriés.

Votre Commission ne saurait accepter plus longtemps le double langage.

CHAPITRE II

ÉTAT ET PERSPECTIVES DU SYSTÈME ÉDUCATIF

1. LES ORIENTATIONS DU IX^e PLAN

L'année prochaine marquera le départ de la mise en œuvre du IX^e Plan. Il n'est pas inutile, surtout dans un domaine comme celui de l'éducation, d'évoquer les grandes orientations qui seront examinées prochainement par le Parlement.

Les options arrêtées par le ministère de l'Éducation nationale pour la mise en œuvre du IX^e Plan correspondent aux quatre priorités définies par la lettre rectificative du Premier ministre au projet de première loi de Plan et aux réformes entreprises.

Ces options sont les suivantes :

— la rénovation et le développement des enseignements techniques et professionnels ;

— la rénovation du collège décidée et entreprise selon une progression méthodique ;

— la conception de la mise en œuvre d'un programme important de formation des différents types de formateurs, tant pour la formation initiale que continue ;

— la rénovation du premier cycle de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne les programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.) du IX^e Plan, le ministère de l'Éducation nationale est concerné par le P.P.E. n° 2 : « Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation ».

Les sous-programmes du P.P.E. n° 2 et les actions correspondantes comportent, pour le ministère de l'Éducation nationale, les objectifs suivants :

— *Sous-programme 1* : Amélioration des conditions de réussite et lutte contre les situations d'échec scolaire.

Actions :

- Rénover les méthodes et les programmes à l'école et au collège.

- Former les personnels à l'évolution technologique et à la réalisation des réformes.
- Encourager l'autonomie, l'ouverture et la décentralisation à tous les niveaux de l'éducation nationale.
- Rénover l'orientation.
- Développer le soutien scolaire et l'action dans les zones d'éducation prioritaires.

— *Sous-programme 2* : Amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes par la rénovation et le développement des filières techniques.

Actions :

- Développer et rénover l'enseignement technique.
- Développer les enseignements supérieurs.

Enfin, le ministère de l'Éducation nationale est concerné, pour partie, par les P.P.E. n° 1 (« moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne »), n° 3 (« favoriser la recherche et l'innovation »), n° 4 (« développer les industries de la communication »), n° 7 (« vendre mieux en France et à l'étranger ») et n° 10 (« mieux vivre dans la ville »).

Votre Rapporteur souscrit aux options engagées, mais il reste sceptique sur les moyens qui seront dégagés au cours des cinq prochaines années.

La loi de finances pour 1984 est, à cet égard, peu encourageante.

Ces options, cependant, ne sauraient être détachées d'un bilan du système éducatif.

2. LES RÉSULTATS INQUIÉTANTS DU SYSTÈME SCOLAIRE

Actuellement, **près des trois quarts des jeunes n'accèdent pas à l'enseignement supérieur** ; en 1982, sur 810.000 jeunes ayant quitté le système de formation initiale, 80.000 (9,9 %) sortaient d'une grande école ou avec un diplôme universitaire de second ou de troisième cycle, 84.400 (10,4 %) disposaient d'un diplôme du niveau universitaire de premier cycle (D.E.U.G., B.T.S. ou D.U.T.) et 65.100 (8 %) d'une formation postérieure au baccalauréat non sanctionnée par un diplôme. Ainsi, 28,3 % seulement des jeunes accèdent aux études supérieures.

En revanche, 580.000 (71,7 %) sont partis dès le secondaire dont 68.400 (8 %) du niveau de la terminale, 404.000 (50 %)

au cours du second cycle long ou en terminale du second cycle court, 57.400 (7,1 %) au niveau de la classe de troisième ou du second cycle court, 49.900 (6,1 %) avant la troisième.

Globalement, 187.800 (32,4 %) sont sortis sans diplôme et 189.800 (32,7 %) sans formation professionnelle.

Sur les 108.900 élèves issus de l'apprentissage, 16.900 n'ont pas acquis de réelle formation.

En définitive, le système de formation initiale peut se caractériser de la manière suivante :

- les trois quarts d'une classe d'âge n'accèdent pas à l'enseignement supérieur ;
- le tiers des jeunes sortent sans formation professionnelle ;
- le tiers des élèves quittent le système éducatif sans avoir obtenu de diplôme.

Après un pareil constat, on mesure l'immensité de la tâche à accomplir pour rendre au système éducatif un minimum d'efficacité. On reconnaîtra que le projet de budget n'y apportera qu'une contribution bien limitée.

LES SORTIES DE L'APPAREIL DE FORMATION INITIALE EN 1982
(Données estimées.)

Niveau de formation atteint à la fin des études.	Effectifs	Pourcentage de l'ensemble	Dont sorties apprentissage	En pourcentage	Dont sorties sans diplômes	En pourcentage	Dont sorties sans formation professionnelle	En Pourcentage
Premier cycle du second degré jusqu'à la troisième pratique ou formation professionnelle en un an	49.900	6,2	»	»	49.900	100	49.900	100
Classes de troisième ou de second cycle court professionnel avant la classe de terminale .	57.400	7,1	16.900	29,4	26.200	45,7	57.400	100
Classes terminales du cycle court professionnel ou second cycle long avant la classe terminale	404.800	50,0	92.000	22,7	111.700	27,6	38.000	9,4
Classes terminales du second cycle long	68.400	8,4	»	»	»	»	44.500	65,0
Sous-total : Effectifs n'ayant pas suivi d'études supérieures .	580.500	71,7	108.900	18,8	187.800	32,4	189.800	32,7
Etudes interrompues entre l'obtention du bac et bac + 2	65.100	8,0	»	»	»	»	42.300	65,0
Avec diplôme Bac + 2 (D.U.T., B.T.S., instituteurs, D.E.U.G., écoles de santé, etc.) ..	84.400	10,4	»	»	»	»	»	»
Avec diplôme de deuxième ou de troisième cycle ou sortant d'une grande école	80.000	9,9	»	»	»	»	»	»
Total général	810.000	100	108.900	»	187.800	»	232.100	28,7

3. L'ABSENCE DE POLITIQUE DES PERSONNELS

Comme chaque année à la même époque, votre Rapporteur aborde ce problème avec le même sentiment qu'il ne sera pas entendu. Mais comme il estime que ce point est l'un des plus importants et l'une des clés de la rénovation de l'enseignement, il n'hésite pas à se répéter (l'ancien universitaire sait d'expérience que la répétition est une vertu pédagogique).

Dès 1980, la Commission rappelait que la croissance des effectifs à partir des années 1960 a conduit le Ministère à recruter dans la hâte et la précipitation des milliers de maîtres à tous les degrés du système éducatif. Aujourd'hui, un tiers des professeurs de collège ont le baccalauréat, plus de la moitié des instituteurs ne sont pas passés par les écoles normales, près de 40.000 maîtres auxiliaires enseignent toujours dans les collèges sans que leurs aptitudes aient été sanctionnées par un concours. Des milliers d'auxiliaires ont été intégrés dans les corps titulaires d'adjoints d'enseignement et de P.E.G.C. et ces derniers ont été massivement intégrés dans le corps des certifiés.

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

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

Bien que ces observations aient été corroborées dans des rapports (Commission du bilan, Commission de Peretti), **le Ministère n'a pas pu engager une politique ambitieuse comme il en avait le dessein, faute de moyens budgétaires.**

Il persiste dans les errements anciens :

— recrutements massifs d'auxiliaires (encore 5.000 pour cette année) ;

— diminution des postes aux concours (C.A.P.E.S. et agrégation).

Alors qu'une telle politique suppose des actions sur le long terme, on ne voit même pas de continuité d'une année sur l'autre !

CONCLUSION

Cet examen des grandes orientations du système éducatif, des résultats et de la politique suivie dans un domaine essentiel comme le recrutement des personnels illustre l'écart entre les intentions et les moyens.

C'est pourquoi votre commission des Affaires culturelles, après avoir entendu M. le ministre de l'Éducation nationale dans sa séance du mercredi 9 novembre 1983 (1) et après avoir examiné le projet de budget (section « Enseignement scolaire ») le mercredi 23 novembre 1983 (2), a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

(1) Cf. Bulletin des commissions n° 6, p. 319.

(2) Cf. Bulletin des commissions n° 8, p. 551.