

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), *sur le projet de loi de finances pour 1982*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légial.) : 450 et annexes, 470 (annexe 13), 471 (tome VI) et in-8° 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 11) (1981-1982).

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

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| Introduction | 3 |
| La crise profonde des systèmes éducatifs | 3 |
| Le faible impact du budget | 4 |
| L'exclusion de la représentation nationale | 5 |
| | |
| CHAPITRE PREMIER. — Un budget d'attente | 7 |
| 1. Les principales données du budget des enseignements scolaires : une continuité certaine | 7 |
| 2. Les dépenses en faveur du fonctionnement des établissements : dans l'attente de la décentralisation | 8 |
| 3. L'aide à l'enseignement privé : le respect des engagements | 10 |
| 4. Les crédits d'équipement : la stagnation reconduite | 12 |
| | |
| CHAPITRE II. — ... qui n'apporte pas de solution aux problèmes de fond du système éducatif | 15 |
| 1. Les dépenses de personnel : la quantité d'abord | 15 |
| 2. La politique de qualité des personnels toujours renvoyée aux calendes grecques | 17 |
| 3. L'incohérence et l'indigence de la politique d'aide sociale | 19 |
| 4. La refonte nécessaire dans le cadre de l'aide à la famille et de la décentralisation | 22 |
| | |
| Conclusion : un avis favorable sans illusion ni enthousiasme | 23 |
| | |
| Examen en Commission | 25 |
| I. — Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale | 25 |
| II. — Examen du rapport et conclusions de la Commission | 27 |
| | |
| La commission des Affaires culturelles donne un avis favorable à l'adoption des crédits des enseignements scolaires pour 1982 | 29 |
| | |
| Annexe : Evolution du budget de l'Education nationale, section Enseignements scolaires, de 1980 à 1982 | 30 |

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

« L'école et l'éducation nationale connaissent une crise... il faut surmonter le doute qui s'est installé parfois chez les enseignants, très souvent chez les parents d'élèves et — ce qui est plus grave — très largement chez les enfants. »

Cette citation, votre Rapporteur ne l'emprunte pas à l'une des déclarations qu'il a faites devant votre Haute Assemblée depuis que la commission des Affaires culturelles lui a confié la tâche difficile de rapporter les crédits affectés au système éducatif. Pourtant, dans son esprit, sinon dans la lettre, elle y a figuré. L'an dernier, lors de la présentation du projet de budget pour 1981, il écrivait dans son avis : *« L'école au sens le plus large se trouve en porte à faux... Dans ce contexte, nul ne s'étonnera de l'inquiétude des familles auxquelles l'école n'offre pas de réponse satisfaisante... On explique aussi le doute du corps enseignant privé de références et dépassé par les tâches qui s'imposent à lui... l'attitude très négative qui s'observe chez certains élèves à l'égard de l'école et des études en général paraît traduire le plus fréquemment une impression de saturation. »*

Cette communauté de point de vue, cette identité de diagnostic, votre Rapporteur les partage avec le ministre de l'Education nationale, dont les propos cités plus haut ont été tenus devant les plus hautes instances de la hiérarchie du Ministère : les inspecteurs généraux de l'Education nationale.

Nous ne sommes malheureusement pas les seuls, ni les premiers, à être conscients de l'inadéquation du système éducatif. Dans un rapport au Club de Rome (1), trois auteurs appartenant à des pays du Tiers-Monde, à des pays socialistes et occidentaux, ont analysé les causes profondes de cette crise à laquelle la France, comme tous les pays, n'échappe pas. Le constat est net : nos sociétés sont de plus en plus marquées par le fossé qui sépare la complexité du monde et sa compréhension par les hommes. Face à l'accélération

(1) *On ne finit pas d'apprendre* par J.W. Botkin, M. Elmandjra et M. Malitza. — Rapport au Club de Rome. — Pergamon Press. Ed. 1980.

des découvertes scientifiques et techniques, aux mutations sociales et économiques, à la remise en cause des valeurs simples et éprouvées, il n'est plus possible de définir des schémas ou des modèles permettant d'assimiler les étapes ultérieures de notre développement, puisque, aussi bien, celles-ci n'auront rien à voir avec celles qui nous attendent.

Sans attendre la fin du siècle, nous voyons déjà que nos **processus éducatifs sont dramatiquement en retard sur le cours des événements**. Pour autant, votre Rapporteur ne pense pas qu'il faille s'abandonner au découragement et renoncer à toute initiative.

S'il est acquis qu'un consensus se réalise sur la reconnaissance de la crise, des divergences se font jour à l'esquisse des solutions. On n'en finirait pas d'évoquer la somme des débats suscités depuis ces dix ou quinze dernières années dans notre seul pays.

Malgré la richesse et la pertinence de nombre de réflexions, on y relève le plus souvent la rigidité des concepts intéressés, la partialité de plaidoyers *pro domo*, l'enflure idéologique.

Le discours politique, et singulièrement ces dernier mois, n'a pas échappé à ces travers. Une constatation s'impose après les changements du printemps de 1981 : les problèmes se posent toujours avec la même acuité. L'envoi, par les Français, à l'Assemblée nationale, d'un nombre record de représentants issus du corps enseignant, n'a pas infléchi si peu que ce soit le contenu des débats occasionnés par l'examen du budget. Tout au contraire, il semble que les positions se soient figées et que l'on attende du pouvoir en place la solution miracle.

Or, quoi qu'en pensent certains, la pierre philosophale n'existe pas plus pour le système éducatif que pour la transmutation des métaux.

Dans ce contexte, le vote du budget apparaît comme un acte assez dérisoire, et c'est sans illusion que votre Rapporteur conclut favorablement à son adoption. L'enveloppe, si considérable en volume, ne comporte guère de modifications par rapport à celles qui l'ont précédé : quelques postes supplémentaires ici, quelques crédits en progression là, de quoi permettre à l'énorme machine de tourner ; mais certainement pas de changer ses mécanismes, grippés pour la plupart.

Sans cultiver le pessimisme ou la morosité, il faut bien être conscient que si les moyens sont la condition nécessaire au développement du système éducatif, ils n'en constituent pas la condition suffisante. A preuve, dès son entrée en fonction, le Ministre a engagé une série d'études, organisé des groupes de travail, chargé de mission des « sommités » pour tenter de cerner les maux et trouver

les remèdes. Gageons que ces réflexions seront approfondies et que les investigations seront porteuses de résultats.

Votre Commission, qui se penche sur ces problèmes depuis des années, avec le désir de contribuer à les résoudre, **se perd en conjectures sur les procédures choisies**. Alors qu'en prenant ses fonctions le Chef de l'Etat et son Gouvernement avaient annoncé qu'ils entendaient restituer « *aux assemblées le rôle qui leur revient en régime parlementaire* » (1), et « *rééquilibrer le pouvoir législatif par rapport à l'exécutif* » (2), il faut bien constater que rien n'est modifié. Dans un bel esprit de continuité, on réunit des « sages », on procède à des concertations élargies, avec tout ce que le pays peut compter de secteurs d'opinion et de pensées.

La représentation nationale est — par principe — tenue à l'écart, vouée, semble-t-il, à l'approbation — rapide et sans modification de préférence — de textes à l'élaboration desquels elle n'aura que faiblement participé. On aurait pu penser que le Gouvernement n'aurait succombé à ces travers qu'avec l'usure propre à tout exercice prolongé du pouvoir. Malgré ses déclarations d'intention, il tombe dans les mêmes errements et les aggrave. **Cela est d'autant plus paradoxal qu'après les dernières élections législatives, le Parlement n'a jamais compté dans ses rangs autant d'enseignants**. Faut-il penser que, pour l'élaboration de ses réformes, M. Savary applique aux parlementaires, surtout s'ils viennent de l'enseignement, un régime identique à celui que Clemenceau réservait aux militaires dans la conduite de la guerre ?

(1) Message du Président de la République au Parlement - 8 juillet 1981.

(2) Déclaration de politique générale présentée par M. Pierre Mauroy - 8 juillet 1981.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET D'ATTENTE

1. LES PRINCIPALES DONNÉES DU BUDGET DES ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES : UNE CONTINUITÉ CERTAINE

Le regroupement sous un même Ministère des attributions antérieurement dévolues aux ministères de l'Education, des Universités et pour partie de la Jeunesse et des Sports, rend la présentation des données budgétaires plus délicate cette année, notamment pour l'établissement de comparaisons significatives avec les exercices antérieurs.

Si, pour schématiser, on peut retenir que les crédits placés sous la rubrique « enseignements scolaires » embrassent l'ensemble des dotations autres que celles affectées à l'enseignement supérieur, il existe dans la présentation une série de dépenses indivises qu'il est difficile de différencier et qui, tantôt accroissent, tantôt diminuent certaines présentations. Ainsi, les dépenses afférentes aux pensions des personnels des universités sont incluses dans la section des enseignements scolaires, à l'inverse, les crédits destinés au fonctionnement des classes préparatoires aux grandes écoles ou aux sections de techniciens supérieurs, qui relèvent des formations supérieures, ne sont pas imputés sur les crédits des enseignements universitaires.

Fort de ces préalables, il convient d'indiquer que **le budget total de l'Education nationale s'élèvera, en 1982, à 137,177 milliards, soit une augmentation de 17,3 par rapport à 1981. Pour la partie affectée aux enseignements scolaires, la progression s'établit à 17,43 % par rapport à l'an dernier, pour un montant de 121,959 milliards de francs, soit 88,9 % du budget total de l'Education.**

A titre de comparaison, il faut rappeler que le budget de l'Education avait augmenté de 14,2 % en 1981, de 9,3 % en 1980, et de 15,9 % en 1979.

Si le projet pour 1982 traduit donc un progrès certain par rapport à ses devanciers, il faut cependant affiner l'analyse et l'on

observera que, malgré des exceptions, notoires mais limitées, il tient plus de la continuité que du changement.

La hausse de 17,43 %, pour être appréciable, n'en est pas moins modique par rapport à la progression d'ensemble du Budget général de l'Etat, qui se situe à 27,6 %. De plus, si l'on retranche les 2,38 milliards destinés au financement des enseignants en éducation physique, et les 650 millions destinés à couvrir en partie l'indemnité de logement des instituteurs, qui constituent des transferts, mais ne créent pas à proprement parler des moyens nouveaux, la progression est légèrement inférieure à 17 %.

L'analyse globale des différents postes du budget des enseignements scolaires fait ressortir toujours **la part très importante des dépenses de personnels : 88,5 %**, même si celle-ci diminue quelque peu par rapport au niveau record de 89,5 % atteint l'année dernière.

Votre Rapporteur s'en réjouit d'autant plus qu'il s'était inquiété ces dernières années de la rigidité de plus en plus accentuée du budget de l'Education nationale. Les postes bénéficiaires sont les dépenses d'aide au fonctionnement qui représentent 4,2 % du budget contre 3,8 % l'an dernier, les dépenses d'intervention qui représentent 4,5 % contre 3,9 %, enfin les dépenses d'équipement stagnent dans une proportion identique à celle de l'an dernier : 2,8 %.

Ce projet de budget, globalement en progression, ne marque pas, comme certains se sont plu à le souligner, une rupture avec ses devanciers. La responsabilité ne saurait en incomber à quiconque, à commencer par le nouveau Ministre. Votre Rapporteur sait d'expérience qu'en entrant en fonction à la fin de mai 1981, il était difficile d'infléchir un projet bâti depuis plusieurs mois déjà. Il importe de souligner ce fait pour éclairer l'analyse des différents postes budgétaires. **A l'exception de l'emploi, on verra que ce budget emprunte beaucoup à celui de l'an dernier que votre Rapporteur avait cru qualifier de sévère...**

2. LES DÉPENSES EN FAVEUR DU FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS : DANS L'ATTENTE DE LA DÉCENTRALISATION

Depuis quelques années, votre Rapporteur avait dénoncé la pratique de l'inscription, dans la loi de finances initiale, de dotations faibles, ce qui avait pour conséquence — les besoins étant incompressibles — de les rectifier au cours de la loi de finances rectificative. Il semble cette année que ces avertissements réitérés aient porté, puisque la dotation prévue, d'un montant de 913,7 millions, **marque une progression de 34,7 % par rapport à la loi de finances**

initiale et de 32 % par rapport à la loi de finances rectificative. Rappelons que la progression s'élevait l'an dernier à 12 %, à 8,4 % en 1980 et à 10,7 % en 1979.

L'essentiel de ces crédits permettra de pourvoir notamment aux dépenses d'énergie. Il est prévu, en outre, une série de crédits à des fins diverses mais touchant toutes au fonctionnement :

— 9,1 millions de francs pour l'ouverture de nouveaux établissements,

— 7 millions de francs pour le fonctionnement des installations sportives,

— 14,3 millions de francs pour le fonctionnement des services administratifs,

— 13,7 millions de francs pour le développement de l'informatique de gestion dans les services extérieurs,

— 85 millions de francs pour ajuster les différentes dotations d'accompagnement (frais de déplacement, examens et concours).

A ces dotations directement liées au fonctionnement des établissements, s'ajoutent 75 millions de francs pour permettre la réalisation des « **projets d'actions éducatives** » et l'introduction dans les établissements de certaines techniques modernes d'éducation comme l'informatique ou les matériels audiovisuels.

Les « **projets d'actions éducatives** », définis dans une note du 24 août 1981, ont pour but d'encourager l'ensemble des membres de la communauté scolaire (élèves, enseignants, personnel non enseignant des établissements, parents) et tous ceux qui ont des responsabilités en matière d'éducation (responsables d'associations et d'organismes culturels, élus locaux...) à se concerter pour définir des activités répondant aux besoins réels des élèves et adapter l'action éducative à leur diversité.

Ces projets doivent susciter des initiatives dans trois directions essentielles :

— **diversifier les méthodes d'enseignement** pour tenir compte des motivations des jeunes, de leur langage et ne pas rebuter tous ceux qui appartiennent à des milieux où l'on a besoin d'approches davantage liées à l'environnement immédiat ;

— **développer autour de l'enseignement**, à l'intérieur ou en dehors de l'école, un ensemble d'activités éducatives qui compenseront les inégalités des familles devant les dépenses éducatives et culturelles ;

— enfin, les projets d'actions éducatives aideront les établissements à réaliser des travaux d'amélioration du cadre de vie scolaire.

Votre Rapporteur se félicite de ces nouvelles tentatives qui viennent après les expériences du 10 % pédagogique et des projets d'activités éducatives et culturelles (P.A.C.T.E.).

Ces derniers ont connu un relatif succès puisque plus de 55 % des établissements du second degré ont présenté un dossier de demandes d'aide complémentaire au titre du P.A.C.T.E. en 1980-1981 (contre 49,6 % en 1979-1980).

L'évolution apparaît encore plus sensible, lorsque l'on prend en considération le nombre des projets ayant reçu une aide complémentaire. Reporté à l'ensemble des établissements existants, le pourcentage des collèges, lycées et L.E.P. ayant reçu cette aide s'élève à 50,7 % (contre 35,2 % en 1979-1980).

Votre Commission s'interroge sur le développement de ce type d'activités scolaires complémentaires, dès lors que les projets de loi sur les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales ne sont pas encore connus. Cette même remarque vaut aussi pour la répartition des dépenses de fonctionnement dans les lycées et les collèges. La qualité dominante des règles en la matière n'étant pas la clarté, il faut souhaiter — et votre Commission s'y emploiera — que l'examen des textes relatifs à la décentralisation soit l'occasion d'un réexamen d'ensemble.

Ce poste budgétaire, malgré des progressions appréciables, témoigne assez bien de l'attentisme du Ministère.

3. L'AIDE A L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ : LE RESPECT DES ENGAGEMENTS

Le montant total de l'aide de l'Etat à l'enseignement privé s'élèvera à 15,9 milliards, soit 13 % du budget des enseignements scolaires.

L'augmentation prévue se situe à 22 %, contre 22,6 % l'an dernier. Depuis 1978, date d'entrée en vigueur de la loi Guerneur, les crédits auront progressé de 105 %.

La progression, en loi de finances initiale, des crédits d'aide à l'enseignement privé est, de ce fait, plus forte que la progression globale du budget de l'Education nationale. Cette disparité n'est qu'apparente. Si l'on tient compte des compléments obtenus en cours

d'année au titre de l'enseignement public sur les « crédits de répartition », les deux masses progressent de la même façon. L'analyse des gestions antérieures montre ainsi que les taux de progression apparente des crédits d'aide à l'enseignement privé et des crédits comparables intéressant l'enseignement public (dépenses de personnel et de fonctionnement) étaient, en loi de finances initiale :

— de 21,4 % et 16,9 % de 1978 à 1979,

— de 17,8 % et 9,7 % de 1979 à 1980.

Après correction, les taux de progression réelle s'établissent respectivement à :

— 13,7 % et 13,6 % de 1978 à 1979,

— 18,9 % et 12,9 % de 1979 à 1980.

L'écart, de six points, constaté dans l'évolution de 1979 à 1980 est dû aux mesures d'application de la loi du 25 novembre 1977, à la prise en charge des rappels de cotisation aux régimes complémentaires de retraite à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat et à un excédent des crédits ouverts, essentiellement pour les retraites, resté inutilisé en fin d'année.

Votre Rapporteur prend acte avec satisfaction du respect par le Gouvernement des engagements pris antérieurement.

Pour l'avenir, sans qu'il soit question d'entrer dans le fond d'un débat, largement engagé, qui viendra en son temps devant le Parlement, votre Rapporteur tient néanmoins à porter à la connaissance des membres de la Haute Assemblée la réponse que le Ministère lui a communiquée sur les orientations qu'il compte prendre en ce domaine :

« La perspective retenue et réaffirmée est celle, tracée par le Président de la République, de la mise en place d'un « grand service public unifié et laïc de l'Education nationale » (Spulen). Dans ce cadre, un communiqué du ministre de l'Education nationale en date du 27 mai 1981 a précisé que, pour atteindre l'objectif ainsi fixé, « la méthode suivie serait celle de la négociation excluant toute décision unilatérale et ne négligeant aucun des aspects du problème ».

« Aux discussions qui vont s'ouvrir, puis aux négociations qui s'engageront, l'ensemble des parties intéressées seront conviées à participer activement, en particulier les représentants des personnels, des parents d'élèves et des organismes de gestion et d'animation de l'enseignement privé sous contrat.

« Jusqu'à l'aboutissement des négociations annoncées et leur traduction en dispositions juridiques, les lois et les textes réglementaires en vigueur seront scrupuleusement appliqués, aussi bien à

l'égard des maîtres contractuels ou agréés de l'enseignement privé — dont les droits acquis seront évidemment maintenus — que vis-à-vis des établissements sous contrat.

« C'est dans cet esprit qu'a été préparé le projet de budget pour 1982. »

On s'en félicitera d'autant plus que le budget du ministère de l'Agriculture ne présente pas de progressions analogues des moyens alloués à l'enseignement privé.

Bien entendu, votre Commission veillera à ce qu'au cours des prochaines années, les évolutions du budget assurent l'exercice de la liberté de l'enseignement à laquelle, malgré un environnement peu favorable, la majorité du Sénat reste très attachée.

4. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT : LA STAGNATION RECONDUITE

Si l'augmentation globale pour l'ensemble du Ministère se situe à 18 % pour les crédits de paiement et à 19,2 % pour les autorisations de programme, **la part affectée aux enseignements scolaires ne progresse que de 13,5 % en autorisations de programme — qui sont les plus porteuses d'avenir — et 16,9 % pour les crédits de paiement.**

Ces chiffres progressent quelque peu par rapport aux années antérieures. Les progressions n'étaient que de 2,9 % en 1981, 5,8 % en 1980 et, en 1979, de 4,1 %.

Si donc le budget de 1982 marque une inflexion en pourcentage, il n'en va pas de même lorsqu'on apprécie le niveau des crédits d'équipement en francs constants. Ceux-ci, en effet, ne représenteront que 58 % du niveau atteint en 1976, année où pourtant les crédits avaient baissé de 22,3 %.

Au surplus, l'analyse des dotations fait apparaître des évolutions pour le moins contrastées.

Des hausses importantes sont prévues pour les enseignements préscolaires (+ 66 %), l'enseignement spécial du premier degré (+ 66 %) et les L.E.P. (+ 46,6 %).

En revanche, les lycées ne verront leurs dotations progresser que de 16,3 % ; quant aux collèges, les dotations stagneront au niveau prévisible de l'érosion monétaire.

L'entretien des établissements sera en revanche mieux doté, avec 39 % d'augmentation par rapport à 1981. Les 800 millions

prévus à ce titre permettront d'améliorer la mise en sécurité, l'entretien proprement dit, et permettront des économies d'énergie.

Cet examen rapide montre que l'on est encore assez éloigné — en termes budgétaires — de l'effort considérable qu'il conviendra de mener au cours des prochaines années pour rénover un parc immobilier que chacun s'accorde à reconnaître vétuste ou inadapté.

Ces considérations doivent être présentes lors de l'examen prochain du projet de loi de décentralisation, en particulier des études précises devront être conduites afin que les transferts de compétences qui pourront alors être opérés puissent l'être en toute clarté.

Dès à présent, votre Commission demande qu'une large enquête soit engagée pour procéder à l'inventaire du parc immobilier à tous les degrés de l'enseignement.

*
**

L'examen de différentes dotations caractérise assez bien le caractère transitoire du projet de budget. On ne peut guère en inférer des orientations nouvelles que le Gouvernement arrêtera. Pour s'en tenir à la participation de l'Etat aux dépenses d'équipement ou de fonctionnement, il y a encore trop d'inconnues pour que l'on connaisse avec précision le développement de la politique en ce domaine.

Votre Rapporteur ne s'en étonne pas et attend d'avoir des indications pour se prononcer.

Il est en revanche beaucoup plus réservé sur certaines parties du projet de budget qui touchent, par essence, au fond même des grandes questions qui agitent l'opinion sur le système éducatif.

CHAPITRE II

UN BUDGET D'ATTENTE QUI N'APPORTE PAS DE SOLUTION AUX PROBLÈMES DE FOND DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Depuis de nombreuses années, inlassablement, votre Commission a dénoncé **les carences du collège**, pièce maîtresse de notre système éducatif.

Sans qu'il soit question de revenir sur les termes d'un débat ouvert depuis longtemps, rappelons que l'objectif de réunir dans une même institution des élèves de tous niveaux, pour conforter l'unité de la société française et réduire les inégalités, est loin d'être atteint.

On n'en finirait pas d'évoquer toutes les raisons qui ont concouru à ce qu'il faut bien appeler un échec. **Il ne suffit pas d'affirmer le principe de l'égalité de tous devant l'école, pour que, miraculeusement, il entre dans les faits.** Les structures qui devaient accompagner cette importante réforme n'ont pas été convenablement aménagées et le projet de budget pour 1982, malgré certaines initiatives, ne va pas y contribuer sensiblement. Deux postes du budget sont significatifs à cet égard : **la politique de recrutement des personnels et l'aide sociale aux familles.**

1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : LA QUANTITÉ D'ABORD

Point fort de ce projet de budget, les dépenses de personnels passeront en 1982 à 107 milliards contre 92 en 1981, soit une progression de l'ordre de 14 %. Le solde des créations et des suppressions s'établit à **16.828 créations nettes**, ce qui constitue **une incontestable progression par rapport aux années antérieures** qui avaient été marquées par un ralentissement sensible : 1.965 créations en 1981, 2.672 en 1980 et 2.790 en 1979. Cela dit, le

chiffre de 16.828 est inférieur de moitié à celui de 1977 (33.022 créations) et de près d'un tiers par rapport à celui de 1976 (28.874). Ce chiffre dépasse quelque peu les 15.158 atteints en 1975.

L'effort est donc sensible, il n'est pas exceptionnel. Au demeurant, si l'on retire un certain nombre de mesures statutaires (titularisation, mise à disposition de services extérieurs, etc.), **les moyens nouveaux mis réellement à la disposition de l'Education nationale se situent aux environs de 14.000 emplois.**

Si l'on ajoute la reconduction des 14.250 emplois créés au titre du collectif de 1981, le nombre total de postes pour 1982, figurant à la section Enseignements scolaires, sera de 892.290.

Si l'on tient compte des agents rémunérés sans support d'emplois budgétaires :

— 107.770 maîtres sous contrat de l'enseignement privé prévus à la rentrée de 1982,

— 4.740 agents des grands établissements publics,

— 5.194 agents d'internat,

— 325 agents auxiliaires des « Enseignements spéciaux de la Seine »,

et environ, en « équivalents plein temps » :

— 10.000 auxiliaires enseignants et non enseignants effectuant des suppléances.

Le nombre des personnels rémunérés au titre des enseignements scolaires s'élèvera à la rentrée de 1982 à environ 1.022.000, soit près du vingtième de la population active du pays.

Pour ce qui concerne les emplois d'enseignants, selon les catégories, il est notamment prévu la création de :

— 3.020 instituteurs et instituteurs spécialisés,

— 1.131 P.E.G.C. et P.C.E.T.,

— 2.265 professeurs certifiés,

— 1.210 professeurs agrégés.

Aux créations s'ajoute une série de mesures destinées à résorber en partie l'auxiliarat :

5.502 créations sont prévues, dont 502 d'instituteurs et 5.000 d'adjoints d'enseignement.

Indépendamment des créations d'emplois, le budget de 1982 comporte **différentes mesures en faveur des personnels**, qu'il s'agisse de l'ajustement des crédits de prestations sociales facultatives

(+ 10 millions de francs sur le chapitre 33-92) ou de mesures intéressant la situation de différentes catégories : revalorisation de certaines indemnités non indexées, nomination de maîtres auxiliaires comme professeurs de collège d'enseignement technique au tour extérieur, transformation d'emplois de professeurs techniques adjoints en professeurs techniques, transformation d'emplois d'intendants en emplois de conseillers d'administration scolaire et universitaire, transformation d'emplois d'infirmières en emplois d'infirmières en chef, ouverture d'un crédit destiné à mettre en œuvre de nouvelles dispositions statutaires au profit des ingénieurs, techniciens et personnels administratifs (I.T.A.).

2. LA POLITIQUE DE QUALITÉ DES PERSONNELS TOUJOURS RENVOYÉE AUX CALENDES GRECQUES

Ces mesures marquent une rupture certaine avec les années passées et singulièrement 1980 et 1981. Votre Rapporteur n'avait pas celé, alors, ses ressentiments devant la stagnation des créations d'emplois, particulièrement pour les enseignants. La baisse continue des postes aux concours du C.A.P.E.S. et de l'agrégation avait indigné unanimement la Commission. La satisfaction qu'elle éprouve à l'énoncé des mesures nouvelles, pour être bien réelle, n'est pas sans mélange.

Quelque effort que l'on fasse, on ne dégage pas des choix budgétaires — tant du collectif de juillet 1981 que du budget de 1982 — qui traduisent une politique globale du recrutement.

On ne peut s'empêcher de penser que ce budget est le fruit de revendications les plus diverses. Le Ministère a jeté en pâture aux multiples organisations syndicales que compte l'Education nationale diverses mesures — d'inégale portée — en guise de cadeaux de joyeux avènement.

Mais la somme d'intérêts catégoriels, si justifiés qu'ils soient, n'a jamais constitué la base d'une politique générale.

Sans doute, le Ministère a-t-il cessé de recruter des auxiliaires, et la Commission a tout lieu de s'en réjouir pour l'avoir demandé sans cesse depuis des années. Mais les recrutements massifs de l'été dernier n'ont guère déchaîné son enthousiasme. Plaignons les élèves qui ont vu arriver devant eux deux élèves instituteurs — les fameuses « doublettes » — qui alterneront dans la classe tout au long de l'année. Quels fruits retireront les élèves des collèges de l'enseignement dispensé par un demi-capésien ou un demi-agrégé stagiaire ?

L'argument, souvent avancé, qu'il fallait agir vite, n'est toujours pas acceptable.

Sacrifier à la quantité, pour annoncer avec ostentation l'amélioration des taux d'encadrement, n'est pas de bonne politique. Avec opiniâtreté, votre Commission a toujours estimé que la qualité doit toujours l'emporter.

Il n'y aura pas d'enseignement digne de ce nom, tant que cette condition ne sera pas remplie. Que signifie le taux enseignant/élève, si le maître n'est pas ou peu formé ?

Le volume des postes ne doit donc pas faire illusion car il escamote les problèmes de fond :

— **l'aptitude pédagogique** pour assurer convenablement un enseignement de masse, tant à l'école primaire qu'au collège ;

— **le haut niveau scientifique** des maîtres, et singulièrement des professeurs de collège ;

— **le rattrapage** rendu nécessaire pour corriger les imperfections dues aux recrutements massifs des années 1960-1970.

En ce qui concerne les structures, les solutions ne sont pas encore esquissées, or, il faudra bien un jour prendre des mesures :

— **pour assurer un renouvellement régulier** des cadres, en corrigeant les déséquilibres de la pyramide emplois, et prévenir, sans à-coups, les départs massifs à la retraite dans les années 1995-2000 ;

— **pour harmoniser les statuts** des multiples catégories d'enseignants qui assument les mêmes tâches, sources de tensions permanentes et de surenchère corporatiste ;

— **pour définir convenablement le profil des maîtres** en fonction des tâches qu'ils seront appelés à assumer aux différents degrés de l'enseignement.

Votre Rapporteur a bien évidemment interrogé sur ces problèmes le Ministre qui lui a tenu cette réponse :

« La politique éducative qui doit être conduite dans les prochaines années doit mettre les écoles et les établissements du second degré en mesure de remplir effectivement la mission qui leur est confiée. Il s'agit d'instaurer une réelle démocratisation de la formation en luttant contre les inégalités sociales, économiques et culturelles et de mettre ainsi le système éducatif en mesure de jouer pleinement son rôle en ce qui concerne la formation professionnelle et la formation de l'homme et du citoyen.

« Il est clair que cette politique ne pourra être menée de manière efficace que si des rapports de confiance mutuels s'établissent entre l'administration scolaire et les personnels enseignants.

« A cet égard, le ministère de l'Education nationale a déjà montré sa volonté d'associer davantage l'ensemble des personnels de l'éducation au fonctionnement du système éducatif en procédant à une large consultation des organisations syndicales sur les principaux problèmes qui se posent à l'heure actuelle..

« ... En matière de politique des personnels enseignants, le ministère de l'Education nationale entend d'abord résoudre le problème de l'auxiliariat en le ramenant au rang de phénomène marginal. A cette fin, il s'applique à ajuster les flux de recrutement de titulaires par concours aux besoins résultant des créations d'emplois et des « sorties de corps » (par départs à la retraite, promotions, détachements, mises en disponibilité, etc.). Il veille parallèlement à ce que l'engagement de nouveaux auxiliaires reste exceptionnel.

« Il n'est pas envisagé pour l'instant de réformes statutaires de quelque ampleur. Le Gouvernement souhaite en effet, avant toute inflexion éventuelle des statuts existants, procéder à une réflexion approfondie sur les fonctions assumées par les diverses catégories de personnels enseignants. »

Des missions ont été confiées, l'une à M. de Peretti sur les problèmes de la formation des maîtres, l'autre à M. Legrand sur l'enseignement dans les collèges. **Ce n'est pas demain que le Parlement sera donc amené à examiner ces questions et gageons qu'il a encore devant lui de nombreux budgets d'attente ou de transition à adopter.**

3. L'INCOHÉRENCE ET L'INDIGENCE DE LA POLITIQUE D'AIDE SOCIALE

A la question posée par votre Rapporteur sur les orientations du projet de budget pour 1982, le Ministère lui a apporté la réponse suivante :

« En matière d'action sociale, si les crédits ouverts au titre des transports scolaires n'ont cessé de croître au cours des dernières années pour suivre l'évolution des prix et celle des effectifs transportés, les crédits affectés aux bourses et aux manuels scolaires étaient au contraire restés, en francs courants, à un niveau pratiquement stable.

« Le budget de 1982 met fin à cette situation. »

Force est de constater que ces propos sont partiellement inexacts et que, s'il est un secteur où la continuité l'emporte sur le changement, c'est bien celui de l'aide sociale.

Les crédits prévus pour les transports scolaires progressent de 30,6 %, contre 19,4 % en 1981, 15,2 % en 1980 et 17 % en 1979. Cette hausse se décompose en :

154,77 millions de francs en mesures acquises, et
313,8 millions de francs en mesures nouvelles,
pour un total de 2.065,9 millions de francs.

La progression peut paraître importante ; mais elle ne saurait dissimuler des évolutions contrastées suivant les postes.

La participation de l'Etat aux transports s'établira, selon les projections avancées par le Ministère, à **62,2 %**, taux supérieur à celui atteint l'an dernier qui s'établissait à 60,7 % et qui revient à celui de 1978 (62,22 %), encore que nul ne sache exactement quel taux de couverture sera effectivement atteint ; trop de variables interviennent qui permettent d'avancer le chiffre assuré comme :

- le renchérissement du coût de l'énergie ;
- l'accroissement des charges sociales ;
- les effectifs transportés en fonction des modifications de la carte scolaire ;
- l'attitude de certains transporteurs, qui profitent de leur situation de monopole pour renchérir les stipulations contractuelles au-delà des coûts effectivement supportés.

Quoi qu'il en soit, les dotations inscrites, même si elles sont utilisées dans les conditions optimales, laisseront **la participation de l'Etat inférieure aux 65 % qui devaient être atteints en 1976 selon une promesse, déjà ancienne, mais jamais tenue**, comme votre Commission l'a déploré dans le passé et malheureusement cette année encore.

Les crédits destinés aux manuels scolaires connaissent une progression de l'ordre de 18,2 % qui contraste heureusement avec celles des années antérieures. Encore qu'il ne faille pas sous-estimer l'importance de l'action engagée au cours des précédents exercices. Malgré des évolutions trop lentes, **le principe même de la gratuité fut introduit sous le précédent septennat**, répondant ainsi à des demandes anciennes. Au cours des années, le nombre d'élèves bénéficiant de la gratuité est passé de 912.400 en 1977-1978 à 3.249.100 en 1980-1981, y compris les élèves des S.E.S., des C.P.A. et des C.P.P.N.

Le projet pour 1982 permettra d'étendre ce bénéfice aux élèves des écoles nationales de perfectionnement (0,5 million de francs),

aux enfants poursuivant des études de premier cycle par correspondance (0,8 million de francs) et aux élèves de troisième préparatoire des L.E.P.

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de ces mesures d'extension qui répondent à des vœux formulés depuis de nombreuses années par la Commission.

Il tient cependant à rappeler ses observations sur la **qualité du contenu des manuels**, les procédures de diffusion ou plutôt l'absence de contrôle en dehors de l'appréciation des maîtres, enfin les problèmes posés aux éditeurs, qui doivent faire face à des bouleversements de programmes fréquents et dont l'équilibre financier est menacé. Répondant à une intervention de votre Rapporteur, le Ministère s'est engagé à mener une concertation avec l'ensemble des partenaires concernés. Gageons que ces discussions seront animées et les décisions énergiques, tant il **importe que des mesures soient prises d'urgence**.

Dernier volet, mais non des moindres, de l'aide sociale : les **crédits de bourses**. La progression annoncée n'est que de 7,1 %, légèrement supérieure à celle de 1980 qui n'était déjà que de 4,9 %. Votre Rapporteur ne peut que déplorer l'insuffisance de ces crédits qui se traduira par une **baisse des aides effectivement attribuées aux familles en raison de l'érosion monétaire**. La part de bourse restera fixée à 168,30 F en 1982, c'est-à-dire au taux arrêté en 1979-1980. La diminution à la rentrée de 1982 s'établira donc aux environs de 30 %. Les conditions pour être affectataire demeurent toujours aussi draconiennes, ce qui explique que le nombre de boursiers soit en constante diminution : deux millions s'élèves en 1974 et seulement 1,5 million en 1980-1981 alors qu'au cours de la période considérée, les effectifs globaux d'élèves passaient de 4,9 millions à 5,3 millions.

Malgré les mesures spécifiques prévues pour la rentrée de 1982; comme l'octroi de parts supplémentaires aux boursiers de l'enseignement technologique en fin d'études ou aux élèves du second cycle court qui accèdent au second cycle long, **la majorité des boursiers ne percevra que 504,90 F au mieux et le plus souvent 336,60 F**. Le taux maximal — 16 parts —, soit 2.692,80 F, n'est attribué qu'à 1.486 élèves, soit un élève sur 1.000 boursiers !

Pour être complet, il faut ajouter les dépenses exposées par le Ministère pour assurer le fonctionnement des internats et des demi-pensions. Votre Rapporteur s'était félicité des mesures prises dans le collectif pour limiter la participation croissante des familles.

4. LA REFONTE NÉCESSAIRE DANS LE CADRE DE L'AIDE A LA FAMILLE ET DE LA DÉCENTRALISATION

L'évolution de la politique d'aide est d'ailleurs incomplète si l'on s'en tient à l'examen des seuls crédits du budget de l'Education nationale. Nul n'ignore **la part importante des collectivités locales dans la prise en charge de dépenses directement liées au fonctionnement du système éducatif**, qu'il s'agisse des transports, des bourses complémentaires, du fonctionnement des cantines, etc.

Dans la situation actuelle, la politique d'aide sociale, liée au système éducatif, est critiquable.

— **Politique contradictoire**, par le développement simultané d'aides directes, notamment les bourses, et d'aides indirectes, comme les transports scolaires ou les manuels.

— **Politique vaine**, par la pratique du saupoudrage des crédits qui en retire tout l'impact social.

— **Politique compliquée à l'extrême**, par la multiplicité des intervenants (Etat, collectivités locales) et la diversité des mesures, empêchant par là même la mise en place d'actions cohérentes et efficaces.

Votre Rapporteur a depuis longtemps manifesté son désir qu'un terme définitif soit enfin mis à ces attermoissements. **Deux éléments doivent à son avis concourir à définir une fois pour toutes une politique cohérente :**

— la mise en place d'une **politique de la famille**, sous l'égide du nouveau ministre de la Solidarité nationale ;

— la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, dans le cadre des projets de loi de **décentralisation**.

C'est dans ce cadre, et à ce prix, qu'enfin pourra se mettre en place une politique d'aide aux familles digne de ce nom, facteur de réduction des inégalités, et donc élément essentiel de la réussite du système éducatif.

CONCLUSION

Tel se présente le budget pour les enseignants scolaires pour 1982.

Budget de transition ont dit certains,

Budget de reconduction ont dit d'autres.

Pour votre Rapporteur, il s'agit plutôt d'un budget d'attente, globalement satisfaisant, mais dont on chercherait en vain à dégager des orientations saillantes. Quelques exemples suffiront à illustrer ces propos :

— **l'aide sociale**, par sa diversité, ses évolutions en dent de scie selon la nature et les types d'aides, doit être repensée en profondeur. Le budget de 1982 ne fait que reconduire peu ou prou une situation où la pénurie et les contradictions dominent. Il faut donc souhaiter une refonte ;

— **les créations d'emplois**, nombreuses et variées, n'apportent qu'un remède partiel aux problèmes qui se posent au système éducatif ;

— **les crédits d'équipement** ne permettront pas d'atténuer les graves retards accumulés dans la maintenance comme dans la reconstruction du patrimoine.

Enfin, **aucun des problèmes de fond posés par la crise que traverse le système éducatif ne trouvera un commencement de solution.**

● Qu'il s'agisse du lancinant **problème du collège**, qui n'est pas parvenu à assurer le rassemblement dans les mêmes classes d'élèves différents par leurs aptitudes, leur origine sociale et culturelle, leur niveau scolaire et leurs aspirations professionnelles ;

● Qu'il s'agisse du **corps professoral** critiqué par les uns, envié par d'autres, divisé entre ses multiples statuts, doutant de sa vocation, souvent plus prompt à se réfugier dans la défense d'intérêts étroitement corporatifs que dans celle du service dont ils ont la charge ;

● Qu'il s'agisse des **parents**, peu associés à la vie scolaire et rebutés par des enseignants moins enclins à dialoguer qu'à préserver leur magister ;

- Qu'il s'agisse de **l'orientation**, qui fonctionne toujours comme un mécanisme d'exclusions successives et qui accentue les inégalités ;

- Qu'il s'agisse de **l'enseignement technique**, relégué à former, dans le meilleur des cas, les « sous-officiers de l'armée industrielle », et le plus souvent des recrues pour l'A.N.P.E. ;

- Qu'il s'agisse enfin des **élèves**, qui ne trouvent pas dans l'institution scolaire les moyens de s'épanouir, de réussir dans la vie et même de réussir leur vie.

L'an dernier, votre Rapporteur rappelait **les trois étapes pour que, suivant les réflexions de la Commission, le système éducatif retrouve les moyens d'un fonctionnement harmonieux : crédibilité, qualité, efficacité.**

C'est dans cette voie que, selon lui, le Gouvernement doit s'engager. Si le budget pour 1982 n'est pas significatif, créditons le Ministre de sa bonne volonté. C'est pourquoi votre Commission propose **de donner un avis favorable à l'adoption des crédits destinés aux enseignements scolaires inscrits dans le budget du ministère de l'Education nationale pour 1982 sans illusion ni enthousiasme.**

EXAMEN PAR LA COMMISSION

1. AUDITION DE M. ALAIN SAVARY, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le jeudi 5 novembre 1981, sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la Commission s'est réunie pour procéder à l'audition de M. Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, sur l'examen des crédits qui lui seront affectés en 1982.

Dans un avant-propos, le Ministre a présenté les grandes masses de son budget. Sur un montant total de 137 millions de francs, la section enseignement scolaire s'élève à 122 millions de francs en augmentation de 17,43 % sur les chiffres correspondants de 1981, la section enseignement universitaire s'élevant à 15 millions de francs, soit une progression de 16,2 %.

Les crédits d'investissement, en autorisations de programme, croîtront de 19,2 %, dont 13,5 % pour l'enseignement scolaire et 38,3 % pour l'enseignement universitaire, les crédits de paiement augmentant respectivement de 16,9 % et de 21,5 %.

Abordant l'examen des dotations affectées aux enseignements scolaires, M. Savary a rappelé que les précédents budgets ne comportaient que peu de créations d'emploi : 2.790 en 1979, 2.672 en 1980 et 1.658 en 1981. Le budget de 1982 comporte la création de 31.588 emplois dont 14.760 de reconduction au titre du collectif de 1981, et 16.828 en mesures nouvelles, soit un total de 31.588 emplois. Ceci témoigne de l'importance qu'attache le Gouvernement à faire du budget de l'Éducation nationale, dans le contexte global de sa politique pour l'emploi et pour l'amélioration de la formation des jeunes, un instrument efficace.

Puis le Ministre a présenté certaines actions spécifiques :

-- les crédits de fonctionnement aux établissements augmenteront de près de 30 % pour un montant total de 913,7 millions de francs ;

— les crédits action sociale progresseront en francs constants au rythme de l'inflation. Toutefois, des progrès seront réalisés pour

les transports scolaires (la participation de l'Etat s'établira à 62 %) et la gratuité des manuels (+ 18,2 %). Enfin, l'enseignement privé verra ses dotations reconduites quasiment au niveau de 1981, avec 22 % d'augmentation contre 22,8 %. Ceci permettra, notamment, la signature de 2.000 nouveaux contrats d'association.

Dans le débat qui s'ensuivit, **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis des crédits de l'Enseignement scolaire**, s'est estimé globalement satisfait par le projet de budget.

Il a toutefois émis la crainte que la politique audacieuse de recrutement mise en place l'été dernier n'ait privilégié la quantité au détriment de la qualité. Il a fait remarquer que l'on ne trouvait pas dans le budget de mesures significatives — hormis l'emploi — qui traduisent la nouvelle politique que compte mener le Gouvernement.

Les problèmes du collège demeurent en l'état, tout comme ceux de la formation des maîtres, dont la qualification n'est pas adaptée aux tâches qui les attendent. L'orientation scolaire fait problème. Trop souvent, les élèves en situation d'échec sont orientés vers l'enseignement technologique sans espoir de terminer leur scolarité avec une qualification élevée. La politique d'aide sociale doit être entièrement repensée, comme celle des équipements scolaires, dont la plupart vieillissent mal.

Mme Hélène Luc, MM. Claude Fuzier, Adrien Gouteyron, Jacques Habert, Jules Faigt, Raymond Espagnac et Jacques Carat intervinrent ensuite.

Dans ses réponses, le ministre de l'Education nationale a tenu à rappeler que le projet de budget de 1982 marquait seulement une transition avec les précédents, en raison des délais limités dont le Ministère a disposé pour le bâtir. On y trouve cependant les prémisses de la politique éducative du nouveau Gouvernement :

— les zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.), pour lutter contre l'échec scolaire ;

— le redressement de secteurs oubliés ou maltraités dans le passé comme les personnels administratifs et les personnels d'enseignement supérieur.

La politique des personnels sera de qualité. Le Gouvernement a veillé à ce que les recrutements soient entourés de garanties sur ce point. Les recrutements de l'été dernier l'ont été par concours, ce qui constitue un progrès par rapport au passé, où l'on recourait à l'auxiliarat sans vérification sérieuse des aptitudes.

Le problème de la définition du profil des enseignants des collèges est à l'étude, tout comme celui du contenu des programmes. S'il est urgent d'agir, encore faut-il le faire sans à-coups.

L'orientation par l'échec est un problème grave, il faut réagir en commençant par donner aux L.E.P. des moyens appropriés en maîtres et en équipement. Des mesures seront prises pour développer l'aide sociale en faveur des élèves de l'enseignement technologique, surtout les plus démunis.

La décentralisation des compétences et des ressources pour l'éducation doit être abordée, avant même l'adoption des textes législatifs. La confusion des règlements est extrême et des mesures sont à l'étude pour simplifier ces difficiles questions.

Les affaires internationales, antérieurement réparties entre les ministères de l'Education et des Universités seront unifiées. La gratuité de l'enseignement français à l'étranger se fera de façon échelonnée, comme s'y est engagé le Président de la République.

L'enseignement des cultures et langues régionales sera développé. Une série de décisions à court, moyen et long terme a été arrêtée d'après les actes d'un colloque tenu à Montauban. Dès 1982, des actions de sensibilisation seront engagées dans les écoles normales.

Pour ce qui concerne la taxe d'apprentissage, il faut dans un premier temps organiser la transparence et la connaissance des flux. Ensuite seulement, des décisions pourront être prises. L'objectif du Gouvernement étant d'éviter qu'une partie du service public de l'éducation dépende trop largement de ressources extérieures.

Pour la création de nouvelles filières en L.E.P., des réflexions sont engagées avec le ministre de la Formation professionnelle pour favoriser leur adaptation à l'environnement économique. Les collectivités locales seront associées à la concertation dans le cadre des projets de décentralisation.

2. EXAMEN DU RAPPORT ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Le mercredi 18 novembre 1981, sous la présidence de **M. Léon Eeckhoutte**, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits des enseignements scolaires inscrits au budget de 1982 du ministère de l'Education nationale sur le rapport de **M. Paul Séramy**, rapporteur pour avis.

Après avoir présenté les lignes de force du budget qui progresse de 17,43 % par rapport à 1981, le Rapporteur a abordé l'examen des différentes dotations soulignant certaines caractéristiques.

Il a relevé avec satisfaction l'accroissement des dotations prévues en faveur du fonctionnement des établissements (+ 34,7 %) ; en revanche, les crédits d'aide sociale appellent davantage de réserve. Si les transports scolaires seront à hauteur de 62,2 % en 1982, les bourses stagnent en francs constants et les manuels scolaires ne verront leurs moyens accrus que dans des proportions limitées.

Les dépenses en faveur des personnels progressent de façon satisfaisante : 16.826 créations d'emploi sont prévues, ce qui augmentera dans de bonnes proportions les moyens du système éducatif. Malgré tout, on peut s'interroger sur la qualité des nouveaux maîtres, ainsi que sur la politique globale des personnels dont on ne voit pas les orientations.

Pour l'enseignement privé, les crédits s'accroissent de 22 %, ce qui est satisfaisant. Le Rapporteur s'est félicité du respect des engagements pris. En revanche, les crédits d'équipement stagnent et ne représentent plus, en francs constants, que 58 % de ceux votés en 1976.

Le Rapporteur a demandé qu'un état des lieux soit effectué avant que n'interviennent des transferts de compétences aux collectivités locales.

En conclusion, M. Paul Séramy a souligné que ce budget d'attente comportait des sujets de satisfaction, mais appelait aussi des réserves. Les problèmes du système éducatif demeurent et ce n'est pas une loi de finances prise isolément qui pourra y apporter remède. Néanmoins, il croit pouvoir demander à la Commission d'émettre un avis favorable à son adoption.

Dans la discussion générale qui s'ensuivit, M. Jules Faigt a relevé que le projet de budget pour 1982 comportait — malgré certaines imperfections — de nombreux aspects satisfaisants. Il contraste avec le budget de 1981 ; la lecture du rapport de la Commission de l'an dernier peut en porter témoignage.

M. Kléber Malécot a déploré que la participation de l'Etat aux transports scolaires en faveur des départements qui assurent la gratuité totale ne soit pas en progression, alors que ces collectivités font des efforts financiers considérables. Il faudrait que le taux des aides de l'Etat atteigne 70 % dans certains cas.

Mme Hélène Luc, tout en étant consciente qu'il reste beaucoup à faire, relève avec satisfaction les nombreuses mesures positives que comporte le budget, comme les zones d'éducation prioritaires ou la formation des maîtres. Le changement est bien réel et répond à de nombreuses demandes insatisfaites dans le passé. Il convient donc d'adopter ce budget.

M. Adrien Gouteyron considère que les mesures prises cette année doivent s'apprécier par rapport aux objectifs de la politique

éducative que s'assigne le Gouvernement. Il ne faut pas considérer les moyens comme l'essentiel. A cet égard, on peut déplorer de ne pas pouvoir dégager d'orientations précises. Faute d'un projet cohérent, ce budget perd en clarté. La réserve s'impose donc, et M. Adrien Gouteyron indique qu'il s'abstiendra.

M. René Billères a rendu hommage au Rapporteur pour l'analyse approfondie et objective à laquelle il s'est livré. Il estime que le projet de budget, pour être de transition, n'en est pas moins significatif des orientations nouvelles que le Gouvernement compte suivre. Ceci le conduira à adopter avec enthousiasme les crédits destinés aux enseignements scolaires.

Après que le Rapporteur eut répondu aux différents intervenants, **la Commission**, suivant ses propositions, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Education nationale pour 1982.

ANNEXE
ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉDUCATION NATIONALE
 Section « Enseignements scolaires ».

(En millions de dollars.)

| | 1980 Budget voté | | Indice de variation 1981/1980 | | 1981 | | | | | Indice de variation 1982/1981 | | 1982 Projet de budget | | |
|---|--------------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------|--|
| | Millions de francs | Pour- centage | Budget 1981 initial | Budget 1981 corrigé | Budget voté | | Collectif (1) | Budget initial + collectif | | Budget 1981 initial | Budget 1981 corrigé | Millions de francs | Pour- centage | |
| | | | | | Millions de francs | Pour- centage | Millions de francs | Millions de francs | Pour- centage | | | | | |
| <i>Dépenses ordinaires :</i> | | | | | | | | | | | | | | |
| Personnel (y compris pen- sions civiles) | 80.056,5 | 88,9 | 115,4 | 116,5 | 92.998,0 | 89,5 | 285,6 | 93.283,6 | 89,3 | 116,0 | 115,7 | 107.926,7 | 88,5 | |
| Fonctionnement | 3.540,4 | 3,9 | 111,2 | 118,4 | 3.937,8 | 3,8 | 254,1 | 4.191,9 | 4,0 | 131,4 | 123,4 | 5.174,6 | 4,2 | |
| Subvention | 3.891,3 | 4,3 | 103,7 | 105,4 | 4.036,1 | 3,9 | 64,5 | 4.100,6 | 3,9 | 136,0 | 113,9 | 5.489,9 | 4,5 | |
| Total | 87.488,2 | 97,1 | 115,4 | 116,1 | 100.971,9 | 97,2 | 604,2 | 101.576,1 | 97,2 | 117,5 | 116,7 | 118.591,2 | 97,2 | |
| <i>Dépenses en capital (C.P.) ..</i> | 2.605,6 | 2,9 | 110,6 | 111,4 | 2.882,0 | 2,8 | 20,0 | 2.902 | 2,8 | 116,9 | 116,0 | 3.368,2 | 2,8 | |
| Total général | 90.093,8 | 100 | 115,3 | 116 | 103.853,9 | 100 | 624,2 | 104.478,1 | 100 | 117,4 | 116,7 | 121.959,4 | 100 | |

(1) Collectif du 3 août 1981.