

N° 89

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le
projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME IV

EDUCATION

Par M. Adolphe CHAUVIN.

Sénateur.

1. Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Henri Caillaud, Michel Miraudot, Jean Sauvage, Charles Pasqua, vice-présidents ; Pierre Bouneau, Jacques Habert, Paul Séramy, Maurice Verillon, secrétaires ; Jean de Bagneux, René Billeres, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Philippe de Bourgoing, Jacques Boyer-Andrivet, Michel Caldaguès, Gabriel Calmels, Jacques Carat, Adolphe Chauvin, Charles Durand, Charles Ferrant, Maurice Fontaine, Louis de la Forest, Claude Fuzier, Mme Brigitte Gros, MM. Bernard Hugo, Robert Lacoste, Christian de la Malène, Mme Hélène Luc, MM. Kieber Malécot, James Marson, Hubert Martin, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papiho, Guy Pascaud, Pierre Petit, Maurice Pic, Roland Ruet, Guy Schmaus, Franck Serusetat, Georges Spénale, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Frédéric Wirth.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : 5^e législ. : 3120 et annexes, 3331 tomes I à III et annexes 14 et 15, 3148 (tome VII) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 12) - 1977-1978

Lois de finances. — Education — Enseignement préscolaire — Enseignement élémentaire — Enseignement secondaire.

SOMMAIRE

| | Pages. |
|---|--------|
| Introduction | 3 |
| PREMIERE PARTIE | |
| Les caractères du projet de budget pour 1978..... | 9 |
| L'enseignement préscolaire | 18 |
| L'enseignement élémentaire..... | 24 |
| L'enseignement secondaire..... | 32 |
| Les résultats du système éducatif..... | 41 |
| DEUXIEME PARTIE | |
| Audition du Ministre de l'Education..... | 47 |
| Examen en commission..... | 53 |
| Annexe | 55 |

INTRODUCTION

Le budget total du Ministère de l'Éducation s'élèvera, en 1978, à 69 718.9 millions de francs, soit une augmentation de 19.8 % par rapport à celui de 1977. Si l'on retranche les pensions civiles, inscrites au budget des charges communes, les moyens réels du Ministère pour 1978 seront de 63 011.1 millions de francs, soit une augmentation de 14.5 % par rapport à 1977.

L'augmentation globale de 8 005.3 millions de francs correspond à une augmentation des dépenses ordinaires et à une baisse sensible des dépenses d'investissement.

Les dépenses de personnel toujours en augmentation croissante représentent près de 89.7 % du budget, celles de fonctionnement 4,1 % ; 5.8 % sont consacrées aux interventions, et 4.4 % aux investissements.

Le projet de budget 1978 du Ministère de l'Éducation dont la progression demeure notable dans le contexte de rigueur budgétaire actuelle est surtout orienté vers le financement de mesures liées à la poursuite de la mise en œuvre de la réforme du système éducatif, à la réalisation des programmes d'action prioritaire du VII^e Plan, enfin à la prise en charge de certaines catégories comme les handicapés et les apprentis.

Le projet de budget 1978 et l'application de la réforme du système éducatif.

Au titre de la mise en œuvre de la loi du 11 juillet 1975, on relève que l'enseignement préscolaire bénéficiera en 1978 de moyens nouveaux pour la création et l'aménagement de classes maternelles dont le montant prévisionnel s'élève à 170.8 millions de francs d'autorisations de programme.

200 emplois nouveaux seront créés bien qu'il soit prévu une diminution des effectifs de l'enseignement préscolaire à la rentrée 1978 (— 62 000 élèves) en raison de la chute de la démographie amorcée dans les années 1973, 1974.

D'autre part, pour la mise en place dans les collèges des ateliers nécessaires à l'enseignement des disciplines technologiques, un crédit de 180,7 millions de francs (150 millions de francs en 1977) a été prévu. Il doit permettre la construction et l'équipement de 350 à 400 ateliers qui s'ajouteront aux ateliers réalisés dans les constructions nouvelles.

Pour le fonctionnement des établissements, une progression du crédit-élève de 3 à 5 % est prévue ainsi que 5 millions de francs de mesures nouvelles pour l'achat des matériels nécessaires à l'enseignement de l'éducation manuelle en classes de sixième et de cinquième.

La formation des maîtres au cours de l'année scolaire 1977-1978 sera organisée, notamment par des actions de perfectionnement, en vue de faciliter la mise en œuvre de la réforme dans les classes de cinquième à la rentrée 1978 de même nature que les actions organisées en 1976-1977 pour les maîtres des classes de sixième.

Par ailleurs, pour la formation des maîtres appelés à enseigner la technologie dans les classes de quatrième et troisième à partir de la rentrée 1979, le projet de budget prévoit la création de 1 035 emplois dont 375 par reconduction du collectif devant permettre le remplacement des enseignants pendant la durée de leur stage.

La réalisation des programmes d'action du VII^e Plan.

Les tableaux suivants indiquent les moyens inscrits au projet de budget 1978 pour l'application du VII^e Plan et la comparaison avec les années 1976 et 1977.

Tableau récapitulatif des dotations budgétaires affectées aux programmes d'action prioritaire.
(En millions de francs courants.)

| Fonctionnement. | 1976 | | 1977 | | 1978 | |
|--|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | Dont MN. | | Dont MN. | | Dont MN. | |
| PAP n 10. — Renforcer l'action publique pour l'emploi : | | | | | | |
| Répertoire français des emplois (CEREQ) | 2,2 | — 0,1 | 2,5 | 0,3 | 2,5 | 0,3 |
| PAP n 13. — Améliorer l'égalité des chances par l'éducation et la culture | | | | | | |
| 1. — Enseignement préélémentaire : | | | | | | |
| Traitement des enseignants (Nombre d'emplois affectés) | 2 511,4 | 24 | 2 996,9 | 13 | 3 378,1 | 2,8 |
| Transports scolaires | 6 | 3,5 | 11 | 5 | 12 | 1 |
| Allocation de scolarité | 84,2 | 4,2 | 84,1 | — 0,1 | 84,1 | 0 |
| 2. — Enseignement de la technologie dans les collèges : | | | | | | |
| Traitement des enseignants (Nombre d'emplois créés) | | | | 4 | | |
| Formation des enseignants (Nombre d'emplois créés) | 395,6 | 6,3 | 457,2 | (250) | 553,4 | 11,6 |
| Crédits pour l'achat de matières d'œuvre | | (500) | 4,9 | 4,9 | 9,9 | 5 |
| 3. — Animation culturelle en milieu scolaire | 4,3 | 0,2 | 7,5 | 3,4 | 8,1 | 0,6 |
| Total PAP n 13 | 3 001,5 | 38,2 | 3 561,6 | 35,5 | 4 045,6 | 21 |
| PAP n 20. — Renforcer la sécurité routière | 1,6 | | 1,7 | 0,1 | 1,7 | |
| Total dotations de fonctionnement | 3 005,3 | 38,1 | 3 565,8 | 35,9 | 4 049,8 | 21,3 |

| | 1976 | 1977 | 1978 |
|--|--------------------|----------------|----------------|
| <i>Equipement.</i> | | | |
| PAP n° 13. — Améliorer l'égalité des chances par l'éducation et la culture. | | | |
| 1 Enseignement préélémentaire. | | | |
| Construction et aménagement de classes maternelles | (1) 338 | 238 | 170,8 |
| 2 Enseignement de la technologie dans les collèges. | | | |
| Construction d'ateliers complémentaires. | | | |
| Construction | (2) 120,7 | 101,5 | 130 |
| Equipement en matériel | (2) 59,3 | 48,5 | 50 |
| Total PAP n° 13 | 518 | 388 | 351,5 |
| PAP n° 21. — Mieux vivre dans la ville. | | | |
| Constructions scolaires (1 degré et 1 cycle du second degré) | 113,3 | 92,3 | 109,6 |
| Total Equipement | (3) 631,3 | 480,3 | 461,1 |
| Total des dotations pour l'ensemble des programmes d'action prioritaire. | (3) 3 636,6 | 4 046,1 | 4 510,9 |
| 1. Dont 500 millions de francs au titre du plan de soutien à l'économie (loi de finances rectificative pour 1975). 2. Plan de soutien à l'économie. 3. Dont 230 millions de francs au titre du plan de soutien à l'économie. | | | |

On relève que les dotations inscrites au titre de l'amélioration de l'égalité des chances par l'éducation et par l'emploi entraîneront la création de 860 emplois qui portent ainsi le niveau des créations directement liées à l'application du Plan à 7 118 emplois, dont 2 000 pour la titularisation d'instituteurs remplaçants. En revanche, la stagnation, voire la baisse des dotations au titre de l'équipement, peuvent faire craindre dans l'immédiat des difficultés pour la construction de nouveaux établissements et l'entretien du patrimoine existant.

L'action en faveur des handicapés et des apprentis.

Pour l'application de la loi du 30 juin 1975, qui prévoit que l'Etat supporte les dépenses d'enseignement des jeunes handicapés, un crédit de 175 millions de francs est ouvert au budget permettant la prise en charge de 2 800 enseignants soit au titre de l'enseignement public, soit au titre de l'enseignement privé par voie de contrats prévus par la loi du 31 décembre 1959. Cette mesure permettra de prendre en charge, sur le budget de l'Education, la scolarisation d'environ 36 000 élèves handicapés, s'ajoutant aux 312 000 déjà accueillis dans l'enseignement public.

D'autre part, pour l'apprentissage, l'effort budgétaire portera simultanément dans trois directions.

Pour le fonctionnement des centres de formation d'apprentis, l'inscription budgétaire atteindra 310 millions de francs.

La valorisation de la qualité de formateur des maîtres d'apprentissage sera assurée, consécutivement, à la réforme législative des concours financiers et à la création d'une prime servie aux maîtres d'apprentissage. L'inscription d'une mesure nouvelle de 170 millions de francs, qui s'ajouteront aux crédits ouverts au titre des anciens concours financiers (207 millions de francs), est prévue pour 1978.

Enfin, l'amélioration de l'encadrement administratif de l'apprentissage et du suivi pédagogique des apprentis sera maintenue.

Les moyens de l'inspection d'apprentissage seront renforcés, d'une part, par un doublement des crédits de vacation qui permettent d'associer directement les professionnels et, d'autre part, par une augmentation importante des emplois disponibles. En effet, parmi les emplois créés à la rentrée de 1978, 42 le seront à ce titre, ce qui portera les effectifs d'inspecteurs de 110 à 140 et améliorera leurs moyens de secrétariat.

PREMIERE PARTIE

LES CARACTERES DU PROJET DE BUDGET POUR 1978

I. — Les masses budgétaires.

Le budget du Ministère de l'Education s'élèvera en 1978 à 69 718,4 millions de francs, soit une augmentation de 19,8 % par rapport à celui de 1977 (58 168,5 millions de francs). Si on en retranche la part des pensions civiles (6 707,9 millions de francs) les moyens réels du Ministère pour 1978 seront de 63 010,5 millions de francs, en augmentation de 8 004,7 millions de francs par rapport à 1977 représentant 14,5 % d'accroissement (y compris les moyens gérés pour le compte du Secrétariat d'Etat aux Universités). En matière de fonctionnement, les mesures acquises (hors pensions civiles) s'élèvent à 4 244,9 millions de francs et les mesures nouvelles (hors pensions civiles) à 4 190,6 millions de francs.

Le budget d'équipement s'élèvera en 1978 à 2 537 millions de francs contre 2 957,3 millions de francs en 1977 en autorisations de programme tandis que les crédits de paiement passeront de 3 205 millions de francs en 1977 à 2 774,3 millions de francs en 1978.

Le budget comporte 8 195 créations d'emplois qui portent le nombre total des emplois de 839 902 en 1977 à 848 097 en 1978.

I. — LA RÉPARTITION DES DOTATIONS PAR NATURE DE CHARGE

Le tableau suivant montre l'évolution, de 1976 à 1978, de la répartition des dotations par nature de charge. Il tient compte de la ventilation réelle des crédits d'aide à l'enseignement privé, et à partir de la présentation en programmes d'activités du budget du Ministère, sans comptabiliser les crédits gérés par le Ministère pour le compte du Secrétariat d'Etat aux Universités.

| | 1976 | | 1977 (1) | | 1978 1977 | 1978 (1) | |
|--------------------------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------|---------------------|--------------|
| | Millions de francs. | Pourcentage. | Millions de francs. | Pourcentage. | Pourcentage. | Millions de francs. | Pourcentage. |
| Personnel | 37 788,3 | 82 | 45 319,2 | 83,2 | + 16,6 | 52 824,2 | 84,7 |
| Fonctionnement | 2 544,8 | 5,5 | 2 926,4 | 5,4 | + 21,2 | 3 545,5 | 5,7 |
| Interventions | 2 720,6 | 6 | 3 021,1 | 5,5 | + 8,1 | 3 266,8 | 5,2 |
| Investissements (CP) (2) | 3 014,5 | 6,5 | 3 205 | 5,9 | - 13,4 | 2 774,3 | 4,4 |
| Total | 46 068,2 | 100 | 54 471,7 | 100 | + 14,6 | 62 410,8 | 100 |

(1) Non compris les pensions civiles.

(2) Y compris 180 millions de francs au titre du plan de soutien à l'économie.

2. — RÉPARTITION DES DOTATIONS PAR PROGRAMMES D'ACTIVITÉS

La comparaison des dotations par programmes d'activités entre 1977 et 1978 indique quelles sont les lignes de l'action du Ministère.

| | 1977 | | 1978 77 | 1978 | |
|--------------------------------------|---------------------|--------------|-------------------|---------------------|--------------|
| | Millions de francs. | Pourcentage. | Plus pourcentage. | Millions de francs. | Pourcentage. |
| Préscolaire public | 3 309,2 | 6,46 | 14,41 | 3 786,2 | 6,35 |
| Elémentaire public | 9 178,1 | 17,90 | 13,02 | 10 373,2 | 17,39 |
| Enseignement des collèges | 12 090,1 | 23,58 | 14,32 | 13 821,2 | 23,18 |
| Enseignement des lycées | 5 560,8 | 10,85 | 14,83 | 6 385,6 | 10,71 |
| Enseignement technique court | 3 644,8 | 7,11 | 15,08 | 4 194,4 | 7,03 |
| Apprentissage | 472,5 | 0,92 | 61,59 | 763,5 | 1,28 |
| Enseignement post-baccalauréat | 558,1 | 1,09 | 16,53 | 650,4 | 1,09 |
| Enseignement spécial | 1 747 | 3,41 | 25,86 | 2 198,8 | 3,68 |
| Enseignement privé | 5 526,6 | 10,79 | 29,45 | 7 154 | 12 |
| Action sociale | 3 818 | 7,44 | 11,64 | 4 262,4 | 7,15 |
| Formation des personnels | 2 497,5 | 4,87 | 8,63 | 2 712,9 | 4,55 |
| Programmes de soutien | 2 864 | 5,59 | 16,41 | 3 334 | 5,59 |
| Total | 51 266,7 | 100 | 16,33 | 59 636,5 | 100 |

II. — Les mesures nouvelles.

Elles s'élèvent à 4 190,6 millions de francs (hors pensions civiles) et se répartissent entre les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les crédits d'intervention.

1. — LES DÉPENSES DE PERSONNEL

A. — *Les créations d'emplois budgétaires.*

Elles s'élèvent à 8 353 millions de francs en mesures nouvelles. En outre, le redéploiement dégagera 3 400 emplois supplémentaires dont 1 450 en 1977 et 1 950 en 1978. Il porte principalement sur les établissements de formation des maîtres dont les effectifs doivent être revus en fonction des données actuelles de la démographie scolaire. Ainsi, le nombre des élèves d'IPES sera diminué de 900 à la rentrée 1977, le nombre des agrégés stagiaires de 230 et celui des professeurs de CET de 320 ; en 1978, les élèves-maîtres en formation dans les écoles normales diminueront de 500, les stagiaires PEGC de 480, les certifiés stagiaires des CPR de 600, les élèves d'IPES de 300 ; par ailleurs, 70 postes d'élèves-conseillers d'orientation seront supprimés.

Au titre de la reconduction du collectif de 1977, 3 775 emplois seront créés en 1978 : 2 200 pour permettre la titularisation de 2 200 instituteurs remplaçants, 375 au titre du PAP - Technologie dans les collèges - pour permettre le remplacement, pendant la durée de leur stage, des enseignants destinés à enseigner la technologie à compter de la rentrée 1979 en classe de quatrième, comme le prévoit la réforme et, enfin, 1 200 emplois destinés au retour de coopération de 1 200 enseignants qui seront affectés en priorité à l'accueil des élèves en classe de sixième à la rentrée 1977.

Pour faire face à l'évolution des effectifs d'élèves attendus à la rentrée 1978, 3 609 emplois seront créés, dont 2 954 enseignants. La décélération dans l'augmentation des effectifs d'élèves du premier degré et du premier cycle, entamée depuis plusieurs années,

se poursuivra à la rentrée 1978, comme le montre le tableau ci-après, alors qu'un flux important d'élèves est attendu en deuxième cycle long et court.

| | RENTREE 1977 | RENTREE 1978 |
|-----------------|--------------|--------------|
| Préscolaire | 32 000 | 62 000 |
| Elémentaire | 5 000 | 10 000 |
| Collèges | 12 000 | |
| Lycées | 24 000 | 24 000 |
| Technique court | 12 000 | 12 000 |
| STS-CPGE | 3 000 | 4 000 |

185 emplois seront créés dans l'élémentaire, 360 dans les collèges, 1 412 dans les lycées, 690 dans les lycées d'enseignement professionnel et 492 pour les sections d'éducation spécialisée.

470 emplois administratifs et de service seront ouverts dans les établissements scolaires nouvellement créés et 300 emplois sont prévus pour les internats et demi-pension.

Dans le cadre des moyens ouverts au titre des actions spécifiques, les créations d'emplois s'élèvent à :

— 860 emplois au titre des PAP (200 pour le préscolaire, 660 pour la technologie dans les collèges) ;

— 2 000 créations pour permettre la titularisation de 2 000 instituteurs remplaçants.

— 326 emplois pour la formation des maîtres (26 créations d'emplois d'enseignants pour les écoles normales de la région parisienne et 300 emplois d'élève-professeur du cycle préparatoire au CAPT) ;

— 62 emplois de CPC, dont 12 adjoints aux IDEN, 30 pour le sport et 20 pour la musique ;

— 67 emplois pour renforcer les services de l'inspection ;

— 230 emplois, dont 5 inspecteurs, 15 directeurs, 180 conseillers, et 30 emplois administratifs et de service pour la mise en place de 25 nouveaux centres d'information et d'orientation ;

— 298 emplois pour l'éducation spécialisée, dont 28 emplois destinés au fonctionnement des commissions d'éducation spéciale mises en place dans le cadre de la loi d'orientation sur l'aide aux personnes handicapées, et 270 pour l'ouverture de nouveaux groupes d'aides psychopédagogiques (GAPP) :

— 80 emplois pour les centres de documentation et d'information des collèges et des lycées d'enseignement professionnel :

— 40 emplois pour le développement de l'informatique de gestion au Ministère de l'Education :

— 258 emplois sont destinés à renforcer les services de l'administration centrale (46), des rectorats et des inspections académiques (158), du Secrétariat aux Universités (32), de l'UGAP (10) et le secrétariat des inspecteurs de l'apprentissage (12) :

— 101 emplois sont créés au titre de la résorption de sur-nombres dans les DOM :

— 52 emplois permettront de régulariser la situation de divers personnels en fonction à l'administration centrale et dans les services extérieurs :

— 13 emplois représentant le solde de divers transferts (dont 14 créations au titre de l'accueil des élèves nigériens) sont supprimés :

— 8 emplois de régularisation.

En outre, 2 850 emplois d'enseignants seront pris en charge sur le budget de 1978 en application de la loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées.

B. — *Mesures en faveur des personnels.*

Outre les crédits consacrés en mesures acquises au financement de mesures catégorielles de caractère interministériel (119, 1 millions de francs) et la consolidation des mesures financées en 1977 sur le chapitre 37-93 (3,6 millions de francs), 75,124 millions de francs sont prévus, en mesures nouvelles, en 1978, pour financer des mesures catégorielles intéressant les personnels de l'éducation, dont 57,064 million de francs au titre des personnels de l'enseignement public et 18,060 millions de francs au titre des personnels de l'enseignement privé.

En ce qui concerne les personnels de l'enseignement public, il est prévu :

— 2.045 millions de francs pour l'amélioration de la pyramide des emplois du personnel administratif de catégorie B et des emplois de personnel technique de laboratoire :

— 10.638 millions de francs nécessaires au financement de la transformation de 4 000 emplois d'instituteurs spécialisés des ex-classes pratiques et de transition en emplois de PEGC :

— 1.181 millions de francs pour la transformation à la rentrée 1978 de 500 emplois de PTA de lycées techniques en emplois de professeurs certifiés :

— 24.500 millions de francs pour l'attribution aux chefs d'établissement d'enseignement de second degré d'une indemnité de responsabilité de direction :

— 13.700 millions de francs pour le financement de l'accès à la hors-échelle A pour 538 emplois d'agregés :

— 2 millions de francs afin de prendre en compte, pour le reclassement des maîtres et professeurs titularisés dans l'enseignement public, des services effectués dans l'enseignement privé :

— l'inscription au chapitre 37-93 d'un crédit provisionnel de 3 millions de francs.

Pour les personnels de l'enseignement privé sous contrat et à compter du 1^{er} janvier 1978 sont prévues :

— la rémunération en fractions de traitements des chefs d'établissement assurant un service partiel d'enseignement de second degré inférieur à un demi-service (5 860 000 F) :

— l'admission des enseignants non bacheliers indirectement assimilés aux instructeurs au bénéfice du huitième échelon de rémunération des instructeurs, par alignement sur les dispositions applicables aux instructeurs non bacheliers de l'enseignement public (6 830 000 F) :

— l'admission de 600 enseignants de second degré sous contrat au bénéfice de l'échelonnement indiciaire des PEGC, dans le cadre de l'extension aux maîtres de l'enseignement privé des modalités exceptionnelles d'accès à la rémunération des PEGC définies, pour les personnels de l'enseignement privé, par les décrets n° 75-1006 et 75-1007 du 31 octobre 1975 (5 370 000 F).

2. — DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

99,4 millions de francs sont prévus en mesures nouvelles pour l'ajustement des subventions de fonctionnement des établissements scolaires, des services académiques et de l'administration centrale.

64,6 millions de francs sont destinés à accroître les moyens de fonctionnement des établissements du second degré. Compte tenu des mesures acquises, la progression des crédits de fonctionnement sur 1977 s'établit à près de 20 %, permettant de faire progresser le crédit-élève de 3 à 5 % en 1978 en fonction de l'effectif qui sera constaté.

Au titre du PAP « Technologie dans les collèges », 2,75 millions de francs sont prévus pour l'achat des matières d'œuvre et au titre du PAP « Animation culturelle en milieu scolaire », 0,6 million de francs s'ajouteront en 1978 aux 7,5 millions de francs du budget 1977.

Les moyens consacrés à l'apprentissage en 1978 seront en progression, en application de la réforme intervenue en juin : 170 millions de francs sont prévus au titre du versement d'une prime aux maîtres d'apprentissage, 59 millions de francs pour l'actualisation des crédits de fonctionnement des centres de formation d'apprentis, 35 millions de francs pour contribuer aux dépenses de fonctionnement des cantines dans les CFA et 5,3 millions de francs pour les classes préparatoires à l'apprentissage rattachées aux CFA.

L'administration centrale et les services académiques seront dotés de 28,3 millions de francs supplémentaires pour faire face aux hausses du coût de fonctionnement et 11 millions de francs sont inscrits pour poursuivre l'action de développement de l'informatique à l'administration centrale.

3. — LES DÉPENSES D'INTERVENTION

A. — *L'aide sociale en faveur des familles.*

En matière de bourses d'études, 35,4 millions de francs de mesures nouvelles s'ajoutant à 89,7 millions de francs de mesures acquises porteront à 1 804 millions de francs le montant des crédits de bourses au budget du Ministère, soit une progression de 7,4 %.

Les crédits de transports scolaires connaîtront un accroissement de 108,7 millions de francs (dont 41,3 millions de francs en mesures acquises et 67,4 millions de francs en mesures nouvelles) portant à 971 millions de francs le montant total des crédits, soit une progression de 12,6 %. Ces crédits doivent permettre de porter le taux de participation de l'Etat à environ 64 % pour la campagne 1977-1978 si les hypothèses de hausse des prix sont respectées.

1 million de francs s'ajoutera aux 11 millions de francs du budget 1977 pour assurer le financement des transports d'élèves de l'enseignement préscolaire dans le cadre des expériences de développement de la préscolarisation en milieu rural.

La gratuité des livres sera mise en place à la rentrée 1978 en classe de cinquième et en deuxième année de SES, dans les mêmes conditions qu'à la rentrée 1977 pour les sixièmes : 55 millions de francs prévus en mesures nouvelles pour les établissements publics (et 5 millions de francs pour les établissements privés sous contrat d'association) s'ajoutant aux crédits reconduits en services votés (79,5 millions de francs) soit 139,5 millions de francs au total permettront de déléguer 139 F par élève de cinquième et 96 F par élève nouveau de deuxième année de SES pour l'achat des manuels scolaires.

B. — *L'aide à l'enseignement privé.*

L'ensemble des moyens supplémentaires ouverts au budget de 1978 pour l'enseignement privé sous contrat s'élève à 1 632,4 millions de francs dont 874,8 millions de francs au titre des ajustements de dépenses de personnel du budget 1977 et 600,8 millions de francs au titre de provision pour hausse des rémunérations en 1978.

En outre :

— des moyens supplémentaires sont prévus pour faire face à l'évolution des effectifs d'élèves : 33 millions de francs sont inscrits pour la prise en charge de 1 040 nouveaux enseignants et 12 millions de francs pour l'ajustement du forfait d'externat lié à l'accroissement du nombre de bénéficiaires ;

— une troisième tranche de « rattrapage » du forfait d'externat permettant de majorer de 13,1 % les taux pour l'année 1977-1978 (88,8 millions de francs) ;

— la gratuité des manuels scolaires aux élèves de classes de cinquième des établissements privés sous contrat d'association à la rentrée 1978 (5 millions de francs) ;

— différentes améliorations de carrière (18 millions de francs) dans le cadre des mesures prises en faveur des personnels et découlant de la proposition de loi sur la liberté de l'enseignement.

L'ENSEIGNEMENT PRESCOLAIRE

L'évolution de la préscolarisation.

Le nombre d'enfants scolarisés à la rentrée de 1977 s'élève à 2 275 000 dont 2 210 000 en Métropole et 64 000 dans les DOM.

Les statistiques les plus récentes confirment la tendance constante à l'amélioration des taux de scolarisation entre trois et cinq ans, malgré les disparités d'une académie à l'autre.

On remarque l'accroissement du taux moyen de scolarisation à l'âge de trois ans, désormais proche de 90 %.

En revanche, la scolarisation des enfants de deux ans stagne.

III. — Taux de préscolarisation par âge (1).

Académies : public + privé.

1974-1975, 1975-1976.

| ACADEMIES | A | | A | | A | | A | |
|-----------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| | deux ans. | | trois ans. | | quatre ans. | | cinq ans. | |
| | 1974-1975 | 1975-1976 | 1974-1975 | 1975-1976 | 1974-1975 | 1975-1976 | 1974-1975 | 1975-1976 |
| Aix-Marseille | 29,0 | 30,1 | 87,5 | 89,9 | 102,0 | 104,7 | 106,0 | 102,1 |
| Amiens | 12,7 | 12,8 | 60,1 | 61,6 | 87,8 | 92,8 | 94,3 | 93,3 |
| Besançon | 19,8 | 22,0 | 69,6 | 70,2 | 86,4 | 90,4 | 98,9 | 95,7 |
| Bordeaux | 21,2 | 23,1 | 71,0 | 73,4 | 90,5 | 95,3 | 95,0 | 95,9 |
| Caen | 28,5 | 27,8 | 69,7 | 69,7 | 86,3 | 89,0 | 96,0 | 96,0 |
| Clermont | 24,3 | 25,1 | 68,3 | 72,7 | 85,7 | 88,5 | 96,8 | 94,9 |
| Corse | 22,6 | 21,3 | 85,0 | 84,6 | 104,9 | 103,8 | 109,2 | 106,1 |
| Créteil | 17,5 | 18,1 | 66,9 | 68,4 | 85,5 | 89,5 | 100,0 | 96,3 |
| Dijon | 21,0 | 23,1 | 72,7 | 76,5 | 92,6 | 93,9 | 95,5 | 100,0 |
| Grenoble | 39,7 | 41,0 | 87,0 | 88,4 | 100,0 | 101,0 | 97,5 | 95,3 |
| Lille | 17,0 | 19,6 | 61,9 | 67,0 | 85,3 | 87,7 | 91,0 | 94,7 |
| Limoges | 41,2 | 44,2 | 89,5 | 90,0 | 100,0 | 100,0 | 99,2 | 97,8 |
| Lyon | 49,8 | 53,4 | 92,8 | 94,5 | 100,0 | 104,9 | 105,1 | 103,8 |
| Montpellier | 20,1 | 24,9 | 69,5 | 71,4 | 93,3 | 94,0 | 100,0 | 100,3 |
| Nancy-Metz | 28,0 | 29,3 | 82,0 | 84,7 | 98,0 | 99,8 | 96,7 | 97,8 |
| Nantes | 13,3 | 13,8 | 71,3 | 78,0 | 100,0 | 103,2 | 97,7 | 98,8 |
| Nice | 19,3 | 17,3 | 72,2 | 72,8 | 90,0 | 95,8 | 99,0 | 96,4 |
| Orléans-Tours | 22,0 | 20,8 | 95,5 | 87,7 | 115,9 | 110,2 | 111,9 | 104,0 |
| Paris | 27,5 | 28,9 | 70,6 | 75,0 | 88,7 | 89,2 | 97,0 | 98,2 |
| Poitiers | 27,3 | 29,8 | 74,4 | 74,6 | 92,2 | 92,5 | 97,4 | 94,4 |
| Reims | 41,4 | 44,2 | 83,2 | 90,3 | 100,0 | 102,8 | 100,2 | 101,0 |
| Rennes | 11,4 | 10,3 | 60,8 | 58,0 | 85,3 | 83,5 | 93,0 | 95,7 |
| Rouen | 9,6 | 7,7 | 67,4 | 71,3 | 93,6 | 96,4 | 99,1 | 97,2 |
| Strasbourg | 38,6 | 40,9 | 80,9 | 82,9 | 93,4 | 97,1 | 97,6 | 95,6 |
| Versailles | 17,7 | 18,3 | 85,8 | 87,5 | 102,5 | 104,0 | 102,5 | 101,2 |
| France métropolitaine | 25,9 | 26,9 | 78,5 | 80,0 | 97,3 | 98,5 | 99,9 | 99,0 |

1) Rapport entre les effectifs, à chaque âge, d'enfants scolarisés dans les classes et sections maternelles et enfantines publiques et privées, et la population totale d'enfants aux âges correspondants, telle qu'elle est fournie par le recensement général de la population de 1975.

La très faible importance des effectifs à six ans a fait supprimer cette classe d'âge.

LA PRÉSCOLARISATION EN MILIEU RURAL

La situation est différente lorsque l'on distingue le milieu rural du milieu urbain.

Les taux de scolarisation varient de près de 50 % enseignements publics et privés confondus.

| ENFANTS de deux à cinq ans. | ZONES RURALES | | | ZONES URBAINES | | | ENSEMBLE | | |
|---|---------------|--------|--------------------------|----------------|---------|-----------------------|-----------|---------|-----------------------|
| | Public | Privé. | Public plus privé. | Public. | Privé. | Public plus privé. | Public. | Privé. | Public plus privé. |
| Effectifs dans le présco- laire | 390 972 | 85 730 | 470 702 | 1 803 655 | 260 292 | 2 064 047 | 2 194 627 | 346 122 | 2 540 749 |
| Taux de scola- risation | 45.3 | 9.9 | 55.2 | 71.3 | 10.3 | 80.6 | 64.7 | 10.2 | 74.9 |

Les différences existant entre les zones urbaines et les zones rurales tiennent bien évidemment aux retards accumulés dans les structures d'accueil et qu'il a fallu rattraper en peu de temps.

Plusieurs mesures, comme la création entre 1976 et 1977 de 4 000 emplois dans l'enseignement maternel, l'abaissement du seuil d'ouverture des classes à 35 élèves depuis la rentrée 1976 et un assouplissement certain dans l'ouverture des classes inférieures à cette norme, ont entraîné des améliorations sensibles. Le nombre des classes inférieures à 25 élèves — situées en majorité en milieu rural — est passé de 1 956 en 1975 à 3 179 en 1976 et celui des regroupements communaux, qui permettent de créer une classe maternelle pour un ensemble de communes, de 1 390 à 1 535 pour 47 650 enfants scolarisés.

La pratique des regroupements éclatés — c'est-à-dire le maintien d'une classe par village spécialisée dans un cours, sera encouragée par un accroissement de la participation de l'Etat aux dépenses de transport scolaire.

Douze millions de francs sont inscrits en 1978 à cet effet, ce qui est satisfaisant.

Votre rapporteur espère que cette participation sera étendue dans les prochaines années, le transport des enfants de l'enseignement préscolaire étant une charge onéreuse pour les communes et particulièrement pour les communes rurales dont les ressources sont souvent modestes.

L'encadrement.

L'effectif des maitres de l'enseignement préscolaire s'élève à 61 704, soit 24,8 % du personnel enseignant titulaire du premier degré.

Depuis deux ans, on assiste à une baisse continue des créations d'emplois ainsi que l'indique le tableau ci-après :

| | CREA- TIONS d'emplois. | TRANS- FERTS de l'élé- mentaire | TOTAL |
|---|------------------------------|--|-------|
| <i>Année scolaire 1974-1975.</i> | | | |
| Créations au 15 septembre 1974 : | | | |
| Loi de finances 1974 | 2 100 | | |
| Collectif 1974 | 100 | 265 | 2 465 |
| Total | 2 200 | 265 | 2 465 |
| <i>Année scolaire 1975-1976.</i> | | | |
| Créations au 15 septembre 1975 : | | | |
| Loi de finances 1975 | 1 450 | | |
| Collectif 1975 | 1 400 | | |
| Créations au 1 janvier 1976 | | 1 363 | |
| Collectif 1976 | 1 200 | | |
| Total | 4 050 | 1 363 | 5 413 |
| <i>Année scolaire 1976-1977.</i> | | | |
| Créations au 15 septembre 1976 : | | | |
| Loi de finances 1976 | 1 800 | | |
| Collectif 1976 | 300 | 674 | |
| Autorisations régularisées dans le projet de loi de finances pour 1978 | 19 | | |
| Total | 2 119 | 674 | 2 793 |
| <i>Année scolaire 1977-1978.</i> | | | |
| Créations au 15 septembre 1977 : | | | |
| Loi de finances 1977 | 975 | (1) | 975 |
| <i>Année scolaire 1978-1979.</i> | | | |
| Créations au 15 septembre 1977 : | | | |
| Projet de loi de finances 1978 | 200 | (1) | 200 |

(1) Les transferts seront connus lors de l'exploitation de l'enquête lancée auprès des inspecteurs d'académie sur les fermetures et ouvertures de classes prononcées à la rentrée.

200 créations d'emplois sont prévues pour 1978. ce qui est peu par comparaison avec les 975 de 1977. mais cette baisse n'est pas significative.

Par l'effet de décroissance démographique, qui entraîne un tassement des effectifs de la rentrée 1978. le taux d'encadrement se trouvera, malgré tout, amélioré.

On peut regretter que cette amélioration des conditions d'accueil soit le résultat non pas d'un accroissement d'un effort consenti par la nation, mais d'une chute de la démographie.

Les équipements.

Entre le 19 septembre 1976 et le 15 septembre 1977, 3 439 classes maternelles, y compris celles financées par les communes sans subvention de l'Etat, ont été construites.

Depuis la publication du décret n° 76-18 du 8 janvier 1976, le régime de financement des constructions scolaires a été profondément modifié. Les établissements publics régionaux sont chargés de répartir entre les départements de leur ressort les autorisations de programme ouvertes au budget de l'Etat pour l'équipement scolaire du premier degré. Les conseils généraux arrêtent la liste des opérations subventionnées sur les crédits qui leur sont subdélégués par les régions ainsi que l'attribution des subventions correspondantes.

Il est donc difficile de prévoir les opérations qui seront effectivement retenues pour l'enseignement préscolaire au cours de l'année 1978.

Si l'on tient compte de l'enveloppe inscrite au projet de budget sur les chapitres d'équipement, 312,2 millions de francs pour le premier degré — c'est-à-dire l'enseignement préscolaire et l'enseignement élémentaire confondus — contre 464 millions de francs en 1977, il faut s'attendre à un ralentissement sensible des subventions aux constructions et à une augmentation concomitante de la part des collectivités locales.

| ANNEES | NOMBRE DE CLASSES maternelles construites. | VARIATION des effectifs. |
|------------------------|---|-----------------------------|
| 1967 | 1 368 | + 89 000 |
| 1968 | 1 611 | + 41 000 |
| 1969 | 2 038 | + 70 000 |
| 1970 | 1 989 | + 102 000 |
| 1971 | 2 014 | + 88 000 |
| 1972 | 2 390 | + 77 000 |
| 1973 | 2 567 | + 79 000 |
| 1974 | 2 186 | + 77 000 |
| 1975 | 2 421 | + 54 000 |
| 1976 | 3 504 | + 9 000 |
| 1977 (prévisions)..... | 3 459 | + 32 000 |

Votre commission s'inquiète vivement de ces insuffisances et des retards qu'elles entraîneront. Elle doute que les engagements du programme d'action prioritaire « Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture » soient effectivement tenus, avec des échéanciers financiers aussi étroits. Elle demande qu'un rattrapage substantiel soit mis en œuvre l'an prochain.

L'ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE

Dispensé par près de 177 600 instituteurs dans plus de 47 700 écoles, dont 13 000 à classe unique, l'enseignement élémentaire concerne 4 153 000 enfants. Les effectifs s'accroîtront de 10 000 élèves en 1978, alors qu'ils étaient en diminution en 1975 et 1976 (respectivement 4 183 000 et 4 148 000).

La réforme du système éducatif prévue par la loi du 11 juillet 1975 est entrée cette année en application au cycle préparatoire.

I. — La mise en place de la réforme du système éducatif.

LE COURS PRÉPARATOIRE

Conçu de manière à permettre une plus grande souplesse dans l'acquisition des connaissances de base, le cycle préparatoire pourra être poursuivi à partir de cette année par certains élèves au cours de la première année, mais également pendant une partie plus ou moins longue de la scolarité primaire, notamment au cours élémentaire première année.

Le dispositif du tiers temps pédagogique a été généralisé ; il comporte :

Premier temps : langue française et mathématiques : 15 heures par semaine (9 heures + 6 heures).

Deuxième temps : activités d'éveil, éducation morale et civique : 7 heures par semaine.

Troisième temps : éducation physique et sportive (exercices corporels) : 5 heures par semaine.

En outre, deux dispositions tentent d'adapter l'enseignement au rythme propre de chaque élève :

— les **apprentissages instrumentaux** (français et mathématiques) qui pourront se poursuivre sur une partie plus ou moins longue de la deuxième année ;

— l'enseignement de soutien, d'intensité variable, qui permettra d'aider les élèves qui éprouvent des difficultés passagères. Il pourra prendre la forme de séances de trente minutes par jour pour combler, sans surmenage, un retard dans l'acquisition de notions essentielles.

Cette pédagogie rénovée aura pour effet immédiat d'éviter au maximum les redoublements, encore importants au cours des dernières années et dont la nocivité a été amplement démontrée.

**Evolution du taux de redoublement par classe
dans l'enseignement élémentaire.**

France métropolitaine : public.

1970-1971 à 1976-1977.

| ANNEES scolaires. | TAUX DE REDOUBLEMENT | | | | |
|----------------------|----------------------|-----------------------------------|------------|-----------|------------|
| | Au C. P. | Au C.E. 1. | Au C.E. 2. | Au C.M. 1 | Au C.M. 2. |
| 1970-1971 | 18,6 | 11,8 | 11,0 | 11,0 | 15,4 |
| 1971-1972 | 17,3 | 10,8 | 10,0 | 10,7 | 14,2 |
| 1972-1973 | | <i>Renseignements incomplets.</i> | | | |
| 1973-1974 | 14,4 | 7,6 | 6,8 | 7,2 | 11,4 |
| 1974-1975 | 14,8 | 7,6 | 6,9 | 7,1 | 11,3 |
| 1975-1976 | 15,0 | 7,3 | 6,5 | 7,1 | 10,6 |
| 1976-1977 | 15,9 | 7,3 | 6,8 | 7,3 | 10,4 |

Votre commission qui, en son temps, a largement soutenu l'introduction de ce dispositif, a toujours souhaité que **les maîtres les plus expérimentés soient chargés des cours préparatoires.**

Or, la répartition, entre les maîtres d'une même école, des classes dont ils ont la charge relève des attributions du Conseil des maîtres (ces dispositions, qui figurent dans la circulaire du 15 janvier 1908 instituant cette instance, ont été confirmées par les textes ultérieurs, y compris l'article 17 du décret n° 1301 du 28 décembre 1976).

Des instructions ont, à plusieurs reprises — et la dernière en date, la circulaire du 13 août 1964, est toujours en vigueur —

vivement recommandé d'effectuer cette répartition en s'efforçant de confier les classes de cours préparatoire aux maîtres les plus expérimentés.

Sans que l'on sache exactement quelle est la situation actuelle — les informations sont difficiles à recueillir sur ce point précis — *il conviendrait d'envisager, autrement que par voie de recommandations, l'affectation des meilleurs maîtres aux comités de parents.*

LES COMITÉS DE PARENTS

Second volet de la mise en œuvre de la réforme du système éducatif : les comités de parents.

Les premiers résultats des élections, qui portent sur 65 à 80 % des sièges à pourvoir, font apparaître une participation significative des familles de l'ordre de 51 à 55 % en moyenne.

Ce chiffre est à comparer avec celui de la participation aux élections dans les collèges et les lycées en 1976-1977 qui s'établissait à 39,2 %.

Localement, on a pu relever en milieu rural comme en milieu urbain une participation de l'ordre de 89 %.

L'analyse de la répartition des sièges montre, d'autre part, que plus de 50 % des familles ont choisi de voter pour des candidats indépendants, très souvent individuels, ou pour des listes d'union locale, non affiliés aux fédérations nationales.

Parmi ces fédérations nationales, la FCPE (Fédération Cornec) semble avoir obtenu environ 40 % et la FPEEP (Fédération Lagarde) 10 % des sièges en moyenne. Les disparités départementales nuancent bien entendu cette répartition générale :

| | LOIRE-ATLANTIQUE | DOUBS | HAUTE-LOIRE | AUDE |
|----------------------|------------------|-------|-------------|-------|
| FCPE (Cornec)..... | 82,65 | 37,8 | 1,29 | 36,58 |
| FPEEP (Lagarde)..... | 7,03 | 21,7 | Néant. | 17,60 |
| Indépendants | 10,30 | 40 | 98,71 | 45,70 |

Le déroulement s'est opéré de façon satisfaisante et les recours en annulation sont très peu nombreux. Votre commission se félicite de ces résultats, qui montrent l'attachement des familles au système éducatif et leur volonté de participer à la vie de la communauté scolaire.

LES DIRECTEURS D'ÉCOLE

Une école vaut par la qualité de ses maîtres, mais aussi par la qualité de son directeur. On ne saurait trop insister sur le rôle déterminant du chef d'établissement dans l'enseignement en général et dans l'enseignement élémentaire en particulier. Obligé d'exercer des tâches administratives de plus en plus nombreuses, il doit faire preuve de grandes qualités pédagogiques et humaines. Animateur de la communauté scolaire par sa place de coordination entre les maîtres, confident des familles, des parents comme des enfants, il doit pouvoir disposer du temps nécessaire pour remplir convenablement toutes ses fonctions.

Votre commission ne saurait trop insister sur la nécessité d'accorder des décharges plus importantes aux directeurs d'école. Elle souhaite que soit engagé résolument un examen du rôle de ces chefs d'établissement de l'enseignement élémentaire qui puisse conduire vers la création d'un corps au statut clairement défini.

II. — La formation des maîtres et la rénovation pédagogique.

L'effort en faveur de la modernisation d'enseignement se poursuit par ailleurs avec la mise en œuvre de deux actions spécifiques : la formation des maîtres, d'une part, et la rénovation pédagogique, d'autre part.

A. — LA FORMATION CONTINUE

Elle concerne les instituteurs et les formateurs des instituteurs.

1. — *La formation continue des instituteurs.*

Elle a débuté en 1969 par l'organisation des stages de perfectionnement dans les écoles normales d'une durée de trois mois, et s'est accélérée en 1972 par l'établissement d'un plan de formation continue.

Ce plan est fondé sur l'octroi à tout instituteur titulaire en position d'activité d'un crédit de formation à temps plein équivalant à une année scolaire, à répartir sur la carrière, à l'exclusion des cinq premières et des cinq dernières années :

— des opérations de longue durée sont organisées correspondant au trimestre pendant lequel les maîtres sont remplacés dans leurs classes par les élèves-maîtres de deuxième année de formation professionnelle effectuant leur stage en situation ;

— d'autres opérations d'une durée moyenne (six semaines) sont effectuées pendant laquelle la suppléance des maîtres dans leur classe est assurée par les titulaires remplaçants — 4 500 emplois ont été mis à la disposition des recteurs à cet effet.

2. — *La formation continue des formateurs des instituteurs.*

(Directeurs d'école normale, inspecteurs départementaux de l'éducation, professeurs d'école normale, conseillers pédagogiques.)

Deuxième volet de la formation : elle est organisée par des stages nationaux, interacadémiques et académiques de durée variable (deux jours à deux semaines) de nature diverse.

Au cours de ces stages, sont surtout abordées la méthodologie de la formation continue des instituteurs et l'animation pédagogique : les activités d'éveil à dominante physico-technologique, comme la pédagogie des mathématiques à l'école élémentaire, la pédagogie de l'environnement, la pédagogie de l'éducation musicale, l'initiation aux arts plastiques, la pédagogie de soutien aux enfants étrangers, les thèmes divers concernant la mise en œuvre de la réforme et les besoins exprimés des instituteurs (activités d'éveil, pédagogie par objectifs, maîtrise des milieux, éducation plastique, jeu dramatique, développement moteur, illustration du livre, situation d'enquête, cycle des apprentissages, communication, l'équipe éducative, geste et son).

Les formateurs participent aussi à des stages spécifiques de deux jours à une semaine :

— tels les directeurs d'écoles normales pour l'organisation de la formation des instituteurs ;

— les inspecteurs départementaux de l'éducation nationale pour les problèmes de liaison entre l'école maternelle et l'école élémentaire ;

— les professeurs d'école normale responsables de l'enseignement de l'économie familiale et sociale et les travaux manuels éducatifs, de l'enseignement audio-visuel dans les écoles normales.

Sans qu'il soit dans l'intention de votre commission de remettre en cause la formation continue des maîtres, on peut regretter que la formation initiale ne fasse pas l'objet des mêmes attentions

L'exemple offert par certaines écoles normales d'instituteurs est à cet égard inquiétant. Malgré la qualité des personnels d'encadrement, l'enseignement reçu par les jeunes stagiaires ne correspond pas toujours aux tâches auxquelles ils se destinent quand il ne se situe pas parfois aux antipodes. Cette situation qui tient à de multiples causes, notamment l'absence de motivations des élèves-maitres, la formation pratique insuffisante des professeurs d'école normale, et l'abstraction des programmes, doit nous conduire à envisager de manière pressante une réforme dans ce domaine. On ne saurait, en effet, concevoir une politique de la formation, en privilégiant la formation continue et en délaissant la formation initiale. *C'est pourquoi votre rapporteur a demandé que des mesures soient prises dès la fin de l'année pour que le processus de réforme des écoles normales soit engagé sérieusement.*

II. — La recherche et la documentation pédagogiques.

Fondamentales pour la conduite de la modernisation de l'enseignement et son adaptation aux données du monde moderne, elles sont confiées à deux organismes : l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) et le Centre national de la documentation pédagogique (CNDP).

A. — L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE PÉDAGOGIQUE

Rappelons que les missions de l'INRP sont d'assurer, conformément à un programme approuvé par le ministre de l'éducation, des recherches fondamentales ou appliquées concernant les enseignements de tous niveaux, et conduites selon des règles expérimentales strictes, en vue de recueillir des données utilisables pour des travaux de nature scientifique.

À la cours de l'année scolaire 1976-1977, de nouvelles structures ont été mises en place. Cette réorganisation a permis de regrouper au sein d'un même établissement public l'ensemble des organismes de recherche relevant du Ministère de l'Éducation.

Le développement des missions de l'Institut trouve sa traduction dans l'effort budgétaire consenti pour 1978 et dont l'analyse des mesures nouvelles révèle l'ampleur. Celles-ci atteignent près

de 8.5 millions de francs (7 23 %) dont 1.75 million de francs au titre de la création des nouveaux départements et du développement du programme de recherche.

| | EMPLOIS créés. | CREDITS |
|--|-------------------|-------------|
| Créations et transformations d'emplois | - 6 | - 650 385 |
| Transferts de personnels | - 19 | - 2 110 723 |
| Ajustements salariaux | | - 4 378 882 |
| Total crédits de personnel | | - 7 139 990 |
| Fonctionnement matériel | | 1 318 000 |
| Total général | - 25 | - 8 457 990 |

B. — LE CENTRE NATIONAL DE DOCUMENTATION

Le CNDP s'est vu confier des tâches de documentation dont une partie était précédemment assurée par l'ex-Institut national de recherche et de documentation pédagogiques. Il est également chargé d'apporter son concours à la formation initiale et permanente des maîtres. Enfin, les centres régionaux de recherche et de documentation pédagogiques, désormais appelés centres régionaux de documentation pédagogique, ainsi que les centres départementaux de documentation pédagogique, antérieurement sous l'autorité de l'ex-INRDP, passent sous celle du CNDP.

Les transferts de services entre l'INRP (ex-INRDP) et le CNDP ont été réglés par un arrêté du 3 mars 1977. A la même date, un autre arrêté fixait l'organisation des services de l'établissement.

La réorganisation et le regroupement des moyens de documentation et d'information pédagogiques au sein d'un seul établissement a permis au CNDP de réaliser la mission prioritaire qui lui était confiée et qui avait pour objet d'assurer l'information et de contribuer à la formation des maîtres dans le cadre de la réforme du système éducatif. La publication des « fiches documentaires » (500 000 exemplaires) destinées aux maîtres et la nouvelle orientation donnée aux programmes de productions audio-visuelles pour soutenir l'application des nouveaux programmes sont les réalisations les plus importantes de cette mission.

Pour 1978, outre les ajustements nécessaires des crédits de personnels et de fonctionnement, l'effort a été particulièrement porté sur les moyens des CRDP (les CRDP de la Corse et des Antilles-Guyane seront dotés de moyens autonomes, le CRDP de Paris reçoit des moyens en personnels et en crédits liés à son implantation dans ses nouveaux locaux de la rue Jacob), sur l'activité audio-visuelle et la radio-télévision scolaire (+ 1,1 million de francs), ainsi que sur la mission prioritaire de documentation des maitres (+ 300 000 F).

Au total, les moyens du CNDP évolueront de façon satisfaisante, puisque la subvention de l'Etat (chapitre 36-03) atteindra 259 millions de francs contre 233,8 millions de francs en 1977 (après transfert).

Analyse des mesures nouvelles 1978.

| | EMPLOIS créés. | CREDITS |
|---|-------------------|---------------------|
| Créations et transformations d'emplois..... | + 8 | + 1 664 734 |
| Ajustements salariaux..... | • | + 18 527 225 |
| Transferts de personnels..... | + 22 | + 1 639 732 |
| Total des crédits personnels..... | | + 21 831 691 |
| Fonctionnement | | 3 333 220 |
| Total général..... | 30 | 25 164 911 |

L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

L'année 1977 a été surtout marquée par la mise en place, à la rentrée dernière, du collège unique en classe de sixième.

Tous les élèves de l'enseignement élémentaire sont appelés à y suivre le même enseignement commun.

L'application de la réforme du système éducatif en classe de sixième.

Elle s'est traduite par quatre mesures importantes.

1. — L'ALLÈGEMENT DES EFFECTIFS

Pièce essentielle de la réforme, l'allègement des effectifs a été convenablement organisé. Une étude préliminaire avait permis de comparer, pour un même nombre d'élèves, la répartition des classes en fonction de leurs effectifs, telle qu'elle était au cours de l'année scolaire 1976-1977.

| | REPARTITION réelle en 1976-1977. | | REPARTITION selon la grille « 24-30 » | |
|---------------------------|-------------------------------------|-------------------|--|-------------------|
| | Nombre | Pour- centage. | Nombre. | Pour- centage. |
| Divisions < 24 | 16 657 | 54,49 | 26 950 | 81,42 |
| 24 < divisions ≤ 30 | 6 150 | 20,12 | 6 150 | 18,58 |
| Divisions = 30 | 7 760 | 25,39 | | |
| Total | 30 567 | 100 | 33 100 | 100 |

Ainsi, les besoins supplémentaires en heures d'enseignement entraînés par l'application de la réforme représentent l'équivalent de 135 emplois.

C'est sur ces données qu'a été organisée la rentrée 1977 et l'on peut se féliciter des résultats obtenus, puisque les difficultés pratiques ont été résiduelles.

Pour l'année scolaire 1977-1978 le dispositif de formation a été reconduit et développé :

— 2 500 nouveaux maîtres seront formés à l'éducation manuelle et technique au cours de stages de six semaines permettant par là même l'enseignement de l'éducation manuelle et technique en classe de cinquième à la rentrée :

— 750 autres enseignants bénéficieront de stages semestriels orientés vers les options technologiques afin que cet enseignement puisse être assuré dès la rentrée 1979 en classe de quatrième.

Ce dispositif de formation doit se poursuivre jusqu'à la rentrée 1980 de façon à ce que l'éducation manuelle et technique soit enseignée dans la totalité du premier cycle par des maîtres ayant reçu une formation préalable. Les moyens nécessaires au remplacement des maîtres en stage ont été prévus au programme d'action prioritaire n° 13.

S'agissant des moyens en équipements, le plan de soutien à l'économie avait offert une occasion de lancer un programme d'amélioration des équipements des collèges en vue de leur adaptation aux exigences pédagogiques nouvelles. Il a permis la construction de 450 ateliers destinés à compléter certaines salles spécialisées dont étaient dotés les établissements de premier cycle construits au cours des dix dernières années.

Le tableau ci-après retrace l'effort financier déployé pour l'équipement de ces ateliers.

| | 1976 | 1977 |
|--|---------|-------------|
| Crédits ouverts (en millions de francs courants) : | (1) | |
| Construction | 120.7 | 101.5 |
| Matériel | 54.5 | 48.5 |
| Coût moyen d'un atelier : | (2) | (3) |
| Construction (coût par Etat) | 268 000 | 337 |
| | | à 500 000 |
| Matériel | | (4) 100 000 |
| Nombre d'ateliers : | | |
| Financés | 450 | 315 |
| Ouverts à la rentrée | | 450 |

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

2. Les ateliers réalisés en 1976 ont été des ateliers de 225 m² généralement implantés dans des C. E. S. 600.

3. Données estimées, les chiffres indiqués correspondent aux deux types d'ateliers 337 (1) F pour l'atelier de 225 m²; 500 000 F pour l'atelier de 364 m².

4. Dont : bâtiment, 30 000 ; fabrication, 60 000 ; services, 10 000.

Pour 1978, la dotation prévue s'élève à 180 millions de francs (130 millions de francs pour la construction et 50 millions de francs pour l'équipement en matériel). Elle doit permettre le financement de 350 à 400 ateliers.

A la rentrée 1978, soit un an avant la mise en application de la réforme dans les classes de quatrième, plus de 1 100 ateliers devraient être ouverts dans les collèges construits avant 1976.

Votre commission souhaite qu'un effort vigoureux soit consenti pour mener à bien l'achèvement du programme d'action prioritaire d'ateliers complémentaires.

Seconde mesure importante dans la mise en place de la réforme : l'initiation manuelle et technologique.

2. — L'INITIATION MANUELLE ET TECHNOLOGIQUE

Dès cette année, en sixième, l'initiation manuelle sera enseignée deux heures par semaine.

Le programme comporte des exercices ayant pour but de développer les aptitudes psycho-motrices de l'élève : des travaux techniques destinés à lui donner un premier contact pratique avec la technologie : des petites fabrications préparées par des visites à des artisans et dans des établissements techniques, dans l'intention de faire connaître aux enfants l'outillage de base, les machines courantes et les opérations élémentaires se rapportant aux métiers concernés.

Le programme de cinquième, qui entrera en vigueur à la rentrée de 1978, prévoit le prolongement de certains exercices de sixième auxquels s'ajoutent :

— la réalisation de combinaisons et circuits logiques, l'initiation au dessin technique, des travaux de démontages-remontages qui ouvriront sur la notion de fonctions techniques et l'approche des phénomènes physiques exploités.

Un enseignement concret sur la sécurité du travail complétera cette initiation.

Ces travaux plus complexes que ceux proposés en sixième prépareront plus systématiquement à l'étude préalable de l'organisation et des phases de la fabrication.

En vue de former des maîtres devant enseigner l'éducation manuelle et technique dans les collèges des stages ont été organisés dès la rentrée scolaire de 1976.

C'est ainsi qu'à la rentrée 1977 ont été affectés dans les collèges 2 383 maîtres (PEGC, section XIII, professeurs de travaux manuels éducatifs et instituteurs spécialisés) ayant chacun bénéficié d'un stage de six semaines de formation à l'éducation manuelle et technique dans les centres de formation des maîtres de l'ex-voie III.

Par ailleurs la préparation au CAEP, qui concernait pour l'année 1976-1977 un millier de stagiaires a été aménagée de façon à ce que les contenus de formation dispensés puissent permettre aux personnels sortant de centre d'enseigner l'éducation manuelle et technique dès la rentrée 1977.

De plus, les professeurs stagiaires de travaux manuels éducatifs ont pu, au cours de leur stage en CPR, bénéficier d'une information sur cette nouvelle discipline.

Outre la suppression des filières, la modernisation des programmes (comme l'apprentissage des langues étrangères pour un usage pratique ou l'introduction de notions d'économie à l'enseignement d'histoire et de géographie), la réforme comporte pour ceux des élèves qui connaîtraient des difficultés, la possibilité de recevoir chaque semaine de leurs professeurs de français, de mathématiques et de langues étrangères une heure spéciale de soutien en plus de l'enseignement normal.

La mise en place des actions de soutien.

Votre commission s'inquiète des conditions de mise en œuvre de ces actions. Les informations recueillies sur les applications pratiques sont contradictoires et peu satisfaisantes. Des doutes planent sur le contenu effectif qui leur sera donné.

Des groupes de travail, composés d'enseignants en exercice dans des établissements de recrutement diversifié, ont fonctionné dans les académies de Lille (sept équipes), de Lyon (cinq équipes) et de Versailles (deux équipes).

Leurs conclusions ont permis notamment d'approfondir :

— la nature des critères de choix des élèves relevant du soutien (critères d'aptitude et de comportement autant que critères normatifs) ;

— la diversité des type de soutien à prévoir (soutien ponctuel, « rattrapage », éventuellement enseignement individualisé) ;

— les résultats à poursuivre, qui s'attachent en priorité au développement des motivations et des savoir-faire et à l'acquisition d'une méthode, conditions de progrès des connaissances elles-mêmes.

L'expérimentation qui se poursuit en 1977-1978 au niveau de la cinquième, sera principalement centrée sur la définition des méthodes.

Votre rapporteur souhaite qu'une enquête soit conduite pour déterminer exactement la réalité de ces actions et en analyser les effets pédagogiques.

Les actions d'approfondissement.

Dans les mêmes disciplines de base, qui peuvent faire l'objet de soutien, certains élèves manifestant au contraire un bon niveau de réussite pourront utiliser leur capacité à approfondir le programme faisant l'objet du tronc commun de formation.

Les actions d'approfondissement permettront aux élèves de s'assurer de la permanence de leur goût pour une matière, et de faire la preuve de leurs aptitudes dans ce domaine.

Votre rapporteur accorde la plus grande importance à cet approfondissement. Il considère, en effet, qu'il s'agit là d'un élément indispensable pour maintenir un enseignement de haut niveau et assurer aux enfants les plus doués les moyens de s'épanouir comme les autres.

A l'époque où l'on recherche le plus possible à adapter l'enseignement aux aptitudes individuelles, notamment lorsque des difficultés se présentent, il serait incompréhensible qu'à l'opposé, lorsque des dons existent, ils ne soient pas pris en compte.

Sur ce point, comme sur le précédent, votre commission souhaite connaître très rapidement les premiers bilans.

La gratuité des manuels scolaires.

La mise en œuvre progressive de la réforme du système éducatif à partir de la rentrée 1977 s'accompagne de l'extension de la gratuité des manuels scolaires aux élèves de sixième dès l'année scolaire 1977-1978. Dans le même temps le renouvellement des manuels scolaires actuellement utilisés dans les établissements, compte tenu des nouveaux programmes qui entrent en application est réalisé.

La circulaire n° 76-227 du 9 juillet 1976 a défini un certain nombre de critères pédagogiques auxquels les chefs d'établissement doivent veiller dans le choix qu'ils effectuent.

Le manuel scolaire, destiné exclusivement aux élèves, ne doit ni se substituer au professeur, ni s'adresser à des spécialistes de la matière traitée. A cette fin il doit être d'un maniement aisé et d'un langage accessible aux élèves et mettre l'accent sur les notions essentielles, sans enfermer élève et professeur dans une démarche trop contraignante. De plus, le manuel ne doit comporter que les éléments pédagogiques utiles, notamment dans les disciplines où les élèves peuvent utiliser en complément d'autres instruments pédagogiques (dossiers, recueils de photographies, diapositives).

La circulaire n° 77-226 du 24 juin 1977 prévoit, afin d'aider les professeurs à mieux remplir leur mission, la remise à titre définitif d'un livre du maître.

Un crédit de 131 F par élève a été attribué en 1977. La dotation budgétaire affectée à cette action s'élève à 129,5 millions de francs.

La gratuité des manuels sera assurée en cinquième à la rentrée 1978. Le crédit élève sera porté à 139 F.

Un crédit de 139 millions de francs est inscrit au projet de budget pour 1978.

Il convient de signaler que le crédit-élève de 131 F attribué à la rentrée 1977 au titre de la gratuité se décompose comme suit : 120 F destinés à l'achat de manuels proprement dit et 11 F destinés à favoriser le développement de nouveaux matériels pédagogiques, notamment les supports audiovisuels.

En 1978, il est prévu, dans les mêmes conditions, que le crédit-élève de 139 F soit affecté pour une part de 128 F à l'acquisition des manuels et, pour la part restante de 11 F, au développement de nouveaux matériels pédagogiques.

Le tableau ci-dessous retrace les moyens qui seront mis en place à la rentrée 1977 et à la rentrée 1978 pour assurer la gratuité des manuels scolaires :

| | PUBLIC | PRIVE | TOTAL |
|---|----------|---------|--------|
| Crédits mis en place à la rentrée 1977 (en millions de francs)..... | 106,7 | 22,8 | 129,5 |
| Dont : | | | |
| Budget 1977..... | 64,3 | 15,2 | 79,5 |
| Dont mesures nouvelles..... | (27,2) | (4,7) | (31,9) |
| Reports..... | 23,4 | | 23,4 |
| Transferts, ajustements..... | (1) 18,0 | (2) 7,6 | 26,6 |
| Crédits prévus pour 1978 : | 119,3 | 20,2 | 139,5 |
| Dont : | | | |
| Credits existants..... | 64,3 | 15,2 | 79,5 |
| Mesures nouvelles 1978..... | 55,0 | 5,0 | 60,0 |

(1) Crédits transférés du chapitre 43-71. — Bourses.
(2) Ajustement interne au chapitre 43-34. Enseignement privé.

Votre rapporteur a été sensible à certains commentaires peu flatteurs sur le contenu de certains manuels. Il pense que ces réactions sont prématurées et infondées : la qualité d'un manuel scolaire s'apprécie avec le recul de l'expérience et le choix offert étant, par ailleurs, assez large, il appartient aux chefs d'établissements d'écarter ceux des manuels qui ne leur conviendraient pas.

Votre commission se félicite de l'extension progressive de la gratuité, dont les effets seront de poursuivre la démocratisation de l'enseignement et de favoriser l'égalité devant la culture.

L'éducation spécialisée.

L'éducation spécialisée accueille des enfants et des adolescents dont le handicap ou l'inadaptation paraissent durables et nécessitent un placement dans des classes ou établissements spécialisés.

Les effectifs, entre les années 1975-1976 et 1976-1977, se sont accrus de plus de 42 000, comme le montre le tableau ci-après :

| | 1975 - 1976 | 1976 - 1977 | E C A R T |
|---|----------------|----------------|-----------------|
| Classes annexées à une école primaire. | 126 815 | 122 778 | -- 4 037 |
| Etablissements scolaires spécialisés..... | 14 192 | 12 125 | -- 2 067 |
| Sections d'éducation spécialisée..... | 78 989 | 88 177 | + 9 188 |
| Groupes de classes-ateliers..... | 7 381 | 7 278 | -- 103 |
| Ecoles normales de perfectionnement.. | 9 629 | 10 842 | + 1 213 |
| Sous-total | 237 006 | 241 200 | + 4 194 |
| Etablissements médico et socio-éduca- tifs | 113 956 | 152 642 | + 38 686 |
| Total | 350 962 | 393 842 | + 42 880 |

Après avoir fréquenté des établissements scolaires de l'enseignement élémentaire, des classes spéciales annexées à ces établissements ou des établissements spéciaux (autonomes ou nationaux), près de 100 000 enfants handicapés ou inadaptés se trouvent cette année dans l'enseignement du second degré.

Au niveau du premier cycle, l'accueil est réalisé :

— soit dans les sections d'éducation spécialisée (SES) annexées au CES, et qui reçoivent des déficients intellectuels légers ;

— soit dans les écoles nationales de perfectionnement, ENP, qui sont établies le plus souvent dans les zones rurales et qui reçoivent des déficients intellectuels légers et moyens, des handicapés moteurs, des caractériels, des déficients visuels ou auditifs ;

— soit dans des classes-ateliers ouvertes provisoirement pour des déficients intellectuels légers dans l'attente de la création d'une SES :

— soit dans les classes spécialisées de CEG ou de CES.

Au niveau du second cycle, les handicapés moteurs et les déficients visuels ou auditifs sont accueillis dans des classes spécialisées de lycées ou de CET.

L'encadrement est assuré, pour les SES, notamment par des équipes pédagogiques placées sous l'autorité d'un responsable et composées d'instituteurs titulaires du certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants inadaptés (CAEI) pour l'enseignement général et pour l'enseignement professionnel, de professeurs techniques de l'enseignement professionnel (PETP) qui ont suivi un stage de formation pour l'éducation spécialisée.

Les moyens ouverts pour l'éducation spéciale en 1978, récapitulés dans le tableau ci-dessous :

Projet de budget 1978.

| | EMPLOIS (1) | CREDITS de fonc- tionnement. | CREDITS d'équipement (autorisations de programme). |
|---|-----------------------|------------------------------------|--|
| | (Millions de francs.) | | |
| <i>Premier degré.</i> | | | |
| Développement des groupes d'aide psycho-pédagogique (GAPP) (chap. 31-31). | 270 | | |
| Secrétariat des commissions départementales de l'éducation spéciale (chap. 31-31) | 28 | 4,6 | 15,4 |
| Application de la loi du 30 juin 1975 relative aux personnes handicapées : prise en charge de 2 800 personnels enseignants soit au titre de l'enseignement public, soit au titre de l'enseignement privé (chap. 37-31)..... | (2) (2 800) | 175 | |
| <i>Second degré.</i> | | | |
| ENP (chap. 31-33)..... | 32 | 0,5 | |
| SES (chap. 31-33)..... | (3) 506 | 7,6 | 75,5 |
| Total | 836 | 187,7 | 90,9 |

(1) Personnel de direction, enseignant, administratif et de service.

(2) Emplois non budgétaires.

(3) Y compris 46 emplois administratifs et de service.

traduisent une progression sensible au niveau des créations et de la prise en charge des emplois. En revanche, les crédits de fonctionnement, tout comme ceux d'équipement, sont insuffisants.

Votre commission souhaite donc que l'effort modéré engagé cette année en faveur de l'enfance handicapée soit largement développé au cours des prochains exercices.

LES RESULTATS DU SYSTEME EDUCATIF

Une étude réalisée par l'INSEE a révélé les très grandes insuffisances des résultats obtenus par les élèves au sortir du système éducatif.

Sans qu'il soit dans les intentions de votre rapporteur de comparer l'Education à une entreprise industrielle, on peut dire que le système éducatif est dans la situation d'une usine d'automobiles qui produirait un véhicule inachevé sur trois.

En effet, sur près de 750 000 jeunes, de tous âges, qui ont quitté le système scolaire en 1975, 180 000 n'avaient reçu qu'une formation de base et avaient, dans le meilleur des cas, le certificat d'études primaires ou le BEPC, dont la valeur, sur le marché du travail, est malheureusement dérisoire.

Les autres avaient acquis, dans la proportion de 43 %, une formation courte et 34 % avaient atteint ou dépassé le niveau du baccalauréat.

Ainsi, malgré la prolongation à 16 ans de la scolarité obligatoire, ceux qu'il faut bien appeler les « ratés » du système éducatif sont très nombreux, beaucoup trop nombreux.

L'analyse des flux de sorties à laquelle se sont livrés les experts de l'INSEE, qui prend en compte la formation atteinte et non les diplômes délivrés (évitant ainsi d'intégrer les élèves qui ont acquis plusieurs titres), appelle certaines observations.

En 1975, sur 736 000 sortants :

— 50 000 jeunes n'avaient que le niveau du premier cycle du second degré ;

— 21 000 venaient de classe de troisième ou n'avaient pas achevé le second cycle court ;

— 318 000 abandonnaient l'enseignement général avant le baccalauréat ou quittaient le technique court à la fin de l'année terminale ;

— 113 000 sortaient de classe terminale avec ou sans le baccalauréat ;

— 60 000 atteignaient le niveau III de la nomenclature des formations (diplôme correspondant à deux années d'études après le baccalauréat) (cf. tableau ci-joint) ;

— enfin, 74 000 avaient un diplôme universitaire de deuxième ou de troisième cycle ou sortaient d'une grande école.

Sorties des enseignements secondaire et supérieur en 1975.

| NIVEAUX DE FORMATION | SORTIES | FLUX | SORTIES | SORTIES | TOTAL | PART | PART | PART |
|----------------------------|--|--|---|--|----------------------------|---|---|--|
| | brutes du Ministère de l'Éduca- tion (1) | de passage vers les autres systèmes éducatifs. (2) | nettes du Ministère de l'Éduca- tion et du Secrétariat d'Etat aux univer- sités. (3) (4) | nettes des autres systèmes éducatifs. (4) | des sorties. (3) (4) | des différents niveaux dans le total des sorties. (En pour- centage.) | des sorties du Ministère de l'Éduca- tion et du Secrétariat d'Etat aux univer- sités. (3) (5) (En pour- centage.) | des autres systèmes éducatifs dans le total des sorties. (4) (5) |
| VI | 137 200 | 87 300 | 49 900 | | 49 900 | 6,8 | 100 | 0 |
| VI bis | 137 800 | 37 900 | 99 900 | 21 100 | 121 000 | 16,4 | 82,6 | 17,4 |
| Total VI - V bis | 275 000 | 125 200 | 149 800 | 21 100 | 170 900 | 23,2 | 87,7 | 18,3 |
| V | 243 000 | 11 300 | 231 700 | 86 400 | 318 100 | 43,3 | 72,8 | 27,2 |
| Total VI - V bis - V | 518 000 | 136 500 | 381 500 | 107 500 | 489 000 | 66,5 | 78 | 22 |
| IV Secondaire (1) | 254 200 | 200 300 | 53 900 | 4 700 | 58 600 | 3 | 92 | 8 |
| Total du secondaire | 772 200 | 336 800 | 435 400 | 112 200 | 547 600 | 74,5 | 79,5 | 20,5 |
| IV Supérieur (2) | | | 49 100 | 5 200 | 54 300 | 7,4 | 90,4 | 9,6 |
| Total IV | 251 200 | 180 500 | 103 000 | 9 900 | 112 900 | 15,4 | 91,2 | 8,8 |
| III | | | 38 800 | 20 300 | 59 100 | 8 | 65,7 | 34,3 |
| II | | | 72 900 | 1 400 | 74 200 | 10,1 | 98,1 | 1,9 |
| Total du supérieur | | | 160 700 | 26 900 | 187 600 | 25,5 | 87,7 | 14,3 |
| Total | | | 596 100 | 139 100 | 735 200 | 100 | 81,1 | 18,9 |

(1) Le niveau IV secondaire comprend les sorties sans diplôme (baccalauréat et brevet de technicien) et les diplômés qui ne poursuivent pas leur études dans l'enseignement supérieur.

(2) Le niveau IV supérieur comprend les abandons en cours de premier cycle de l'enseignement supérieur (bac + 2) et les sorties non diplômées du premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, DUT, BTS).

(3) Les sorties des grandes écoles dépendent d'autres ministères (Défense, Industrie, Transports, Postes et Télécommunications) ont été intégrées aux sorties du Secrétariat d'Etat aux Universités.

Le flux de passage vers les autres systèmes éducatifs dans l'enseignement supérieur, n'ont pas été pris en compte car il est difficile de les appréhender. De plus, cela ne rendrait pas compte de la réalité car il y a des passages dans le sens inverse, ce qui est rarement le cas dans l'enseignement secondaire.

Ces chiffres montrent qu'une majorité de Français quittent le système éducatif avec pour « bagage » maximum un diplôme de l'enseignement technique court (CAP ou BEP) et, au pire, sans aucun diplôme.

Le second point important révélé par l'enquête concerne l'abandon des études.

La constatation suivante a été faite par les statisticiens :

A quinze ans, au 1^{er} janvier 1975, 94,4 % des jeunes Français étaient scolarisés dans des établissements dépendant du Ministère de l'Éducation ou en préapprentissage.

À la même date, le taux de scolarisation à seize ans n'était plus que de 76 %, y compris l'apprentissage.

Compte tenu des formations ne dépendant pas du ministère de l'éducation, on peut évaluer à 1 sur 5 le nombre des jeunes qui ont quitté l'école à seize ans.

Cette défection s'explique par les retards accumulés au long du système scolaire : au cours de l'année 1975, plus d'un élève de sixième sur deux avait douze ans ou plus et 57 % des élèves de cinquième avaient treize ans ou plus, alors que l'âge normal, à ce niveau de la scolarité, est de douze ans.

Près de 318 000 jeunes ont abandonné l'école il y a deux ans, au niveau du technique court, à l'issue de l'année terminale et, pour l'enseignement général, avant la classe terminale.

Certes, la majorité d'entre eux étaient titulaires d'un diplôme, mais 42 % n'en avaient aucun.

Les formations où le nombre de diplômés était supérieur à celui de non diplômés étaient celles du technique en trois ans (CAP et BEP) et celles de l'agriculture et de la santé.

En revanche, les non-diplômés étaient plus nombreux que les diplômés en apprentissage — 37 500 contre 29 600 — et, au niveau des classes du second cycle, 21 900 élèves sortaient sans aucun diplôme.

Cette étude ne portait pas sur le devenir professionnel des jeunes sortis du système scolaire, ni même sur les causes intrinsèques de ces échecs. Toutefois, elle fait ressortir, par-delà l'analyse

des chiffres, les difficultés des mécanismes d'orientation et le caractère rigoureux, pour ne pas dire plus, d'une sélection non dominée. Ainsi, chaque année, des dizaines de milliers de jeunes arrivent sur le marché du travail sans aucune formation, avec toutes les conséquences sociales, économiques et politiques que l'on sait.

L'enseignement français ne saurait à l'évidence être tenu pour responsable de la crise économique que nous traversons, et notamment des problèmes d'emploi. Toutefois, son rendement interne, si l'on peut hasarder pareille expression ici, ne prépare pas suffisamment les jeunes à l'entrée dans la vie active, et le taux de déperdition est beaucoup trop élevé.

Ce gâchis réel et consternant ne s'analyse pas seulement en coût financier. Le problème qui se trouve posé est un problème humain. Aussi bien, **vo**tre commission veillera à ce que la politique de l'éducation oriente par priorité son effort en direction des plus démunis, c'est-à-dire des plus menacés par l'absence de qualification.

CONCLUSION

Le budget de l'Education reste le plus important des budgets civils.

Une fois de plus, la part des crédits de fonctionnement, surtout ceux de personnel, augmente dans des proportions sensibles. Ceci est la conséquence naturelle de l'effort d'investissement considérable consenti depuis douze ans. Dans une période où la rigueur budgétaire impose des choix draconiens, ce sont *les investissements qui sont sacrifiés. Cette situation, pour compréhensible qu'elle soit, ne saurait se prolonger l'an prochain sans causer de graves préjudices à notre enseignement.*

Si nous voulons atteindre les objectifs définis par le VII^e Plan, des actions dans le domaine des équipements restent à mener à tous les niveaux : préscolaire, élémentaire et secondaire. **La baisse démographique ne réglera pas les problèmes. Il faut espérer d'ailleurs — et la commission a été unanime sur ce point — qu'un revirement rapide interviendra. Il y va de la survie du pays. Le seuil d'alarme est franchi.** Le prochain Gouvernement, quel qu'il soit, devra placer ce grave problème au premier rang de ses préoccupations.

Un autre problème mérite d'être posé : il concerne les résultats de notre système d'enseignement. Autrement dit, quels efforts la nation doit-elle fournir pour qu'enfin chaque enfant, au sortir de l'école, soit assuré d'une qualification ?

Des mesures ont été prises pour améliorer les conditions de cet enseignement. On constate avec satisfaction que l'enseignement préscolaire se développe et que 80 % des enfants de trois ans sont aujourd'hui scolarisés. Lorsque l'on connaît l'influence de l'école maternelle sur le devenir de l'enfant, on peut être sur ce point satisfait.

La mise en œuvre, cette année, de la réforme du collège unique en classe de sixième et son extension l'an prochain à la cinquième va améliorer considérablement les conditions de vie scolaire.

Il est certes prématuré de porter un jugement sur les résultats avant plusieurs années, mais nous suivons attentivement son application et, conscients de l'importance de l'enjeu, nous ferons tout pour qu'elle soit un succès.

Il y va du devenir de milliers d'enfants. Il y va du destin de notre pays.

Compte tenu de ces observations, **vo**tre **commission a donné un avis favorable** à l'adoption du projet de budget du Ministère de l'Éducation pour 1978.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

1. — Audition du Ministre de l'Education.

La Commission des Affaires culturelles s'est réunie le jeudi 17 novembre 1977 sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, pour entendre M. René Haby, Ministre de l'Education, sur le projet de budget pour 1978 de son département.

Le Ministre a tout d'abord indiqué que la rigueur et la sélectivité avaient orienté l'élaboration de son budget, en raison d'une contribution nécessaire au redressement de l'économie.

Les mesures nouvelles portent essentiellement :

— sur la poursuite de la mise en œuvre de la loi du 11 juillet 1975 sur l'Education :

— sur les moyens à mettre en œuvre au titre de la loi du 30 juin 1975 en faveur des handicapés et de la loi sur l'apprentissage.

Le budget s'élèvera à près de 70 milliards de francs, y compris les pensions civiles : si l'on n'en tient pas compte, son montant est de 63 milliards. La progression globale des moyens dont disposera le Ministère de l'Education sera du même ordre que celle du budget général de l'Etat, la part du budget de l'Education étant légèrement inférieure à 16 %.

La mise en œuvre de la réforme du système éducatif sera poursuivie de façon volontariste et soutenue.

Au niveau de l'enseignement maternel, le nombre d'emplois nouveaux prévus par le budget (200) doit être apprécié en tenant compte de la baisse sérieuse de natalité que connaît la France depuis 1973.

Il y avait 62 000 enfants de moins dans l'enseignement maternel à la rentrée 1977/1978, soit près de 3 % en moins et ce, en dépit d'un nouvel accroissement prévu des taux de scolarisation, et d'un effort continu en faveur des zones rurales. Le taux d'encadrement

s'en trouvera amélioré. Le nombre moyen d'élèves inscrits par classe est passé de près de 39 en 1973-1974 à 34 à la rentrée 1976, et il devrait être de 32 à la rentrée 1978-1979.

Au niveau des collèges, la mise en place du tronc commun obligera de transformer 4 000 emplois d'instituteurs spécialisés en emplois de professeurs d'enseignement général et de collèges (PEGC), ce qui portera à 17 000 le nombre de ces transformations en quatre ans.

Pour l'éducation manuelle et technique, 660 emplois nouveaux permettront d'atteindre, en 1978, le total de 1 600 postes, sur l'ensemble du VII^e Plan, pour une formation adaptée des maîtres dans cette discipline. La construction d'ateliers sera poursuivie grâce aux 180 millions de francs prévus à cet effet.

Les nouveaux manuels de la cinquième seront mis à la disposition des élèves de ce niveau à la rentrée 1978-1979. 134 millions de francs sont prévus au budget à cet effet.

Deux lois font l'objet de mesures d'application spécifique. En application de l'article 5 de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des handicapés, une somme de 175 millions de francs est prévue qui est destinée à la prise en charge par l'Etat de 2 800 enseignants des établissements médico-éducatifs.

En application de la loi du 12 juillet 1977 sur l'apprentissage, deux mesures nouvelles sont prévues : l'attribution d'une prime aux maîtres d'apprentissage (170 millions de francs), le versement d'une subvention pour le repas des apprentis (35 millions de francs).

En ce qui concerne les personnels de l'Education, trois catégories de mesures sont prévues.

S'agissant de l'auxiliariat du deuxième degré, les maîtres auxiliaires ayant assuré en 1976/1977 un service continu au moins à mi-temps, ont été réemployés.

En outre, le rythme de titularisation des maîtres auxiliaires, qui a été très largement amplifié depuis les deux décrets d'octobre 1975, sera maintenu en 1977/1978. Des maîtres auxiliaires peuvent être nommés PEGC, et des adjoints d'enseignement promus certifiés, libérant autant de postes susceptibles d'accueillir des maîtres auxiliaires.

Dans le premier degré, en application du plan de titularisation arrêté par le Gouvernement fin 1974 en faveur des instituteurs non

titulaires, sont inscrits 4 200 postes offrant autant de possibilités de titularisations (dont 2 200 anticipés dès 1977, et 2 000 pour la rentrée 1978).

Trois mesures catégorielles importantes sont inscrites au projet du budget : la première concerne l'amélioration de la situation matérielle des chefs d'établissements et de leurs adjoints.

La deuxième mesure revalorise le corps des agrégés, en permettant à 538 d'entre eux l'accès à l'échelle lettre A.

Enfin, est également prévu un contingent supplémentaire de 500 transformations d'emplois de professeurs techniques adjoints de lycées techniques en professeurs techniques ou professeurs certifiés.

Le nombre total d'élèves accueillis dans l'enseignement public devrait diminuer à la rentrée de 1978, en raison de la forte diminution dans les maternelles, réduction liée à la baisse de la natalité.

Cependant, dans le second degré, 36 000 élèves de plus sont attendus ; à ce titre est prévue la création de 3 000 emplois d'enseignants environ venant s'ajouter aux 1 200 emplois créés à la rentrée 1977.

Cette très lente évolution des effectifs doit entraîner une réduction du recrutement de titulaires à la rentrée 1978 : le nombre des certifiés stagiaires sera ainsi ramené de 4 100 en 1977 à 3 500 en 1978.

Les dépenses d'équipements destinées à permettre l'accueil des élèves supplémentaires, à répondre aux besoins de l'urbanisation, à renouveler des constructions vétustes ou provisoires et à assurer la maintenance du patrimoine existant, s'élèveront à 2 540 millions de francs en autorisation de programme, et à 2 775 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits consacrés aux travaux de sécurité (140 millions de francs), à la construction d'ateliers complémentaires dans les collèges (180 millions de francs pour 400 ateliers) ont été maintenus.

La diminution des crédits affectés aux constructions du premier degré tient compte de l'évolution démographique, notamment au niveau de l'enseignement maternel. Néanmoins, des instructions ont été données aux autorités départementales et académiques pour assouplir et simplifier les normes d'aménagement ou de constructions des petites écoles en milieu rural.

Dans le second degré, le budget permettra de financer quelque 80 000 places, à comparer avec l'accroissement de 36 000 élèves supplémentaires attendus en 1978.

Le Gouvernement présentera à l'Assemblée Nationale un amendement qui attribuera un supplément de 100 millions de francs d'autorisations de programme et de 30 millions de francs de crédits de paiement.

Ce supplément s'ajoutera aux 100 millions de francs du Fonds d'action conjoncturelle qui ont été débloqués récemment.

Au chapitre des aides sociales, la gratuité des manuels scolaires déjà appliquée en sixième à la rentrée 1977, sera mise en œuvre en cinquième à la rentrée 1978, et sera poursuivie selon le calendrier d'application des programmes modernisés et rénovés.

Les dépenses de transports scolaires prises en charge par l'Etat pour la campagne 1978-1979 dépasseront un milliard de francs.

En matière de bourses, l'Etat consacre actuellement un milliard six cents millions de francs. Une plus grande sélectivité dans les critères de répartition a été recherchée :

- par l'augmentation constante du nombre des bourses à nombre de parts élevé, notamment dans le second cycle ;
- par l'utilisation du crédit « souple » laissé à l'appréciation des chefs d'établissement.

Enfin, l'enseignement privé, au titre duquel sont prévus, outre les moyens supplémentaires liés aux besoins de la rentrée 1978 ;

- une troisième tranche de rattrapage du forfait d'externat de 13,1 % ;
- la gratuité des manuels en cinquième à la rentrée 1978 ;
- différentes améliorations de carrières, conséquence de la loi Guerneur.

En conclusion, le Ministre a dit son inquiétude devant la baisse de la natalité qui allège certes la charge financière mais entraîne la France sur la pente d'une certaine décroissance.

M. Séramy a souhaité que les lois de 1971 sur la formation continue et de 1975 sur l'Education soient complétées par un texte sur l'intégration professionnelle. Il a demandé que les taux de subvention aux constructions scolaires soient révisés en hausse et

indexés. Il a souhaité la suppression de l'obligation pour les communes de se constituer en syndicat pour gérer CES et CEG.

M. Eeckhoutte, président, a rappelé la qualité de la mission remplie par les IREM et s'est étonné de la baisse brutale de leur dotation. Il a d'autre part demandé :

— s'il était envisagé d'étendre aux sous-directeurs de CES, souvent anciens directeurs de CEG, l'indemnité de direction ;

— quelles mesures étaient prises en faveur des professeurs techniques adjoints ;

— où en était la réforme de l'inspection académique, notamment l'ouverture de ce corps à des non-universitaires.

Il a manifesté son inquiétude :

— devant la baisse des crédits d'équipement qui asphyxie les constructions nouvelles ;

— devant le laxisme dans l'organisation des actions d'approfondissement et de soutien en classe de sixième ;

— en face de la diminution des postes du concours de recrutement.

M. Serusclat a demandé s'il faudrait attendre une baisse des effectifs pour que soient apportées des améliorations à l'enseignement, notamment l'introduction de nouvelles formations. Il a attiré l'attention du ministre sur :

— les problèmes posés par la répartition géographique de l'accueil en classe maternelle ;

— les limites d'âge de sortie de l'enseignement obligatoire ;

— la baisse de la natalité, issue directement, selon lui, du malaise éprouvé par les parents devant un avenir sombre et un système éducatif défailant.

Mme Luc, qui juge trop faible le budget de l'Education, a demandé des précisions sur :

— la construction de nouveaux CET ;

— l'augmentation de la subvention aux CES nationalisés ;

— les mesures en faveur des 240 000 enfants en retard d'une, deux, voire trois années, dès l'école primaire, et qui arrivent ainsi handicapés au seuil de l'enseignement secondaire.

M. Habert a demandé quel était le sentiment du Ministre sur le déroulement des élections aux comités de parents.

M. Sauvage a évoqué les disparités régionales dans l'implantation des unités pédagogiques et demandé des précisions sur les procédures de répartition des postes d'enseignement à l'intérieur des régions.

M. Chauvin, rapporteur pour avis, après avoir rendu hommage au Ministre pour ses efforts, lui a demandé des précisions sur les conditions d'application de la réforme. En outre, il a attiré l'attention du Ministre sur plusieurs points, notamment sur :

- la formation des maîtres dans les écoles normales ;
- la recherche pédagogique et la liaison avec l'architecture ;
- les expériences d'équipements intégrés ;
- la valeur du contenu des nouveaux manuels scolaires ;
- les moyens mis à la disposition des chefs d'établissement pour remplir leur mission ;
- la situation de l'enseignement artistique.

Répondant aux différents intervenants, *M. René Haby* a notamment précisé que :

— les élections au comité des parents s'étaient déroulées de façon satisfaisante au plan de son organisation par l'administration et que les recours en annulation étaient très faibles ;

— des progrès ont été faits en architecture et souvent l'étranger envie nos réalisations ;

— les équipements intégrés sont actuellement au stade expérimental et les résultats connus, Grenoble notamment, sont peu encourageants ;

— la réforme de l'inspection académique n'est pas à l'ordre du jour ;

— l'indemnité de direction pouvait être accordée, pour un montant ne dépassant pas 40 %, aux sous-directeurs de CES ;

— la formation des maîtres est à l'étude, notamment celle des enseignants des écoles normales d'instituteurs ;

— les IREM n'ont plus un rôle aussi important après le recyclage quasi intégral du corps professoral de mathématiques ;

— les écoles maternelles en milieu rural seront développées, notamment à travers les « regroupements éclatés » où l'Etat participe au financement du transport scolaire.

2. — Examen par la commission.

La commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1978 le mercredi 23 novembre 1978 sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un large débat s'est ouvert auquel ont notamment pris part :

— M. Sérusclat, qui a estimé que le budget pour 1978 était sur budget de transition, qu'il était insuffisant sur le nombreux points notamment dans le domaine des équipements. Il a regretté que la formation initiale des maîtres ne soit pas assurée. Cette situation reflète la volonté délibérée du Gouvernement de maintenir une politique d'éducation malthusienne conduisant à des qualifications au rabais :

— M. Eeckhoutte s'est vivement ému de la baisse de la démographie, qui résout à court terme les problèmes d'accueil et d'encadrement mais entraîne dangereusement le pays sur la pente du déclin démographique.

Il a déploré la contradiction qui existe entre une politique de recrutement des auxiliaires, puis de titularisation et la réduction des postes aux concours de recrutement comme le CAPES cette année.

Il a enfin dénoncé la faiblesse des crédits d'équipement ainsi que ceux des sections de l'enseignement spécialisé et de l'enfance handicapée.

Sous réserve de ces observations, la commission a adopté les conclusions favorables du rapporteur pour avis.

ANNEXE

EXTRAIT DU MONDE DE L'ÉDUCATION, NOVEMBRE 1977

L'enfant et la ville.

La ville n'est pas faite pour les enfants. Chassés des rues par l'automobile, l'étréotit dans les appartements, bousculés dans les lieux publics, parqués dans des lieux spécialisés (les écoles, les squares), ils sont à la fois partout et nulle part, de plus en plus des gêneurs. Dans les grandes métropoles modernes, étroitement réglementées et tracées à l'équerre, aucun lieu n'est prévu qu'ils puissent marquer de leur présence.

Mais, longtemps considérée comme normale, cette absence paraît maintenant choquante. Est-ce parce que les familles sont moins nombreuses et les enfants plus rares, donc plus précieux ? Les « spécialistes » de l'enfance se multiplient. L'idée se répand que les adultes ne sont plus seuls au monde et qu'ils ont à partager. Un mouvement de libération de l'enfance apparaît à travers des livres, des recherches, des articles de presse.

DES INCONNUS DANS LA CITÉ

« *Ralentir, enfants.* » A l'entrée des agglomérations ou des grands ensembles, ces panneaux sont souvent le seul signe visible de la présence des enfants dans la ville d'aujourd'hui. Dans la société industrielle, ils sont, comme les vieux, rejetés sur les marges, dans les rares espaces que n'utilisent pas les adultes producteurs, ou que ceux-ci veulent bien leur abandonner. Ou ils sont enfermés, isolés dans des institutions et des bâtiments faits pour eux : les écoles ou les centres de loisirs. On peut parcourir des quartiers entiers des villes sans trouver trace d'eux. Dans les appartements comme sur les trottoirs, on s'applique à restreindre leur domaine, à limiter leurs évolutions : ils gênent la circulation, les loisirs, le repos et la liberté des adultes. Ce combat, d'ailleurs, se poursuit entre les enfants eux-mêmes, les plus âgés expulsant régulièrement les plus petits de leur territoire.

Expulsés ou parqués, les enfants des villes retrouveront-ils, aujourd'hui, l'attention des adultes ? Les adolescents, mieux armés, se sont fait entendre, sinon écouter, les premiers : la peur de la délinquance a contraint à se préoccuper d'eux. Est-ce maintenant le tour des enfants ? Des spécialistes se penchent sur eux. Des enquêtes, des articles, leur sont consacrés. Des urbanistes, des architectes, commencent à en parler, à défaut de travailler pour eux. Entre techniciens, et entre politiques, l'enfant des villes devient un enjeu. Parler en son nom peut être aussi un prétexte, une façon pour des adultes de transposer leurs rêves et leurs peurs de la ville.

Il n'y a jamais eu autant d'enfants dans les villes — surtout dans les grandes — qu'aujourd'hui, malgré la baisse de la natalité dans tous les pays industrialisés depuis cent cinquante ans. D'abord, parce que c'est en ville qu'habitent la majorité des familles, tous âges confondus : c'est le cas de plus des quatre cinquièmes des Français, contre moins d'un cinquième au début du XIX^e siècle. Le départ pour la ville des jeunes adultes — parents ou futurs parents — compense largement le nombre d'enfants par famille, moins élevé qu'à la campagne. Aujourd'hui, les moins de quinze ans représentent, dans les villes françaises de plus de dix mille habitants, une part plus importante de la population qu'en 1900.

L'évolution a été différente selon les villes : certaines ont « vieilli », comme Orléans ou Toulouse. D'autre part, la proportion d'enfants parmi les habitants est aujourd'hui plus élevée qu'à la campagne dans toutes les villes (quelle que soit leur taille), sauf Paris.

La même évolution se constate dans les pays en voie de développement : si les villes n'y accueillent encore qu'un quart de la population, le mouvement d'urbanisation s'accélère. Ce mouvement pourrait, au contraire, s'inverser dans tous les pays les plus industrialisés, la campagne ne pouvant plus, bientôt, fournir de nouveaux migrants. D'autre part, avec le gigantisme des agglomérations, les avantages sociaux des villes s'estompent : aux Etats-Unis, on tend à fuir les grandes métropoles.

A la démographie s'est ajouté le changement de mode d'« élevage » des enfants. Pendant longtemps — à partir du XVIII^e siècle — la plupart des enfants des villes ont été placés chez des nourrices à la campagne : dans les classes supérieures, pour suivre les exigences de la mode ou les prescriptions des hygiénistes ; dans les classes populaires (ouvriers, artisans ou commerçants), par suite du travail de la mère, lequel ne peut être abandonné sans compromettre les finances du ménage.

Dans les villages proches de Paris, on trouvait, à la fin de l'Ancien Régime, des milliers d'enfants de familles aisées de la capitale. Beaucoup de ces enfants mouraient en nourrice et ne revoient jamais leur ville natale. L'arrivée d'enfants de la province dans les hôpitaux d'enfants trouvés ne compensait pas ces départs, temporaires ou définitifs : le taux de mortalité n'y était pas moins élevé (sur les six cents à sept cents enfants réclamés chaque année par leurs parents naturels, quelques-uns seulement pouvaient être rendus : les autres étaient morts).

L'envoi des enfants à la campagne n'a disparu qu'au XX^e siècle, d'abord sous l'effet de la propagande des médecins et des moralistes en faveur de l'allaitement maternel, puis grâce à la vulgarisation des découvertes de Pasteur après 1890, qui ont permis aux mères d'utiliser des biberons de lait de vache.

Parallèlement, des institutions nouvelles se créaient pour la garde des enfants des pauvres des grandes villes : les *crèches* à partir de 1845, les *salles d'asile* dès 1830 (transformées en écoles maternelles cinquante ans plus tard). Les bourgeoises, elles, avaient pu déjà faire venir des nourrices *sur lieu*. On voyait ainsi arriver à Paris des nourrices du Morvan, certaines accompagnées de leurs enfants : il y en avait près de trois mille neuf cents en 1860.

L'urbanisation s'est accompagnée, dans les pays industrialisés, d'une réduction de la mortalité infantile et enfantine : en France, le taux de mortalité est aujourd'hui quatorze fois inférieur à ce qu'il était il y a un siècle et demi pour les enfants de moins d'un an ; cinquante fois inférieur pour ceux d'un à quatorze ans et vingt-cinq fois inférieur pour les quinze ans. Un enfant a quatre-vingt-dix-huit chances sur cent de dépasser l'âge de quinze ans ; il n'en avait que soixante-six vers 1830.

L'enfant a toujours plus de chances de survivre à la ville qu'à la campagne : le taux de mortalité parmi les enfants tend à décroître à mesure qu'augmente la taille de la ville. Selon les études de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), cela est vrai surtout pour les enfants de moins d'un an : on peut l'attribuer à la fois à une meilleure surveillance des futures mères et des nourrissons, à une meilleure accessibilité aux soins, et à une plus grande diffusion de l'hygiène.

Pour les enfants plus âgés, la mortalité par maladie tend à être légèrement supérieure dans les villes, mais la mortalité par accident (y compris par accident de la circulation) y est nettement plus faible : contrairement à une opinion répandue, plus la taille de la ville augmente, plus les risques de décès par accident diminuent. Les risques d'accident sont-ils plus grands à la campagne ou bien les parents des villes s'en préoccupent-ils davantage (par exemple, on limite les déplacements des enfants par crainte des accidents de circulation) ? Ou, simplement, a-t-on en ville plus de chances de trouver un médecin ou d'arriver à temps à l'hôpital ?

LE GRAND RENFERMEMENT

Si l'on ne voit guère d'enfants dans la ville d'aujourd'hui c'est qu'ils sont tenus enfermés : dans la famille d'abord, à l'école surtout. Cet « enfermement » a mis longtemps à s'accomplir. Sous l'ancien régime, l'enfant revenu de la campagne — à l'âge de deux ou trois ans chez les pauvres, à neuf ou dix ans seulement dans les familles aisées ou pour les « enfants trouvés » — passait une grande partie de sa vie dans la rue. Il y était amené par la participation au travail des parents, ou par l'exiguïté du logement familial... La rue, « siège des métiers, de la vie professionnelle, mais aussi des barardages, des conversations, des spectacles et des jeux, cadre familial des rapports sociaux », offrait aux enfants à la fois des lieux de rassemblement, des itinéraires de découverte, des refuges et de petits travaux, licites ou non, qui leur permettaient éventuellement d'assurer eux-mêmes leur subsistance, et d'oublier leur famille. Les bandes d'enfants errants ont continué de se former à Paris jusqu'à la fin du XIX^e siècle, vivant avec leurs lois propres, comme aujourd'hui les « *galladas* » de Bogota ou d'autres villes des pays sous-développés, Le Caire ou Bombay.

Cette errance est aussi une réaction contre les contraintes du travail : l'apprentissage d'abord, qui retient les plus de douze ans chez le patron, puis le travail à l'usine qui enferme des enfants de huit à douze ans jusqu'à douze heures pour les plus grands. Mais, à côté des bandes spontanément formées existaient aussi des métiers enfantins fortement réglementés, comme les chiffonniers, les ramoneurs ou les frotteurs. L'exploitation semble avoir atteint son maximum à la fin du XIX^e siècle dans les « *ouvroirs* » organisés par des congrégations religieuses.

Les enfants de l'aristocratie ou de la bourgeoisie aisée, d'abord élevés dans le cadre familial, ont été les premiers à être envoyés au collège — notamment des jésuites — puis au pensionnat. Ce modèle d'éducation s'est étendu aux enfants des milieux populaires avec les « petites écoles » chargées de les surveiller et les moraliser, conformément aux principes disciplinaires de Jean-Baptiste de La Salle dans sa *Conduite des écoles chrétiennes*.

Les soucis des éducateurs, religieux ou laïques, préoccupés de faire pénétrer dans les consciences les lumières de la foi ou celles de la raison, ont fini par rejoindre ceux des magistrats, désireux de réprimer le vagabondage, et ceux des hygiénistes et des philanthropes. L'obligation scolaire, moyen d'empêcher l'exploitation des enfants, autant sinon plus que moyen d'instruction (chez les ouvriers parisiens, l'apprentissage mutuel était aussi efficace), a assuré le triomphe de l'école comme forme dominante de socialisation et de dressage. Sa place n'a cessé de s'étendre avec la prolongation de la scolarisation. Aujourd'hui, tous les enfants de six à seize ans passent de six à dix heures par jour sur treize à quinze heures de veille dans les locaux scolaires.

Sans doute l'école actuelle ne ressemble-t-elle pas au modèle de surveillance et d'encadrement de Jean-Baptiste de La Salle, ni même à l'« ordre » et au « *recueillement* » prônés par Ferdinand Buisson, directeur de l'enseignement primaire, puis Ministre, dans son *Dictionnaire pédagogique* de 1887. Mais les règlements intérieurs des écoles primaires défendent dans les cours de « *rester immobiles en plein soleil ou quand il fait froid* » et de « *courir à grande vitesse. de glisser en hiver* », de « *se suspendre aux branches et aux portiques* » et interdisent les jeux « *dangereux* » comme saute-mouton ou gendarmes et voleurs.

Avec l'entrée des enfants à la maternelle dès deux ans, l'école tend à devenir le modèle de toute éducation dès l'âge du sevrage. Les sports et les loisirs s'alignent sur elle — cours de natation, de danse ou de musique... — et la prolongent. Les « *centres aérés* » ou « *centres de loisir sans hébergement* », plus fermés et organisés que les colonies de vacances, se multiplient dans les villes. On transforme les écoles elles-mêmes en centres de loisir. « *Centres* » et ateliers succèdent aux « *patronages* », prolongent le modèle « *bourgeois* » d'éducation. A tout moment de la

Journée, le domaine de l'enfant est désormais parfaitement délimité, marqué. La présence d'enfants hors des lieux assignés (l'école sous toutes ses formes, le square, le domicile familial...) est signe d'infraction et peut être réprimée.

Ayant plus de chances de survivre en ville, l'enfant s'y porte-t-il mieux ? L'imagerie populaire fait depuis longtemps de la ville un lieu malsain : « *Les villes rendent les gens malades* », « *A la campagne, tout le monde se porte bien* ». Les « *figues pâlotés* » des enfants de la maternelle ne sont, pour Léon Frapié, que le reflet de l'« *aspect miteux et déteint* » de leur quartier. Les hygiénistes du XIX^e siècle s'inquiétaient de l'obscurité, de la sédentarité et du confinement auxquels étaient soumis les citadins, et tout particulièrement les enfants.

Mais peu d'enquêtes ont été faites sur l'épidémiologie infantile ou enfantine dans la ville moderne. On peut penser que la pollution atmosphérique y accroît, chez les enfants comme les adultes, la fréquence des maladies respiratoires. On constate de fréquents troubles du sommeil et du comportement parmi de jeunes enfants de l'agglomération parisienne : ces observations recourent celles qui ont été faites dans de grandes villes anglaises. Les troubles, souvent liés à une sensation de fatigue de la mère, sont en fait l'expression d'un « *mal-être subjectif* », d'un malaise ou d'une dépression.

Cette « *pathologie* » urbaine coïncide largement avec les difficultés nées du travail de la mère et — comme le montrent les études faites sur les maladies infectieuses aux Etats-Unis, en Autriche ou au Danemark — avec de mauvaises conditions de logement. Elle se retrouve surtout, naturellement, dans les familles « *défavorisées* » : enfants des cadres supérieurs et enfants d'ouvriers n'habitent pas la même ville.

Une autre forme de pathologie, c'est la délinquance juvénile. En France comme aux Etats-Unis, en Pologne, en Allemagne ou en Italie, celle-ci paraît nettement plus importante en milieu urbain, encore que les statistiques, en raison de leur origine, soient souvent contradictoires. Selon le rapport du comité Peyrefitte, par exemple, c'est dans les villes de vingt mille à cinquante mille habitants que l'on trouve le taux le plus élevé de délinquance, mais on constate peu de différences selon la taille de l'agglomération lorsque celle-ci dépasse dix mille habitants. Si la délinquance juvénile tend à s'accroître et à se rajeunir, elle n'est pas nécessairement liée à la ville (le vandalisme, caractéristique des enfants, se retrouve aussi bien à la campagne). Elle touche davantage les catégories sociales défavorisées (le « *sous-prolétariat* » est son terrain d'élection).

Mais la vie dans les nouvelles zones urbaines, quartiers neufs ou « *grands ensembles* » de la périphérie, semble marquée par la contrainte et un bouleversement des modes de socialisation. Isolement, d'abord : le logement est coupé de la vie sociale (les parents ou les amis), culturelle ou politique. Le travail, les démarches administratives, les loisirs, exigent de longs transports. Dans la famille, le temps de vie commune est réduit d'autant : la garde des jeunes enfants est souvent difficile. Contrainte et anonymat, ensuite : la disposition et l'aménagement du logement, l'usage des parties communes ou des espaces environnants, les moindres actes de la vie domestique (la manière de faire sécher le ling ou l'heure de promenade des chiens) sont réglementés. Dans les nouveaux commerces, la sociabilité traditionnelle laisse la place à une consommation impersonnelle et normalisée, même si l'on cherche à susciter la tentation.

LA VILLE ET SES MYTHES

Les enfants sont soumis à une errance continue, chassés des lieux collectifs, des appartements, parce que les parents sont absents ou au contraire se reposent. des escaliers, des espaces verts, parce qu'ils dérangent ou dégradent, des parkings, parce qu'ils risquent d'abîmer les véhicules, du centre commercial, parce qu'ils n'ont pas les moyens d'y consommer. Les règlements des H. L. M. prescrivent, par

exemple, que « les enfants ne doivent faire aucun bruit, ni jouer et stationner dans les escaliers, paliers, vestibules, caves et sous-sols », ou que « les parents devront veiller à ce qu'ils ne crayonnent ni ne dégradent ou salissent les escaliers, murs, portes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et respectent les gazons et les plantations... ». Etrangers à la cité, les enfants sont entraînés dans le cercle vicieux de la délinquance et de la répression.

Le désir de mettre fin à la délinquance enfantine avait marqué l'urbanisme haussmannien ; l'urbanisme des quartiers nouveaux croyait répondre davantage à des préoccupations hygiénistes : en accordant plus d'espace et de confort aux citadins, on les rendrait plus heureux. Quelques arbres offriraient une verdure symbolique. L'« air pur » assurerait l'épanouissement des enfants : l'école pourvoirait au reste (même si elle devait souvent arriver avec retard). Il suffirait de prévoir pour les jeunes enfants quelques squares bitumés dotés de bacs à sable et de bancs pour les mères.

Peu à peu s'est imposée la nécessité de terrains de jeux pour les enfants, en même temps que — à nouveau — la crainte de la délinquance adolescente amenait à prévoir des centres de loisirs ou des maisons de jeunes. Les terrains de jeux, eux-mêmes, se sont transformés sous l'influence des éducateurs. Aux classiques balançoires, tourniquets, toboggans et échelles, sont venus parfois se substituer des équipements laissant plus de liberté d'utilisation, plus de place à l'initiative des enfants, ou — rarement en France — des « terrains d'aventure ». Aujourd'hui, on parle d'aménager la ville et tous ses espaces (espaces de vie, de jeux, organisés ou non), en tenant compte de la présence des enfants.

Mais cette redécouverte de l'enfant fait de celui-ci un enjeu. Non seulement ses loisirs sont objet de commerce, mais il devient un argument à tous usages commerciaux. Educateurs, architectes, politiques, s'opposent au nom d'images de l'enfance. Les terrains d'aventure, par exemple, peuvent être une arme dans un combat libertaire, comme les clubs un élément d'une éducation socialiste. Certains, dénonçant les ségrégations entre tranches d'âges comme entre catégories sociales, s'affirment hostiles aux espaces réservés, tandis que d'autres, observant que dans les terrains « ouverts » les aînés, adultes ou adolescents, tendent toujours à expulser les enfants, demandent des équipements spécifiques. L'enfant est objet de conflit entre les groupes (enseignants, animateurs, associations sportives de parents ou de quartier) et entre les pouvoirs (constructeurs, collectivités locales, autorités scolaires). L'urbaniste donne la priorité à l'aménagement du quartier, tandis que l'école entend faire prévaloir les préoccupations éducatives.

Lorsqu'on rêve d'une ville pour les enfants, ceux-ci échappent au cadre qu'on a tracé pour eux. A Grigny-la-Grande-Borne, au Sud de Paris, on a voulu préserver leur liberté, leur solitude, leur rêverie, et même compenser les carences affectives et culturelles du milieu familial. Mais les enfants n'ont pas le droit de transformer l'espace environnant. D'autre part, les difficultés des familles retentissent sur eux, créant un climat d'anxiété.

A La Villeneuve de Grenoble, on a essayé d'intégrer l'enfant dans toute la vie sociale, de coordonner école et loisir ; il y a peu d'interdits. Mais les enfants, surtout les plus âgés, cherchent à fuir le regard des adultes et les lieux que ceux-ci ont prévus pour eux, au profit du centre commercial ou des « frontières » de la cité.

La situation des enfants est liée à la fois à l'organisation urbaine et à la disponibilité et la capacité des adultes à supporter — ou à admettre — dans les lieux privés et publics (restaurants, magasins) le bruit, le mouvement et le désordre que les enfants introduisent. Dans les villes scandinaves, notamment en Suède, la coordination est plus étroite entre les différents espaces et équipements et entre les différentes institutions qui déterminent les activités de l'enfant ; on tient davantage compte de sa présence et l'on est plus tolérant à l'égard de ses jeux. Comptent aussi, naturellement, les politiques de l'enfance : dans les pays anglo-saxons, les enfants

sont plus libres, mais plus démunis en équipements collectifs. Dans les pays socialistes, le nombre des activités offertes dans les clubs, les possibilités de réalisation sont compensées par une directivité marquée et une incitation à la compétition.

Mais l'aménagement des villes, même lorsqu'il se veut pensé pour les enfants, obéit souvent aux fantasmes des adultes. On tend à faire de la ville un milieu malsain et menaçant (et, *a contrario*, d'associer la campagne à la liberté et à la santé), à projeter dans le passé l'image d'une société plus chaleureuse en oubliant, aujourd'hui comme hier, le poids des contraintes sociales et économiques. Et pourtant la fatigue des femmes n'est pas le propre des milieux urbains : les interdits existent aussi à la campagne, dans la maison et au dehors. Le travail des enfants est autant une sujétion qu'une découverte pour eux. Le triomphe de l'école a privé les enfants de toute responsabilité sociale mais, dans le passé, le travail signifiait aussi exploitation et esclavage. Dans l'enfant, l'adulte transpose ses propres rêves.

Guy HERZLICH.