

N° 333

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1995.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de programmation du « nouveau contrat pour l'école »,*

Par M. Jacques DELONG,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1773, 1822 et T.A. 341.

Sénat : 1971 et 332 (1994-1995).

---

Enseignement.

# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I - UN EFFORT APPRÉCIABLE</b> .....	11
A. DÉFINIR LES MISSIONS, RENFORCER L'ADHÉSION .....	11
B. DONNER LA PRIORITÉ AUX ENSEIGNEMENTS FONDAMENTAUX AFIN DE LUTTER CONTRE L'INÉGALITÉ .....	12
C. ACCUEILLIR ET PROMOUVOIR LA DIVERSITÉ .....	12
D. FAIRE CONFIANCE AU TERRAIN .....	13
E. METTRE "L'AVENIR AU PRÉSENT" .....	14
<b>II - UN EFFORT LIMITÉ</b> .....	15
A. UN PROJET INCOMPLÈT ET PEU PRÉCIS .....	15
B. UNE PORTÉE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE MODESTE .....	17
<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	23
<i>Article premier (et annexe) : Programmation budgétaire du nouveau         contrat pour l'école</i> .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de programmation du «nouveau contrat pour l'école» mérite de notre part une attention particulière pour trois raisons au moins :

Tout d'abord, c'est la première fois qu'une programmation des moyens de l'éducation nationale est proposée au Parlement. L'éducation nationale a certes connu plusieurs lois d'orientation : loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur ; loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. Mais aucune n'avait pour ambition de prévoir dans le temps le montant de l'effort consenti par l'Etat.

Ensuite, ce projet de loi, dont l'article premier est soumis pour avis à votre Commission des finances, fait partie d'un plan plus vaste en faveur de l'enseignement scolaire (l'enseignement supérieur n'est pas affecté par ce projet de loi) et constitue le couronnement d'un large processus de concertation au cours duquel l'ensemble des partenaires du système éducatif ont eu l'occasion d'exprimer leurs attentes et interrogations. Le "nouveau contrat pour l'école" (NEC), présenté par le précédent Premier ministre, M. Edouard Balladur, le 16 juin dernier, regroupe en effet 158 mesures dont l'objectif est d'offrir à tous les élèves des conditions de travail adaptées à leurs besoins. Les premières mesures entrent en vigueur dès cette année, leur très grande majorité est censée s'appliquer totalement dès septembre 1995 et une minorité seulement s'appliqueront à partir de la rentrée 1996. La très grande majorité des mesures du NEC sont d'ordre réglementaire et ne nécessitent donc pas l'intervention du législateur. Les quelques adaptations jugées néanmoins nécessaires sont proposées dans le projet de loi qui soumis à votre examen.

Enfin, cette loi de programmation intervient, comme plusieurs autres (loi de programme relatif à la justice), dans le cadre d'une programmation générale des finances publiques (loi n° 94-66 du 24 janvier 1994 d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques) qui impose de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du produit intérieur brut dans la loi de finances pour 1997. Cet objectif constitue une contrainte forte et suppose une réduction drastique des dépenses de l'Etat.

**Le contenu de cette loi de programmation est le suivant :**

- **L'article premier fixe, pour la période 1995-1999, les moyens inscrits au budget de l'éducation nationale destinés à financer les mesures du nouveau contrat pour l'école. En total cumulé, cela représente 14 milliards de francs et la création de 9.831 postes budgétaires.**
- **L'article 2 traite de la nouvelle organisation pédagogique des collèges qui est désormais fondée sur trois cycles : la classe de 6<sup>ème</sup> (observation et adaptation), les classes de 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> (approfondissement) et la classe de 3<sup>ème</sup> (orientation).**
- **L'article 3 autorise la mise en place des réseaux d'établissement entre les écoles et les établissements d'enseignement.**
- **L'article 4 traite des contrats d'association à l'école qui seront proposés à des demandeurs d'emploi afin que ceux-ci apportent à l'école leur expérience, leur formation et ne soient pas réduits à "l'inutilité sociale" en raison de la privation d'emploi.**
- **L'article 5 prévoit les conditions dans lesquelles la présente loi de programmation est appliquée aux établissements d'enseignement agricole.**
- **L'article 6, enfin, fixe la façon dont le Gouvernement tiendra le Parlement informé de la mise en oeuvre des mesures du NEC.**

\* \* \*

\*

B

3

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'exposé des motifs du présent projet de loi rappelle que l'éducation nationale est le "creuset où se forge la Nation" et "le lieu de transmission des valeurs de notre civilisation", en d'autres termes qu'elle constitue une priorité nationale.

Cette affirmation s'inscrit dans la continuité des politiques antérieures puisque, d'une part, la loi d'orientation du 10 juillet 1989 débute en posant le principe que "l'éducation est la première priorité nationale" et que, d'autre part, les efforts budgétaires consacrés au service public de l'éducation depuis plusieurs années expriment clairement le caractère prioritaire accordé à l'éducation.

En effet, depuis 1975 la dépense intérieure d'éducation qui mesure l'effort de la collectivité en faveur de l'éducation, a progressé à un taux moyen annuel de 2,8 %, supérieur au rythme de progression de la richesse nationale qui n'a été que de 2,1%. La part de la dépense d'éducation est ainsi passé de 6,5 % en 1975 à 7,2 % en 1993.

### La dépense d'éducation

	1975	1980	1990	1991	1992	1993
□ Dépense intérieure d'éducation						
* en francs courants	95.9	180.8	425.5	453.2	483.6	507.7
* en francs 1993	311.5	358.0	458.9	474.2	494.8	507.7
□ en % du PIB	6.5	6.4	6.5	6.7	6.9	7.2
□ par habitant (francs 1993)	5 912	6 645	8 112	8 335	8 648	8 805
□ par élève (francs 1993)	20 263	22 904	28 461	29 152	30 034	30 643

(Source Ministère de l'éducation nationale Direction des études et de la prévision)

L'Etat reste le principal bailleur de fonds du système éducatif (65,3 % en 1993) même si, depuis la décentralisation, la part des collectivités locales a augmenté de façon significative (19,4 %).

Depuis 1988, le budget de l'enseignement scolaire a connu une augmentation sensible. Sa part dans le budget de l'Etat est passée de 15,7 % en 1988 à 17,7 % en 1995. Il a progressé en moyenne annuelle sur cette période de 6 % en valeur. De même sa part dans la richesse nationale est passée sur la même période de 3,1 % à 3,4 %.

	(Milliards de francs)							
Budget de l'Enseignement scolaire	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
en francs courants	175.1	184.1	199.9	217.5	226.5	242.2	251.3	262.1
évolution en valeur		5.1	8.6	8.8	4.1	6.9	3.8	4.3
en % du Budget de l'Etat	15.7	15.8	16.2	16.9	17.0	17.3	17.4	17.7
en % du PIB	3.1	3.4	3.5	3.7	3.8	3.8	3.4	3.4

Il représente 17,7 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances. C'est, depuis 1994, le premier budget de l'Etat devant celui de la défense nationale.

Face à cet effort qui situe notre pays dans une bonne moyenne par rapport aux autres pays de l'OCDE et en tête des pays de l'Union européenne, la demande d'éducation s'est faite plus forte dans son ampleur et plus diverse dans sa nature.

Quantitativement, le niveau de scolarisation français est l'un des plus importants des pays de l'OCDE. Le tableau ci-dessous montre qu'en 1992, 58 % de la population des 5-29 ans était scolarisée. Cette proportion est la plus élevée des pays de l'OCDE.

1992	Allemagne (ex RFA)	Etats-Unis	France	Suède
<b>Taux de scolarisation ( en %)</b>				
des jeunes de 5 à 29 ans	50	55	58	50
des enfants de 4 ans	71	57	100	n.d.
des jeunes de 21 ans, dans le supérieur	14	27	24	14

Par ailleurs, le nombre global des élèves n'a fait que croître. A la rentrée scolaire 1994-1995, on dénombrait environ 12.890.000 dont 6.802.000 dans le primaire et 6.088.000 dans le secondaire.

Toutefois ces chiffres recouvrent des évolutions contrastées et les tendances observées les années précédentes se confirment. De 1985 à 1995 le nombre des écoliers a diminué de 125.000, tandis que les effectifs du secondaire augmentaient de 284.000. Sur l'ensemble de cette période on observe le nombre des élèves a augmenté de 158.500, ce qui représente un taux de 1,24 %.

(En milliers)

	1985	1995	%	différence
<b>élèves</b>	<b>12 732.1</b>	<b>12 890.6</b>	<b>1.24</b>	<b>158.5</b>
<b>écoliers</b>	<b>6 928.4</b>	<b>6 802.5</b>	<b>-1.82</b>	<b>-125.9</b>
<b>second degré</b>	<b>5 803.7</b>	<b>6 088.1</b>	<b>4.90</b>	<b>284.4</b>
collégiens	3 429.2	3323.3	-3.09	-105.9
lycéens	1 232.0	1 561.6	26.75	329.6
lycéens professionnels	871.2	809.4	-7.09	-61.8
classes prépa	137.6	267.1	94.11	129.5
SES- EREA	133.7	126.7	-5.24	-7.0

Selon les études effectuées par le ministère de l'éducation, ces tendances devraient s'accroître d'ici l'an 2000. Ainsi, dans les dix prochaines années, les effectifs de l'ensemble du premier degré, public et privé, vont subir une diminution d'environ 340.000 à 350.000 élèves. S'agissant de l'enseignement secondaire, les effectifs pourraient s'accroître de 60.000 à 70.000 élèves à l'horizon 1998.

Compte tenu de ces évolutions, le ministère de l'éducation nationale évalue le besoin annuel de nouveaux enseignants aux environs de 29.000 personnes d'ici l'an 2000, principalement pour faire face aux départs à la retraite d'enseignants actuellement en service dans les écoles, les collèges et les lycées publics. Si on ajoute, les établissements privés, ce besoin annuel total s'élève à environ 32.000.

Dans le premier degré public, les besoins en nouveaux enseignants couvrent les départs prévus jusqu'en 2002. Le besoin dans les établissements publics sera donc de 12.400 nouveaux professeurs des écoles pour assurer les rentrées scolaires 1995 à 2002, en étant un peu plus faible dans la première période.

Pour les établissements publics du second degré, 16.500 nouveaux enseignants en moyenne seront nécessaires pour chaque rentrée de 1995 à 2002 ; les besoins seront un peu plus élevés en début de période : 17.300 pour chaque rentrée de 1995 à 1999.

**Parallèlement, la demande d'éducation a évolué d'un point de vue qualitatif.** Le corps social ne demande plus seulement à l'éducation nationale de former des citoyens. Les jeunes attendent désormais de l'école qu'elle leur dispense une formation "qualifiante", c'est à dire qui les aide à trouver un emploi.

Témoin de cette évolution, le fait que les élèves effectuent des études de plus en plus longues et que le niveau de formation des sortants du système éducatif n'a cessé d'augmenter.

Les progrès actuels de la scolarisation mènent un nombre de jeunes au baccalauréat (niveau IV), ouvrant sur l'enseignement supérieur et les niveaux de formation les plus élevés (I, II et III). De 1980 à 1992, les sorties à ces derniers niveaux sont passées de 160.000 à 270.700. Dans le même temps, les sorties au niveau du CAP et du BEP (niveau V) reculent constamment.

En 1992, 79.100 jeunes, soit environ 10 % d'une classe d'âge, sont sortis du système éducatif sans qualification (niveau VI et V bis : sorties de premier cycle et de second cycle professionnel avant l'année terminale). La tendance sur longue période est clairement à la baisse des sorties sans qualification ; entre 1973 et 1992, elles ont diminué de 224.000 à 79.000. Il s'agit de plus en plus de sorties au niveau V bis (abandons en cours de cycle professionnel ou d'enseignement spécial, sorties de 4<sup>ème</sup> ou de 3<sup>ème</sup> technologique) qui continuent à concerner annuellement plus de 59.000 jeunes.

### Répartition des sorties par niveau

	1973	1980	1989	1990	1991	1992
<b>total</b>	<b>835 200</b>	<b>832 200</b>	<b>782 800</b>	<b>789 700</b>	<b>806 000</b>	<b>827 400</b>
Niveaux I, II et III	132 700	160 700	226 600	247 300	253 800	270 700
en %	15.9	19.3	28.9	31.3	31.5	32.7
Niveau IV	145 400	144 700	165 700	176 000	210 200	236 100
en %	17.4	17.4	21.2	22.3	26.1	28.5
Niveau V	333 100	395 000	294 500	274 000	253 700	241 500
en %	39.9	47.5	37.6	34.7	31.5	29.2
Niveau VI et V bis	224 000	131 800	96 000	92 400	88 300	79 100
en %	26.8	15.8	12.3	11.7	11.0	9.6

**Une telle évolution rend difficilement supportable le problème de l'échec scolaire qui constitue la faiblesse majeure de notre système éducatif.**

Si l'on veut faire en sorte que l'école de la République soit d'abord celle de "l'égalité des chances", objectif assigné au présent projet de loi, c'est, comme le relève très justement le Conseil économique et social dans son avis du 22 novembre 1994 <sup>1</sup>, dès l'école maternelle et l'école élémentaire qu'il faut agir "*parce que c'est là que se construisent les bases de toute la scolarité ultérieure de l'enfant, et il convient de mettre en oeuvre des stratégies de repérage, de soutien et d'accompagnement des élèves en difficulté*".

Par ailleurs, votre rapporteur ne peut qu'approuver le constat établi dans l'exposé des motifs selon lequel "*l'orientation est une des faiblesses de notre système éducatif*" dans la mesure où, lors de l'examen de la loi de finances pour 1995, l'une de ses principales observations portait précisément sur la nécessité, pour l'Etat, de prendre davantage en compte les problèmes d'orientation.<sup>2</sup>

Dans ce contexte, le présent projet de loi constitue un effort appréciable de programmation des dépenses dans un contexte de rigueur budgétaire. Il n'en reste pas moins limité, à la fois dans ses objectifs et dans sa portée.

---

<sup>1</sup> Journal Officiel du 28 novembre 1994

<sup>2</sup> Annexe n° 14 au Rapport général n° 79, première session ordinaire de 1994-1995, annexé au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## **I - UN EFFORT APPRÉCIABLE**

Le projet de loi de programmation constitue la traduction budgétaire des principaux objectifs du nouveau contrat pour l'école.

Le NEC constitue un catalogue de 158 propositions qui se veulent "*concrètes, précises et provenant de l'expérience du terrain*". Présentées sans souci de hiérarchie, ces propositions s'articulent néanmoins autour de cinq grands thèmes.

### **A. DÉFINIR LES MISSIONS, RENFORCER L'ADHÉSION**

L'ambition du NEC est, tout d'abord, de clarifier les missions de l'école :

- l'école primaire et le collège, qui correspondent à l'école obligatoire, doivent permettre aux élèves la maîtrise des "enseignements fondamentaux" (lecture, écriture, autonomie devant le savoir) :

- le lycée, promu lieu "de la diversité organisée", permet l'orientation effective des élèves vers une formation professionnelle prenant en compte leurs aspirations et aptitudes.

Cet objectif regroupe 20 décisions dont certaines sont déjà entrées en application à la rentrée 1994 et la plupart entreront en vigueur à la rentrée 1995. Elles n'ont que peu de conséquences financières, à l'exception de la création d'un Institut des Hautes Etudes de l'Education Nationale dont la mission est de rassembler des responsables de haut niveau afin de réfléchir sur les grandes questions qui se posent dans le domaine de l'éducation.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'élaborer, en association avec les professeurs, de nouveaux programmes pour l'école primaire et le collège et d'assurer une meilleure continuité entre les différents niveaux d'enseignement.

Par ailleurs, un débat au Parlement devrait être organisé périodiquement, afin de l'informer sur les objectifs et les contenus de l'enseignement.

Enfin, un groupe de travail sur la citoyenneté est mis en place afin de réfléchir aux attentes de la Nation et à la définition des valeurs communes dont on souhaite la transmission.

## **B. DONNER LA PRIORITÉ AUX ENSEIGNEMENTS FONDAMENTAUX AFIN DE LUTTER CONTRE L'INÉGALITÉ**

16 mesures concourent à donner la priorité à la maîtrise de la langue française, orale et écrite. A cette fin, l'horaire de français est augmenté en classe de sixième et des séquences avec de petits effectifs sont organisées. Un Observatoire national de la lecture est créé avec pour mission d'évaluer les approches pédagogiques et d'inspirer la formation continue des maîtres.

Par ailleurs, l'éducation civique est réintroduite dans toutes les classes et l'enseignement des langues vivantes est étendu à tous les élèves de l'école primaire.

Enfin, la musique fera l'objet d'une initiation quotidienne dans toutes les classes de l'école primaire et l'horaire de l'éducation physique est renforcé en sixième.

Ces mesures, et notamment l'enseignement du français avec des séquences de petits effectifs, se traduit par la nécessité de disposer de postes budgétaires supplémentaires.

## **C. ACCUEILLIR ET PROMOUVOIR LA DIVERSITÉ**

34 mesures seront prises afin de proposer des réponses pédagogiques adaptées et de respecter la diversité des élèves.

A l'école primaire, la prévention des difficultés scolaires est renforcée. Les missions des psychologues scolaires sont reconnues et un effort national est entrepris au profit des zones d'éducation prioritaire en concentrant l'action sur les maternelles. L'objectif fixé est de parvenir à un effectif moyen par école de 25 élèves par classe.

La scolarisation dans les classes ordinaires des élèves handicapés est favorisée dans le souci d'une meilleure intégration et

la gravité du handicap est prise en compte pour la détermination des effectifs dans la classe.

**La réforme des collèges est engagée** (mesure 25; article 2 du projet de loi). L'organisation pédagogique sera fondée sur trois cycles : observation et adaptation (6<sup>ème</sup>), approfondissement (4<sup>ème</sup>/5<sup>ème</sup>) et orientation (3<sup>ème</sup>). Une 6<sup>ème</sup> de consolidation est mise en place dont la vocation est de permettre aux élèves en difficulté de bénéficier d'une remise à niveau individualisée.

Le lycée d'enseignement général, devrait pouvoir proposer partout la gamme d'options la plus large, en s'aidant des techniques multimédia de formation à distance. Les voies scientifiques et humanistes seront rééquilibrées en dignité et en débouchés. La voie technologique sera valorisée par une définition plus claire de sa spécificité et par la recherche de parcours cohérents de poursuite d'études.

Le lycée professionnel doit être renforcé dans une réussite dont témoignent, par exemple, la réussite des Bacs pro. La mission qui lui est assignée est de préparer à une insertion professionnelle directe ou à des poursuites d'études. Sa capacité à offrir une expérience de l'entreprise et du métier est améliorée. Des parcours cohérents du CAP au diplômes d'ingénieur sont présentés aux élèves. Enfin, une institution nouvelle, le Haut-comité de la formation professionnelle initiale est mis en place afin d'anticiper la définition des formations.

#### **D. FAIRE CONFIANCE AU TERRAIN**

L'objectif est ici de rénover et de valoriser les missions de formation des personnels enseignants au travers de 59 mesures. Il s'agit, pour l'essentiel, de :

- découper les programmes en cycles d'enseignement ;
- d'associer les collectivités locales aux décisions de la carte scolaire du premier degré ;
- d'organiser le temps scolaire de façon décentralisée ;
- favoriser le dialogue avec les parents d'élèves et les élèves ;
- mieux gérer les enseignants. Les enseignants débutants ne pourront plus être nommés sur des postes difficiles. La formation initiale fera

l'objet d'un cahier des charges présenté aux IUFM. Une direction des ressources humaines sera installée dans chaque rectorat ;

- favoriser l'autonomie des établissements et améliorer leur sécurité. A cette fin, un observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires est mis en place, un projet de sécurité et un correspondant de sécurité est mis en place dans chaque établissement ;

- prendre en compte les difficultés des élèves à travers la création d'un fonds social collégien et l'association des élèves au fonds lycéen ;

- mettre en place des réseaux d'établissement, dans le but d'avoir une meilleure gestion matérielle et humaine (article 3 du projet).

### **E. METTRE "L'AVENIR AU PRÉSENT"**

Il s'agit d'un ensemble de 23 mesures dont l'objectif est soit de faire entrer à l'école des moyens nouveaux, soit de définir des missions nouvelles, soit enfin, de mettre l'accent sur des objectifs trop négligés.

Il est ainsi prévu, dans le cadre des programmes, une initiation à l'image mettant l'accent sur l'usage des outils audiovisuels et sur l'analyse critique des messages. L'équipement des établissements devra être renforcé afin de garantir à tous "l'égalité d'accès aux technologies audiovisuelles et à l'informatique".

La préparation à l'orientation devient une mission à part entière de l'école et trouve sa place dans les horaires dès la cinquième.

L'école du soir ouvre ses portes à tous les adultes qui souhaitent une formation quelle qu'elle soit. Cette formation est payante mais bon marché.

Enfin, des adultes, en particulier frappés par le chômage, peuvent se voir proposer des contrats d'association à l'école (article 4 du projet).

## **II - UN EFFORT LIMITÉ**

Le présent projet de loi connaît deux limites importantes. D'une part, il apparaît incomplet par rapport aux ambitions affichées dans le nouveau contrat pour l'école et manque de précision dans ses dispositions budgétaires. D'autre part, sa portée, d'un point de vue budgétaire, est forcément limitée compte tenu de son ampleur financière relative et de sa valeur juridique, seulement indicative.

### **A. UN PROJET INCOMPLET ET PEU PRÉCIS**

Le nouveau contrat pour l'école contient beaucoup de mesures qui soit traduisent de simples intentions pédagogiques, soit manifestent la volonté d'afficher des priorités, soit enfin reconnaissent l'importance de certaines catégories de personnels ou de certaines disciplines. Il n'est donc guère surprenant que toutes ces mesures ne figurent pas dans le projet de loi ou que, n'ayant aucune incidence financière, leur financement ne soit pas évoqué dans l'annexe n°1. De fait, l'examen attentif de l'annexe n° 1 ne permet d'identifier que 39 des 158 mesures que compte le NEC.

En revanche, il est plus curieux de constater que bon nombre de mesures du NEC ayant un coût budgétaire certain ne figurent pas dans le projet de loi. C'est le cas, notamment, des mesures suivantes :

- la création d'internats dans les banlieues et en milieu rural (mesure n° 34) ;
- l'enseignement d'une seconde langue vivante obligatoire en 4<sup>ème</sup> (mesure n° 42) ;
- une aide personnalisée pour les élèves rencontrant des difficultés dans une matière (mesure n° 57) ;
- la création de nouvelles options en éducation physique et sportive, en informatique et en histoire de l'art (mesure n° 58) ;
- la communication aux élèves des programmes sous une forme simplifiée (mesure n° 126) ;
- les avantages en terme de carrière et de mutation des enseignants qui se portent volontaires pour des postes difficiles (mesure n° 134) ;

- la formation à la gestion des ressources humaines des chefs d'établissements et de l'ensemble des personnels d'encadrement (mesure n° 154) ;

- la mise en place d'une politique de formation initiale et continue des personnels exerçant des responsabilités de gestion et d'animation (mesure n° 155).

Comme le relève justement le Conseil économique et social dans son avis précité : *"il apparaît (...) que parmi les 158 propositions, certaines auraient mérité une "assise plus solennelle" (...) ; il s'agit de la rénovation et de la valorisation des missions de formation des personnels enseignants, de la mise en oeuvre de parcours de réussite pour tous, clé d'une véritable démocratisation du système éducatif ou encore de l'amélioration de l'insertion des établissements scolaires dans leur environnement et de leur participation élargie à la vie économique et sociale. Tous ces thèmes font l'objet d'une série de propositions d'orientation et nécessitent des financements, dont tous n'ont pas été prévus au titre du nouveau contrat pour l'école, qui auraient eu légitimement leur place dans le projet de loi"*.

Par ailleurs, le financement de certaines autres mesures n'apparaît pas clairement. C'est le cas, notamment, des mesures suivantes dont on peut supposer qu'elles n'auront qu'un coût budgétaire limité, ou qu'elles bénéficieront du financement de mesures décidées par ailleurs :

- la diffusion des méthodes d'apprentissage du français comme langue étrangère (mesure n° 6) ;

- l'initiation, dès le cours élémentaire, de tous les élèves, chaque jour pendant 15 mn, à une langue vivante étrangère en utilisant les techniques audiovisuelles (mesure n° 7) qui pourrait être financée par la mesure n° 149 (formation continue des enseignants) et les mesures relatives au développement des techniques audiovisuelles et multimédia (49, 127 et 130) ;

- l'initiation à la musique proposée, chaque jour, aux enfants de toutes les classes (mesure n° 9) qui pourrait également être financée par les mesures relatives au développement des techniques audiovisuelles ;

- la prévention de la difficulté scolaire par les enseignants, médecins et infirmières (mesure n° 14) dont le coût budgétaire doit être peu important et qui pourrait bénéficier des mesures relatives au renforcement du nombre des personnels médico-sociaux (119, 120 et 121) ;

- la meilleure intégration des élèves handicapés dans les classes ordinaires (mesure n° 19) dont les implications financières ne sont pas précisées;
- la prise en charge des élèves des collèges pendant la totalité de la journée scolaire (mesure n° 30) qui pourrait bénéficier du financement de la mesure n° 31 (création des études dirigées et surveillées au collège) ;
- l'apprentissage méthodologique en petits groupes pour "apprendre à apprendre" (mesure n° 40) qui pourrait ne pas justifier de financement supplémentaire ;
- le développement de formations complémentaires courtes et adaptées à l'emploi à l'intention des jeunes qui souhaitent entrer dans la vie active (mesure n° 76) ;
- l'amélioration du fonctionnement matériel des établissements en partenariat avec les collectivités locales (mesure n° 100) ;
- la création d'une direction des ressources humaines dans chaque rectorat, chargée de coordonner toutes les instances académiques de formation et de gestion des personnels (mesure n° 131).

**D'une façon générale, votre rapporteur regrette que les implications financières de chacune des mesures du Nouveau contrat pour l'école n'aient pas fait l'objet d'une évaluation plus précise permettant de suivre facilement dans les annexes budgétaires, année après année, l'exécution du projet de loi.**

## **B. UNE PORTÉE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE MODESTE**

Comme le souligne le Conseil économique et social dans son avis précité, le présent projet de loi ne représente que 1,04 % du budget de l'éducation nationale. Mais une telle comparaison n'a pas vraiment de sens compte tenu de l'importance de ce budget. Pour être modeste, cette programmation budgétaire n'en est pas moins significative.

En effet, le financement des propositions du nouveau contrat pour l'école, retenu dans le présent projet de loi, mobilisera chaque année environ 15 % du volume des "mesures nouvelles" inscrites au budget. Ce chiffre apparaît d'autant plus important

qu'environ 80 % des mesures nouvelles sont en fait absorbées par les ajustements de personnel.

Par ailleurs, le volume total des emplois budgétaires créés, soit 9.831 postes, est à rapprocher des évolutions récentes en la matière. Ainsi, pour la période 1991-1994, la création nette moyenne de postes (hors enseignement privé) a été de 1.143 par an avec une accélération dans la période la plus récente (2.566 en moyenne pour la période 1992-1994).

Enfin, il convient de rappeler ici le contexte de rigueur budgétaire particulièrement sévère dans lequel ce projet de loi sera amené à s'appliquer.

D'un point de vue juridique, l'article 34 de la Constitution précise que : «*la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement*» et que «*des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat*».

Dans la pratique, les lois de programmation se distinguent des lois d'orientation en ce qu'elles prévoient indépendamment ou en plus de mesures normatives ou d'orientation, une évolution de dépenses pour une période donnée.

Cependant, la programmation ne peut avoir qu'un caractère indicatif dans la mesure où il ne saurait être question de revenir sur le principe de l'annualité budgétaire tel que consacré dans l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Au demeurant, dans un article publié dans le journal "Le Monde" du 1<sup>er</sup> juin 1994, et intitulé "Ne plus légiférer à crédit", M. René Monory, Président du Sénat, avait rappelé en ces termes les limites des lois de programme :

*"De même doit-on toujours se rappeler que les lois de programme ne sont opposables aux tiers que dans la limite des crédits inscrits chaque année dans la loi de finances, que le Parlement peut toujours revenir sur une intention annoncée précédemment et qu'il ne peut pas faire injonction au gouvernement d'inscrire certains crédits même antérieurement prévus."*

Le projet de loi de programmation soumis à votre examen ne déroge pas à la loi de l'espèce et l'expérience des lois de programmation militaires montre, si besoin est, le caractère non normatif inhérent à de tels projets.

Enfin, il convient de noter que les Territoires d'outre-mer ne sont pas concernés par le présent projet de loi ce qui, s'agissant de l'éducation nationale, constitue une omission sur laquelle il serait bon que le gouvernement s'explique.



## CONCLUSION

A l'issue de l'examen pour avis du projet de loi de programmation du nouveau contrat pour l'école, deux sentiments dominent.

Le premier est celui de la satisfaction de voir que les engagements pris ont été respectés et qu'au delà des changements de gouvernement, l'éducation nationale demeure une priorité. En dépit de son ampleur financière et de sa portée juridique limitées, le présent projet de loi ne constitue en effet que la partie la plus visible d'une graine riche de fruits. Plus qu'une première, cette programmation est une promesse, celle d'une éducation meilleure assurée à nos enfants.

Mais à ce premier sentiment se mêle, plus amer, celui du regret d'un rendez-vous manqué entre le gouvernement et le Parlement au carrefour de l'évaluation des politiques publiques.

L'annexe budgétaire qui accompagne le présent projet de loi marque sans doute un progrès important dans la programmation des dépenses. Mais, suivant d'une certaine façon la "loi de Tocqueville", la clarification nouvelle rend moins supportables les zones d'ombre qu'elle laisse subsister plus qu'elle ne satisfait ceux qu'elle éclaire de ses lumières.

L'examen détaillé de l'article premier fera en effet ressortir le caractère sommaire de certaines évaluations. En particulier, il convient de signaler que, dans l'évaluation des coûts budgétaires, il n'a pas été tenu compte de l'augmentation prévisible des traitements des fonctionnaires ou agents contractuels sur les cinq années de programmation et que c'est donc, sur la base des rémunérations 1994 que les différentes évaluations ont été effectuées.

En dépit de la grande disponibilité des services du ministère, c'est non sans difficultés que votre rapporteur s'est efforcé de préciser, là où c'était possible, les 18 mesures énoncées dans l'annexe. La lecture directe de celle-ci peut en effet laisser perplexe le lecteur attentif et la prise en compte des effets de "base

budgetaire" s'avère indispensable pour sommer les crédits donnés année par année. Compte tenu du court laps de temps qui lui était imparti, votre rapporteur n'a pu effectuer une telle reconstruction que pour une seule des 18 mesures figurant dans l'annexe.

De telles lacunes apparaissent regrettables au moment précis où le gouvernement entend redonner toute son importance à l'autorisation budgétaire et inscrire l'évaluation des politiques publiques en bonne place sur l'agenda de la réforme.

Il eût été en effet appréciable de pouvoir disposer d'un rapport annexé au présent projet de loi, faisant apparaître de façon précise les bases de calcul retenues pour évaluer chaque mesure et mettre ainsi la représentation nationale en état d'en apprécier le bien fondé.

Le caractère prioritaire accordé à l'éducation nationale ne saurait suffire à exempter ceux qui en ont la responsabilité de fournir aux parlementaires les éléments dont ils ont besoin pour décider en toute connaissance des causes et des effets.

\* \*  
D \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier (et annexe)*

#### **Programmation budgétaire du nouveau contrat pour l'école**

L'article premier constitue le coeur du projet de loi soumis à votre examen puisqu'il organise, pour les cinq années à venir, le volume des moyens budgétaires nouveaux qui devraient être consacrés à la mise en oeuvre du nouveau contrat pour l'école.

Cet effort représente un total 14 milliards de francs de crédit et devrait aboutir à la création de 9.831 emplois budgétaires. Les prévisions sont effectuées sous forme d'un tableau qui donne, pour chacune des cinq années de la période de programmation, le montant annuel total des crédits et le nombre annuel de créations de postes. Le détail de ces montants est renvoyé à une annexe.

<i>a</i>	1995	1996	1997	1998	1999	Total cumulé
<b>Crédits (en millions de francs)</b>	685.71	1 149.11	1 237.45	794.91	678.57	4 545.75
<b>Nombres de postes</b>	2 927	2 716	1 624	1 380	1 184	9 831

L'annexe à l'article premier, dont le principal mérite est d'exister, souffre d'une grande imprécision. Elle ne permet pas en effet d'identifier les mesures du NCE dont le financement est prévu par le projet de loi et ne donne aucun renseignement sur les modalités de calcul retenues pour les évaluer.

Un retraitement préalable était donc nécessaire afin, d'une part, d'identifier précisément les mesures dont la programmation est envisagée et, d'autre part, de classer les mesures en fonction décroissante de leur importance financière. C'est l'objet des deux tableaux ci-après.

Sous réserve des observations qui suivent, votre Commission des finances vous propose d'adopter l'article premier et l'annexe qui s'y rattache.

**PROGRAMMATION DES CREDITS BUDGETAIRES**

	<b>ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE SOUS CONTRAT</b>	<b>Mesures NCE</b>	<b>TOTAL CUMULE (en MF)</b>
1	Création des études dirigées et surveillées au collège	31	3 621.25
2	Mise en place d'un dispositif de consolidation en 6ème	27, 41	1 451.59
3	Mise en place de "contrats d'association à l'école"	118	1 405.00
4	Formation professionnelle qualifiante avant la sortie du système scolaire	62, 71, 72	1 156.49
5	Passage à 25 élèves en moyenne par classe en maternelle dans les zones d'éducation prioritaire et accueil des enfants de 2 ans	13	965.00
6	Création du fonds social collégien	35	850.00
7	Nouvelles options en collège	25, 26	829.80
8	Développement des techniques audiovisuelles et multimédia dans l'enseignement	49, 127, 130	560.00
9	Formation continue des enseignants	56, 149	550.20
10	Renforcement du nombre des personnels médico-sociaux	119, 120, 121	501.39
11	Extension des centres de documentation et d'information à l'ensemble des collèges	50	395.26
12	Lycées : développement des options rares et des langues vivantes	43, 59, 60	392.00
13	Collèges : dons d'ouvrage fondamentaux	51	305.20
14	Lycées : stages à l'étranger des élèves	61	299.00
15	Centres de validation et de bilan	79, 80, 81	281.42
16	Renforcement de la présence de conseillers principaux d'éducation dans les établissements	157	269.96
17	Création des observatoires et des Instituts	5, 86, 95, 96, 113, 124, 153	134.47
18	Diffusion des programmes aux enseignants	93, 137, 138	37.70
	<b>TOTAL</b>		<b>14 005.73</b>

**PROGRAMMATION DES POSTES BUDGETAIRES**

	<b>ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE SOUS CONTRAT</b>	<b>Mesures NCE</b>	<b>Créations de poste</b>
1	<b>Formation professionnelle qualifiante avant la sortie du système scolaire</b>	62, 71, 72	2 900
2	<b>Passage à 25 élèves en moyenne par classe en maternelle dans les zones d'éducation prioritaire et accueil des enfants de 2 ans</b>	13	2 400
3	<b>Mise en place d'un dispositif de consolidation en 6ème</b>	27	1 300
4	<b>Renforcement du nombre des personnels médico-sociaux</b>	119, 120, 121	1 000
5	<b>Nouvelles options en collège</b>	25, 26	1 000
6	<b>Extension des centres de documentation et d'information à l'ensemble des collèges</b>	50	680
8	<b>Renforcement de la présence de conseillers principaux d'éducation dans les établissements</b>	157	535
9	<b>Création des observatoires et des Instituts</b>	5, 86, 95, 96, 113, 124, 153	16
	<b>TOTAL</b>		<b>9 831</b>

L'examen mesure par mesure permet d'effectuer les observations suivantes.

**1. La création des études dirigées et surveillées au Collège (mesure n°31)**

Une aide au travail personnel est organisée chaque jour, à raison de  $\frac{3}{4}$  d'heures en fin de journée, pour tous les élèves, soit 3 heures d'études par semaine.

Cette mesure sera mise en place progressivement. Elle concernera toutes les classes de 6ème à la rentrée 1995 et sera tendue progressivement aux autres classes à la rentrée suivante.

Ces 3 heures d'études dirigées concerneront les 29.161 divisions de 6ème à la rentrée 1995 sur 36 semaines de cours que comprend l'année scolaire, soit un coût de :

$$3 \times 29.161 \times 36 = 3.149.000 \text{ heures environ.}$$

Ces heures seront payées sur la base d'une heure à taux spécifique, soit environ 125 F de l'heure.

Le coût en crédit est donc pour la 6ème de

$$3.149.000 \times 125 = 393 \text{ MF}$$

Une partie de ce coût sera financé en gestion par redéploiement des chapitres 31-95 et 36-70 et ceci dès la rentrée 1994 pour les 310 collèges expérimentaux.

De plus, une inscription de 78 MF (234 MF pour l'année scolaire) est inscrite dans le projet de loi de finances pour 1995

Ce coût sera identique pour la 5ème à la rentrée 1996.

Pour la 4ème, l'aide au travail personnel sera organisée tous les jours, à raison d'une  $\frac{1}{2}$  heure en fin de journée. Le coût de cette mesure est donc de 2 heures par semaines pour 26.700 divisions de 4ème sur les 36 semaines de cours de l'année scolaire, soit :

$$2 \times 26.700 \times 36 = 1.922.000 \text{ heures environ}$$

Ces heures sont payées sur la base de 78 F, ce qui porte le coût de la mesure à :

1.922.000 X 78 = 150 MF environ

Pour la classe de 3<sup>ème</sup>, le coût sera identique.

Le coût de cette mesure est donc de :

- 125 MF pour les classes de 4<sup>ème</sup> et de 3<sup>ème</sup>, soit un coût de 38 MF pour une introduction en début d'année scolaire (150 X 3 mois / 12 mois) et de 113 MF pour une "extension en année pleine" (150 - 38) ;

- 493 MF pour les classes de 6<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup>, soit un coût de 98 MF pour une introduction en début d'année scolaire (493 X 3 mois / 12 mois) et de 295 MF pour une "extension en année pleine" (493 - 38) ;

Ces mesures seront introduites progressivement pour toutes les classes selon l'échéancier suivant :

- introduction en classe de 6<sup>ème</sup> : 1995
- introduction en classe de 5<sup>ème</sup> : 1996
- introduction en classe de 4<sup>ème</sup> : 1997
- introduction en classe de 3<sup>ème</sup> : 1998

Pour arriver à retrouver la programmation des mesures indiquées dans l'annexe, il convient de se livrer à un retraitement assez complexe prenant en compte les redéploiements budgétaires, la différence de traitement entre les secteurs privé et public et surtout l'effet de ces mesures sur la base budgétaire.

	1995	1996	1997	1998	1999	total
3 <sup>°</sup>				38	113	
4 <sup>°</sup>			38	113		
5 <sup>°</sup>		98	295			
6 <sup>°</sup>	98	295				
<b>financement année par année</b>	<b>98</b>	<b>393</b>	<b>332</b>	<b>151</b>	<b>113</b>	<b>1 067</b>
extension du redéploiement prise en compte de la parité scolaire		30	64	37	12	
<b>financement programmé</b>	<b>98</b>	<b>363</b>	<b>396</b>	<b>188</b>	<b>125</b>	<b>1 170</b>
				396	188	
			363	363	363	
		98	98	98	98	
<b>influence sur la base budgétaire</b>	<b>98</b>	<b>461</b>	<b>857</b>	<b>1 045</b>	<b>1 045</b>	<b>2 461</b>
<b>financement réel par année</b>	<b>98</b>	<b>461</b>	<b>857</b>	<b>1 045</b>	<b>1 170</b>	<b>3 631</b>

Cette mesure constitue une bonne illustration de l'absence de lisibilité de l'annexe et montre combien il eût été souhaitable que le présent projet soit accompagné d'un rapport permettant d'apprécier l'évaluation des mesures programmées.

En effet, l'on peut observer dans ce cas précis que l'évaluation de la mesure repose sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de revalorisation de l'heure supplémentaire au cours des cinq années à venir, hypothèse à vrai dire peu probable. On peut en déduire que le financement de cette première mesure, la plus importante en termes budgétaires, est sous-évalué et qu'il faudra soit augmenter l'abondement programmé en cours d'exécution budgétaire, soit réduire la durée globale des heures supplémentaires initialement prévues.

## 2. La mise en place d'un dispositif de consolidation en 6<sup>ème</sup> (mesures n<sup>os</sup> 27 et 41)

En classe de 6<sup>ème</sup>, un dispositif de consolidation est mis en place afin de permettre aux élèves en difficulté de bénéficier d'une remise à niveau individualisée. Deux formules sont envisagées :

- L'augmentation de la durée d'enseignement hebdomadaire du français et de l'éducation physique de ½ heure par semaine. (mesure n<sup>o</sup> 41).

- Une classe de consolidation à effectifs réduits prise en charge par une équipe pédagogique volontaire. L'enseignement dispensé dans cette classe serait concentré sur les matières fondamentales qui font défaut à l'élève. L'objectif de cet enseignement est de permettre aux élèves, selon les progrès réalisés, de rejoindre la 6<sup>ème</sup> en cours d'année et de passer en classe de 5<sup>ème</sup>. (mesure n<sup>o</sup> 27)

La mise en place de ces deux mesures suppose l'ouverture de 1.300 postes de professeur correspondant à l'augmentation de la durée d'enseignement hebdomadaire et à l'organisation de classes à effectifs réduits.

En effet, le renforcement de la durée d'enseignement hebdomadaire de 0,5 heures par semaine de l'horaire de français et d'EPS peut être évalué à :

29.161 divisions X 0,5 heures X 36, soit environ 525.000 h, ce qui représente environ 300 postes.

Par ailleurs, la mise en place des classes de consolidation à effectifs réduits nécessiterait les moyens suivants :

Actuellement, 727.389 de 6<sup>ème</sup> (France métropolitaine + DOM) sont accueillis dans 29.161 divisions, soit près de 25 élèves par division. Pour 5 % des élèves, l'accueil pourrait être effectué en divisions de 20 élèves maximum, soit :

$$5 \% \times 727.289 = 36.370 \text{ élèves} / 20 = 1.818 \text{ divisions}$$

Ces élèves se trouvent actuellement dans des classes de 25 élèves en moyenne, soit :

$$5 \% \times 727.289 = 36.370 \text{ élèves} / 25 = 1.455 \text{ divisions}$$

L'allègement des structures pour les élèves en difficulté nécessiterait donc la création de 360 divisions de 6<sup>ème</sup> supplémentaire, soit à raison de 25,5 heures par semaine pour 36 semaines, la création de 333.872 heures annuelles, ce qui correspond à la création de 509 postes budgétaires.

*Le coût du poste est estimé à 19.789 F et le coût total de la mesure est estimé à 1.453.59 milliards de francs.*

La même observation peut être faite que pour la remarque présente : il n'a pas été tenu compte de l'augmentation prévisible du coût d'un poste budgétaire.

### **3. La mise en place de "contrats d'association à l'école" (mesure n° 118)**

Les réflexions menées dans le cadre du NEC ont montré la nécessité de renforcer la présence des adultes dans les établissements.

Dans ce but, il est proposé de créer des "contrats d'association à l'école" permettant aux chefs d'établissements de recruter des diplômés de l'enseignement supérieur au chômage, en préretraite ou des étudiants.

Les contrats d'association ont une durée de 9 mois. Leur coût est évalué à 1.500 F par mois. 7.000 personnes sont susceptibles d'être recrutées sur la base de tels contrats à compter de la rentrée 1995, pour passer à 15.000 en 1996, 23.000 en 1997, atteindre 30.000 en 1998 puis 40.000 en 1999.

*Le coût total de cette mesure sur 5 ans, est de 1,4 milliard de francs.*

**Même observation que pour les mesures précédentes.**

#### 4. Formation professionnelle qualifiante avant la sortie du système scolaire (mesure n<sup>os</sup> 62, 71 et 72)

La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle a, dans son article 54, créé un droit nouveau pour les "jeunes" puisque : *"tout jeune doit se voir offrir, avant sa sortie du système éducatif, et quel que soit le niveau qu'il ait atteint, une formation professionnelle"*.

Les enquêtes d'insertion montrent que parmi les 276.500 jeunes environ qui sortent chaque année du système scolaire ou universitaire sans qualification professionnelle, environ 121.500 d'entre eux parviennent à trouver une insertion professionnelle.

Il reste donc environ 155.000 jeunes relevant annuellement de l'article 54 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle dont :

- 66.550 ont accédé à l'enseignement supérieur et ne sont donc pas considérés comme prioritaires par le ministère de l'éducation nationale ;
- 16.000 bénéficient déjà du dispositif d'insertion de l'éducation nationale (DIJEN).

Il reste donc plus de 70.000 jeunes qui sortent actuellement du système éducatif avec un niveau de formation générale correspondant souvent à la fin du second cycle, qui ne trouvent pas d'insertion professionnelle et qui échappent à tout dispositif d'insertion. Cette population qui correspond à environ 10 % d'une génération n'a pas vocation à se réduire dans les prochaines années sauf à faire croître artificiellement le taux de réussite au baccalauréat.

C'est cette population que le ministère de l'éducation nationale souhaite dans les cinq prochaines années traiter prioritairement en offrant des formations professionnelles courtes (un an en moyenne) de niveau V (CAP, BEP, ou équivalent), ou de niveau IV (baccalauréat professionnel ou équivalent).

Le ministère de l'éducation nationale se fixe pour ambition l'accueil de 50 % (soit environ 35.000) de ces jeunes, pour moitié sous statut scolaire et pour moitié sous contrat de travail.

Les caractéristiques des formations individualisées proposées seront les suivantes :

- une durée de 1 an en moyenne ;

- une forte alternance en entreprise (en moyenne 10 semaines par an) ;

- un effectif de 30 jeunes par section avec dédoublement pour l'enseignement professionnel.

Les élèves sous contrat de travail seront encadrés par des enseignants dont les rémunérations seront financées par les ressources habituelles de l'apprentissage et de la formation continue des adultes ("postes gagés").

Les centres de validation seront utilisés pour la mise en oeuvre de la loi quinquennale et de la loi des acquis professionnels qui s'inscrivent toutes deux dans le cadre du nouveau contrat pour l'école.

Dans le cadre de la loi quinquennale seront proposées aux jeunes des formations individualisées dont la durée et le contenu seront déterminées en fonction de leurs acquis antérieurs qui seront évalués dans ces centres.

Les formations suivies par les élèves préparant un CAP ou un BAC professionnel dans le cadre de cette loi comprennent des stages en entreprise pour lesquels certains frais sont à la charge de l'Etat. Ils sont estimés à 500 F par élève sous statut scolaire.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 1,2 milliard de francs.*

**5. Passage à 25 élèves par classe des maternelles dans les zones d'éducation prioritaires et accueil des enfants de 2 ans (mesure n° 13)**

Un effort important est envisagé afin de réduire à 25 élèves le taux d'encadrement moyen des élèves des écoles maternelles situées dans les zones d'éducation prioritaires.

Le développement de la scolarisation des enfants de 2 ans doit compléter cet effort dans les départements où cette scolarisation est très faible, c'est à dire inférieure à 20 % alors que la moyenne nationale est de 35,3 %.

Ces départements sont : le Vaucluse, l'Oise, la Haute-Savoie, le Var, le Loiret, Paris, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Seine et Marne, la Seine Saint-Denis, les Yvelines, l'Essonne, le Val d'Oise, la Corse du Sud, la Haute-Corse, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion.

La mise en oeuvre de cette mesure à la rentrée 1994 et à la rentrée 1995 suppose l'affectation de 600 postes de professeurs d'écoles dans les ZEP (100 en 1994 et 500 en 1995).

A la rentrée de 1993, il y avait 14.500 écoles maternelles dont le taux d'encadrement moyen par école était supérieur à 25 élèves par classe. Dans les ZEP, 10 % des écoles seraient dans ce cas.

En créant une classe supplémentaire par école, on ramène l'effectif moyen de l'école à 25 élèves par classe (on notera que le calcul est fait sur les effectifs moyens par école).

S'agissant de la scolarisation, il est prévu d'augmenter celle-ci de 13 % sur la période dans les départements précédemment cités, ce qui les laisseraient encore en-dessous de la moyenne nationale.

Comme on peut le constater le nombre effectif de postes budgétaires nécessaires pour rendre cette mesure effective ne correspond pas à celui figurant de 2.400 dans l'annexe.

Par ailleurs, cette mesure justifie également l'observation sur la non prise en compte de l'augmentation des coûts.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 965 MF*

## **6. Création du fonds social collégien (mesure n° 35)**

Afin de prendre en compte le nombre croissant de familles en situation de grande précarité matérielle qui, malgré certaines aides n'arrivent pas à subvenir aux besoins scolaires de leurs enfants, le nouveau contrat pour l'école propose la création d'un fonds social collégien, sur le modèle du fonds social lycéen qui existe déjà.

Aucune indication chiffrée ne permet d'apprécier la validité du coût total de cette mesure estimée par l'annexe à 850 millions de francs.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 850 MF.*

## **7. Nouvelles options en collège (mesure n<sup>os</sup> 25, et 26)**

Seul le financement de la création d'une option facultative de latin, offerte à partir de la 5<sup>ème</sup> est envisagée. En effet, le ministère de l'éducation nationale considère que les autres options offertes en classe de 3<sup>ème</sup> se substituent aux options actuellement existantes et peuvent être organisées sans surcoût en ouverture de poste lors des rentrées 1997 et 1998.

Actuellement, 23 % des élèves de 4<sup>ème</sup> suivent l'option de latin et sont répartis dans 7.800 groupes.

La création de cette options dès la 5<sup>ème</sup> pourrait donc concerner le même pourcentage d'élèves, appliqué à une population plus grande (725.000 élèves étant recensés en 5<sup>ème</sup>), soit donc :

$$725.000 \times 23 \% = 166.750 \text{ élèves}$$

A raison de 26 élèves par groupe et de 3 heures par semaines il conviendrait donc de créer :

$$6.500 \times 3 \text{ heures} / 18 \text{ heures (par poste)} = 1.083 \text{ postes,}$$

ramené à 1.000 postes.

Le coût par poste est de 192.789 F, mais l'augmentation prévisible de ce coût n'a pas été prise en compte ici plus qu'ailleurs.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 830 MF.*

## **8. Politique audiovisuelle, équipements et programmes (mesure n<sup>os</sup> 49, 127 et 130)**

Le ministère de l'éducation nationale souhaite développer fortement l'intégration des nouvelles technologies aux différents niveaux d'enseignement, avec le maximum de synergie et de cohérence, et en étant attentif à l'arrivée de nouveaux outils, multimédia en particulier, qui vont renouveler et accroître considérablement l'importance de l'image et du son dans l'ensemble des processus pédagogiques et des apprentissages.

Les dispositions retenues dans le NEC s'inscrivent autour de trois grandes orientations :

- développer l'équipement des établissements scolaires afin de garantir à tous l'égalité d'accès aux technologies audiovisuelles et à l'informatique (mesure n<sup>o</sup> 127). A cet effet, il est envisagé l'achat de

3 nouvelles "configurations" informatiques, d'un coût proximatif de 30.000 F, pour 1.000 établissements, ce qui représente un coût global de 30 millions de francs ;

- étendre le bénéfice de la procédure de licence mixte, actuellement opérationnelle pour les logiciels pédagogiques dans les lycées et collèges en direction des produits pédagogiques intégrant l'image sur de nouveaux supports (optiques ou magnétiques) ;

- faciliter l'exploitation pédagogique des oeuvres audiovisuelles.

Aucune indication chiffrée supplémentaire n'a été fournie à votre rapporteur pour apprécier le bien fondé de cette évaluation.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 560 millions de francs.*

#### **9. Formation continue des enseignants (mesure n° 149)**

Certaines mesures du NEC supposent la mise en oeuvre de qualifications que les enseignants n'ont pas, ou doivent approfondir. Ces qualifications portent sur de nouvelles méthodes d'enseignement (enseignement à distance, multimédia, langues vivantes du 1er degré) autant que sur le savoir proprement dit.

L'acquisition de ces nouvelles compétences nécessite la mise en place d'actions de formation continue nouvelles. Il est envisagé de porter à terme de 30 % à 50 % l'effectif des enseignants suivant un stage de formation continue tout en réduisant de 30 % le coût de ces actions de formation.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 550.2 MF.*

#### **10. Prévention et assistance aux élèves : personnels médico-sociaux (mesures n°s 119, 120 et 121)**

Sont regroupées sous cette action trois mesures du NCE qui sont :

##### **- l'ouverture de postes d'infirmières (mesure n° 119)**

La mesure proposée consiste à planifier sur cinq ans la création d'un emploi d'infirmière pour chaque lycée accueillant plus de 500 élèves afin d'apporter les soins nécessaires et de répondre à l'attente de ceux-ci en matière d'éducation pour la santé, de dépistage et de conseil. Elle se traduit par un besoin de 739 postes

qui seront ouverts sur la période 1995-1999. 100 emplois d'infirmières sont prévus dans le budget pour 1995. Le coût moyen par poste est estimé à 163.728 F.

**- l'ouverture de deux postes d'assistantes sociales par bassin de formation (mesure n° 120)**

La mesure consiste à planifier sur cinq ans l'ouverture de deux postes d'assistante sociale par bassin de formation afin de répondre aux attentes des élèves en matière de prévention et d'assistance. Elle se traduit par un besoin de 235 postes à ouvrir sur cinq ans. 50 emplois sont créés dans le budget pour 1995. Le coût moyen par poste est estimé à 147.299 F.

**- l'ouverture de postes de médecins scolaires (mesure n° 121)**

La mesure consiste à prévoir l'ouverture de 26 postes de médecins scolaires qui procéderont au suivi médical des élèves avec l'aide d'étudiants en médecine qualifiée. A cet effet, 15 emplois de médecins scolaires sont créés au budget 1995. Le coût moyen par poste est estimé à 197.983 F.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 501,4 MF.*

**11. Extension des centres de documentation à l'ensemble des collèges (mesure n° 50)**

Les réflexions menées dans le cadre du NEC ont souligné l'importance des centres de documentation et d'information comme lieux d'apprentissage, de culture, de lecture, de rencontre et d'intégration.

Or, actuellement 680 collèges ne disposent d'aucun poste de cette catégorie. L'objectif donc de combler ce déficit en cinq ans par l'ouverture de 680 postes de documentalistes dont le coût unitaire est chiffré à 171.132 F.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 395,3 MF.*

**12. Lycées : développement des options rares et des langues vivantes (mesures n°s 43, 59 et 60)**

Dans le cadre du nouveau contrat pour l'école, des dispositifs s'appuyant sur l'enseignement à distance et la mise en commun de ressources au niveau de bassins de formation et réseaux d'établissements (dispositifs de proximité) doivent permettre d'offrir

aux lycées la possibilité de bénéficier de toutes les options existantes.

A cet effet, le ministère de l'éducation nationale sera amené à coordonner le développement d'un service en cours réalisé par le CNED avec soutien individualisé, produits d'accompagnement pour usage individuel ou collectif (cassettes, CDROM, ...)

Ceci passe par un dispositif de mise en commun de ressources dans chaque bastion de formation et réseau d'établissement en s'appuyant sur les technologies nouvelles.

L'ensemble du dispositif requiert un volume de crédits de 128 millions de francs dont la répartition entre crédits d'équipement et crédits destinés à l'acquisition de programmes est la suivante :

- 57 MF d'élaboration par le CNED de programme pour les options non disponibles ;
- 75 MF d'équipements sur la base d'un coût de 30.000 F par lycée.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 392 MF.*

**13. Collèges : dons d'ouvrage fondamentaux (mesure n° 51)**

Afin de permettre aux élèves de condition modeste de se constituer une première "bibliothèque" d'ouvrages de références et d'autre part de contribuer à la nouvelle structuration du collège en cycles, il est proposé de donner aux élèves issus de famille de condition modeste, lors de leur entrée au collège, quelques ouvrages fondamentaux et usuels correspondants aux connaissances élémentaires indispensables tout au long de la scolarité au collège.

Il est proposé d'offrir ces ouvrages aux élèves dont les ressources familiales permettent de percevoir l'allocation de rentrée scolaire soit environ 40 % des élèves. Sur une base évaluée à 230 F de livres pour chaque bénéficiaire, la proposition atteint, pour les établissements publics, un coût de 70 MF par an.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 305,2 MF.*

**14. Lycées : stages à l'étranger (mesure n° 61)**

La pratique des langues vivantes est favorisée en recherchant pour tous les lycéens la possibilité de suivre un mois de stage à l'étranger dans un établissement européen, par voie d'échanges.

La mesure ne commencera à entrer en vigueur qu'à partir de la rentrée 1997. Il est proposé de limiter les frais par la pratique d'échanges de famille à famille ; l'aide de l'Etat porterait sur les frais de voyage des élèves boursiers (175.000 enfants par génération).

*Coût total estimé de la mesure sur 3 ans : 299 MF.*

**15. Centres de validation et de bilan (mesures n°s 79, 80 et 81)**

Les centres de validation ont pour objectif d'accueillir des candidats susceptibles de solliciter des dispenses d'épreuves ou d'unités dans le cadre de la loi de validation des acquis professionnels, ou des jeunes (ayant au plus atteint le niveau IV) pouvant solliciter un positionnement avant leur entrée en formation puis une validation, à l'issue de leur formation (loi quinquennale pour l'emploi).

Le fonctionnement matériel de ces centres est évalué sur la base des coûts constatés en gestion, soit 73 MF sur la période.

Le financement des centres permanents susceptibles d'apporter des réponses individualisées aux jeunes (mesure n° 79) et des centres de bilan pour aider les jeunes et les adultes à mieux définir leur projet professionnel (mesure n° 80) ne semble pas assuré.

*Coût total estimé de la mesure sur 5 ans : 281,4 MF.*

**16. Renforcement de la présence de conseillers principaux d'éducation dans les établissements (mesure n° 157)**

Afin de renforcer la présence d'adultes dans les établissements scolaires, il est proposé d'ouvrir 535 postes de conseillers principaux d'éducation (CPE) sur 5 ans selon l'échéancier ci-dessous :

	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Postes	135	100	100	100	100	535

L'évaluation des besoins en postes de CPE ( voir tableau ci-dessous) s'effectue par référence au classement des établissements qui prend en compte l'effectif global qu'ils accueillent, l'importance de la demi-pension et de l'internat éventuel, ainsi que les structures pédagogiques impliquant une charge de travail tant administrative qu'éducative particulière. Le nombre d'emplois considérés comme nécessaires est d'autant plus grand que la catégorie de l'établissement est élevé.

Types d'établissements selon le classement	Etablissements				Besoins théoriques	Potentiel existant	Déficit
	Standards		Difficiles				
	Nombres d'Et	Nombres de postes	Nombres d'Et	Nombres de postes			
<b>Lyées</b>							
1ere catégorie	59	1.0			59		
2eme catégorie	481	1.5			722		
3eme catégorie	502	2.5	12	3.5	1 297		
4eme catégorie	360	3.0	18	4.0	1 152		
<b>Total</b>	<b>1 402</b>	<b>-</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>3 230</b>	<b>3 188</b>	<b>-42</b>
<b>Collèges</b>							
1ere catégorie	1 151	0.5			576		
2eme catégorie	1 939	0.5	12	1.5	988		
3eme catégorie	1 682	1.3	35	2.3	2 181		
4eme catégorie	242	2.0	52	3.0	640		
<b>Total</b>	<b>5 014</b>	<b>-</b>	<b>99</b>	<b>-</b>	<b>4 384</b>	<b>3 978</b>	<b>-406</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6 416</b>		<b>129</b>		<b>7 614</b>	<b>7 166</b>	<b>-448</b>

En outre, certains établissements difficiles non compris dans l'évaluation ci-dessus, bénéficieront d'un renforcement d'environ 90 postes budgétaires. Le déficit théorique suppose donc bien l'ouverture d'environ 535 postes.

Si l'on retient le chiffre communiqué par le ministère de l'éducation de 174.119 F pour le coût budgétaire d'un conseiller principal d'éducation, le coût total de la mesure est de :

$174.119 \text{ F} \times 535 \times 5 = 465 \text{ MF}$  ce qui ne correspond pas au chiffre présenté dans l'annexe.

*En effet, le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 270 millions de francs.*

**17. Création des observatoires et des instituts (mesures n°s 5, 86, 95, 96, 113, 124 et 153)**

Le NCE prévoit la mise en place de 7 nouvelles structures qui sont :

- **l'Observatoire national de la lecture (mesure n° 5).** Cette mesure, considérée comme un "point fort" du NCE, a pour objet d'évaluer et de suggérer de nouvelles recherches sur l'apprentissage de la lecture ;
- **le Haut Comité de la formation professionnelle initiale (mesure n° 86).** Cet organisme est destiné à rassembler différents organismes, à coordonner leur action et à devenir le "lieu privilégié" du dialogue entre l'éducation nationale et le monde du travail ;
- **l'Institut des Hautes études de l'éducation nationale (mesure n° 95)** dont la mission est de rassembler des responsables de haut niveau de différents secteurs d'activité souhaitant approfondir leur réflexion par l'étude en commun des grandes questions qui se posent dans le domaine de l'éducation et de la formation.
- **un service d'information et de relations publiques de l'éducation nationale (mesure n° 96) ;**
- **l'Observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires (mesure n° 5) ;**
- **le Conseil national de la vie lycéenne (mesure n° 124).** Cet institution a pour objet de faciliter le dialogue et la concertation ;
- **l'école supérieure des cadres de l'éducation nationale (mesure n° 153).** La création de cette école se fera à partir du centre de formation de Condorcet

Afin de faire fonctionner ces organismes, le projet de loi de programmation prévoit la création de 16 emplois. Le ministère de l'éducation nationale prévoit l'ouverture de 6 postes en 1996 et 4 en 1997.

Le nombre de créations de postes apparaît relativement peu important, mais il est vraisemblable que l'essentiel de la mise en oeuvre de ces différentes mesures se fera par voie de redéploiements.

*Le coût estimé de cette action sur 5 ans est de 134 millions de francs.*

**18. Diffusion des programmes aux enseignants (mesures n°s 93, 137 et 138)**

Il est prévu qu'à compter de la rentrée 1993, tous les enseignants reçoivent les programmes de leur discipline et que tout nouvel enseignant reçoive l'ensemble des programmes du niveau dans lequel il enseigne.

Le ministère de l'éducation nationale envisage de répondre à ces exigences par l'envoi à chaque enseignant du premier et du second degré d'un ouvrage unique présentant :

- pour le premier degré ; le programme de l'ensemble des classes (soit un volume d'environ 500 pages) ;

- pour le second degré : le programme de toutes les classes et de toutes les disciplines du collège et du lycée (soit un volume d'environ 300 pages).

Il est envisagé de faire éditer ces ouvrages par une association d'éditeurs et de les acquérir au coût estimatif de leur prix de revient.

S'agissant du premier degré, le nombre estimé de bénéficiaires est de 370.000, alors qu'il est de 500.000 dans le secondaire.

*Le coût estimé de cette mesure sur 5 ans est de 37 millions de francs.*

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 juin 1995, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'éducation nationale, le projet de loi n° 197 (1994-1995) de programmation du «nouveau contrat pour l'école», adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Après la présentation des principales conclusions du rapport, M. René Trégoüet a exprimé ses craintes que le projet de loi de programmation soumis à l'examen du Sénat, n'entre en contradiction avec le projet de référendum, annoncé par le Président de la République, lors de son message au Parlement. Il a de ce fait exprimé son souhait de s'abstenir lors du vote du rapport pour avis.

Par ailleurs, M. René Trégoüet s'est interrogé sur le caractère plus ou moins artificiel de l'introduction des nouvelles technologies au sein de l'enseignement scolaire. A cet égard, il a souligné le fait que les technologies ne valent que par les hommes qui les utilisent et a cité l'exemple réussi d'échanges de professeurs de langues entre pays de l'Union européenne, expérience profitable selon lui et qui permet un meilleur apprentissage des langues vivantes.

Enfin, Mme Maryse Bergé-Lavigne a exprimé elle aussi ses craintes sur l'articulation entre le présent projet de loi et le référendum sur l'école.

Au terme de cet examen, la Commission a émis, sous réserve des observations de son rapporteur, un avis favorable sur l'article premier et son annexe de la loi de programmation du nouveau contrat pour l'école.

