

N° 102

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Pierre VALLON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vézinet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 581 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 14) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES CREDITS QUI REPONDENT A L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DIVERSES COMPOSANTES DE LA POPULATION SCOLAIRE	7
A. L'EVOLUTION CONTRASTEE DES EFFECTIFS SCOLAIRES ,	7
1. Des prévisions antérieures surestimées	7
2. Les évolutions attendues	7
B. LES CREATIONS D'EMPLOIS CORRESPONDANTES	9
1. Les emplois de personnels enseignants	9
2. Les emplois de personnels non enseignants	10
3. Les besoins de recrutement à moyen terme	10
4. Le taux d'encadrement des élèves	10
II. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS	13
A. L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE	13
1. Les enseignants du premier degré	13
2. Les enseignants du second degré	14
3. Une interprétation restrictive du «pyramidage»	14
4. Les personnels non enseignants	14
B. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE	14
1. L'application du principe de parité et le respect des engagements antérieurs	15
2. Le problème du financement des dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés sous contrat	17

	<u>Pages</u>
III. L'IMPLICATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	18
A. LE MAINTIEN DES ECOLES EN MILIEU RURAL	18
1. L'application du moratoire décidé par le Gouvernement	18
2. La prolongation de ce moratoire	19
3. L'élargissement des options offertes par l'ensemble des établissements	19
B. LA PARTICIPATION DE L'EDUCATION NATIONALE A UNE POLITIQUE DE LA VILLE : LE RENFORCEMENT DES MOYENS AFFECTES AUX ETABLISSEMENTS DIFFICILES ...	19
1. Le recours aux appelés du contingent	20
2. Les nouveaux postes de personnels ATOS	20
3. Les mesures incitatives d'affectation	21
4. Les moyens consacrés aux zones d'éducation prioritaires	21
IV. UNE POLITIQUE QUALITATIVE DE REFORME	22
A. DES ORIENTATIONS PEDAGOGIQUES NOUVELLES	22
1. Une réforme ambitieuse pour l'école	22
2. La réforme du collège	24
3. La réforme des lycées	26
B. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE L'EDUCATION NATIONALE	28
1. L'amélioration de la gestion des ressources humaines ..	28
2. La modernisation de la gestion administrative du ministère	28
C. LES PERSPECTIVES TRACEES PAR LA LOI QUINQUENNALE RELATIVE AU TRAVAIL, A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE	29
1. La mise en oeuvre d'un véritable droit à la formation ...	29
2. L'amélioration du dispositif d'orientation	30
3. La rénovation du système de formation en alternance ..	30

	<u>Pages</u>
V. L'AIDE SOCIALE AUX ELEVES ET AUX FAMILLES	31
A. L'EVOLUTION DES AIDES DIRECTES : VERS UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES	32
1. Les bourses d'études du second degré	32
2. L'allocation de rentrée scolaire	32
3. Vers un système simplifié	33
B. LE PROBLEME PREOCCUPANT DES SERVICES DE SANTE SCOLAIRE	33
1. La politique engagée depuis les années 1980	34
2. Un encadrement médico-social des élèves insuffisant ...	34
EXAMEN EN COMMISSION	35
CONCLUSION	36

Mesdames, Messieurs,

Avec 251,281 milliards de francs, le budget de l'éducation nationale est de loin le premier budget de la nation : il enregistre une progression de 3,7% par rapport au budget disponible pour 1993 et 4,2% après les régulations budgétaires intervenues en cours d'exercice. Sa seule progression représente ainsi 60% de l'augmentation du budget de l'Etat. Enfin, à structure constante, les dotations budgétaires consacrées à l'enseignement scolaire enregistrent encore pour 1994 une augmentation de 3,28% par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Ces taux concordants doivent être appréciés à la lumière de l'évolution du budget de l'Etat qui ne progresse que de 1,1% pour une hypothèse de hausse des prix de 2%.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, les crédits de l'éducation nationale augmentent ainsi de manière très significative et marquent la priorité que le gouvernement entend donner à l'enseignement scolaire.

La poursuite de cette évolution engagée depuis plusieurs années est d'autant plus importante que plus des trois-quarts de ces crédits sont consacrés à la rémunération des quelque 1,037 million d'agents (dont 751.000 enseignants), et que ces crédits permettront de créer 3088 emplois budgétaires et non budgétaires alors que le nombre total des fonctionnaires de l'Etat diminuera de près d'un millier. Cet effort est d'autant plus méritoire qu'il s'applique à une période de relatif creux démographique, puisque les effectifs des élèves des écoles primaires et des lycées témoignent d'une quasi-stabilité tandis que les effectifs des collèges ne devraient progresser que de 30.000 élèves : l'encadrement des élèves continuera donc d'être privilégié.

CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

	1992	1993	1994	% 1993/1992	% 1994/1993
DO	225,224	241,088	250,280	+ 7,0	+ 3,8
CP	1,262	1,161	1,001	- 7,9	- 13,7
Total (DO + CP)	226,486	242,249	251,281	+ 6,95	+ 3,72

(en milliards de francs)

En consacrant 3,43% du PIB et 17,4% du budget général à l'enseignement scolaire, le gouvernement n'entend pas seulement répondre à l'évolution démographique des effectifs des élèves des divers degrés d'enseignement et aux engagements pris dans le passé : l'affectation de ces crédits traduit également en dépit des rigidités engendrées par les mesures catégorielles, une politique davantage inspirée par une logique qualitative.

Le présent projet de budget tend ainsi à répondre à l'évolution démographique de la population scolaire, à assurer le respect des engagements pris dans le passé par l'Etat en faveur des personnels, à impliquer l'éducation nationale dans la politique interministérielle d'aménagement du territoire engagée par le gouvernement, à permettre la mise en oeuvre d'un ensemble de réformes ambitieuses axées sur la qualité de l'enseignement tant sur le plan pédagogique que sur celui de la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale et enfin devrait tenter de répondre à la demande sociale des élèves et des familles.

*

*

*

I. DES CREDITS QUI REPONDENT A L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DIVERSES COMPOSANTES DE LA POPULATION SCOLAIRE

Le relatif creux démographique de la période se reflète dans l'évolution des effectifs d'élèves des divers niveaux d'enseignement : les emplois nouveaux créés s'efforcent ainsi de répondre à la poussée démographique enregistrée dans les collèges.

A. L'EVOLUTION CONTRASTEE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

1. Des prévisions antérieures surestimées

Alors que les prévisions d'effectifs attendus pour la rentrée 1993 avaient été fixées à 48.000 élèves supplémentaires, leur accroissement réel n'a été que de 19.500 (contre 37.100 en 1992, 43.000 en 1991 et 80.200 en 1990).

Les prévisions pour la prochaine rentrée font état de 37.000 élèves supplémentaires.

Ces chiffres témoignent donc d'un tassement des effectifs dans le premier degré, d'une augmentation dans le premier cycle du second degré et d'une quasi-stabilité dans les lycées.

2. Les évolutions attendues

Pour les deux années à venir, les études prévoient des évolutions divergentes selon les niveaux d'enseignement :

- les effectifs de l'enseignement préélémentaire devraient rester à peu près stables, voire connaître une légère régression après les fortes hausses des années 1989 à 1991 ;

- les effectifs de l'enseignement primaire devraient diminuer jusqu'en 1994-1995 ;

- les effectifs du second degré devraient connaître un fort accroissement en 1993-94 (+65.000 élèves contre +44.000 en

1992-1993) puis une augmentation plus modérée en 1994-95 (+34.000 élèves) :

- après avoir connu une forte hausse à partir de 1991, de l'ordre de 80.000 élèves par an, l'augmentation du nombre des collégiens devrait être plus faible à la rentrée 1994 (+ 26.000 élèves) ;

- après des baisses importantes de leurs effectifs (+ 22.000 élèves en 1992-93), les lycées d'enseignement général et technologique devraient connaître une moindre réduction en 1993-94 (-14.600) et enregistrer une légère augmentation en 1994-95, la baisse des effectifs devant être légèrement plus faible dans les lycées privés ;

- enfin, après avoir connu des baisses importantes de l'ordre de 25.000 par an depuis 1991, les effectifs des lycées professionnels devraient connaître une réduction plus modérée (-16.000 en 1993-94 et -7.600 en 94-95).

**EVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES PRÉVUS
POUR LES RENTRÉES 1993-1994**

Niveaux d'enseignements	Rentrée 1993		Rentrée 1994	
	Public	Privé	Public	Privé
Premier degré	- 39,3	- 6,6	+ 2,2	+ 0,4
dont				
prélémentaire	- 0,3	+ 0,1	- 1,7	- 0,6
élémentaire	- 34,1	- 6,4	+ 7,3	+ 1,3
spécial	- 4,9	- 0,3	- 3,4	- 0,3
Second degré	+ 53,5	+ 11,9	+ 29,2	+ 5,2
dont				
premier cycle	+ 68,7	+ 13,7	+ 25,0	+ 1,8
spécial	+ 0,3	+ 0,1	- 1,7	0,0
second cycle professionnel (bac professionnel)	- 13,2 (+ 9,1)	- 2,7 (+ 2,5)	- 6,8 (+ 7,1)	- 0,8 (+ 1,2)
second cycle général et technologique	- 14,9	+ 0,3	+ 3,4	+ 3,3
post-bac	+ 12,6	+ 0,5	+ 9,3	+ 0,9
TOTAL	+ 14,2	+ 5,3	+ 31,4	+ 5,6
TOTAL PUBLIC ET PRIVE	+ 19,5		+ 37,0	

(en milliers)

EFFECTIFS ATTENDUS

(en milliers de francs)

Niveaux d'enseignements	Rentrée 1993		Rentrée 1994	
	Public	Privé	Public	Privé
Premier degré	5890,2	927,8	5892,4	928,2
Second degré	4854,1	1239,8	4883,3	1245,0
TOTAL	10744,3	2167,6	10775,7	2173,2
TOTAL PUBLIC ET PRIVE	12 911,9		12 948,9	
Variation 1994-1993			+	37,0

B. LES CREATIONS D'EMPLOIS CORRESPONDANTES

Les crédits prévus devraient permettre la création de 2.600 emplois et la suppression de 574, soit un solde net de 2.026 emplois, auxquels il convient d'ajouter 1.392 ouvertures de contrats pour l'enseignement privé dont 490 pour l'accueil des élèves à la rentrée 1994 et 902 au titre des protocoles d'accord des 13 juin 1992 et 11 janvier 1993.

1. Les emplois de personnels enseignants

Les créations d'emplois d'enseignants sont réparties ainsi qu'il suit :

a) *Le premier degré* ne bénéficie d'aucune création d'emploi alors que la réduction des effectifs d'élèves aurait pu justifier la suppression de quelque 600 emplois budgétaires d'instituteurs ; ceci devrait permettre de maintenir les écoles ouvertes en milieu rural, conformément aux orientations définies par le gouvernement, soit 191 classes en milieu rural.

b) *le second degré* bénéficie de 2.000 postes pour répondre à l'augmentation des quelque 30.900 élèves attendus notamment dans les collèges et dans les classes post-baccalauréat : ces postes se

répartissent entre 1.400 emplois de professeurs certifiés et 600 emplois de professeurs agrégés.

Par ailleurs, 50 emplois de direction supplémentaires sont prévus pour pourvoir à l'ouverture de nouveaux établissements, notamment dans les zones difficiles.

2. Les emplois de personnels non enseignants

Les ouvertures de postes sont ventilées entre 465 emplois de personnels ATOS, de 20 emplois de personnels de laboratoire, de 45 emplois d'infirmières et seulement de 10 emplois d'assistantes sociales et de 10 emplois de médecins scolaires.

Ces emplois sont également particulièrement destinés à renforcer l'encadrement des établissements des zones difficiles et à répondre à l'ouverture des nouveaux établissements.

3. Les besoins de recrutement à moyen terme

A partir de l'évolution prévisible des effectifs d'élèves et de la structure des corps de personnels enseignants, on peut estimer les recrutements nécessaires à 29.000 par an jusqu'en 2002 soit :

- 12.500 professeurs des écoles ;
- 16.500 enseignants du second degré.

Dans cette perspective, les postes ouverts aux concours ont été fixés à 31.600 en 1991, 32.470 en 1992 et 33.000 en 1993.

4. Le taux d'encadrement des élèves

Les tableaux ci-après définissent les taux d'encadrement des élèves selon les académies pour les premier et second degrés.

VARIATION DU TAUX D'ENCADREMENT ELEVES/MAITRES
Année scolaire 1992-1993

ACADEMIES	COLLEGES			LYCÉES			LYCÉES PROFESSIONNELS		
	Emplois	Effectifs	E/M	Emplois	Effectifs	E/M	Emplois	Effectifs	E/M
AIX-MARSEILLE	6959	113264	16,28	4617	61528	13,33	2105	22047	10,47
AMIENS	5760	93017	16,15	3577	48837	13,65	2351	27150	11,55
BESANÇON	3373,5	53056	15,73	2315	30751	13,28	1466	14598	9,96
BORDEAUX	7099	115010	16,20	4680	65431	13,98	2698	27726	10,28
CAEN	4038,5	62666	15,52	2435	33971	13,95	1499	15417	10,28
CLERMONT-FERRAND	3461,5	50001	14,44	2081	28153	13,53	1338	13784	10,30
CORSE	741,5	11927	16,08	465	5660	12,17	224	2179	9,73
CRETEIL	11341	182726	16,11	6858	95928	13,99	3810	41218	10,82
DIJON	4824,5	76502	15,86	3042	41402	13,61	1815	17214	9,48
GRENOBLE	7170,5	118364	16,51	4966	69762	14,05	2420	24631	10,18
LILLE	11689	182724	15,63	7977	109058	13,67	5885	62882	10,69
LIMOGES	1996,5	29876	14,96	1380	18487	13,4	899	8463	9,41
LYON	6938,5	110208	15,88	4652	64343	13,83	2843	29405	10,34
MONTPELLIER	5702,5	92789	16,27	3316	47364	14,28	1659	17154	10,34
NANCY-METZ	7116	107598	15,12	4785	63433	13,26	3412	33757	9,89
NANTES	6823	108355	15,88	4542	63692	14,02	2395	25242	10,54
NICE	4566,5	75727	16,58	2792	38552	13,81	1216	13732	11,29
ORLEANS-TOURS	6937	111087	16,01	4199	60706	14,46	2244	25438	11,34
PARIS	3749,5	57184	15,25	5101	59757	11,71	1787	15268	8,54
POITIERS	4450	68772	15,45	2707	39794	14,70	1614	16377	10,15
REIMS	4329	67400	15,57	2612	36587	14,01	1555	16262	10,46
RENNES	5634	89467	15,88	4226	58531	13,85	2179	21530	9,88
ROUEN	5688,5	91830	16,14	3246	46613	14,36	2009	21501	10,70
STRASBOURG	4669	72495	15,53	2999	39799	13,27	1997	19806	9,92
TOULOUSE	6041,5	94939	15,71	4299	56786	13,21	2348	24134	10,28
VERSAILLES	14326	239026	16,68	9345	128883	13,79	4513	51672	11,45
ANTILLES-GUYANNE	3829,5	58902	15,38	1560	22202	14,23	1538	16615	10,80
LA REUNION	2768	49179	17,77	1276	18442	14,45	1122	13570	12,09
METROPOLE	155425,5	2476010	15,93	103214	1413808	13,70	58281	608587	10,44
METROPOLE ET DOM	162023	2584091	15,95	106050	1454452	13,71	60941	638772	10,48

ENSEIGNEMENT PUBLIC 1er DEGRÉ
Année 1993-1994

ACADEMIES	Effectifs des classes préélémentaires	Nombre de classes préélémentaires	Taux	Effectifs des classes élémentaires	Nombre de classes élémentaires	Taux
AIX-MARSEILLE	99597	3514	28,34	157579	6659	23,66
AMIENS	76931	2861	26,89	132948	5836	22,78
BESANÇON	43081	1699	25,36	74238	3419	21,71
BORDEAUX	92623	3422	27,07	156923	7048	22,26
CAEN	51473	1984	25,94	81914	3687	22,22
CLERMONT-FERRAND	38207	1643	23,25	67250	3477	19,34
CORSE	8410	293	28,70	16237	741	21,91
CRETEIL	178074	6409	27,78	264390	10815	24,45
DIJON	58706	2245	26,15	99703	4598	21,68
GRENOBLE	102279	3827	26,73	167962	7475	22,47
LILLE	172551	6203	27,82	262308	11153	23,52
LIMOGES	21221	840	25,26	36729	1842	19,94
LYON	110346	3894	28,34	160342	6964	23,02
MONTPELLIER	76978	2800	27,49	126058	5608	22,48
NANCY-METZ	96104	3639	26,41	155368	7057	22,02
NANTES	89067	3340	26,67	141084	6299	22,40
NICE	64174	2270	28,27	106166	4488	23,66
ORLEANS-TOURS	89109	3337	26,70	149618	6593	22,69
PARIS	56430	2023	27,89	77550	3162	24,53
POITIERS	54313	2079	26,12	89444	4090	21,87
REIMS	55901	2182	25,62	89916	4134	21,75
RENNES	79357	2993	26,51	118196	5315	22,24
ROUEN	72731	2712	26,82	125874	5451	23,09
STRASBOURG	66463	2425	27,41	109069	4655	23,43
TOULOUSE	81012	3093	26,19	127201	6223	20,44
VERSAILLES	223426	8047	27,77	334670	13623	24,57
ANTILLES GUYANNE	47227	1747	27,03	79842	3537	22,57
LA REUNION	39873	1397	28,54	65501	2677	24,47
METROPOLE	2158564	79774	27,06	3428737	150412	22,80
METROPOLE ET DOM	2245664	82918	27,08	3574080	156626	22,82

II. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS

Les crédits prévus en faveur de l'enseignement scolaire tendent également à assurer le respect des engagements pris dans le passé pour revaloriser la situation des personnels, ainsi que faire bénéficier, conformément à la loi, l'enseignement privé du principe de parité.

A. L'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE

En application des protocoles dits «Jospin» et «Durafour», qui ont été conclus dans une conjoncture budgétaire beaucoup plus favorable, le budget de l'éducation poursuit la politique de revalorisation des carrières des enseignants.

Les crédits prévus pour 1994 prévoient ainsi 310 millions de francs en mesures nouvelles destinées à appliquer la sixième étape du plan de revalorisation dont 55,5 millions pour l'enseignement privé.

Ils prévoient, en outre, 158 millions de francs destinés au financement de la cinquième tranche du plan de rénovation de la grille de la fonction publique, 227 millions de francs de mesures nouvelles prévues au titre des protocoles signés en 1993 (PEGC, personnels de direction, inspecteurs de l'éducation nationale, hors classes des agrégés des chaires de l'enseignement supérieur) et 198 millions de francs affectés aux transformations d'emplois des corps en cessation de recrutement. C'est donc plus de 830 millions de francs de mesures nouvelles qui sont consacrés en 1994 à la revalorisation des personnels.

1. Les enseignants du premier degré

Les crédits permettront d'abord de transformer 12.000 emplois d'instituteurs en emplois de professeurs d'école, ce qui porte à 60.000 le nombre des transformations engagées depuis cinq ans.

Par ailleurs, la création d'une hors-classe se traduira par la transformation de 1.717 emplois. Le coût de ces mesures, y compris pour l'enseignement privé, représentera 180 millions de francs.

2. Les enseignants du second degré

Ceux-ci bénéficient de mesures d'intégration dans les corps ou classes supérieures. Sont visés les professeurs de lycée professionnel du premier grade pour lesquels sont prévus 5.000 transformations en emplois de PLP2, les adjoints d'enseignement et les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive pour lesquels sont prévus 2.700 transformations en emplois de professeurs certifiés et d'éducation physique et sportive et les professeurs agrégés qui bénéficient de 644 transformations d'emploi avec la hors-classe qui est portée à 15% des effectifs.

3. Une interprétation restrictive du «pyramidage»

S'agissant des créations de postes de personnels hors classe, une interprétation restrictive des accords passés, s'expliquant par la conjoncture budgétaire actuelle, a prévalu : celles-ci seront ainsi établies à partir des effectifs de 1993 et non pas de ceux prévus pour 1994.

4. Les personnels non enseignants

Participent également à cette politique de revalorisation de carrière, les personnels d'éducation (3.250 transformations d'emploi de conseiller d'éducation en conseiller principal d'éducation), les personnels d'information et d'orientation (nouveau statut des directeurs de CIO), et les personnels de direction (879 transformations d'emploi) qui bénéficieront, y compris l'enseignement privé, de quelque 130 millions de francs prévus au titre de ces mesures.

B. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

En application du principe de parité régissant les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés sous contrat et des accords dits «Lang-Cloupet» du 13 juin 1992 et du 11 janvier 1993, le projet de budget pour 1994 prévoit 1,728 milliard de francs de mesures nouvelles pour assurer le fonctionnement de l'enseignement privé. Dans le même temps, reste posé le problème du financement des dépenses immobilières de leurs établissements et de

l'aménagement du dispositif législatif qui entrave la liberté des collectivités locales quant à leur participation à ce financement.

1. L'application du principe de parité et le respect des engagements antérieurs

Alors que 2.000 postes supplémentaires d'enseignants seront mis en place dans les établissements publics du second degré, l'évolution des effectifs dans les établissements privés de même niveau sous contrat, a conduit à prévoir 490 contrats supplémentaires, tandis que le premier degré devrait bénéficier de 700 contrats supplémentaires.

EFFECTIFS DU PREMIER DEGRÉ SCOLARISÉS DANS LE SECTEUR PRIVÉ FRANCE MÉTROPOLITAINE - 1992-1993

Effectifs par niveaux et Proportion de la population scolaire totale

Niveaux	Écoles préélémentaires	Écoles élémentaires	Ensemble des écoles	% Privé
Préélémentaire	36 793	280 348	317 141	12,4
CP au CM2	56	592 625	592 681	14,9
Initiation	0	99	99	2,8
Adaptation	0	1 634	1 634	11,5
Enseignement spécial	0	3 203	3 203	5,5
Total	36 849	877 909	914 758	13,8

EFFECTIFS DU SECOND DEGRÉ SCOLARISÉS DANS LE SECTEUR PRIVÉ FRANCE MÉTROPOLITAINE - 1992-1993

Effectifs par niveaux, types d'établissements et Proportion de la population scolaire totale

Niveaux	Collèges	LP (*)	Lycées	Total	% Privé
Premier cycle	636 823	19 346	11 626	667 795	20,7
Second cycle professionnel	69	107 345	46 141	153 555	22,7
Second cycle général et technologique	300	1 619	326 122	328 041	21,1
Enseignement spécial	2 777	0	19	2 796	2,3
Post-baccalauréat	0	3 305	58 502	61 807	24,5
Second degré hors spécial et post-bac	637 192	128 310	383 889	1 149 391	21,1
Second degré y compris spécial et post-bac	639 969	131 615	442 410	1 213 994	20,8

a) Les mesures prises en faveur des personnels enseignants

Les dotations de personnels sont actualisées pour un montant de 1,263 milliard de francs, les mesures de revalorisation des carrières des personnels s'élèvent à 73 millions de francs et l'extension des mesures catégorielles prévues pour l'enseignement public, en application de la loi dite «Guermeur», représente 62,6 millions de francs.

- En application du protocole d'accord du 13 juin 1992 sont prévus :

- 39,8 millions de francs pour la création de 202 contrats de personnels de documentation ;

- 81 millions de francs pour le relèvement des taux de cotisation de retraite ;

- 53 millions de francs pour les allocations de décharge de service aux directeurs d'écoles ;

- 78,4 millions de francs pour l'extension en année pleine de la création de 700 contrats du premier degré à la rentrée de 1993.

- En application du protocole d'accord du 11 janvier 1993 sont prévus :

- 51,2 millions de francs pour la création de 700 contrats de stagiaires du second degré ;

- 1,7 million de francs pour la création d'une indemnité de conseiller pédagogique ;

- 6,7 millions de francs pour l'inscription d'une provision pour le fonctionnement des centres de formation et des IUFM qui accueilleront les stagiaires.

b) Les autres mesures

Conformément au protocole du 13 juin 1992, l'Etat doit verser, jusqu'en 1996, en six annuités, 1,8 milliard de francs, au titre du forfait d'externat, soit 300 millions de francs pour 1994.

Pour 1994, la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants des établissements privés du second degré sous contrat est majorée de 163,6 millions de francs : cette augmentation tient compte de l'actualisation des dotations de personnels, de la prise en compte de l'évolution des

effectifs des élèves et de la prise en charge des majorations de traitement dans les TOM.

c) Le problème du reclassement des maîtres auxiliaires de l'enseignement privé

Alors que, depuis 1983, a été engagée une politique de titularisation des maîtres auxiliaires de l'enseignement public, les quelque 36.000 maîtres auxiliaires de l'enseignement privé n'ont fait l'objet d'aucune mesure de reclassement. En outre, la situation des maîtres recrutés en autorisation temporaire d'emploi reste précaire et appelle une solution.

2. Le problème du financement des dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés sous contrat

Votre commission tient à rappeler que l'aide des collectivités locales au financement des investissements des établissements d'enseignement privés sous contrat varie selon le degré d'enseignement et aboutit à un dispositif incohérent :

- les subventions d'investissement sont interdites dans le premier degré ;

- elles sont, au terme de l'article 69 de la loi du 15 mars 1860, strictement limitées pour les établissements d'enseignement général privés du second degré ;

- elles sont librement autorisées pour les établissements d'enseignement technique privés, et notamment pour les établissements agricoles.

L'objectif de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale et transmise au Sénat en juin dernier était de remédier à ces incohérences et de permettre aux collectivités locales de participer à ces dépenses d'investissement, dans la limite, calculée par élève, de l'effort qu'elles consentent en faveur des établissements publics.

Le refus d'inscrire ce texte à l'ordre du jour de la session extraordinaire en juillet dernier et la décision de confier ce dossier à une mission présidée par le doyen Vedel a interrompu la discussion de cette proposition devant le Sénat.

Le cahier des charges assigné à cette mission consiste à établir l'état du droit afin de vérifier si l'intervention du législateur s'impose, dresser l'état du patrimoine de l'enseignement privé,

déterminer le coût par élève des investissements nécessaires, et recenser les pratiques d'aide des collectivités locales.

Afin de relancer le débat parlementaire sur cette question cruciale et de répondre à leur souci de justice et d'équité pour les élèves de l'enseignement privé, votre commission exprime le souhait que la mission Vedel rende ses conclusions dans les meilleurs délais.

III. L'IMPLICATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE DANS LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Compte tenu de sa place au sein du service public et du rôle vital que jouent ses établissements au sein des collectivités territoriales, l'éducation nationale participe d'une manière essentielle à la politique interministérielle d'aménagement du territoire engagée par le gouvernement, qu'il s'agisse du maintien des écoles en milieu rural ou du renforcement des établissements d'enseignement implantés dans les zones difficiles, qui participe à la politique de la ville du gouvernement.

A. LE MAINTIEN DES ECOLES EN MILIEU RURAL

Le présent budget traduit le souci de maintenir le service public de l'éducation en zone rurale, alors que le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré y décroît depuis plusieurs années : la stabilisation du nombre de postes d'instituteurs témoigne de cette politique.

1. L'application du moratoire décidé par le Gouvernement

En application du moratoire annoncé par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale d'avril dernier, il avait été décidé de suspendre toute fermeture de services publics en milieu rural pendant une période de six mois. Ce moratoire devrait être prolongé au moins jusqu'à la fin de l'année jusqu'à ce que soient remises les conclusions de M. Bernard Stasi, chargé d'un rapport sur ce sujet. Aucune école n'a donc fait l'objet d'une fermeture en milieu rural lors de la rentrée 1993, sauf demande des élus concernés. Cette

politique s'est révélée coûteuse en emplois puisqu'elle a nécessité le maintien de 200 postes d'instituteurs en surnombre.

2. La prolongation de ce moratoire

Soucieuse de voir prolongé ce moratoire votre commission a interrogé le ministre sur l'avenir de cette politique de maintien des écoles en milieu rural.

Celui-ci a indiqué que cette politique devrait être poursuivie à la rentrée 1994, en favorisant le regroupement scolaire volontaire de la part des collectivités concernées -lequel doit rester compatible avec le coût des transports scolaires correspondants, en associant et en aidant les collectivités locales par la création d'un fonds de concours adapté.

En tout état de cause, il a précisé que l'Etat ne devrait plus prendre de «décisions-couperets» ni se référer à des normes nationales qui ne tiendraient aucun compte de la diversité des situations locales.

3. L'élargissement des options offertes par l'ensemble des établissements

Constatant que nombre de collèges en milieu rural ne sont pas en mesure d'offrir à leurs élèves un éventail d'options aussi large que celui des collèges urbains, le ministre a indiqué que le recours à l'enseignement à distance, notamment par le biais du CNED, devrait être développé pour assurer une égalité de formation et d'options aux élèves du premier cycle du second degré sur l'ensemble du territoire, y compris pour les langues minoritaires ou régionales.

B. LA PARTICIPATION DE L'EDUCATION NATIONALE A UNE POLITIQUE DE LA VILLE : LE RENFORCEMENT DES MOYENS AFFECTES AUX ETABLISSEMENTS DIFFICILES

Dans cette perspective, le budget permet de renforcer l'encadrement et la sécurité des élèves dans les zones urbaines défavorisées.

Il convient de rappeler que, depuis 1981, a été mis en place un dispositif de zones d'éducation prioritaires qui ne se limitent pas aux zones définies par les contrats de ville, et qu'une part des ressources affectées à la politique de la ville, sur le produit du dernier emprunt d'Etat bénéficiera à la réhabilitation et l'amélioration de la sécurité dans les écoles.

A la notion d'école «ouverte sur la cité» qui avait cours à une certaine époque, devrait ainsi se substituer celle d'école «sanctuaire» pour les zones sensibles où les élèves défavorisés trouveront une sécurité nécessaire à l'enseignement.

Les mesures propres, sinon à éradiquer, du moins à réduire la violence et à améliorer la sécurité dans les établissements difficiles passent d'abord par un renforcement de la présence des adultes.

1. Le recours aux appelés du contingent

Les crédits prévus pour 1994 traduisent cette priorité, d'abord en amplifiant la présence des appelés du contingent dans les établissements d'enseignement : leur nombre passe de 1.500 à 2.500 pour un coût de 45 millions de francs prévu en mesures nouvelles.

Il convient de rappeler que la présence de ces appelés est appréciée d'une manière très favorable par l'ensemble des acteurs et usagers du système éducatif, notamment par les chefs d'établissement, d'autant que le niveau de formation de ces appelés correspond généralement aux fonctions d'encadrement qu'ils assument.

Il reste que cette politique ne devrait pas s'exercer au détriment de l'encadrement traditionnellement assuré par les maîtres d'internat et les surveillants d'externat, qui n'ont fait l'objet que de 80 créations de postes dans le budget pour 1994 et alors que cette filière constitue un moyen d'accéder aux concours de recrutement d'enseignants et permet d'aider certains étudiants à poursuivre des études supérieures.

2. Les nouveaux postes de personnels ATOS

Le projet de budget prévoit également la création de 550 nouveaux emplois de personnels administratifs, techniques et de service dont une partie viendra renforcer les personnels en place dans

les établissements sensibles, notamment sous la forme de postes de personnels de service, d'infirmières et d'assistantes sociales.

3. Les mesures incitatives d'affectation

Afin de rendre plus attractifs les postes d'enseignants dans les zones d'éducation prioritaires, et de renforcer la stabilité des affectations, diverses mesures incitatives sont prévues en faveur de ces enseignants.

La première consiste à prendre en compte dans la notation et la promotion de ces personnels, les difficultés d'exercice de leurs fonctions. La seconde résulte d'une indemnité de sujétion spécifique qui sera réservée aux personnels enseignant dans les ZEP. Par ailleurs, la quatrième tranche de la nouvelle bonification indiciaire sera prioritairement destinée aux personnels enseignants et non-enseignants des établissements sensibles.

La création de cette catégorie des établissements sensibles, la mise en place d'un réseau d'entraide, non hiérarchisé entre les chefs d'établissement confrontés à des situations de crise, et la création de 50 emplois d'encadrement devraient compléter cette politique qui, par ailleurs, devrait favoriser l'affectation de personnels expérimentés dans ces établissements.

4. Les moyens consacrés aux zones d'éducation prioritaires

Il convient de rappeler que les quelque 550 zones d'éducation prioritaires existantes rassemblent aujourd'hui :

- 5.400 écoles accueillant 755.400 élèves (12,6% du total)
- 800 collèges accueillant 392.000 élèves (15,1% du total)
- 140 lycées accueillant 90.000 élèves (9,7% du total)

Elles mobilisent 70.000 enseignants répartis comme suit :

- 35.000 pour le premier degré ;
- 28.500 pour les collèges ;
- 5.700 pour les lycées professionnels.

Les ZEP doivent bénéficier de moyens spécifiques leur permettant de mettre en oeuvre des projets éducatifs, de mobiliser des équipes éducatives et d'améliorer les conditions d'enseignement.

Les crédits pédagogiques prévus à ce titre pour 1993 (78,9 millions de francs) seront ainsi reconduits en 1994.

Enfin, le nombre moyen d'élèves par classe du premier degré est de 23,7 dans les ZEP contre une moyenne nationale de 24,1.

IV. UNE POLITIQUE QUALITATIVE DE REFORME CS

Parallèlement au développement de ces moyens importants, le budget de l'éducation nationale, accompagne des orientations nouvelles sur le plan qualitatif : réformes pédagogiques touchant tous les degrés d'enseignement, nouvelle approche de la gestion des ressources humaines, redéploiement des emplois, perspectives ouvertes par le projet de loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

A. DES ORIENTATIONS PEDAGOGIQUES NOUVELLES

}

Les réformes pédagogiques engagées concernent l'école, le collège et le lycée.

1. Une réforme ambitieuse pour l'école

Indépendamment de la poursuite de la rénovation pédagogique engagée dans le premier degré depuis le début des années 1990, le ministre de l'éducation a engagé une véritable campagne en faveur de la lecture à l'école.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur l'organisation de la semaine de travail dans un nombre de plus en plus important d'établissements primaires et de s'interroger sur les conséquences de cette extension de la semaine de quatre jours.

a) Une politique de maîtrise de la lecture

Une bonne maîtrise de la lecture apparaît comme l'instrument essentiel d'accès au savoir et une grande part de l'échec scolaire s'explique par les difficultés des élèves à lire et à écrire.

D'après le ministre de l'éducation nationale qui porte depuis longtemps un intérêt particulier à ce dossier, environ 25% des élèves ne maîtrisent pas la lecture à l'issue de la scolarité primaire alors que cet acquis est la clé d'une réussite ultérieure.

Certains ne manquent pas d'estimer que ces propos quelque peu alarmistes doivent être corrigés par les résultats d'évaluation satisfaisants constatés à l'entrée en sixième.

En posant un objectif ambitieux, le ministre se propose de réduire de moitié, en cinq ans, le nombre d'élèves qui ne maîtrisent pas la lecture à l'entrée en sixième.

Les mesures annoncées tendent d'abord à mettre en oeuvre une détection précoce des difficultés des élèves et un traitement immédiat des problèmes qu'ils soient d'origine psychologique, affective ou même pathologique comme la dyslexie.

Une amélioration du réseau de repérage et de soins, interne à la classe ou extérieure à celle-ci, et une meilleure sensibilisation des maîtres, devraient concourir à la réalisation de cet objectif.

Le deuxième volet de cette politique consiste en une modification des pratiques pédagogiques de la lecture, fondée davantage sur l'expérience que sur les méthodes officielles et qui devrait être encouragée par une politique de formation continue engagée en faveur des enseignants.

Cette politique devrait enfin se traduire par une simplification des programmes et par une augmentation de la place de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture dans les écoles primaires.

Tout en souscrivant aux objectifs ambitieux annoncés par le ministre, votre commission s'interroge sur les modalités de sa mise en oeuvre, qui pour l'instant, devrait se réaliser à moyens constants en personnels.

Il est permis en effet de penser qu'un allègement des effectifs des classes, qu'un renforcement de l'encadrement assuré par les psychologues, les éducateurs, les médecins scolaires, ainsi qu'un meilleur fonctionnement et une extension des réseaux d'aide scolaire

aux enfants en difficulté (RASED), permettrait d'accélérer la réalisation de cette politique.

Considérant que cette première année de réforme est surtout axée sur l'analyse des difficultés rencontrées dans le domaine de l'apprentissage de la lecture, votre commission souhaiterait que le prochain budget permette véritablement d'accompagner, en dégagant des moyens spécifiques, les efforts des enseignants en faveur de la maîtrise de la lecture.

b) Le bilan de l'application de la semaine de quatre jours aux écoles

Prenant acte du développement de la semaine de quatre jours dans de nombreux départements et dans de nombreux établissements du premier degré, votre commission s'est interrogée sur les avantages et les inconvénients de cette formule et notamment sur ses effets pour les élèves en difficulté et s'est demandé si son extension ne conduirait pas fatalement les collectivités locales à se substituer à l'éducation nationale pour mettre en place un système d'encadrement et d'insertion complémentaire.

Devant votre commission, le ministre a indiqué qu'une évaluation de l'expérience de la semaine de quatre jours permettra, au cours de l'année 1994, de mesurer les avantages et les inconvénients de la formule qui concerne actuellement 15 à 20% de l'enseignement primaire.

Il a noté que, selon les enquêtes effectuées, la formule satisfaisait plus de 90 % des familles, notamment monoparentales, en permettant de rapprocher parents et enfants à la fin de la semaine.

Il a enfin rappelé que la semaine de quatre jours étant entièrement compensée sur l'année scolaire, le partage du temps des élèves entre l'école, les activités périscolaires et la vie familiale, ne se trouvait pas modifié.

2. La réforme du collège

Depuis plusieurs mois est engagée une large réflexion sur la réforme du collège unique et certains travaux, tels le récent rapport Mingat, présentent le collège comme le maillon faible du système éducatif français.

a) La conception initiale du collège unique

La loi «Haby» votée en 1975 souhaitait rompre avec les filières ségrégatives des lycées, des collèges d'enseignement général et des classes de préparation au certificat d'études primaire en les remplaçant par une scolarisation plus homogène entre les élèves.

Cependant, en raison d'une dérive du système et d'une incapacité à répondre de manière différenciée aux difficultés des élèves, le collège devenu trop uniforme n'a pas su remédier à l'échec scolaire qui apparaît dès l'école primaire et a même contribué à le faire prospérer.

Cette dérive s'est traduite, en dépit d'efforts et d'expériences pédagogiques intéressantes, par le passage de classe en classe d'élèves en difficulté qui se marginalisaient au sein d'un enseignement général et qui se trouvaient exclus du système éducatif à l'issue de la scolarité obligatoire sans disposer de la moindre qualification.

La réforme du collège devra apporter une réponse toute particulière à ces quelque 90.000 élèves en situation de grave difficulté scolaire.

b) La réforme annoncée

Cette réforme devrait permettre de préciser la mission du collège, qui n'est plus celle du lycée d'autrefois, et notamment le contenu des programmes, l'orientation, les rythmes scolaires et la pédagogie différenciée qui devra être appliquée aux élèves.

Il convient de rappeler que le projet de budget pour 1994 ne comporte aucun moyen nouveau pour amorcer cette réforme, les créations d'emploi prévus se bornant à répondre à l'augmentation des quelque 30.000 élèves supplémentaires prévue dans les collèges.

La réflexion actuellement engagée consiste en une consultation déjà lancée de l'ensemble des enseignants des collèges qui sera poursuivie auprès des organisations syndicales et des associations de parents d'élèves.

Le bilan de cette concertation devrait être connu au printemps prochain et aboutir, soit au dépôt d'un projet de loi si un véritable consensus se dégageait, soit à une expérimentation menée sur une large échelle dans un grand nombre d'établissements à la rentrée de 1994 qui serait suivie d'une évaluation et d'une généralisation éventuelle à l'ensemble des collèges.

c) La position de votre commission

Tout en souscrivant à la méthode retenue quant à l'élaboration de la réforme, votre commission estime que celle-ci ne devrait pas se limiter à mettre en place des paliers d'orientation trop précoces et devrait prévenir tout retour des filières d'échec.

Elle considère notamment que la réussite de cette réforme est subordonnée, en amont, à la poursuite de la politique engagée contre l'échec scolaire à l'école primaire, en aval, à la définition et à la revalorisation d'une véritable filière de formation professionnelle initiale, et pour les collèges, à une plus grande autonomie des établissements.

3. La réforme des lycées

La réforme des lycées constitue le troisième volet de la réforme pédagogique engagée à l'égard de chaque niveau d'enseignement. Annoncée il y a quelques mois, et devant se réaliser de manière progressive, celle-ci, contrairement à certains pronostics, a été bien accueillie et la dernière rentrée dans les lycées s'est déroulée de manière satisfaisante.

a) Le rappel des principes de la réforme

La réforme des lycées tend d'abord à permettre une *orientation pédagogique* des élèves tout au long des trois années de scolarité :

- cette orientation progressive est engagée à partir de la classe de seconde qui reste indifférenciée et qui permet aux élèves de se familiariser avec le deuxième cycle du secondaire ;

- la classe de première permet aux élèves d'effectuer un choix, d'abord entre la filière de l'enseignement technologique et celle de l'enseignement général, et à l'intérieur de celle-ci de choisir entre les séries littéraire, scientifique et économique ;

- enfin, la classe de terminale débouche sur un baccalauréat simplifié et plus lisible comportant une matière dominante et des options.

Cette réforme tend ensuite à conforter le *statut du baccalauréat* en rompant notamment avec certaines dérives observées dans le passé et qui aboutissaient à organiser une sorte de baccalauréat à tempérament, qui favorisait un certain «nomadisme»

entre les disciplines ne permettant plus de vérifier le véritable niveau de connaissances des élèves.

Le baccalauréat reste donc un examen national et anonyme qui permet de contrôler un niveau général de connaissances indispensables à la poursuite d'études universitaires.

Cette réforme tend enfin à assurer une véritable *égalité entre les filières* afin que la série scientifique ne soit plus considérée comme la seule filière d'excellence au détriment des filières littéraire et économique.

Ce souci devrait se traduire notamment par une ouverture des études médicales aux bacheliers économiques ou littéraires, ainsi que par l'entrée de ces derniers dans les grandes écoles de commerce.

Le problème de l'accès des bacheliers littéraires aux études de médecine devrait faire l'objet d'une décision avant la fin de cette année et être résolu pour la rentrée 1995 : la solution pourrait consister soit à créer un concours particulier, ce qui présenterait le risque de déboucher sur des «études à deux vitesses», soit à retenir un concours unique, en modulant les coefficients entre les matières.

b) Sa mise en oeuvre dans le projet de budget

Cette réforme doit se réaliser à moyens budgétaires constants et ne comporte pas de création d'emploi, compte tenu de la quasi stabilité des effectifs des lycées.

Elle s'accompagne seulement d'un crédit de 8,75 millions de francs d'heures supplémentaires permettant d'ajouter une heure d'enseignement de la philosophie dans les sections scientifiques : le recours à cette formule se justifie par la difficulté d'augmenter à brève échéance les recrutements dans une discipline où les diplômés sont peu nombreux et permet donc d'assurer la transition nécessaire.

B. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE L'EDUCATION NATIONALE

Cet objectif de qualité vise d'abord à améliorer la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale, notamment par la réforme de l'affectation des personnels et à moderniser la gestion administrative du ministère.

1. L'amélioration de la gestion des ressources humaines

Cet objectif passe par le respect d'un double principe : l'affectation des personnels enseignants devra désormais tenir compte de l'avis des intéressés et il ne devrait plus être question de nommer un débutant sur un poste difficile. Ceci implique une réforme de la procédure actuelle d'affectation des enseignants fondée sur la transparence et la parité mais qui ne tient pas compte de leur avis.

Cette nouvelle approche de la gestion des personnels devrait inciter davantage d'étudiants à entrer dans l'éducation nationale et d'utiliser au mieux les compétences des enseignants.

2. La modernisation de la gestion administrative du ministère

Les simplifications déjà engagées, et qui se poursuivront au cours des prochains mois, au niveau de l'administration centrale et des services extérieurs, auront pour conséquence d'économiser des emplois et d'opérer une redistribution de ceux-ci.

Il convient de rappeler que les effectifs de l'administration centrale, souvent présentés comme pléthoriques, ne rassemblent, en fait, que 3.000 agents chargés de gérer un million d'enseignants.

Des gisements d'économies existent cependant et le projet de budget prévoit ainsi la suppression de 60 emplois du fait des simplifications structurelles intervenues.

S'agissant des services extérieurs, le projet de budget témoigne du même souci de rationalisation en supprimant 355

emplois dont 300 affectés à la gestion des bourses de collège, qui verront leur versement confié aux caisses d'allocations familiales.

La commission d'amélioration de l'administration de l'éducation nationale qui vient d'être créée témoigne de ce souci de poursuivre les simplifications déjà engagées.

C. LES PERSPECTIVES TRACÉES PAR LA LOI QUINQUENNALE RELATIVE AU TRAVAIL, A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Plusieurs dispositions du titre III du projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle impliquent directement l'éducation nationale dans la mise en oeuvre de la valorisation de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes.

Celles-ci visent principalement à mettre en place un véritable droit à la formation, à améliorer le dispositif d'orientation dans les établissements et à rénover le système de formation en alternance. La réalisation de ces objectifs devrait permettre de réduire l'échec scolaire et de remédier à la crise profonde qui touche l'ensemble des enseignements professionnels depuis plusieurs années.

1. La mise en oeuvre d'un véritable droit à la formation

Cet objectif ambitieux est posé à l'article 35 du projet qui reconnaît à tout jeune, avant sa sortie du système éducatif, un droit à bénéficier d'une formation professionnelle qui l'initiera au monde du travail.

Sa mise en oeuvre devrait se réaliser dans un délai de trois à cinq ans et devrait bénéficier à l'ensemble des jeunes, quel que soit leur niveau de qualification, en permettant, par l'organisation de formations courtes, de favoriser le passage entre l'enseignement général et professionnel, afin de déboucher sur des formations qualifiantes directement utilisables.

2. L'amélioration du dispositif d'orientation

L'article 37 du projet tend désormais à placer l'orientation des élèves sous la responsabilité des chefs d'établissements, et notamment des proviseurs de lycées, qui auront un rôle capital à jouer dans la mise en oeuvre du nouveau droit à la formation professionnelle.

Il associe également aux acteurs habituels de l'orientation les représentants des professions qui contribueront à améliorer l'information des élèves en matière d'orientation.

3. La rénovation du système de formation en alternance

Cette rénovation résultera de l'ouverture des établissements publics d'enseignement, notamment les lycées professionnels, aux sections d'apprentissage, qui devront être finalisées par rapport aux besoins des professions, et de la définition d'une nouvelle filière de formation en alternance qui devrait harmoniser et permettre de développer les contrats d'apprentissage et les contrats de qualification.

Enfin, l'ouverture de classes d'initiation préprofessionnelle sous statut scolaire est prévue en faveur des jeunes qui, à partir de 14 ans, ne trouvent plus dans les classes d'enseignement général du collège le cadre approprié pour répondre à leur situation d'échec scolaire : bien loin de faire renaître les anciennes classes préparatoires à l'apprentissage, ou les anciennes classes préprofessionnelles de niveau de sinistre mémoire qui s'étaient transformées en véritable voie de relégation pour les exclus du système scolaire, ces classes nouvelles implantées prioritairement dans les lycées professionnels et les CFA devront permettre de déboucher, à l'issue de la scolarité obligatoire, sur une formation en alternance et une véritable qualification.

*

*

*

La combinaison de ces mesures - droit à la formation, renforcement de l'orientation, développement de la formation en alternance dans l'éducation nationale, réforme du collège- devrait ainsi contribuer à réduire l'échec scolaire, à revaloriser

l'enseignement professionnel et à mieux adapter les formations aux besoins en matière d'emploi.

V. L'AIDE SOCIALE AUX ELEVES ET AUX FAMILLES

Les crédits consacrés à l'aide sociale concernent notamment les bourses d'études du second degré, l'allocation de rentrée scolaire tandis que les services de santé scolaire connaissent une évolution préoccupante.

Cette politique sociale en faveur des élèves et des familles est d'autant plus importante que l'école a aussi pour mission de permettre aux jeunes de milieux défavorisés d'accéder à la connaissance et à une insertion sociale et professionnelle satisfaisante, et alors que du fait de la crise économique, un nombre croissant de familles, notamment monoparentales, se trouvent confrontées à une situation de précarisation.

L'évolution des crédits d'aide sociale aux élèves et aux familles entre la loi de finances initiale pour 1993 et le projet de budget pour 1994 est retracée par le tableau ci-après :

Evolution des crédits d'aide sociale aux élèves et aux familles

(en millions de francs)

Nature des aides (1)	Budget voté de 1993	Projet de budget 1994	Evolution en %
Internats et demi pension (2)	3.456,90	3.470,30	0,39
Bourses (y compris fonds social lycéen)	3.566,60	3.599,90	0,93
Manuels scolaires	363,90	382,70	5,17
Transports scolaires (Ile-de-France et TOM)	368,00	510,00	8,97
TOTAL	7.855,40	7.962,90	1,37

(1) Non compris diverses aides (ex : crédits du 43-80, crédits d'équipements, etc)

(2) Personnels de service (36-60) et maîtres d'internat

A. L'EVOLUTION DES AIDES DIRECTES : VERS UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

1. Les bourses d'études du second degré

Celles-ci sont accordées aux familles qui ne sont pas en mesure de prendre en charge tout ou partie des frais d'études des élèves des établissements du second degré.

- Les crédits ouverts pour les bourses nationales s'élevaient à 3,566 milliards de francs en 1993 et ont été augmentés de 35 millions de francs en tiers d'année et de 245 millions de francs en année pleine pour financer le coût de l'augmentation de 1.200 F à 1.400 F des primes d'entrée en seconde et en première, et la création d'une prime d'entrée en terminale de 1.400 F à la rentrée 1993. Ces mesures destinées à encourager la poursuite d'études longues tendent aussi à réduire l'écart entre les aides allouées dans les différents types de lycées.

- Le projet de budget pour 1994 se propose d'augmenter de 33,3 millions de francs la dotation prévue pour les bourses nationales d'études du second degré, afin de tenir compte notamment de l'évolution des effectifs dans les collèges.

S'agissant des familles en zone rurale, il est accordé une part de bourse supplémentaire aux enfants de salariés ou d'exploitants agricoles qui se trouvent en zones de montagne ou de rénovation rurale, une seconde part supplémentaire pour le second cycle et une troisième part si l'élève est interne.

Votre commission a estimé que le plafond des bourses scolaires était trop bas et ne permettait pas d'aider de manière satisfaisante les familles qui ne sont pas en mesure de prendre totalement en charge les frais d'étude de leurs enfants.

2. L'allocation de rentrée scolaire

Cette allocation versée par le ministère des affaires sociales est attribuée sous condition de ressources aux parents d'élèves âgés de 6 à 18 ans et s'élevait à 403 F à la rentrée scolaire de 1993, soit un coût de 2,1 milliards de francs au titre de cette année.

A la suite de la décision du conseil des ministres du 28 juillet 1993, l'allocation de rentrée 1993 a été portée à 1.500 F pour chaque enfant ouvrant droit à l'allocation.

3. Vers un système simplifié

Il convient de rappeler, comme il a déjà été dit, qu'une concertation est engagée entre les ministères de l'éducation nationale et des affaires sociales pour créer une nouvelle allocation de rentrée scolaire qui serait versée, sous conditions de ressources, par les caisses d'allocations familiales.

A terme, ce dispositif devrait se substituer au système actuel de versement des bourses de collège par le ministère de l'éducation nationale et aboutir à une simplification de la procédure d'attribution des aides et un paiement de celles-ci plus rapide lors de la rentrée scolaire.

B. LE PROBLEME PREOCCUPANT DES SERVICES DE SANTE SCOLAIRE

Le transfert de la tutelle de la santé scolaire, engagé depuis 1985, du ministère de la santé à celui de l'éducation nationale s'inspirait à bon droit d'une conception élargie de l'école.

Cependant, la précarisation d'une part de plus en plus importante de la population et la désagrégation de familles de plus en plus nombreuses conduisent à s'interroger sur la capacité de la médecine scolaire à jouer le rôle qui lui reviendrait en matière de dépistage précoce des problèmes de santé, nés notamment de la malnutrition, et touchant tout particulièrement les élèves les plus défavorisés.

A cet égard, il convient de se demander si l'éducation nationale, dans la conjoncture budgétaire actuelle, n'a pas été conduite à procéder à des arbitrages qui n'ont pas favorisé le développement des services de santé scolaire.

1. La politique engagée depuis les années 1980

Depuis trois ans, les personnels des services chargés de la santé scolaire ont bénéficié d'une remise à niveau des moyens qui leur sont consacrés et d'un développement des carrières de l'ensemble des agents se traduisant notamment par la création de 140 emplois depuis 1991.

Les crédits prévus pour 1994 ne permettront de créer que 10 nouveaux emplois de médecins scolaires, 10 emplois d'assistants de service social et 45 emplois d'infirmières, pour répondre notamment aux besoins résultant de l'ouverture de 59 établissements nouveaux à la rentrée de 1994 et de ceux des établissements sensibles.

2. Un encadrement médico-social des élèves insuffisant

Le service de santé scolaire disposera ainsi pour la rentrée prochaine de 1.177 emplois de médecins et d'une enveloppe de crédits de vacances maintenue par rapport à 1993.

Le taux d'encadrement qui en résulte (un médecin scolaire pour 10.000 élèves) témoigne de «l'état d'abandon ou d'inadaptation» du système de santé scolaire, -comme le reconnaissait le ministre de l'éducation nationale, alors que des problèmes nouveaux, tels le retour de la tuberculose ou les nécessités d'information sur la drogue et le sida, imposeraient un renforcement de ses moyens.

Prenant acte du fait que le rattachement de la santé scolaire au ministère de l'éducation nationale n'a pas produit les résultats escomptés, votre commission, plutôt que de demander des recrutements massifs de médecins et d'auxiliaires de santé -comme l'avait préconisé le conseil économique et social en 1990- appelle de ses vœux une réorganisation du système de santé scolaire qui pourrait être développée en partenariat, notamment avec les caisses de sécurité sociale.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires culturelles a examiné, au cours d'une séance tenue le 17 novembre 1993, les crédits relatifs à l'enseignement scolaire pour 1994.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Joël Bourdin a souhaité obtenir des précisions sur les taux d'encadrement des élèves, qui varient considérablement selon les académies, et sur les résultats des sections de techniciens supérieurs.

Il a par ailleurs estimé que le système actuel d'affectation et de mouvement des enseignants devait être remanié afin de remédier aux méfaits de « l'héliotropisme » et d'assurer une plus grande permanence aux enseignants des académies du nord de la France.

Il a enfin souhaité que le rapport de la commission fasse mention de la nécessité de relever le plafond trop bas des bourses scolaires.

Mme Danielle Bidard-Reydet a estimé que le projet de budget ne comportait aucune mesure contre l'échec scolaire et a indiqué que les difficultés rencontrées dans certains établissements de son académie conduisaient de nombreux chefs d'établissement, enseignants et personnels ATOS à demander leur mutation rapide en raison d'un manque de moyens.

Elle a ensuite indiqué qu'une suppression des heures supplémentaires permettrait de créer 30.000 emplois supplémentaires d'enseignants.

Elle a enfin dénoncé la baisse des crédits de prérecrutement des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), la faiblesse de la politique sociale menée en faveur des élèves, ainsi que la situation très préoccupante des lycées professionnels.

M. Ivan Renar s'est inquiété de l'évolution de la dotation générale de décentralisation alors que les régions et les départements ont hérité de constructions scolaires souvent en mauvais état, de la

suppression de la prime de première affectation en province, du développement anormal de la polyvalence des adjoints d'enseignement, des certifiés et des agrégés dans le département du Nord, du déficit croissant des postes de chefs d'établissement qui serait passé en trois ans de 150 à plus de 600, de la faiblesse des moyens alloués aux enseignements artistiques et de la situation des maîtres-auxiliaires de l'enseignement public.

M. Jean-Louis Carrère s'est interrogé sur les modalités de la participation des collectivités locales au maintien des écoles en milieu rural, sur le nouveau système de nomination et d'affectation des enseignants et a également souhaité que le plafond des bourses scolaires soit relevé.

Le président Maurice Schumann a fait part aux membres de la commission du contenu d'une lettre du ministre de l'éducation nationale qui témoigne du souci de ce dernier de recueillir les suggestions des parlementaires intéressés par la réforme du collège.

Répondant aux divers intervenants, **M. Pierre Vallon, rapporteur pour avis** a notamment précisé que son rapport ne passerait pas sous silence les points noirs de ce budget et prendrait en compte les préoccupations exprimées par les membres de la commission même si celles-ci se heurtaient, comme la question du relèvement du plafond des bourses, ou du remboursement des frais de déplacement, aux impératifs budgétaires du moment.

Sur sa proposition, la commission a enfin donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1994.