

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

ÉDUCATION

Par M. Adolphe CHAUVIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président*; Henri Caillavet, Michel Miroudot, Jean Sauvage, Charles Pasqua, *vice-présidents*; Pierre Bouneau, Jacques Habert, Paul Séramy, Maurice Vérillon, James Marson, *secrétaires*; Henri Agarande, Jean de Bagnaux, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Boyer-Andrivet, Michel Caldaguès, Jacques Carat, Adolphe Chauvin, Augusto Cousin, Jean David, Charles Durand, Maurice Fontaine, Claude Fuzier, Adrien Gouteyron, Mme Irigritte Gros, MM. Robert Guillaume, Robert Lacoste, Christian de la Malène, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Emile Vivier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 16 et 17), 1293 (tome VIII) et in-8° 227.

Sénat : 49 et 50 (tome III, annexe 12) (1979-1980).

Loi de finances. — Education - Enseignants - Enseignement préscolaire - Enseignement élémentaire - Enseignement secondaire - Examen et concours - Langues étrangères.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. — Caveant Consules...	3
I. — Le projet de budget pour 1980 : incertitudes et progrès	4
1. Les dépenses en faveur des personnels	4
2. Les dépenses en faveur du fonctionnement des établissements	5
3. Les dépenses en faveur des familles	5
4. Les dépenses d'équipement	6
5. Observations du Rapporteur	7
II. — L'an III de la réforme du système éducatif : assouplissements et interrogations	9
1. Ce qui a changé cette année	9
A. — <i>La réforme en classe de quatrième</i>	9
B. — <i>Les assouplissements</i>	10
2. L'initiation manuelle et technologique	10
A. — <i>Une formation des maîtres insuffisante</i>	11
B. — <i>Des équipements coûteux et inadaptés</i>	11
3. Le soutien et l'approfondissement	13
A. — <i>Le soutien : une application lente</i>	13
B. — <i>L'approfondissement ou l'Arlésienne de la réforme</i>	14
III. — Problèmes d'actualité du système éducatif	18
1. Le recrutement du personnel enseignant	18
A. — <i>La formation des maîtres du premier degré : un essai qu'il faut transformer</i>	18
B. — <i>Les enseignants du deuxième cycle : la politique du recrutement se fait toujours attendre</i>	20
2. Les rythmes scolaires : la bouteille à l'encre	21
3. L'enseignement des langues vivantes : un projet de réforme mal engagé et inquiétant	23
Conclusion : La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère pour 1980	27
IV. — Examen en Commission	29
1. Audition de M. Christian Beullac, ministre de l'Education, et de M. Jacques Pelletier, secrétaire d'Etat	29
<i>Exposé du Ministre</i>	29
<i>Questions des Commissaires</i>	30
<i>Réponses des Ministres</i>	33
2. Examen du rapport par la Commission	36

INTRODUCTION

*Caveant Consules ne quid detrimenti
respublica cafiat.*

MESDAMES, MESSIEURS,

Appartenant à une génération qui a été imprégnée dans sa jeunesse d'humanités classiques, votre Rapporteur ne craint pas de placer en exergue à ce rapport — au risque d'encourir le reproche d'une certaine afféterie — l'avertissement que ses augustes devanciers du Sénat de Rome adressaient aux Consuls lorsqu'il y avait péril.

C'est que l'examen du projet de budget de l'Education est, chaque année, propice à une méditation sur notre système éducatif, méditation dont la crainte n'est pas absente.

Après avoir égrené le traditionnel chapelet des chiffres et des pourcentages, c'est le genre qui le commande, votre Rapporteur se livrera donc à une série d'analyses limitées, mais significatives de l'état actuel de l'action éducative dans notre pays.

L'heure n'est plus, en effet, à se borner à examiner les moyens, même si ceux-ci conservent toujours une certaine importance. Voter au fil des ans des crédits considérables est une chose louable. S'interroger sur les résultats des efforts ainsi consentis en est une autre qu'il ne faut pas hésiter à aborder de front.

I. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1980 : INCERTITUDES ET PROGRÈS

Avec une croissance annuelle de 10 %, le budget de l'Education croît beaucoup plus lentement que le budget général de l'Etat.

Il faut, pour retrouver un aussi faible niveau, remonter à 1972. Et si les sommes inscrites s'élèvent à 89.008,5 millions de francs contre 80.904,8 millions l'an dernier, la progression était, en 1979 par rapport à 1978, de 15,9 %.

Une comparaison désormais classique, entre le budget du ministère de la Défense et ceux, réunis, des ministères de l'Education et des Universités, fait apparaître une supériorité du premier de l'ordre de 2 milliards de francs par rapport aux seconds.

Sans tirer dès à présent des conclusions définitives, ce projet de budget marque un tournant.

1° LES DÉPENSES EN FAVEUR DES PERSONNELS

89 % des dépenses sont consacrées aux dépenses de personnels. Autant dire que la rigidité du budget du ministère de l'Education s'accuse d'année en année et l'on peut craindre, au cours des prochains exercices, que cette part soit plus élevée encore, en raison du vieillissement prévisible des personnels.

Au titre des créations d'emplois, 2.672 emplois budgétaires nets sont prévus, soit un peu moins que les 2.790 de 1979. Le redéploiement des postes par le jeu des suppressions s'élèvera, pour 1980, à 7.814, soit à peu près au même niveau qu'en 1979 (8.580). Les répartitions nouvelles d'emplois sont équivalentes : 10.783 pour 1980 contre 10.750 en 1979.

Au titre des personnels enseignants, 3.570 emplois nouveaux sont prévus, par redéploiement ou par création. Les situations, cependant, diffèrent d'un niveau d'enseignement à un autre. L'enseignement élémentaire et les collèges ne reçoivent aucun poste nouveau. Les lycées, en revanche, bénéficieront en 1980 de 2.667 créations, alors que 1.337 étaient prévues au budget de 1979.

Diverses actions spécifiques, destinées au renforcement des services administratifs, des centres d'information et d'orientation, de l'éducation spécialisée, de l'inspection des maîtres et de l'enseignement en faveur des immigrés, reçoivent 2.987 emplois.

La titularisation des instituteurs remplaçants, commencée en 1973, se poursuit cette année encore. 2.784 transformations sont prévues, contre 3.700 l'an dernier. Il est à noter que ce plan s'achèvera en 1981.

2° LES DÉPENSES EN FAVEUR DU FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

Au titre des dépenses de fonctionnement des établissements, 1.540 millions sont inscrits, soit une progression de 8,4 % par rapport à 1979. Le crédit élevé, pour les établissements nationalisés, devrait progresser de 5 %.

Or, si l'on tient compte des charges très lourdes qui pèsent aujourd'hui sur les établissements comme l'éclairage et le chauffage, il est à craindre que nombre d'entre eux ne pourront y faire face. Il n'est pas douteux que le Gouvernement sera contraint de présenter une rallonge au cours de l'année, faute de quoi le fonctionnement de nombreux collèges se trouverait hypothéqué. Pour la clarté, votre Rapporteur souhaite qu'au cours de l'examen des prochains budgets, des prévisions réalistes soient faites pour arrêter à un niveau convenable les dotations ; celles qui vous sont soumises, à ce titre, sont dès à présent insuffisantes.

3° LES DÉPENSES EN FAVEUR DES FAMILLES

Les crédits destinés au financement des bourses plafonnent. La dotation passant de 1.790 millions à 1.815 millions, l'augmentation — si l'on peut dire — sera de 1,4 %. Ceci marque néanmoins un léger progrès par rapport à 1979 puisque la progression n'était que de 1,08 %.

Pour la rentrée de 1980, aucune indication n'a été donnée sur l'augmentation de la part de bourses, mais il est vraisemblable que celle-ci ne permettra pas de faire face à la baisse du pouvoir d'achat qui résultera de la hausse des prix prévisible l'an prochain.

Entre 1976 et 1980, le taux moyen des bourses a stagné dans le second cycle, il a baissé de 9,3 % dans les S.T.S. et les C.P.G.E. et il a chuté de 19,2 % dans le premier cycle.

Le nombre des boursiers devrait diminuer sous l'effet du relèvement de 10 % du plafond de ressources. Il passera de 33,9 % des effectifs d'élèves du second cycle à 33,5 % en 1980-1981.

Des mesures spécifiques sont prévues :

— en faveur de certaines catégories d'élèves dont les familles sont en situation difficile (notamment les chômeurs) avec l'attribution de points de charges supplémentaires ;

— les élèves préparant un diplôme de formation professionnelle recevront une part de bourse supplémentaire.

La gratuité des manuels scolaires, prévue en classe de quatrième pour la rentrée de 1979, sera effective en classe de troisième pour 1980. Le crédit de 175 F par élève, destiné à l'achat de huit livres, doit permettre aussi l'achat de matériels pédagogiques complémentaires.

D'après les indications communiquées par le ministère de l'Éducation, les dotations seront maintenues au même niveau. Ceci ne laisse pas d'inquiéter, si l'on doit considérer comme probable la hausse des coûts de fabrication. Il faut s'attendre, si le Ministère ne révisé pas en hausse la dotation, à une augmentation du nombre des pages dont la qualité des manuels se ressentira inévitablement.

Les transports scolaires connaissent, cette année, une progression de 15,25 % avec 128 millions de mesures nouvelles. 91 millions seront affectés à la couverture des hausses de tarifs prévisibles pour la campagne 1979-1980 et 24 millions pour les hausses à compter du 15 septembre 1980.

Malgré cette augmentation, la participation de l'État se situera en moyenne entre 62 et 63 % des dépenses, celle des collectivités locales à 30,2 % et celle des familles entre 6,8 et 7,8 %. La gratuité, pour ces dernières, est effective dans 33 départements.

4° LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Après avoir connu, depuis 1974, des baisses régulières qui avaient légitimement ému l'an dernier votre Commission, **les crédits destinés aux équipements progressent de 12,9 %** par rapport à 1979, passant de 2.561 à 2.892 millions de francs.

Ces chiffres marquent un revirement par rapport aux années écoulées qu'il convient de souligner.

Il faut toutefois être nuancé dans l'appréciation de ces chiffres.

Ainsi, les autorisations de programme pour 1980 sont bien en progression, en francs constants, par rapport à 1979 (+ 12,9 %), mais elles ne retrouvent pas le niveau de 1978 (— 6,5 %). Quant aux crédits de paiement, cette année encore ils connaissent une baisse de 2,2 %, moins forte, il est vrai, que celle de l'an dernier (5,8 %).

Sans doute, l'analyse de tout projet de budget a quelque chose d'artificiel pour autant qu'on puisse faire dire aux chiffres une chose et son contraire.

Votre Rapporteur, et avec lui sa commission des Affaires culturelles, sont partagés entre deux sentiments : **l'incertitude et la satisfaction.**

L'incertitude est causée par la faiblesse de certains engagements concernant le fonctionnement et l'aide aux familles. Comme cela a déjà été dit, on peut s'interroger sur l'opportunité de présenter des crédits qui s'avéreront insuffisants pour couvrir certains besoins essentiels comme le chauffage ou l'éclairage.

S'agissant de l'aide directe aux familles et de la gratuité des manuels, votre Rapporteur s'interroge sur les ambitions du Ministère. La politique d'aide sociale s'oriente vers une indifférenciation accrue, alors qu'au même moment les prestations sociales évoluent en sens contraire. Il semble qu'une réflexion approfondie doive être engagée sur ces orientations, faute de quoi on risque de tomber dans le saupoudrage et le gaspillage, qui ne satisferont personne et seront de nul effet.

La satisfaction de la Commission est causée par le revirement du Ministère en matière d'équipement. L'heure n'est plus aux constructions massives de ces dernières années. Cependant, des problèmes importants demeurent en suspens : la maintenance de nombreux établissements édifiés hâtivement et qui vieillissent mal, la mise en sécurité de près de 58 % des locaux scolaires, la reconstruction de 9.300 classes mobiles.

La progression inscrite cette année répond pleinement aux vœux de la Commission et votre Rapporteur engage le Ministère à ne pas faiblir au cours des prochaines années car tous les besoins recensés seront loin d'être couverts.

C'est l'orientation choisie cette année, plus que le contenu, que votre Commission retient.

RÉPARTITION DES DOTATIONS PAR NATURE DE CHARGES
Budgets votés 1978 et 1979, projet de budget 1980.

	1978 Budget voté		Indice de variation 1979 — 1978	1979 Budget voté		Indice de variation 1980 — 1979	1980 Projet de budget	
	Millions F	%		Millions F	%		Millions F	%
<i>Dépenses ordinaires (1) :</i>								
Personnel	53.102,9	85,0	117,9	62.611,4	86,6	110,5	69.202,6	87,5
Autres charges de fonctionnement	2.769,6	4,4	111,0	3.073,0	4,2	111,5	3.452,5	4,4
Subventions	3.782,7	6,1	106,0	4.011,0	5,5	94,9	3.806,8	4,8
Totaux dépenses ordinaires	59.655,2	95,5	116,8	69.695,4	96,3	109,7	76.461,9	96,7
<i>Dépenses en capital (C.P.)</i>	2.814,5	4,5	94,2	1.651,2	3,7	97,8	2.593,6	3,3
Totaux généraux (budget de programmes de l'éducation)	62.469,7	100	115,8	72.346,6	100	109,3	79.055,5	100
<i>Crédits non comptabilisés dans le budget de programmes de l'éducation.</i>								
Programmes des universités	601,9			719,7			804,7	
Pensions civiles	6.707,9			7.838,6			9.148,3	
Totaux budget voté (présentation traditionnelle) du ministère de l'Education	69.779,5		115,9	80.904,9		110,0	89.008,5	

(1) Compte tenu de la ventilation réelle des dépenses de l'enseignement privé et des subventions aux établissements publics.

II. — L'AN III DE LA RÉFORME DU SYSTÈME ÉDUCATIF : ASSOULISSEMENTS ET INTERROGATIONS

La rentrée de 1979 n'a pas été marquée, comme à l'accoutumée, par la grêle de polémiques et de prises de positions qui avaient caractérisé les précédentes rentrées. Les enseignants abandonnent l'hostilité qu'ils avaient manifestée contre la réforme de 1975 et le Ministère fait preuve de plus réalisme et de souplesse dans sa mise en œuvre.

1° CE QUI A CHANGÉ CETTE ANNÉE

A. — *La réforme en classe de quatrième.*

Cette année, les classes de quatrième sont indifférenciées, comme celles de cinquième l'an dernier et les sixièmes il y a deux ans. Autrement dit, tous les élèves y reçoivent le même enseignement avec, pour ceux qui connaissent des difficultés, des actions de « soutien » et pour les meilleurs, des actions « d'approfondissement ».

L'horaire hebdomadaire est de 24 h 30, réparties en :

- 5 h de français,
- 4 h de mathématiques,
- 3 h de première langue,
- 3 h d'histoire-géographie - instruction civique,
- 3 h de sciences expérimentales,
- 2 h d'éducation artistique,
- 1 h 30 d'éducation manuelle et technologique,
- 3 h d'éducation physique et sportive.

En outre, chaque élève doit choisir au moins une option parmi les disciplines suivantes : latin, grec, deuxième langue vivante, première langue vivante renforcée, technologie.

La gratuité des manuels est effective cette année en classe de quatrième. Dans l'enseignement élémentaire, les mesures prises il y a deux ans, redéfinissant les programmes et les horaires en C.P. et l'an dernier en C.E. 1, seront appliquées cette année en C.E. 2.

B. — *Les assouplissements.*

Devant les difficultés croissantes liées à l'extrême hétérogénéité des élèves qui entrent en sixième, dont une proportion variable de 10 à 15 % ne maîtrise ni la lecture, ni le calcul ou l'écriture, **deux mesures ont été prises qui traduisent une volonté d'assouplissement dans la mise en place du collège unique que votre Commission avait souhaitée.**

— Pour faciliter le passage des élèves de l'enseignement élémentaire au collège, **une expérimentation est entreprise pour rechercher les conditions d'une meilleure harmonisation entre le niveau du C.M. 2 et les exigences d'un bon déroulement de la scolarité en sixième.**

— **Tous les élèves ne rentreront pas en quatrième indifférenciée.** 10 à 20 % des élèves en cinquième l'an dernier ont été orientés en lycée d'enseignement professionnel afin de préparer un C.A.P. en trois ans. 5 à 12 % ont été placés dans les classes d'enseignement préprofessionnel, maintenues cette année encore et vraisemblablement l'an prochain. Quant aux élèves dont le niveau était par trop faible, ils ont été admis à redoubler dans la proportion de 10 à 15 % des effectifs.

Au titre des assouplissements dans la mise en place de la réforme, il convient de relever la décision prise par le Ministre de ne pas mettre en œuvre **la réforme du baccalauréat** prévue par M. Haby.

Votre Commission accueille favorablement cette décision. Le diplôme de bachelier est l'aboutissement d'une formation et non une fin en soi. Elle estime qu'une réforme du baccalauréat passe par une réforme du deuxième cycle secondaire. Il faut dès à présent s'engager dans une réflexion autour de l'adaptation des formations et du rééquilibrage des enseignements qui sont par trop marqués par la prééminence du raisonnement scientifique et la sélection par les mathématiques.

2° L'INITIATION MANUELLE ET TECHNOLOGIQUE

L'éducation manuelle et technique est à sa manière une des réformes les plus fondamentales puisqu'elle introduit, dans le cadre de la formation de base de tous les jeunes de la sixième à la troisième, des activités jusqu'alors réputées secondaires.

Cette formation, votre Rapporteur se plaît à le souligner, est importante car elle doit contribuer à structurer intellectuellement les jeunes à partir du réel, de sa connaissance et de sa transformation. Au même titre que l'éducation esthétique, elle est un domaine où la séparation entre la pensée et la matière disparaît.

L'éducation manuelle ne doit pas pour autant devenir l'équivalent d'une première année de formation professionnelle. Elle doit, en ce sens, être davantage le moyen de favoriser le goût de la chose technique qu'être une initiation à un apprentissage quelconque.

Sur ce point, votre Rapporteur, et avec lui la Commission, s'interrogent sur les orientations choisies en matière d'équipement, tout comme sur les moyens en personnel mis en œuvre.

A. — Une formation des maîtres insuffisante.

Le tableau ci-après fait apparaître les différentes actions de formation des personnels appelés à dispenser cette discipline.

	1976	1977	1978	1979	1980
Nombre de postes budgétaires mobilisés (données cumulées) :					
— Stages pour les enseignements d'éducation manuelle et technique du tronc commun	500	500	500	500	500
— Stages pour les enseignements optionnels de technologie	»	375	1.035	1.035	1.035
Personnels formés à la rentrée scolaire de l'année considérée (données cumulées) :					
— Enseignements du tronc commun	»	2.398	4.633	6.622	»
— Options technologiques	»	»	679	1.922	»

Environ 6.600 enseignants ont été formés pendant une durée de six semaines. Les maîtres auront la charge de l'enseignement en sixième, cinquième, et quatrième et, pour cette dernière, ils y assureront l'option technologie. Sans entrer plus avant dans l'analyse, votre Rapporteur s'interroge sur la nature et l'efficacité de l'enseignement que peuvent dispenser des maîtres formés aussi rapidement.

B. — Des équipements coûteux et inadaptés:

Lors du vote de la loi de juillet 1975, le Ministre d'alors faisait preuve d'un bel optimisme en tenant pour certain que l'équipement en ateliers des quelque 9.700 collègues serait effectif.

La réalité, têtue comme à l'accoutumée, est venue pour mettre à mal ces illusions.

Pour la période 1976-1980, les dotations budgétaires n'ont permis de financer que 2.100 ateliers complémentaires et, dès 1977, il était évident que le retard pris n'allait pas être rattrapé.

Dans une question qui lui était posée, le Ministre a répondu :

« Si l'on considère que la quasi-totalité des ateliers financés au 31 décembre 1978 doivent être ouverts à la rentrée 1979, on peut estimer que 1.200 collèges seront équipés à la rentrée 1979 et qu'environ 2.200 collèges devraient l'être à la rentrée de 1981.

« En ce qui concerne l'enseignement privé, l'article 2 de la loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977 a prévu que les établissements d'enseignement sous contrat reçoivent de l'Etat une subvention pour les investissements qu'ils réalisent au titre des constructions, de l'aménagement et de l'équipement destinés aux enseignements complémentaires prévus à l'article 4 de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975.

« Pour l'application de ces dispositions un crédit de 5,3 millions de francs a été ouvert par la voie d'amendement, au budget de 1978 et un crédit de 30,3 millions de francs a été inscrit au budget de 1979. Pour l'exercice 1980, le projet de budget comporte un crédit de 59,8 millions de francs. »

Au total, les moyens financiers ouverts au budget du ministère de l'Education s'analysent comme suit :

(Crédits en millions de francs courants.)

	1976	1977	1978	1979	1980 Projet de budget
Nombre d'ateliers complémentaires devant être financés	447	315	371	500	450 à 500
Dotations budgétaires pour la réalisation d'ateliers complémentaires :					
— construction (part Etat)	(1) 120,7	101,5	130,7	(2) 216,0	(2) 215,0
— équipement en matériel	59,3	48,5	50,0	44,0	44,0
Coût moyen théorique pour la construction (part Etat)	0,268	0,322	0,352	(2) 0,430	0,453
Nombre d'ateliers complémentaires financés	447	466		(3) 540	»

(1) Plan de soutien à l'économie : loi de finances rectificative pour 1975.

(2) Dotation tenant compte de la mise en place d'ateliers de 364 mètres carrés dans les établissements accueillant plus de 900 élèves au lieu de 225 mètres carrés pour les établissements accueillant jusqu'à 900 élèves.

(3) Programmation actuelle établie par les régions pour 1979.

Ces prévisions pour 1980 se situent au même niveau qu'en 1979 si l'on tient compte de la hausse des coûts de la construction. On est donc en droit de s'interroger sur l'effectivité du financement de quelque 500 ateliers en 1980, comme cela est envisagé.

..

Votre Commission considère, depuis le début, que cette réforme a été mal engagée.

Les objectifs ambitieux qu'elle s'assignait n'ont pu, pour d'évidentes raisons, être tenus, et ne le seront pas avant longtemps s'ils ne sont pas révisés.

— La politique de formation des maîtres devrait, en priorité, être développée. C'est la base de tout système éducatif que de placer les élèves entre les mains de maîtres compétents.

— Les équipements devraient être révisés en baisse. Il est inutile de persister dans la voie qui a été choisie de construire, à grands frais, des ateliers aux matériels sophistiqués alors que les maîtres qui en ont la charge n'ont pas la possibilité ou la nécessité de les utiliser de façon optimale.

La logique et le bon sens commandent une réorientation de la politique du Ministère en ce domaine.

3° LE SOUTIEN ET L'APPROFONDISSEMENT

Sans revenir sur les critiques formulées l'année passée, votre Rapporteur relève que ces actions, qui sont à la base du succès de la réforme, n'ont connu qu'une faible progression par rapport à l'an dernier. Encore faut-il distinguer entre le soutien, qui réalise quelques progrès timides, et l'approfondissement qui reste, lui, théorique.

A. — *Le soutien : une application lente.*

La réforme de 1975 a prévu une heure hebdomadaire de soutien en français, mathématiques et langues vivantes pour les élèves en difficulté. Ces séances, qui s'appliquent en sixième, cinquième et, cette année, en quatrième, peuvent être scindées en demi-séances d'une demi-heure.

En réponse à une question posée sur l'effectivité de l'application de ces actions, le Ministère précise :

« Si la mise en place des actions de soutien a été effective pour la deuxième année d'existence du collège à classes indifférenciées, les modalités d'organisation diffèrent. A cet égard, il semble réaliste de penser que, dans la moitié des établissements environ, elles n'ont pas été exactement conformes aux textes officiels.

« Indépendamment de raisons de force majeure (contraintes réelles propres à tel ou tel établissement obligeant à des adaptations ou décisions locales, susceptibles d'ailleurs de respecter parfois l'esprit des textes officiels, sinon la lettre), la pratique d'un soutien diffus s'est appuyée sur le désir de retrouver, pour les disciplines concernées, l'horaire tel qu'il existait avant la réforme. »

Les craintes de votre Rapporteur ont de solides raisons de ne pas être aujourd'hui encore dissipées. Au cours d'une enquête effectuée sur place dans de nombreux collèges, il a pu constater que le soutien était le plus souvent assuré par des « surnuméraires » polyvalents.

C'est une hérésie pédagogique que de confier cet enseignement à un autre maître, qui n'est pas toujours en relation avec le professeur principal.

Le Ministère s'est, semble-t-il, ému du problème puisqu'il a publié une nouvelle circulaire, le 19 juillet dernier, qui apporte des précisions dont on peut se demander, si elles ne traduisent pas l'aveu d'un échec tant le contenu paraît tomber sous le sens à l'ancien enseignant qu'est votre Rapporteur ; qu'on en juge :

La recherche du « *contact* » et la qualité du « *dialogue* » doivent être privilégiées. Pour aider ces élèves en difficulté, il est recommandé au professeur de diversifier « *le vocabulaire qu'il utilise, le rythme qu'il emploie* ».

On reste perplexe à l'idée que des comportements aussi élémentaires pour un pédagogue aient besoin d'être portés à sa connaissance par voie de circulaire ministérielle. Votre Rapporteur, cette année encore, n'est pas satisfait. Avec la commission des Affaires culturelles, il insiste pour que les professeurs principaux soient les mêmes qui se chargent du soutien afin de suivre correctement la progression des élèves.

Il demande également que les inspecteurs départementaux, accablés par des tâches administratives, puissent remplir leur rôle initial d'animation, de coordination et de surveillance.

Enfin, une enquête nationale doit être entreprise dès cette année, par établissement, pour que l'on soit en mesure d'apprécier clairement la situation. Les données dont on dispose aujourd'hui sont beaucoup trop fragmentaires et approximatives.

B. — *L'approfondissement ou l'Arlésienne de la réforme.*

Alors que depuis deux ans la Commission n'a cessé d'appeler l'attention du Ministère sur la nécessité de développer l'approfondissement en concomitance avec le soutien, force est de dire qu'il ne connaît qu'une mise en œuvre très limitée.

La circulaire du 19 juillet précitée ne laisse pas d'inquiéter puisqu'il y est dit que « *le temps du professeur doit être mesuré différemment dans le soutien et l'approfondissement* » ; ce qui signifie, en clair, que ce dernier vient subsidiairement après le soutien.

S'il est évident que l'attention des maîtres doit aller en priorité vers ceux des élèves qui connaissent des difficultés, il n'est pas acceptable que les plus âgés soient délaissés. L'époque n'est plus où l'on faisait l'école pour le « *premier de la classe* » — et c'est heureux — mais il ne faut pas que, par un curieux mouvement

pendulaire, l'on ne la fasse que pour les derniers. Les élèves les plus doués ne doivent pas être abandonnés à leur sort comme c'est plus fréquemment le cas. Ils doivent, comme leurs condisciples justiciables du soutien, bénéficier d'un encadrement correct. La circulaire semble sur ce point peu rassurante. Les élèves, pour approfondir leurs connaissances, pourront avoir recours au documentaliste du collège, tirer tout le profit possible des ressources du Centre de documentation et d'information (C.D.I.).

Ces instructions prennent un relief certain lorsqu'on lit la réponse faite à votre Rapporteur sur ces centres :

« On peut évaluer d'une manière globale à 3.756 le nombre de centres de documentation et d'information en 1979 pour un total de 7.568 établissements alors qu'en 1978 il y avait 3.518 centres de documentation et d'information. La part des établissements dotés d'un centre est donc passée de 47 % à 51 % d'une année à l'autre...

... 1.025 de ces centres de documentation et d'informatoin sont animés par du personnel auxiliaire ou du personnel à temps partiel. Il est proposé, pour les années à venir, d'accroître le nombre d'établissements dotés d'un centre de documentation et d'information complet en commençant par doter en personnel ceux qui ont déjà un fond de documentation. »

En d'autres termes, les élèves qui pourraient bénéficier de l'approfondissement n'en peuvent trouver les moyens que dans un collège sur deux. Autant dire que, le plus souvent, l'approfondissement se fait dans la rue.

A une époque où l'on se préoccupe des élèves en difficulté, il y a justice à se pencher aussi sur les meilleurs. La situation est par trop choquante pour que votre Rapporteur ne mette en garde le Ministère. En procédant à un nivellement par le bas de nos enseignements, il risque, à terme, de décapiter l'élite qui se trouve dans chaque classe d'âge. Notre système éducatif y perdra sa crédibilité et notre pays une partie de son potentiel intellectuel.

COUT DE LA RÉFORME DU SYSTÈME ÉDUCATIF

(Crédits en millions de francs courants.)

	1976		1977		1978		1979		1980 (Projet de budget)	
	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits
Développement de l'enseignement préscolaire :										
● emplois d'instituteurs ..	3.300	37,9	5.425	176,1	6.025	280,3	6.275	346,8	6.275	387
● transports scolaires	»	6,0	»	11,0	»	12,0	»	14,4	»	17
● crédits d'équipement (A.P.)	»	338,0	»	283,0	»	178,8	»	137,5	»	143
Enseignement élémentaire :										
● emplois de conseillers pédagogiques de circonscription pour la musique et le sport	70	0,9	130	4,5	180	9,0	240	12,5	240	14
Enseignement dans les collèges :										
● accueil des élèves et mise en place des actions de soutien et d'approfondissement	»	»	1.200	20,6	2.200	98,6	2.200	166,2	2.200	180
● suppression des filières : transformation d'emplois d'instituteurs spécialisés en emplois de P.E.G.C.	(9.000)	29,7	(13.000)	81,3	(17.000)	129,2	(22.660)	246,3	(22.660)	327
● enseignement de l'éducation manuelle et technique :										
— emplois d'enseignants	»	»	250	4,1	250	15,2	760	30,7	760	»
— matière d'œuvre	»	»	»	4,9	»	9,9	»	22,9	»	43
— formation des maîtres : créations d'emplois pour le remplacement des maîtres en stage	500	7,1	500	27,9	500	31,3	500	36,1	500	37

(Crédits en millions de francs courants.)

	1976		1977		1978		1979		1980 (Projet de budget)	
	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits	Emplois	Crédits
● enseignement des options technologiques :										
— formation des maîtres : créations d'emplois pour leur remplacement pendant la durée du stage	»	»	375	6,1	1.035	35,5	1.035	74,8	1.035	78
— construction d'ateliers (A.P.)	»	120,7	»	101,5	»	130,7	»	216,0	»	215
— équipement des ateliers (A.P.)	»	59,3	»	48,5	»	50,0	»	44,0	»	44
● enseignement des sciences physiques (crédit de matériel et de fonctionnement)	»	»	»	5,0	»	5,6	»	11,5	»	4
● fiches pédagogiques destinées aux enseignants .	»	»	»	0,9	»	1,0	»	(*)	»	(*)
● gratuité des manuels scolaires	»	»	»	132,1	»	144,5	»	143,4	»	143
Animation culturelle en milieu scolaire	»	4,7	»	7,6	»	8,1	»	10,0	»	12
Total (fonctionnement)	3.870	86,3	7.880	482,1	10.190	780,2	11.010	1.115,6	11.010	1.246
Total (équipement) ..	»	518,0	»	388,0	»	359,5	»	397,5	»	402

(*) Les crédits mobilisés pour l'élaboration des fiches pédagogiques ne peuvent être actuellement précisés pour les exercices 1979 et 1980.

III. — PROBLÈMES D'ACTUALITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF

1° LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL ENSEIGNANT

L'année qui vient de s'écouler aura été marquée par l'annonce de la réforme de la formation des instituteurs. Votre Rapporteur et votre commission des Affaires culturelles ne peuvent que saluer cette décision qu'ils avaient en vain réclamée au cours des dernières années. Après avoir eu longtemps le sentiment qu'ils prêchaient dans le désert, l'annonce de la réforme les conduit à penser qu'à force de rappels, l'autorité finit par s'inquiéter, réfléchir puis réagir.

C'est pourquoi la Commission persistera à réclamer que la politique du recrutement des maîtres du premier degré soit suivie dès que possible par celle des maîtres du second degré. Toute politique éducative digne de ce nom commence par une politique de recrutement des maîtres cohérente, où la qualité doit sans cesse prédominer les autres préoccupations.

A. — *La formation des maîtres du premier degré :* *un essai qu'il faut transformer.*

La réforme de la formation des instituteurs, annoncée le 26 avril dernier, a été présentée comme un moment historique par tous les commentateurs. Cette unanimité prouve combien elle était devenue nécessaire.

Quatre traits essentiels la caractérisent :

— *L'allongement de la formation à trois ans* (au lieu de deux actuellement) après le baccalauréat. L'engagement de servir l'Etat, et non plus l'enseignement public, pendant sept ans et non plus dix ans, n'interviendra qu'au terme de la troisième année et non à l'entrée à l'Ecole normale.

— *Les horaires et les programmes* seront remplacés par un système d'unités de formation (U.F.) conforme à une formation d'adultes.

— *La sanction des deux dernières années* s'effectuera par un D.E.U.G. (diplôme d'études universitaires générales). Une large part sera donnée aux activités physiques, artistiques, manuelles et socio-culturelles. Le certificat d'aptitude pédagogique (C.A.P.) sera passé pendant le troisième trimestre de la troisième année.

— *Les écoles normales départementales* devraient retrouver un second souffle en assurant, outre la formation des élèves instituteurs, la formation permanente des personnels enseignants et l'animation pédagogique « d'où diffuseraient l'innovation, l'expérimentation, la documentation », selon les termes employés par le Ministre.

Le 3 juillet suivant, un arrêté conjoint des ministres de l'Education et des Universités était publié définissant le contenu du D.E.U.G. mention « enseignement du premier degré ».

La durée totale des enseignements conduisant au D.E.U.G. ne devra pas être inférieure à sept cents heures ; un tiers au moins devra être dispensé par des enseignants universitaires titulaires : professeurs ou maîtres assistants. Sur les dix unités de formation, six seront obligatoires, et quatre optionnelles.

Bien que les informations sur ce point soient encore fragmentaires, les six unités obligatoires seraient : physiologie et psychologie de l'enfant ; doctrines et philosophies de l'éducation ; institutions politiques et administratives et environnement économique, social et culturel ; langue et littérature françaises ; mathématiques ; langues, littératures et civilisations étrangères. Les quatre unités optionnelles seront consacrées soit à l'approfondissement de certaines unités obligatoires, soit aux sciences expérimentales, à l'histoire-géographie, aux arts, à l'éducation physique. Pour les examens terminaux de chaque unité de formation, le président du jury sera un professeur ou un maître de conférences des universités.

Quelques problèmes restent encore en suspens :

— Quelles seront les universités qui passeront des conventions pour assurer la formation ?

Le ministre des Universités s'est borné à répondre qu'il s'agirait « *des meilleures* », mais la Commission attend toujours de savoir ce que signifie cette formule laconique et lapidaire. Le même Ministre s'est montré inquiet de l'obligation qu'auront certains professeurs de se déplacer vers des écoles normales l'hiver. Il y a là, en effet, un problème qu'il faudra résoudre.

— La formation sanctionnée par le D.E.U.G. donnera-t-elle la possibilité d'accéder ultérieurement à la licence puis à une formation supérieure poussée ?

Sans préjuger des décisions qui relèvent de l'autonomie des universités, il faut souhaiter que des équivalences ou des passerelles soient ménagées, au moins pour les meilleurs élèves-maîtres.

— Comment va s'opérer la revalorisation des carrières pour les maîtres recrutés d'après l'ancien système ? Votre Commission souhaite qu'une concertation soit engagée afin de résoudre ce problème en ménageant toujours la qualité par des actions de formation continue.

**B. — Les enseignants du deuxième cycle :
La politique du recrutement se fait toujours attendre.**

Avec une certaine vigueur, votre Rapporteur avait mis en garde le Ministère sur la situation du recrutement dans le second cycle.

Sans revenir sur l'exposé de l'an dernier, la Commission avait réclamé :

- que cesse le recrutement des maîtres auxiliaires ;
- que le nombre des postes mis au concours de recrutements « normaux », C.A.P.E.S. ou agrégation, progresse ;
- que le plan de titularisation des auxiliaires, qui s'achevait en 1979, ne soit pas reconduit.

Cette année, le paysage semble se modifier même si des doutes persistent.

Ainsi, en 1979, seulement 1.000 postes ont été offerts au concours de l'agrégation et 1.700 à celui du C.A.P.E.S.

Or, durant la même année, 3.915 maîtres auxiliaires ont été recrutés, et certains dans des disciplines où le nombre des postes aux concours de recrutement normaux se chiffrent à l'unité.

Toujours au cours de la même période de référence, 150 emplois de professeurs titulaires, certifiés ou P.E.G.C. ont été supprimés.

L'année qui s'achève n'aura donc été marquée par aucun changement notoire et le Ministère a persisté dans ses errements.

Pour les prochains mois, il semble que la situation soit plus encourageante, encore qu'il faille être prudent.

Après avoir longtemps nié qu'il existait une relation entre le recrutement d'auxiliaires et la baisse continue des postes mis aux concours de l'agrégation et du C.A.P.E.S., le Ministère a fini par se rendre à l'évidence.

Ainsi, au cours de la séance du 12 octobre 1979 de l'Assemblée nationale, M. le secrétaire d'Etat à l'Education, répondant à un député, a déclaré en substance :

« Il faut bien admettre qu'il est difficile de vouloir à la fois que le nombre de places mises aux concours de recrutement qui restent la voie d'accès normale à l'enseignement soit maintenu à un niveau suffisant et que, parallèlement, le recrutement des maîtres auxiliaires se perpétue. » (1)

Votre Rapporteur se félicite que l'évidence soit enfin admise. Il souhaite dès lors que toutes les conséquences soient tirées.

(1) J.O. A.N. 12 octobre 1979, p. 8200.

La première consiste à mettre un terme au recrutement par la voie de l'auxiliaariat. Il est choquant que la voie exceptionnelle d'accès à l'enseignement soit devenue la règle et que le droit commun de la fonction publique soit bafoué aussi continûment.

La seconde consiste à ne pas s'engager dans la politique de titularisation des auxiliaires massive et sans contrôle, opérée entre 1975 et 1979. S'il est vrai que l'intégration de certains de ces personnels pose un problème de justice et un problème humain, la politique en cette matière doit répondre à deux exigences :

— **contrôler soigneusement le niveau des auxiliaires avant de les intégrer, par exemple par le moyen d'un concours interne sélectif ;**

— **étaier sur plusieurs années ces intégrations pour ménager un nombre de postes suffisant aux concours externes.**

Il faut, en effet, avoir conscience que la faiblesse des postes aux concours risque d'écartier pour des années une génération entière des jeunes de la fonction enseignante, ce qui n'irait pas sans dommages pour l'enseignement et le système éducatif dans son entier.

Consciente de l'importance de l'enjeu, la Commission et son Rapporteur renouvellent leurs exigences et appellent à la définition, au cours des prochains mois, d'une politique cohérente et sélective du recrutement des maîtres du second degré.

2° LES RYTHMES SCOLAIRES :

LA BOUTEILLE A L'ENCRE

L'an dernier à la même époque, chacun était suspendu aux conclusions des travaux d'études confiés par le Ministère au Conseil économique et social sur le problème des rythmes scolaires.

L'avis, présenté le 10 janvier 1979, par le recteur Magnin avait été bien accueilli par le ministre de l'Education qui avait parlé d'un « *travail réaliste* », d'« *une démarche aussi prudente que méthodique* ». Ces appréciations élogieuses, l'approbation du rapport par le Conseil des ministres, laissaient penser que l'on était parvenu à la phase décisive. Or, quelles mesures furent prises au cours de l'année ? Un simple arrêté fixant la date de la prochaine rentrée scolaire et celles des petites vacances de l'année 1979-1980.

La montagne est restée immobile.

Et pourtant, ce n'était pas faute d'avoir réfléchi. De commissions d'études en groupes de travail, de rapports d'experts en avis, tout semblait mûr pour que des décisions soient prises. Pourquoi le Ministère s'est-il arrêté au bord du gué ?

Votre Rapporteur convient que le problème est complexe. Entre les exigences des parents qui fixent leurs vacances en fonction de considérations d'ordre professionnel, les transporteurs et les responsables de la circulation, obsédés par l'étalement, les hôteliers l'œil fixé sur leur plan de charge, les enseignants enfin qui n'acceptent pas que l'on entame un tant soit peu leurs vacances avant qu'ait été redéfini l'ensemble de leurs conditions de vie et de travail. Vraiment les données ne sont pas simples.

Et pourtant, une révision s'impose.

Comme l'a fort bien expliqué le recteur Magnin dans son rapport, les élèves français disposent de moins de trois cents demi-journées par an dans le secondaire pour accomplir un volume d'activités au moins égal à celui de leurs homologues étrangers. Les écoles sont fermées 210 jours par an, les collèges et lycées 225 jours, ce qui doit constituer un record mondial.

Aucun éducateur de bonne foi ne juge la situation saine, intelligente et sage.

Le temps de travail des élèves est mal réparti sur l'année comme sur les trimestres, sur les semaines et sur les journées. La coupure de vacances d'été est trop longue pour la plupart des élèves qui n'ont pas d'examen ou de concours jusqu'à la mi-juillet. Certains même connaissant leur orientation sont démobilisés dès le début de juin.

On peut se demander, dans ces conditions, ce qui a conduit le Ministère à ne prendre que des mesures sans franche portée et somme toute peu différentes des précédentes années.

Répondant à une question de votre Rapporteur, il lui a été indiqué que :

« L'arrêté du 22 mars 1979 a fixé les dates des vacances comme à l'accoutumée mais a posé, en outre, pour l'avenir, en son article 7, le principe de la déconcentration au niveau des recteurs, de l'établissement des calendriers scolaires, répondant ainsi aux orientations définies par le Conseil des ministres du 7 mars 1979.

« A partir des vacances d'été de l'année scolaire 1979-1980, chaque recteur devra arrêter, pour son académie, le calendrier de l'année scolaire, selon les modalités de mise en œuvre qui seront fixées par un arrêté ultérieur, devant paraître avant la fin de la présente année civile... »

Mais le Ministère prend le soin d'ajouter que les décisions n'interviendront qu'après de nouvelles concertations, locales cette fois-ci.

Pour ce qui concerne la réduction des vacances d'été à neuf semaines comme le préconisait le Conseil économique et social, la mise en œuvre n'est pas pour demain :

« Une hypothèse tendant à poser en des termes nouveaux, sur le plan annuel, la liaison entre le service des maîtres et les périodes d'activités des élèves et à dissocier éventuellement le premier des secondes a fait l'objet d'une vaste concertation entre le ministère de l'Éducation et ses partenaires habituels. Cette nouvelle organisation, qui aurait permis un allègement des horaires hebdomadaires et quotidiens des élèves sans

que soient négligées pour autant les conditions de travail des maîtres, aurait pu être adoptée si cette concertation avait traduit un consensus suffisant de la part de toutes les parties concernées. »

Votre Rapporteur est sensible à l'art de la litote que pratique non sans succès le Ministère lorsqu'il est dans l'embarras.

Il n'usera pas d'autant d'euphémismes pour réclamer, au nom de la Commission, que des **décisions soient enfin prises** qui règlent sinon définitivement les problèmes, mais tout au moins amorcent le règlement de ceux-ci. Les avertissements n'ont que trop duré, l'heure des décisions est venue.

3° L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES VIVANTES :

UN PROJET DE RÉFORME MAL ENGAGÉ ET INQUIÉTANT

Le projet de réforme de l'enseignement des langues vivantes annoncé le 17 avril dernier à Strasbourg par M. Jacques Pelletier, secrétaire d'Etat à l'occasion du congrès du Centre d'information et de recherche pour l'enseignement et l'emploi des langues (C.I. R.E.E.L.) a suscité flot de réactions dans les cercles les plus divers et votre Rapporteur ne saurait aborder l'examen du budget de l'éducation sans se faire l'écho de l'émotion justement ressentie au cours des derniers mois.

Sans doute, face au tollé, le Ministère a fait savoir qu'il ne s'engageait que dans des expériences et que la réforme, si elle intervient, ne serait appliquée qu'en 1982 ou 1983.

Ceci appelle une remarque liminaire, on ne prépare pas une réforme d'un enseignement sans consulter auparavant ceux qui auront pour tâche de l'appliquer, c'est-à-dire les inspecteurs généraux et les enseignants, et ceux qui en seront les « bénéficiaires », c'est-à-dire les élèves au travers des associations de parents.

Pour la clarté, rappelons que M. le Secrétaire d'Etat après avoir rappelé que « *les Français parlent mal les langues* », a ajouté que « *les élèves rechignent à l'apprentissage d'une seconde langue en quatrième* » et qu'« *il vaut mieux bien parler une langue qu'en baragouiner deux* ».

Après une période d'incertitudes, M. Pelletier a révélé ses intentions :

— faire passer de 3 à 5 heures hebdomadaires l'enseignement de la première langue en sixième et cinquième ;

— apprentissage renforcé de la seconde langue dans les lycées.

Ces expériences ayant lieu dans quatre collèges et quatre lycées.

— Stages intensifs d'acquisition et de perfectionnement linguistiques dans quatre G.R.E.T.A.

Par ailleurs des études ont été demandées à l'Inspection générale de l'instruction publique sur les expériences dans les cours moyens 1 et 2.

On peut s'interroger sur la nécessité d'avoir soulevé tant de polémiques pour mettre en place une expérimentation aussi limitée. Le seul mérite de cette affaire aura peut-être été de provoquer un débat.

Le 23 octobre 1979, à l'occasion d'une question orale avec débat, notre collègue Paul Séramy a fait une intervention remarquable qui reflète exactement dans ses orientations, comme dans ses conclusions, les positions de votre Rapporteur. Sans en rappeler l'intégralité (1), il souhaite présenter ici les passages les plus saillants :

Les horaires de l'enseignement des langues vivantes sont allés ces dernières années en s'amenuisant : la deuxième langue ne dispose plus que de quatre heures comme de mon temps, mais de trois heures. La réforme Haby a ramené, en sixième et en cinquième, à trois heures — au lieu de quatre précédemment — l'horaire des élèves qui ne relèvent pas d'un enseignement de soutien.

Un autre obstacle à l'acquisition des langues vivantes, c'est l'encombrement des classes imposé par les seuils de dédoublement. Enseigner une langue, c'est dialoguer. Or, il est humainement impossible de dialoguer avec quarante élèves en seconde et en première ou avec trente-cinq en terminale.

En résumé, s'agissant de cette première partie, il convient que vous proposiez : d'abord, des horaires suffisants, car parler, comme on l'a dit tout à l'heure, de sept ans d'études, c'est impressionnant. Or, mes chers collègues, cela fait au mieux 650 heures en tout, c'est-à-dire un peu plus de seize semaines à quarante heures. Qui donc se targuerait de réaliser en quelque autre domaine similaire une telle performance ? Ensuite, des maîtres qualifiés, alors que je connais certains certifiés d'allemand à qui l'on fait enseigner l'histoire et les travaux manuels. Puis des installations matérielles appropriées, des possibilités de formation permanente pour les maîtres et les élèves, avec obligation de séjours réguliers dans le pays dont on apprend la langue. Enfin, des coefficients convaincants au baccalauréat.

Je ne veux pas nier la part prise par l'anglais dans le monde d'aujourd'hui. Il faut le constater : cette langue est devenue plus qu'une langue parmi d'autres, c'est le langage universel, le moyen absolu de la communication.

Quiconque s'en écarte, l'ignore ou veut l'ignorer sera incapable de se brancher sur ce que Teilhard de Chardin appelait la « noosphère », ce réseau global, ce tissu spirituel qui se constitue autour de la planète. Or, si l'anglais est la langue véhiculaire universelle, les autres langues, singulièrement les langues européennes, ne sont pas pour autant des langues vernaculaires. Il ne faut pas ignorer la place de l'allemand dans de nombreux pays d'Europe, celle du portugais en Afrique et au Brésil, celle de l'espagnol dans toute l'Amérique latine et dans près de la moitié des Etats-Unis ; je ne parle pas de la place de l'arabe et du russe, tant la démonstration est aisée.

L'avenir est donc très certainement dans l'acquisition par l'individu de plusieurs langues. Cela passe — j'en suis bien conscient — par une reconstruction du système d'enseignement, qui passe, lui, monsieur le secrétaire d'Etat, par une remise en cause de certaines méthodes, mais aussi de ses finalités. Il comporte sans aucun doute des recyclages, des actions de formation continue, auxquelles — permettez-moi de n'en pas douter — les enseignants adhéreront avec joie si elles leur sont offertes.

(1) Cf. J.O. Débat Sénat 23 octobre 1979, p. 3431 et sq.

Trop souvent, on a entendu avancer que l'étude était inadaptée aux données du monde et qu'il fallait résolument envisager l'enseignement sous un angle utilitaire ; en d'autres termes, qu'il ne faudrait plus dégager de l'acquisition d'une langue que ce qui peut avoir une relation immédiate avec une application pratique.

Une telle approche est grave et elle est — je n'ai pas peur du mot — pernicieuse. Les langues étrangères — je dis « étrangères », mais l'expression « les langues autres » serait plus appropriée — disent autre chose que le français et autrement. Elles ouvrent d'autres horizons : la nouveauté des cultures, l'ingéniosité des tours de phrase, la musicalité des accents, la fascination de l'ailleurs.

Cantonner l'enseignement des langues dans son utilité, c'est le mutiler, c'est faire échapper l'individu à tout un pan de richesses intellectuelles insoupçonnées mais pourtant bien réelles.

Si un cours de langue peut avoir quelque chose de fastidieux — comme tout ce qui suppose un effort, d'ailleurs — qui peut nier l'apport de sensibilité d'un individu lorsqu'il se laisse impliquer dans sa langue d'origine par Henry James, par Schiller, par Graham Greene ou par Lorca ? Une langue n'est pas un jargon de chercheurs ou de technocrates ; c'est la somme des phonèmes, des accents, des tours, des sons porteurs du rêve et ouvrant sur l'insolite.

Une langue, pour qui sait la lire, la dire ou la chanter, c'est le réveil de l'émoi. Nul ne doit en démunir l'enseignement, à peine d'annihiler ce qui doit rester d'humanisme dans notre patrimoine culturel.

Les langues étrangères et leur enseignement constituent une chose trop grave pour qu'ils puissent être réformés légèrement. Dans une assemblée comme la nôtre — vous la connaissez bien — nous n'aimons pas que des « réformes-gadget » soient lancées ; elles nous paraissent entachées de l'absence de profondeur d'analyse et votre souci d'engager un débat *a posteriori* ne corrige pas l'erreur de départ.



Votre Commission veillera à ce qu'au cours des prochains mois la réforme, si réforme il y a, respecte :

— un enseignement des langues qui sauvegarde la part d'humanisme sans laquelle il n'est de bonne formation ;

— des moyens appropriés au plan matériel, comme à celui de la formation des maîtres ;

— le maintien de l'option de la deuxième langue en classe de quatrième ;

— le maintien des seuils d'ouverture à 15 élèves pour l'anglais et l'allemand et 8 pour les autres langues ;

— le respect de la diversification des langues enseignées autres que l'anglais.

CONCLUSION

L'examen des masses budgétaires a quelque chose d'académique après le rapide survol auquel votre Rapporteur s'est livré dans son rapport.

Il traduit, néanmoins, les axes de la politique du Ministère dans maints domaines à commencer par la mise en place de la réforme du système éducatif.

Votre Rapporteur avait, lors de l'examen du projet devenu la loi du 11 juillet 1975, appelé l'attention du Ministre, M. Haby, sur le coût très élevé de ces dispositions. Il n'avait pas manqué alors de le mettre en garde sur les risques d'échec si les mesures liées à son financement n'intervenaient pas. L'honnêteté commande de dire qu'on a voulu aller trop loin trop vite.

Les « assouplissements » pris l'an dernier dans l'application de la réforme suffisent par eux-mêmes à démontrer que les responsables du ministère de l'Education commencent à prendre conscience du problème.

Votre Commission n'a pas attendu cette échéance pour conforter son scepticisme. Elle pense en particulier qu'on a mis la charrue avant les bœufs en n'organisant pas tout de suite la refonte des systèmes de formation des maîtres, unique préalable pour permettre aux élèves de recevoir un minimum de formation de qualité avant d'accéder au collège.

La réforme de la formation des instituteurs est engagée. Votre Commission s'en félicite. Elle attend à présent celle non moins nécessaire des maîtres du second cycle. Ce n'est qu'une fois que ces conditions seront remplies que l'on pourra agir efficacement à l'intérieur du système éducatif.

Après avoir eu longtemps le sentiment que votre Commission n'était pas entendue, il semble aujourd'hui que le Ministère se montre plus réceptif à ses observations :

— la priorité aux actions qualitatives dans le recrutement et la formation des personnels ;

- la prise en compte de certaines réalités avant la mise en place effective de la réforme du système éducatif ;
- l'accroissement des crédits d'investissement ;
- l'engagement d'ouvrir une réflexion sur la réforme du recrutement des enseignants du second cycle et l'enseignement des langues vivantes.

Cette progression des esprits la conduit à donner, à la demande de son Rapporteur, *un avis favorable* à l'adoption des crédits du ministère de l'Education pour 1980.

IV. — EXAMEN EN COMMISSION

1° Audition du ministre et du secrétaire d'Etat à l'Education.

Réunie sous la présidence de *M. Léon Eeckhoutte*, son président, la commission sénatoriale des Affaires culturelles a entendu sur le projet de budget de l'Education pour 1980 *M. Christian Beullac*, ministre de l'Education, et *M. Jacques Pelletier*, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education, en présence de *M. Charles Allières*, rapporteur spécial de la commission des Finances.

Que le budget (89 milliards de francs) progresse de 10 % malgré la baisse démographique, a souligné le Ministre, indique assez que le Gouvernement place l'amélioration de la qualité des enseignements au premier rang de ses priorités.

Après avoir dressé un bilan de la rentrée scolaire de 1979 en montrant qu'elle s'est effectuée dans de bonnes conditions, *M. Christian Beullac* a présenté les grandes masses des dotations pour 1980.

Le Ministre a souligné que les crédits d'investissement augmentaient de 20 % si l'on tenait compte des crédits alloués au titre du soutien à l'économie. Il a précisé qu'au total 3.600 emplois d'enseignants « sur le terrain » étaient créés (dont 900 dès la rentrée de cette année). Présentant les orientations majeures de sa politique, *M. Christian Beullac* a insisté tout d'abord sur la nécessité pour l'enseignement de manifester sa volonté de sérieux, aussi bien dans la maîtrise des nouvelles connaissances, dans l'épanouissement des jeunes que dans le choix et la formation des maîtres.

Le Ministre a ensuite déclaré que l'école devait s'ouvrir au monde, en particulier à celui de l'économie. Les stages en entreprises des enseignants et des élèves seront développés ainsi que l'éducation artistique et l'initiation à l'informatique.

M. Christian Beullac a jugé indispensable de développer la « communauté scolaire » des enseignants, parents et élèves.

En conclusion, le Ministre s'est déclaré doublement fidèle à la loi du 11 juillet 1975, en notant que son action favorisait l'égalisation des chances et assurait la modernisation du système éducatif.

M. Jacques Pelletier, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education, a exposé les problèmes intéressant les trois domaines qui relèvent de sa compétence.

Sur la déconcentration, il a indiqué qu'il avait pris les mesures nécessaires pour accorder plus de pouvoirs aux inspecteurs d'académie et plus d'autonomie aux chefs et conseils d'établissements.

Sur le plan international, le Secrétaire d'Etat a indiqué que le budget des écoles françaises et que le montant des bourses étaient accrus. L'enseignement des langues étrangères était l'objet d'expériences étalées sur deux ans.

Les conclusions permettront de mettre au point les méthodes pour renforcer l'étude de ces langues.

M. Pelletier a indiqué que les classes bilingues apparaissaient particulièrement nécessaires dans les écoles fréquentées par les enfants d'immigrés. En outre, le nombre d'heures de langues étrangères doit être renforcé dans les lycées techniques et professionnels.

Le Secrétaire d'Etat a insisté enfin sur le fait que les crédits d'investissement recommençaient à croître : compte tenu des mesures de soutien récemment décidées, le budget correspondant augmente de 21 %.

Pour aider les régions à résoudre leurs difficultés dans l'instruction des dossiers et accélérer les procédures, le Ministère a décidé de financer l'étude des dossiers techniques de construction.

Au sujet de la construction des collèges, la maîtrise d'ouvrage sera confiée, dès janvier 1981, aux communes et aux syndicats de communes: la subvention sera calculée le jour du commencement effectif des travaux : enfin, la déconcentration des crédits au niveau régional s'achève. C'est désormais le préfet de région, en accord avec le recteur, qui établit leur programmation.

Un large débat a suivi ces deux exposés. *Le Président Eeckhoutte* a déploré que la suppression des redoublements et des filières ait entraîné une « égalisation par la base ». Nombre d'élèves entrent en sixième sans maîtriser le calcul, la lecture et l'écriture. Il est urgent de développer les enseignements de soutien, ainsi que ceux d'approfondissement. Le Président s'est demandé si les filières n'étaient pas sur le point d'être reconstituées clandestinement. Il a ensuite regretté le trop petit nombre de postes offerts au concours du C.A.P.E.S. et d'agrégation.

M. Chauvin, rapporteur pour avis, a exprimé la crainte de voir un système éducatif mal adapté « former des délinquants, des caractériels et des contestataires ». Il a déploré que nombre d'ateliers aux équipements coûteux soient sous-employés. Il s'est interrogé sur la qualification de certains instituteurs devenus P.E.G.C.

Le ministre de l'Education s'est déclaré ferme partisan du collège unique institué par la loi de 1975. Dans un pays tel que le nôtre, trop souvent tenté par la division, il est indispensable que

l'école soit le lieu où la population acquiert un minimum de cohésion et de solidarité. Le collège unique enseigne, à l'âge le plus propice, l'apprentissage de la vie en société. Cependant, l'application de la loi se heurte à certaines difficultés puisqu'elle requiert un changement des mentalités et des méthodes.

Les maîtres n'ont pas été formés jusqu'à présent à diriger une classe « hétérogène » où « chaque élève marche à son rythme propre ».

Dès 1980, le Ministère mettra l'accent sur une meilleure formation des certifiés et des P.E.G.C.

Le Ministre a évoqué le problème des redoublements et indiqué quelques « pistes de recherche » pour le résoudre.

Puisque la période la plus favorable pour apprendre à lire se situe entre cinq et huit ans, ne faudrait-il pas que les redoublements aient lieu plutôt en fin de C.E. 1 ?

Le Ministre s'est également demandé s'il convient de laisser l'instituteur seul responsable du passage des élèves en sixième. Pour rendre cette tâche moins « héroïque », il conviendrait d'instituer un dialogue entre les instituteurs et les professeurs de collège.

M. Beullac a considéré que les enseignements de soutien commençaient à donner satisfaction. Il faut maintenant développer l'approfondissement sinon le système du collège unique risque de tarir des élites issues de tous les milieux.

L'opposition des enseignants au collège unique a pratiquement cessé et le Ministère est en mesure de leur accorder plus d'autonomie.

Le Ministre a ensuite insisté sur ce qu'il considère comme le problème capital de son département ministériel : l'intégration massive de maîtres auxiliaires et le déséquilibre de la « pyramide des âges ». Il est difficile, à la fois, de titulariser les maîtres qui enseignent depuis nombre d'années et d'augmenter le nombre de postes offerts au concours du C.A.P.E.S. et de l'agrégation.

Le Ministre a indiqué que le manque de souplesse dans la mobilité des titulaires entraînait le recrutement de maîtres auxiliaires. Dans le corps enseignant, la pyramide des âges est particulièrement défavorable. L'allongement à seize ans de la scolarité obligatoire, la poussée démographique et la réduction du temps de travail des enseignants ont entraîné un recrutement massif. Les tranches d'âge cinquante à soixante ans sont extrêmement réduites à la différence des tranches d'âge de trente à trente-cinq ans.

Il arrivera une époque où malgré tout l'effort accompli en matière de formation continue pour améliorer la qualité, les départs

massifs à la retraite contraindront le Ministère à un recrutement trop rapide, ce qui à nouveau menacera la qualité. Le Ministre a évoqué plusieurs moyens de régulariser la pyramide des âges, la formation continue hors du Ministère par exemple ou le travail à mi-temps de certains enseignants.

M. Chauvin a jugé très judicieuse l'idée de situer les redoublements de préférence en fin de C.E. 1. Certains enfants n'auront jamais les aptitudes indispensables pour entrer en sixième. Le Ministre a évoqué en réponse l'idée de structures d'accueil pour enfants de quatorze ans ayant redoublé deux fois et qui auront des difficultés à entrer dans le collège unique.

M. Beullac a insisté aussi sur l'effort que doivent accomplir les enseignants pour s'adapter à la direction d'une classe hétérogène.

M. Chauvin a regretté que les enseignements de soutien soient souvent assurés par des professeurs surnuméraires polyvalents. Le Ministre a répondu que cet enseignement doit être exercé par le spécialiste de la matière. Il a reconnu que ces enseignants n'étaient pas suffisamment formés.

M. Chauvin se félicite de l'allégement des procédures administratives en matière de construction scolaire et rappelle que le groupe de travail institué par la Commission après l'incendie du C.E.S. Pailleron avait dans ses conclusions recommandé de confier la maîtrise d'ouvrage des C.E.S. aux communes.

Mme Luc a souligné que l'amélioration de la qualité du système éducatif passait par les classes maternelles où les enfants font leurs premiers apprentissages. Encore faut-il que ces classes ne soient pas surchargées. Les effectifs sont également excessifs dans les C.E.S. et les lycées. *Mme Luc* a déploré le trop petit nombre de maîtres auxiliaires intégrés ainsi que celui des instituteurs chargés des remplacements. Elle s'est élevée contre la suppression des stages de perfectionnement dans certaines écoles normales du Val-de-Marne et regretté que ces écoles ne reçoivent pas les moyens de fonctionner à plein. *Mme Luc* a évoqué l'idée que l'indemnité de logement versée aux instituteurs, payée par les communes, soit remboursée par l'Etat. Elle a demandé au Ministre des précisions sur les mécanismes d'orientation à la fin de la classe de seconde. Elle l'a interrogé également sur la lutte contre la drogue dans les collèges.

M. Hubert Martin a demandé quelles actions le Ministère pourrait entreprendre pour que dans les colloques internationaux les Français s'expriment en français et présentent leurs communications dans leur langue nationale. Il a évoqué en outre les critiques à l'enseignement de l'histoire.

Mme Brigitte Gros a considéré que l'école devait s'ouvrir davantage aux parents. Ces derniers doivent être associés aux dialogues

entre instituteurs et maîtres du collège. Trop souvent, au niveau du collège, les enseignants décident sans consulter les parents. Elle a d'autre part insisté sur le pourcentage important des enfants qui quittent le collège avant l'âge de seize ans et travaillent dans des conditions irrégulières. Cette fuite devant l'école étant due selon elle à l'envie qu'ont les jeunes d'entrer le plus rapidement possible dans la vie active. L'enseignement en alternance est un moyen d'apporter une solution au problème.

M. Charles Durand a fait état de la situation telle qu'il l'analysait dans sa région où pour une classe élémentaire de 15 à 16 élèves, on peut en compter 1 à 3 qui ont de très bonnes capacités, une dizaine qui sont moyens et 2 ou 3 qui sont nettement incapables d'assimiler les connaissances qu'on leur inculque, incapacité dont ils souffriront jusqu'à leur départ de l'enseignement secondaire, qui est pour eux une délivrance.

Il a insisté auprès du Ministre pour qu'on ne recommence pas l'expérience malheureuse des classes de transition.

M. Alliès a demandé que l'on donne une préférence à l'enseignement technologique court et long, et *M. Séramy* a demandé comment pourrait se développer la démocratisation dans l'enseignement secondaire puisque c'est de ce qui se passe à ce niveau que dépend le degré de démocratisation à celui de l'enseignement supérieur. Comme l'a déclaré devant la Commission le ministre des Universités, *Mme Saunier-Séité*.

M. Habert a demandé comment s'effectuait le choix des livres d'histoire. Il a réclamé que se fasse le partage des responsabilités entre le ministère de l'Éducation et celui des Affaires étrangères pour ce qui concerne les écoles à l'étranger.

Enfin, il a évoqué les perturbations du téléenseignement, en particulier les difficultés qu'a connues le centre de Vanves.

M. Fontaine a attiré l'attention du Ministre sur les affectations extrêmement tardives des professeurs, qui rendent leur installation très compliquée, et qui sont de nature à perturber leur vie familiale.

M. Ruet, enfin, a évoqué l'insuffisance de l'éducation physique à l'école élémentaire.

En réponse aux différents intervenants, *M. Beullac* a d'abord précisé que le problème de l'indemnité de logement des instituteurs serait discuté lors de l'examen du titre II de la loi sur les collectivités locales.

Pour ce qui concerne la qualité de l'enseignement dans les maternelles, toutes les études faites sur ce sujet montrent qu'il n'y a pas de corrélation entre le nombre des enfants dont l'institutrice

est chargée et les résultats qu'on obtient. Ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'il ne faille pas profiter de la chute démographique pour améliorer le taux d'encadrement.

Le Ministre a réaffirmé la priorité donnée aux collèges en raison même de la difficulté de diriger une classe par définition hétérogène. C'est là que les effectifs doivent être réduits.

Pour ce qui concerne les lycées dont les effectifs par classe sont très différents pour des établissements situés à quelques kilomètres de distance, variation qui va dans certains cas de 16 à 39 élèves par classe, ce n'est pas une erreur pédagogique que d'admettre des effectifs de 40 à 45 élèves. En tout état de cause, on peut se demander si la carte scolaire ne devrait pas être modifiée pour remédier aux disparités des taux d'encadrement.

Le Ministre a également précisé sa conception des stages en entreprises. Pour lui, le fait que nombre de jeunes quittent l'enseignement sans formation professionnelle est grave à la fois sur le plan de la justice et sur le plan national, c'est-à-dire au regard de la capacité de concurrence de notre économie. L'une des principales raisons de ces départs sans formation est le désir des enfants d'entrer dans la « vraie vie », c'est-à-dire celle des adultes. Il ne s'agit en aucune façon de donner une main-d'œuvre gratuite au patronat, mais bien plutôt de donner aux enfants la possibilité de trouver auprès de leurs « tuteurs », ouvriers qualifiés, P 1, P 2, P 3, de nouvelles motivations à revenir à l'école pour y trouver les données théoriques nécessaires à l'apprentissage d'un vrai métier. Ceci suppose une concertation entre les professeurs de l'enseignement technique et les tuteurs, les enseignants conservant la responsabilité des enfants et pouvant arrêter le stage lorsque celui-ci ne présenterait plus les garanties nécessaires.

Au surplus, une convention, signée par les chefs d'établissements avec les chefs d'entreprise, définit le cadre de ces stages qui doivent permettre une alternance entre les études pratiques et les études scolaires. La mise en place de ce système, qui implique un changement de mentalité et qui concerne actuellement les lycées d'enseignement professionnel, doit être prudente, elle concerne cette année 20.000 jeunes, le but étant d'arriver à 400.000. A ce moment des problèmes de construction de lycées et de recrutement et de formation des maîtres se poseront.

Pour les enfants qui ont choisi de rester dans l'enseignement général, il faudra trouver un système qui les mette en contact avec la vie avant la fin de la troisième, mais l'ampleur du problème est considérable étant donné les effectifs de l'enseignement général.

M. Beullac a souligné que ses actions pour l'année scolaire 1979-1980 devraient amorcer le développement de la télévision et de la télématique.

Il a également indiqué qu'il fallait reporter l'orientation quasi définitive, qui se situe actuellement à la fin de la troisième, à la fin de la seconde, ceci ne signifiant pas qu'il n'y aura pas un certain choix à la fin de la troisième.

La valorisation de l'enseignement technique, qui est une priorité, a pour condition la redécouverte par les enseignants mêmes, grâce à des stages en entreprises, des conditions réelles de la vie économique. Lorsque les enseignants connaîtront mieux l'entreprise, cellule de base de la production, ils seront davantage enclins à orienter eux-mêmes vers la technique, si cela est opportun, les enfants qui leur sont confiés.

Pour ce qui concerne la lutte contre la drogue, il conviendrait d'organiser un système de soutien aux enfants, ce qui suppose une coopération entre les enseignants, les médecins, les parents, la police, dont il ne faut pas méconnaître le rôle de prévention, et la justice.

Le Ministre a terminé son intervention en soulignant que le pourcentage d'augmentation du budget de l'Education, soit 10 %, devait s'apprécier sans doute par rapport à l'augmentation moyenne du budget de l'Etat (14 %), mais à condition de tenir compte des postes budgétaires qui ont subi une très forte augmentation, en raison de la situation économique actuelle (aide au logement + 50 %, ministère du Travail + 60 %, dette publique + 35 %). Ce sont ces augmentations massives qui font monter l'augmentation moyenne à 14 %. L'Education reste donc une priorité nationale.

*
**

2° Examen du rapport par la Commission.

Le mercredi 21 novembre 1979, sous la présidence de son Président, *M. Léon Eeckhoutte*, la Commission a procédé à l'audition du *Président Chauvin*, rapporteur pour avis des crédits du Ministère de l'Education.

Après qu'il eut exposé les grandes orientations du projet de budget, il aborda l'examen de la politique générale de ce Ministère :

— la mise en place du système éducatif s'assouplit en raison de difficultés liées à l'hétérogénéité des élèves issus de l'enseignement primaire ;

— la formation des maîtres du premier degré répond pleinement aux vœux exprimés depuis des années par la Commission. Elle doit normalement être accompagnée d'une politique du recrutement du personnel du second degré cohérente et de qualité ;

— les rythmes scolaires malgré des études préliminaires nombreuses et variées doivent être solutionnés d'urgence ;

— la réforme des langues étrangères, malencontreusement annoncée, doit être approfondie et tenir compte des impératifs de qualité.

Au cours de la discussion générale, *le Président Eeckhoutte* s'est inquiété de la répartition des crédits d'équipement entre les différentes régions, a stigmatisé la dérive que connaît l'enseignement de l'histoire et déploré que les meilleurs professeurs quittent l'enseignement.

M. Vérillon a déploré les carences du Ministère dans le financement des constructions scolaires du second degré. Il en résulte un transfert de charges considérable de l'Etat vers les régions, dont les budgets se trouvent ainsi gravement obérés.

M. Caldaguès a réclamé que l'enseignement de l'histoire soit dispensé en respectant l'évolution des structures mentales des élèves. La conceptualisation est un bon exercice mais il ne peut être maîtrisé que sur des bases sérieuses où la chronologie trouve sa part. *M. Hubert Martin* a estimé que l'enseignement de l'histoire tel qu'il existe aujourd'hui est préjudiciable aux enfants et au pays. Ceci est d'autant moins acceptable que les Français témoignent d'un goût prononcé pour l'histoire.

M. Gouteyron considère que le budget de l'Education marque l'expression d'une politique. Il a mis en garde la Commission lorsque celle-ci exprime ses critiques envers la réforme du système éducatif. Il s'est

déclaré fermement attaché à « l'égalisation progressive des chances » et a invité ses collègues à ne pas remettre en cause des objectifs fixés il y a plus de vingt ans.

Ce n'est pas l'avis de *M. Charles Durand* qui a plaidé en faveur du rétablissement de l'examen d'entrée en 6^e et du certificat d'études primaires.

Mme Luc a exposé ses griefs contre la politique du pouvoir en matière d'éducation. Aux effectifs nombreux des lycées et des collèges, il faut ajouter des carences dans le remplacement des maîtres surtout en région parisienne, l'insuffisante participation de l'Etat aux constructions des lycées et des C.E.S., la suppression de 2.200 postes de surveillant qui ne va pas dans le sens d'une lutte contre le climat délétère de certains établissements. La loi sur le transfert des responsabilités aux collectivités locales devrait être l'occasion d'une réflexion approfondie.

Après avoir répondu à certains intervenants, *M. Chauvin* a invité la Commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits, ce qu'elle fit.