

N° 78

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Par M. Jean BERNADAUX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, président ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, Jean Delaneau, Jean-Louis Carrère, vice-présidents ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Ivan Renar, secrétaires ; François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, James Bordas, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Charmant, Philippe Darniche, Marcel Daunay, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Alain Gérard, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Pierre Lacour, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lescin, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, François Mathieu, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Michel Pelchat, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Mme Danièle Pourtaud, MM. Roger Quilliot, Jack Rallue, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°16) (1995-1996)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	3
I. UN PROJET DE BUDGET À LA FOIS PRIORITAIRE ET RESPONSABLE	5
A. DES MOYENS ACCRUS MALGRÉ LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE DU NOMBRE DES ÉLÈVES	6
1. <i>L'enseignement primaire</i>	10
2. <i>les collèges et les lycées</i>	14
3. <i>les services administratifs</i>	14
B. LES RESSOURCES BUDGETAIRES DU « NOUVEAU CONTRAT POUR L'ÉCOLE »	15
1. <i>Les crédits et les postes</i>	17
2. <i>Les orientations</i>	17
C. L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE	24
1. <i>Les moyens des services</i>	24
2. <i>L'action sociale</i>	26
3. <i>La situation des personnels</i>	31
4. <i>Les mesures intéressant l'enseignement privé</i>	36
II. LES CHANTIERS DU NOUVEAU SEPTENNAT	38
A. LA QUESTION DU RÉFÉRENDUM SUR L'ÉDUCATION	38
1. <i>Une consultation nationale justifiée</i>	38
2. <i>... une procédure délicate à mettre en oeuvre</i>	39
B. L'AMÉNAGEMENT DES RYTHMES SCOLAIRES	41
1. <i>La situation actuelle</i>	41
2. <i>Les perspectives</i>	44
C. LA SÉCURITÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	56
1. <i>L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires</i>	56
2. <i>Le problème du financement et celui de réglementation</i>	57
D. L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES VIVANTES	62
1. <i>L'apprentissage linguistique dans le primaire</i>	63
2. <i>L'enseignement des langues dans le secondaire</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	71
CONCLUSION	73

Mesdames, Messieurs,

Amputé d'environ 92 millions de francs à l'issue du débat à l'Assemblée nationale, le projet de budget de l'enseignement scolaire, qui regroupe enseignements primaire et secondaire, s'élève pour 1996 à un peu plus de **273,3 milliards de francs**.

Il représente environ 78,4 % de l'ensemble des crédits affectés au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui atteignent 348,5 milliards de francs.

Comme l'ensemble de ce budget, il progresse, à structures constantes, de **4,3 %** par rapport à 1995. Ce taux de progression doit être rapproché de celui du budget de l'Etat qui s'établit, si l'on compare le projet de loi de finances pour 1996 à la loi de finances rectificative pour 1995, à 1,8 %, taux pour la première fois inférieur à celui de l'inflation (2 %).

Ce parallèle met en évidence la priorité accordée par le Gouvernement, dans un contexte de très grande rigueur budgétaire, au secteur de l'éducation.

Le fait que les arbitrages budgétaires lui ont été relativement favorables n'a cependant pas empêché le ministre chargé de l'éducation nationale de rechercher une meilleure utilisation des moyens existants. Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996 doit donc être également regardé comme un projet responsable.

Il est tentant, comme tous les sept ans, de laisser l'horizon se fixer, au-delà de l'exercice budgétaire, sur le moyen terme. Dans le champ des perspectives du nouveau septennat, quatre grands chantiers retiennent particulièrement l'attention : le référendum sur l'école, l'aménagement des rythmes scolaires, la sécurité des bâtiments et l'enseignement des langues étrangères.

*

* *

I. UN PROJET DE BUDGET À LA FOIS PRIORITAIRE ET RESPONSABLE

Les moyens de l'éducation nationale vont progresser en 1996 alors même que les effectifs scolarisés vont continuer à baisser compte tenu de l'évolution défavorable de la démographie.

L'augmentation des ressources budgétaires, qui profite d'abord au « nouveau contrat pour l'école » -dont 1996 sera la deuxième année d'application- et vise, au-delà, à l'amélioration du fonctionnement général de l'éducation nationale, reçoit, dans la mise en oeuvre des orientations prioritaires, le renfort d'importants redéploiements.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS A L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

(Loi de finances initiale à loi de finances initiale)

(en milliards de francs)

	Crédits votés pour 1995	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Crédits demandés pour 1996	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)
Crédits de paiement	262,204		269,932	3,378	273,310	+ 4,24%
<i>dont:</i>						
Dépenses ordinaires	261,214	8,388	269,602	2,859	272,461	+ 4,31%
Titre III : moyens des services	221,130	8,465	229,595	1,689	231,284	+ 4,59%
Titre IV : interventions publiques	40,084	-0,077	40,007	1,170	41,177	+ 2,73%
Dépenses en capital	0,990		0,330	0,519	0,849	- 14,24%
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	0,814		0,260	0,439	0,699	- 14,13%
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,176		0,070	0,080	0,150	- 14,77%
Autorisations de programme	0,849				0,850	0,12%
<i>Dont:</i>						
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	0,724				0,727	0,41%
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,125				0,123	- 1,60%

A. DES MOYENS ACCRUS MALGRÉ LA BAISSÉ DÉMOGRAPHIQUE DU NOMBRE DES ÉLÈVES

Le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996 enregistre, par rapport à 1995 (LFI), et après le débat budgétaire à l'Assemblée nationale, une augmentation brute d'environ **11,1 milliards de francs**.

Les dépenses de personnel constituent, comme d'ordinaire, quelque 96 % des crédits.

1.813 créations d'emploi -dont 268 par redéploiement- sont prévues dans l'enseignement public, 1.185 au titre du « nouveau contrat pour l'école ». L'intégration dans l'enseignement public de trois établissements privés augmentera ce chiffre de 30 emplois au 1er janvier prochain et de 97 autres à la rentrée 1996.

L'application du principe de parité public-privé entraîne l'ouverture de 195 contrats dans le cadre du « nouveau contrat pour l'école », auxquels viendront s'ajouter 100 contrats de stagiaires du second degré.

En outre, 50 contrats seront créés au 1er septembre 1996 afin de poursuivre la régularisation de la situation des personnels des établissements dispensant un enseignement en langues régionales.

L'évolution de l'emploi n'est pas la même pour les différents niveaux d'enseignement.

EFFECTIFS D'ÉLÈVES ATTENDUS AUX RENTRÉES 1995 ET 1996

en milliers

	Rentrée 1995		Rentrée 1996	
	Public	Privé	Public	Privé
Premier degré	5 857,4	914,1	5 807,0	904,6
Second degré	4 818,7	1 205,7	4 803,9	1 195,4
Total	10 676,1	2 119,8	10 610,9	2 100,0
Total Public + Privé	12 795,9		12 710,9	

1. L'enseignement primaire

Aucune création de poste d'enseignant n'est prévue pour les écoles ; la décision n'est pas choquante, puisqu'on devrait constater l'année prochaine une diminution des effectifs du primaire de 30.000 enfants environ.

Il faut se féliciter, bien au contraire, qu'en dépit de cette baisse des effectifs, le nombre des enseignants du premier degré soit maintenu.

Ce maintien doit permettre, tout d'abord et en application de la mesure n° 13 du « nouveau contrat pour l'école », de faire porter l'effort, pour la deuxième année consécutive, sur **l'abaissement à 25 élèves de l'effectif des classes de maternelle dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP)**. Il convient de rappeler que cet objectif est fixé sur une période de trois ans.

**LES EFFECTIFS DU PREMIER DEGRÉ
(PUBLIC + PRIVÉ)**

France métropolitaine et DOM	Constat 1994-1995	Projections		
		1995-1996	Variation en effectif	Variation en %
Pré-élémentaire	2 627 900	2 601 200	- 26 700	- 1,0
Elémentaire	4 106 100	4 106 700	+ 600	0,0
Adaptation + initiation + intégration scolaire	68 300	63 600	- 4 700	- 6,9
Total	6 802 300	6 771 600	- 30 800	- 0,5

(Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle. Dossier de presse - La rentrée scolaire 1995)

Dans l'enseignement pré-élémentaire, l'effectif moyen des classes suit une tendance régulière à la baisse : de 27,7 élèves par classe en 1989 et 27 en 1993, il est passé à 26,8 à la rentrée 1994-95.

Le nombre des classes chargées (30 élèves et plus) a fortement chuté puisqu'il s'établit à 9,4 % contre 16 % en 1990, 43,3 % en 1980 et 91,6 % en 1975.

La diminution des effectifs dans l'enseignement pré-élémentaire devrait, par ailleurs, profiter à la scolarisation des enfants de 2 à 3 ans.

Le taux de scolarisation des enfants de 2 ans progresse lentement, mais régulièrement : il a évolué de 1,3 point en cinq ans (1991-1995), ramené à 0,7 point pour le seul enseignement public.

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 prévoit, dans son article 2, que tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de trois ans dans une école maternelle. Le taux de scolarisation de cette classe d'âge atteignait, à la présente rentrée, 99,8 % (public + privé). On peut donc considérer que l'objectif fixé est quasiment atteint, même si le taux actuel doit encore progresser dans quelques départements ruraux où il reste inférieur à 95 %.

En application de la mesure n° 13 précitée du « nouveau contrat pour l'école », l'effort national entrepris en faveur des zones d'éducation prioritaire (ZEP), et concentré sur les écoles maternelles, doit favoriser l'accueil des enfants dès l'âge de deux ans.

**EVOLUTION DES TAUX DE SCOLARISATION À 2 ET 3 ANS
EN MATERNELLE
(FRANCE MÉTROPOLITAINE)**

Années	1991	1992	1993	1994	1995
2 ans					
Public	29,2	29,4	29,7	29,7	29,9
Privé	5,2	5,4	5,6	5,6	5,8
Public + Privé	34,4	34,8	35,3	35,4	35,7
3 ans					
Public	87,0	87,2	87,4	87,8	88,0
Privé	11,8	11,8	11,9	11,8	11,8
Public + Privé	98,8	99,0	99,3	99,5	99,8

(Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle. Dossier de presse - La rentrée scolaire 1995)

A l'école élémentaire, 600 élèves de plus devraient être scolarisés en 1995-96, ce qui correspond à une hausse modeste si on la rapporte au chiffre total des effectifs -plus de 4,1 millions d'enfants.

En baisse au début des années quatre vingt, l'effectif moyen des classes s'était accru en raison de l'évolution démographique. Ces dernières années, il tend à se stabiliser autour de 22,8 -22,9 élèves (avec 1,7 % seulement de classes de plus de 30 élèves), malgré la diminution des effectifs scolaires : cette stabilisation est la conséquence des transferts de moyens opérés de l'enseignement élémentaire vers le pré-élémentaire. Les effectifs des classes primaires restent toutefois nettement inférieurs à ceux des classes maternelles.

Le rééquilibrage des moyens vers les zones à forte croissance démographique est, en ce qui concerne l'école élémentaire, un souci constant. Cependant, l'orientation actuelle qui consiste à tenir également compte de la nécessité de maintenir en l'état le réseau des écoles rurales doit être saluée.

Dès le printemps 1993, M. François Bayrou avait indiqué qu'il n'y aurait plus de fermeture d'école rurale à classe unique contre la volonté des élus. Par la suite, les écoles rurales ont bénéficié de la décision prise par M. Edouard Balladur, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, de suspendre les mesures de réduction des services publics en milieu rural.

Le Gouvernement de M. Juppé a maintenu ce **moratoire** à la rentrée 1995, la politique de sauvegarde des services publics en zone rurale permettant de conserver plus de 300 écoles à classe unique. M. François Bayrou a précisé devant votre commission, le 24 octobre dernier, que l'application du moratoire avait à ce jour mobilisé près de 700 postes

d'enseignants. Il est utile de rappeler qu'en l'absence de disposition légale ou réglementaire fixant un effectif minimum pour le maintien d'un emploi d'instituteur dans une école à classe unique, il appartient en principe à l'administration de l'éducation nationale de décider s'il y a lieu ou non de maintenir un tel emploi, compte tenu du cas d'espèce et, notamment, de la population susceptible d'être scolarisée.

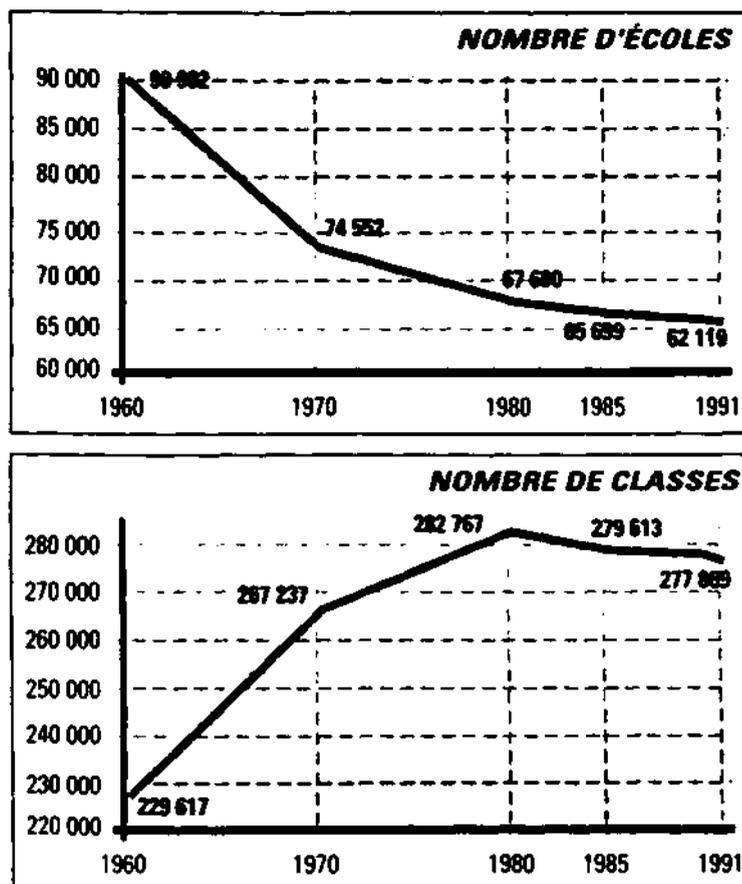
Même si les décisions de l'inspecteur d'académie sont précédées d'une phase de concertation avec les représentants des collectivités locales qui siègent au conseil départemental de l'éducation nationale et avec les communes intéressées, les fermetures sont toujours très mal ressenties, en particulier lorsqu'elles interviennent après que d'importants investissements ont été réalisés par les communes dans les bâtiments scolaires.

Les élus locaux devraient être à l'avenir mieux associés à l'élaboration de la carte scolaire. Dans une quinzaine de départements, l'Etat a en effet passé une convention avec les conseils généraux et les communes ou groupements de communes intéressés (au nombre actuel de 351) pour garantir, en contrepartie d'un soutien du conseil général, le maintien pendant trois ans des postes dans les écoles menacées de fermeture.

Le souci d'adopter une réflexion prospective au sujet du maintien ou de la fermeture des établissements- dans certains cas inéluctable, car au-dessous d'un certain seuil numérique la sauvegarde à tout prix d'une école n'est pas souhaitable pour les enfants- avait marqué en juillet dernier les débats au Sénat du projet de loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école ». La mise en place **d'observatoires départementaux des flux scolaires** au sein des inspections académiques ayant été suggérée par plusieurs membres de votre commission, le ministre chargé de l'éducation nationale avait pris l'engagement de « créer dès la rentrée prochaine ces observatoires de flux, au moins à titre expérimental, dans plusieurs académies, pour voir de quelle manière ils peuvent fonctionner et quelles informations ils peuvent donner » ¹. Il a indiqué, lors de son audition du 24 octobre, aux membres de votre commission qui s'en sont félicités, que de telles structures avaient été mises en place dans une quinzaine de départements.

¹ JO débats Sénat - Séance du 5 juillet 1995 - p. 916.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉCOLES ET DE CLASSES DEPUIS 1960



Source : MEN - DEP

2. les collèges et les lycées

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit la création de **1 000 emplois de professeurs certifiés** dans l'enseignement secondaire : 450 au 1^{er} janvier et 550 au 1^{er} septembre, dont 200 par transformation d'heures supplémentaires.

Ils seront affectés à la poursuite de la rénovation du collège et, notamment, à l'introduction de l'enseignement du latin en classe de 5^{ème}.

En outre, **35 postes de direction** supplémentaires sont prévus compte tenu de l'ouverture de nouveaux établissements et **35 emplois de personnels d'éducation** permettront de renforcer la présence d'adultes dans certains établissements en application du « nouveau contrat pour l'école ».

Ces créations de postes doivent être rapportées à l'évolution des effectifs scolarisés. La diminution du nombre des élèves dans les collèges permet de dégager des moyens pour faire face aux besoins dans les lycées et les classes post-baccalauréat et améliorer les conditions d'encadrement dans les établissements situés dans les zones défavorisées.

Les effectifs du second degré, après avoir diminué de 28.000 collégiens et lycéens en 1993 et de 32.000 en 1994, enregistrent une nouvelle baisse d'environ 31.000 élèves à la rentrée 1995.

Après cinq années de forte décroissance, les effectifs des **collèges** ont connu, à partir de la rentrée 1991, une progression rapide qui s'est nettement ralentie à la rentrée 1993 puis a fait place à une nouvelle baisse (de l'ordre de - 28.000 en métropole en 1994 et de - 33.000 à cette rentrée pour les classes de sixième à troisième générale, hors classes technologiques).

La cause essentielle de ces variations est démographique : les générations nées en 1983 et 1984, qui sont scolarisées en 6ème et 5ème en 1995 et seront en 5ème et 4ème en 1996, sont des générations d'effectifs faibles ; les effectifs de 6ème devraient commencer à se redresser sous l'effet d'une démographie plus favorable lors de la rentrée 1996.

Les effectifs des **lycées** généraux et technologiques, dont la baisse s'était amplifiée en 1993-1994 (- 30 000 élèves en métropole), ont vu leur diminution ralentie à la rentrée 1994 (- 16 000) et sont en voie de stabilisation.

Cette évolution s'explique elle-même par la démographie, des générations d'effectifs plus nombreux (1979, 1980, 1981) étant scolarisées en classes de seconde et première. Toutefois, il faut tenir compte des répercussions de la mise en place du cycle terminal au lycée qui a fait chuter en 1994 le taux des redoublements en première et, par voie de conséquence, fait entrer 27 000 élèves supplémentaires en terminale. Ces élèves, du moins une grande partie d'entre eux, auront quitté le lycée non en 1996 mais dès 1995.

En ce qui concerne l'effectif moyen des classes dans le second degré, on notait à la rentrée 1994-1995, une stabilité globale des divisions en collège (avec une baisse sensible de la sixième à la quatrième et une légère augmentation en troisième) et un nombre négligeable de classes de plus de 30 élèves (de l'ordre de 1 %).

En second cycle général et technologique, le nombre moyen d'élèves par classe a été ramené de 31,4 à 29,7 de 1989 à 1992. Ces effectifs se stabilisent depuis deux ans. Les classes de seconde restent les plus chargées avec une moyenne de 32,1 élèves à la rentrée 1994-1995.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR CLASSE OU DIVISION

France métropolitaine, Public	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95
PREELEMANTAIRE(1)	27,7	27,6	27,4	27,2	27,0	26,8
ELEMENTAIRE (2)	22,8	22,9	22,9	22,9	22,8	22,8
dont						
C P	21,9	22,1	22,2	22,4	22,3	22,3
CP à CM2	24,1	24,1	24,1	24,0	24,0	24,0
Classes à plusieurs cours	20,2	20,4	20,6	20,6	20,6	20,7
6ème	24,6	24,8	24,9	24,9	25,0	24,7
5ème	24,7	24,8	24,9	24,9	25,1	25,0
4ème	24,5	24,8	24,4	24,1	24,6	24,4
3ème	24,9	24,8	24,8	24,5	24,9	25,0
4ème techno	24,5	23,9	22,3	22,3	22,3	22,5
3ème techno	23,3	22,7	22,1	20,8	21,2	21,2
CPPN	13,4	13,0	13,2	14,5	15,0	15,6
CPA	16,7	14,8	14,4	14,2	16,0	17,9
3ème insertion	-	-	-	13,4	14,4	13,8
TOTAL PREMIER CYCLE	24,2	24,3	24,4	24,3	24,6	24,6
CEP	13,2	13,7	-	-	-	-
CAP 3 ANS (3)	20,9	20,1	18,2	16,2	15,4	15,2
BEP-CAP 2 ANS	24,7	24,1	23,6	22,6	22,6	22,8
BAC PRO	23,4	23,2	22,7	21,2	21,1	20,9
TOTAL SECOND CYCLE PROFESSIONNEL	23,6	23,1	22,6	21,6	21,6	21,7
Seconde	33,6	33,0	32,1	32,1	32,0	32,1
Première	30,4	29,9	29,2	28,1	28,3	27,4
Terminale	30,2	30,2	29,9	29,1	28,9	29,4
TOTAL SECOND CYCLE GENERAL ET TECHNO	31,4	31,0	30,3	29,7	29,7	29,6

- (1) Les nombres moyens d'élèves dans le premier degré sont calculés par type d'enseignement (préélémentaire et élémentaire), quelle que soit l'école d'implantation, maternelle ou primaire.
- (2) Y compris les sections maternelles des classes élémentaires à plusieurs cours.
Hors enseignement spécial, classes d'initiation et d'adaptation
- (3) Comportant les 4èmes et 3èmes préparatoires, la 3ème année du CAP, les mentions complémentaires, le CAP en 1 an et les CAP post 3ème en 3 ans.

**PROPORTION DE CLASSES OU DE DIVISIONS DE PLUS DE 30 ÉLÈVES
FRANCE MÉTROPOLITAINE - PUBLIC**

	1975-76	1980-81	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
CLASSES MATERNELLES							
Nombre de classes	57 424	66 149	78 226	78 818	79 194	79 780	80 181
dont + de 30 élèves	52 612	28 621	12 525	11 397	9 612	8 754	7 509
%	91,6	43,3	16,0	14,5	12,1	11,0	9,4
CLASSES ÉLÉMENTAIRES (1)							
Nombre de classes	171 336	178 942	161 943	160 145	158 322	156 648	156 097
dont + de 30 élèves	22 401	15 227	3 952	3 434	2 784	2 565	2 663
%	13,1	8,5	2,4	2,1	1,8	1,6	1,7
6ème à 3ème							
Nombre de divisions	93 799	99 057	93 083	95 124	98 644	99 898	100 283
dont + de 30 élèves	30 184	194	1 116	991	1 110	1 145	1 105
%	32,2	0,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1
CPPN-CPA							
Nombre de divisions	7 873	8 450	3 123	2 127	968	477	394
dont + de 30 élèves	292	436	64	46	32	17	0
%	3,7	5,2	2,0	2,2	3,3	3,6	0,0
4ème et 3ème Technologique							
Nombre de divisions			5 487	5 587	5 480	5 462	5 363
dont + de 30 élèves			406	257	242	207	196
%			7,4	4,6	4,4	3,8	3,7
2nd cycle professionnel							
Nombre de divisions	24 049	24 060	20 253	20 789	22 398	22 980	22 560
dont + de 30 élèves	5 775	5 029	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
%	24,0	20,9					
2nd cycle Général et Technologique							
Nombre de divisions	26 307	28 849	38 076	38 890	38 652	38 978	38 366
dont + de 30 élèves	10 762	13 083	24 750	23 378	21 615	21 351	20 644
%	40,9	45,3	65,0	60,1	55,9	54,8	53,8

(1) Y compris classes spéciales, d'initiation et d'adaptation.

(2) Chiffres non connus

3. les services administratifs

550 emplois d'ATOS (personnels administratifs, ouvriers et de service) et de santé seront ouverts au 1er janvier 1996 dans les services académiques et les établissements de métropole et 43 dans les territoires d'outre-mer qui sont confrontés à une forte progression démographique.

Il est prévu de créer, au titre de la deuxième année d'application du « nouveau contrat pour l'école », 10 postes de médecins scolaires, auxquels s'ajoutera le recrutement de 102 infirmières scolaires et 38 assistantes sociales.

Les effectifs des personnels administratifs affectés dans les services académiques seront, en revanche, diminués de 119 emplois au titre des économies budgétaires, cependant qu'un regroupement de structures ministérielles doit permettre de réaliser une économie de 80 autres emplois en administration centrale.

B. LES RESSOURCES BUDGETAIRES DU « NOUVEAU CONTRAT POUR L'ECOLE »

Pour la première fois dans l'histoire de l'éducation nationale, la loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 a institué une programmation des dépenses sur cinq ans. Cette programmation concerne la trentaine de mesures -sur un total de 158- du « nouveau contrat pour l'école » qui ont une incidence financière.

Certaines d'entre elles sont entrées en application dès la rentrée de 1995 -voire celle de 1994- et ont déjà bénéficié, l'an passé, d'une inscription de crédits budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 1996 constitue donc le deuxième exercice de traduction budgétaire du « nouveau contrat pour l'école ».

1. Les crédits et les postes

- La traduction budgétaire du « nouveau contrat pour l'école » appelle une observation de méthode.

L'article premier de la loi de programmation et son annexe ont fixé, pour la période 1995-1999, les moyens à inscrire chaque année au budget de l'éducation nationale pour assurer le financement des mesures ayant une incidence financière.

Pour chacune des cinq années, figurent sous forme d'un tableau, deux chiffres : le montant annuel des crédits et le nombre annuel des créations de postes qui doivent concourir à la réalisation progressive du contrat.

Le contrôle parlementaire qui s'exerce à l'occasion des discussions budgétaires devrait être aisé, la simple logique commandant de comparer, pour une même année, les chiffres des tableaux de la loi de programmation et ceux du fascicule budgétaire « enseignement scolaire » et de vérifier s'ils correspondent.

La réalité est assez différente car il est difficile d'identifier dans le « bleu budgétaire » la totalité des postes et crédits annuels affectés aux mesures du « nouveau contrat pour l'école ».

Le constat en avait été fait d'ailleurs, à l'automne dernier, dès le stade des travaux préparatoires de la loi de programmation, par le Conseil économique et social¹ qui avait tenté de vérifier, dans la perspective de l'entrée en application de la loi dès 1995, sa traduction effective dans le projet de loi de finances. Il avait montré qu'il n'était guère possible de s'assurer, à

¹ avis des 22 et 23 novembre 1994.

partir de la lecture du « bleu », que les mesures du « nouveau contrat pour l'école » étaient financièrement couvertes comme annoncé dans le texte de programmation et souligné le caractère « illisible » du document budgétaire.

Une meilleure information s'impose. L'opacité actuelle rend malaisé le contrôle parlementaire ; en outre, comme l'a relevé le Conseil économique et social, elle « peut laisser place à beaucoup d'interprétations » ; certaines peuvent apparaître comme injustement malveillantes à l'égard de la capacité du Gouvernement à tenir ses engagements.

Ajoutons qu'il est difficile de distinguer, dans la mise en oeuvre du « nouveau contrat pour l'école », les parts respectives des mesures nouvelles et des redéploiements de moyens existants.

Votre rapporteur sait que la responsabilité du ministre chargé de l'éducation nationale doit être dégagée car il est en réalité prisonnier du cadre défini par les services du budget, mais il souhaiterait que ces remarques, qui sont importantes, soient prises en compte par le Gouvernement. Il lui fait, à cet égard, une suggestion : l'article 6 de la loi de programmation obligeant à déposer dès 1996 devant le Parlement un rapport d'exécution, ne pourrait-il pas mettre à profit ce rendez-vous pour étudier de quelle manière il serait possible d'apporter à l'avenir à la représentation nationale les éclaircissements qu'elle est en droit d'attendre ?

• Le « nouveau contrat pour l'école » doit mobiliser en 1996, si l'on se reporte à la loi de programmation du 13 juillet 1995, **1.149,11 millions de francs de crédits et 2.716 postes.**

Illustrant la remarque qui vient d'être faite, la lecture du « bleu » budgétaire « enseignement scolaire » ne permet de repérer que **334,89 millions de francs de crédits et 1.185 postes nouveaux.** S'agissant des crédits, l'extension en année pleine de mesures nouvelles décidées en tiers d'année en 1995 conduit à une majoration de 516,04 millions de francs et à un total de **850,93 millions de francs.**

La recherche d'une meilleure utilisation des moyens existants, dont il convient de se féliciter dans le contexte budgétaire particulièrement contraint que nous connaissons, conduit à recourir aux **redéploiements** -à hauteur de près de 40 %- pour assurer une traduction budgétaire du « nouveau contrat pour l'école » conforme à la loi de programmation. Soulignons que ces redéploiements, qui s'opéreront au sein des différents niveaux d'enseignement et par nature de charges, ne devant être connus que dans les semaines à venir lorsque la préparation de la rentrée 1996 avec les rectorats sera bien avancée, les parlementaires ne peuvent en juger l'opportunité au cas par cas, ce qui peut être dommage.

2. Les orientations

Mesures nouvelles et redéploiements permettront de réaliser la tranche 1996 de la loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école » dans les conditions suivantes :

- **l'effort de passage des effectifs de maternelle à 25 élèves par classe** dans les zones d'éducation prioritaire et l'accueil, dans ces zones, des enfants de deux ans (mesure n° 13 du « nouveau contrat pour l'école ») se poursuit par simple réallocation de moyens (500 postes, 75 millions de francs de crédits). Il a déjà été indiqué que cette politique bénéficiait, par redéploiement, du maintien du nombre des enseignants du primaire malgré la baisse démographique des effectifs ;

- les crédits mobilisés pour la **poursuite de la mise en place du dispositif de consolidation en sixième** (mesure n° 27) -165,96 millions de francs- correspondent à l'extension en année pleine de mesures nouvelles décidées en 1995. Ce dispositif a pour vocation de permettre aux élèves en difficulté de bénéficier d'une remise à niveau individualisée ;

- une mesure nouvelle de **50 millions de francs** abonde les moyens du **fonds social collégien**, destiné, sur le modèle du fonds social lycéen, à donner aux chefs d'établissement les moyens d'aider financièrement certains élèves (mesure n° 35) ;

- **les nouvelles options en collège** (mesure n° 43) bénéficient, pour la rénovation de la classe de 5ème et, notamment, l'enseignement en option du latin, d'une **création de 1.000 postes** et d'un crédit de **155,79 millions de francs**. Ce crédit est une somme obtenue en ajoutant : les créations de postes dans l'enseignement public (pour un peu plus de 112,522 millions de francs), les contrats (195) qui seront ouverts dans l'enseignement privé en application du principe de parité (pour un peu plus de 32,272 millions de francs) et une économie sur les heures supplémentaires qui assureront, par transformation, un contingent de 200 postes sur les 1.000 ouverts. Le complément qu'apporte cette économie n'est pas identifié dans le « bleu » budgétaire -ce qu'on peut encore une fois regretter-. Il correspond à 10,993 millions de francs ;

- le développement des **centres de documentation et d'information** des collèges (CDI-mesure n° 50) se voit octroyer 4,48 millions de francs d'extension en année pleine de mesures nouvelles 1995. Les 140 postes prévus pour 1996 seront occupés par des documentalistes qui sont d'ores et déjà dans l'enseignement mais sur des affectations qui ne correspondent pas à leur spécialité ;

- les **options rares et langues vivantes** (mesures 59 et 60) sont destinataires, d'une part, d'une mesure nouvelle de **22 millions de francs** de dépenses en capital -il s'agit de crédits d'équipement en supports

audiovisuels- et, d'autre part, d'une enveloppe de fonctionnement de **10 millions de francs**, soit un total de 32 millions de francs à rapprocher des 48 millions de francs qui figurent dans la loi de programmation. Le complément proviendra, là encore, d'une réallocation de moyens existants ;

- les crédits destinés à la **formation professionnelle** (créations de postes et frais de stage -mesure n° 72) sont financés par simple redéploiement (360 postes et 49,02 millions de francs de crédits sur lesquels 16,68 millions de francs correspondent à l'extension en année pleine de mesures nouvelles 1995) ;

- dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle, les **centres de validation et de bilan** (mesure n°s 80 et 81) destinés à intervenir aux différents stades du parcours des jeunes et à les aider à mieux définir leur projet professionnel se voient appliquer la même procédure pour les deux tiers de leurs crédits supplémentaires (mesure nouvelle de **10 millions de francs** sur un total prévu de 31,84 millions de francs) ;

- il en est de même des **observatoires et instituts** (dont l'Observatoire national de la lecture et l'Observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires -mesures n°s 5, 95, 96 et 136) prévus au « nouveau contrat pour l'école » qui, au-delà d'une mesure nouvelle d'**1 million de francs** (+ 0,28 million de francs de crédits d'extension en année pleine de mesures 1995), obtiennent leur postes et leurs crédits par redéploiement, en particulier à partir des suppressions de postes en administration centrale (total inscrit : 6 postes et 14,35 millions de francs) ;

- le **renforcement de la présence d'adultes dans les établissements scolaires** bénéficie (mesure n° 118) :

* de la création de **35 postes supplémentaires de conseillers principaux d'éducation** (65 autres seront obtenus par redéploiement) et de l'allocation de 7,87 millions de francs de crédits (mesures nouvelles + extension en année pleine de mesures 1995), le reliquat -3,76 millions de francs- provenant de redéploiements ;

* de la mise en place des « **contrats d'association à l'école** », destinataire d'une mesure nouvelle de **20 millions de francs**, d'une extension en année pleine de mesures 1995 de 60 millions de francs et d'un redéploiement de 18 millions de francs.

Il convient de rappeler que ces contrats, qui ont fait l'objet de l'article 4 de la loi de programmation, doivent permettre de renforcer la présence d'adultes en milieu scolaire (établissements publics) en faisant appel à des chômeurs ayant des références appropriées, la formule ayant comme autre avantage de replacer les personnes ainsi mobilisées dans un circuit d'activité et d'utilité sociale. L'article 4 précité a prévu que ces contrats, à durée limitée et non renouvelables, seraient passés en priorité avec des personnes ayant déjà exercé des fonctions éducatives

dans des écoles ou autres établissements d'enseignement, que leur rémunération serait assurée par l'Etat (sur le budget de l'éducation nationale) et intégralement cumulable avec le revenu de remplacement prévu au bénéfice des travailleurs privés d'emploi par l'article L. 351-2 du code du travail. Il a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application du dispositif contractuel ainsi défini.

Ce décret est en cours d'élaboration. D'après les informations obtenues par votre rapporteur, il devrait limiter les contrats à une durée maximale de dix mois et les plafonner mensuellement à un maximum de 78 heures ouvrées -non cumulables avec toute autre activité rémunérée, pour garder aux bénéficiaires leur qualité de demandeur d'emploi.

Il pourrait ouvrir à l'une et à l'autre des parties en présence une possibilité constante d'interruption du contrat, sans préavis, cette faculté de dénonciation devant permettre aux bénéficiaires de répondre à une éventuelle offre d'emploi.

Les chefs d'établissement seraient chargés de la conclusion et de la gestion des contrats d'association à l'école, sur autorisation donnée par le conseil d'administration du collège ou du lycée, les crédits disponibles étant annuellement mis en place auprès des recteurs d'académie, dans le cadre d'une répartition effectuée entre rectorats sur le plan national.

Les activités que les titulaires de contrats se verraient confier porteraient sur des fonctions d'aide et d'écoute des élèves, à l'exclusion des fonctions d'enseignement.

Obligatoirement demandeurs d'emploi, les intéressés devraient posséder l'un des diplômes exigés des personnels titulaires ou non titulaires exerçant des activités comparables à celles qui leur seraient confiées, ou justifier d'au moins trois ans d'expérience professionnelle. Les maîtres auxiliaires qui n'auront pas trouvé d'emploi, le ministre chargé de l'éducation a plusieurs fois insisté sur ce point, seraient prioritaires parmi les candidats eux-mêmes prioritaires qui auront assumé des fonctions éducatives dans des écoles ou établissements d'enseignement.

Enfin, ces contrats seraient assortis d'une rémunération mensuelle proportionnelle au nombre d'heures de travail effectuées et calculée sur la base d'un montant fixé par arrêté interministériel.

Pour renforcer la présence d'adultes dans les établissements, le projet de loi de finances prévoit, en outre, la création de 1.000 postes supplémentaires d'**appelés du contingent** qui effectuent leur service dans le cadre de l'éducation nationale. Cette mesure intervient en application du protocole d'accord signé en juillet 1992 par les ministres chargés de la défense, de la ville et de l'éducation nationale qui a décidé d'affecter des appelés du contingent au développement d'actions en faveur des quartiers urbains défavorisés ou des établissements scolaires les plus sensibles, notamment ceux des zones d'éducation prioritaire. Les appelés sont chargés de seconder l'équipe enseignante principalement dans les tâches d'accueil, de surveillance, d'aide au travail en études ou d'animation. Selon les informations communiquées par les services académiques et les chefs d'établissement, la formule aurait des résultats positifs.

- le nombre des **personnels médico-sociaux** est renforcé (mesures n^{os} 119, 120 et 121) par la création de **150 postes** (24,99 millions de francs de crédits) ;

- le développement des **techniques audiovisuelles** et du multimédia dans l'enseignement (mesure n^{os} 127 à 130) se fait par redéploiement (35 millions de francs de crédits) ;

- la **diffusion des programmes aux enseignants** (mesure n^o 137) bénéficie d'une mesure nouvelle de **2 millions de francs** à laquelle s'ajoute 1 million de francs de crédits par redéploiement ;

- la **formation continue des enseignants** (mesure n^o 149) obtient une mesure nouvelle de **30 millions de francs**, répartie en : 7,02 millions de francs pour le primaire, 17,10 millions de francs pour l'enseignement public et 5,88 millions de francs pour le privé. S'ajouteront, en principe, 3,70 millions de francs par redéploiement.

La tranche 1996 de la loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école » devrait être ainsi réalisée. On relève cependant **deux exceptions** qui concernent, d'une part, les études dirigées et surveillées au collège (mesure n^o 31) et, d'autre part, les dons d'ouvrages fondamentaux (mesure n^o 51).

La loi de programmation prévoyait 361,25 millions de francs **pour les études dirigées** en 1996. L'enveloppe sera limitée à 219,88 millions de francs dont **24,88 millions de francs** seulement de mesures nouvelles. C'est l'extension à la classe de 5ème de la politique d'encadrement complémentaire offert à la totalité des élèves de 6ème à la rentrée 1995 qui est ainsi pénalisée.

Cependant, M. François Bayrou -lorsqu'il a été interrogé sur ce point par votre rapporteur lors de son audition du 24 octobre- a expliqué que les crédits destinés aux études dirigées en 5ème avaient été recalibrés parce qu'il était apparu que l'on pouvait réserver en 5ème ce type d'aide aux élèves en difficulté, les autres sachant « se débrouiller seuls » après la 6ème où ils ont bénéficié de la formule.

Les **dons** qui devraient, pour certains ouvrages de référence, remplacer les prêts sont reportés. Il faut voir dans ce report la conséquence, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, du coût en manuels du renouvellement des programmes au collège.

**LE FINANCEMENT DES MESURES DU
NOUVEAU CONTRAT POUR L'ÉCOLE EN 1996**

	MESURES FINANCEES EN LFI 1996		N° MESURE
	EMPLOIS	CREDITS	
ENSEIGNEMENT PUBLIC			
Personnels enseignants			
<i>Enseignants du second degré</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelles options en collège. <i>Rénovation des collèges en classe de 5ème.</i> 	1 000	123 515 332	03/12/01
<i>Personnels d'encadrement et de documentation</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la présence des adultes dans les établissements. 	35	2 058 363	03/12/02
Personnels non enseignants			
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du nombre des personnels médico-sociaux. 	150	7 161 829	01/12/02
Moyens complémentaires			
<ul style="list-style-type: none"> • Création des études dirigées en classe de 5ème. 		20 000 000	03/12/10
Fonctionnement et interventions			
<ul style="list-style-type: none"> • Enseignements optionnels et langues étrangères. 		10 000 000	01/12/11
<ul style="list-style-type: none"> • Formation professionnelle et centres de validation. <i>Mise en oeuvre de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle.</i> 		10 000 000	03/12/12
<ul style="list-style-type: none"> • Création des observatoires et instituts (fonctionnement). 		1 000 000	01/12/10
<ul style="list-style-type: none"> • Contrats d'association à l'école. 		20 000 000	03/12/11
<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion de programmes aux enseignants. 		2 000 000	01/12/12
<ul style="list-style-type: none"> • Formation continue des enseignants. 		7 020 000	02/12/01
<ul style="list-style-type: none"> • Fonds social collégien. 		17 100 000	03/12/13
		50 000 000	03/12/01
TOTAL ENSEIGNEMENT PUBLIC			
	1 185	269 855 524	
ENSEIGNEMENT PRIVE			
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelles options en collège. <i>Rénovation des collèges en classe de 5ème.</i> 	195	32 272 337	01/12/01
<ul style="list-style-type: none"> • Création des études dirigées en classe de 5ème. 		4 880 000	01/12/07
<ul style="list-style-type: none"> • Formation continue des enseignants. 		5 880 000	01/12/08
TOTAL ENSEIGNEMENT PRIVE			
	195	43 032 337	
ENSEIGNEMENT PUBLIC			
	1 185	269 855 524	
ENSEIGNEMENT PRIVE			
	195	43 032 337	
DEPENSES EN CAPITAL			
		22 000 000	
TOTAL GENERAL			
		334 887 861	

NOUVEAU CONTRAT POUR L'ÉCOLE
PUBLIC + PRIVÉ

Mesures		1995			LOI PROGRAMMATION 1996			PLF 1996		
		Loi programmation	MN 1995	Redéploiement	TOTAL	EAP 1996	MN 1996	TOTAL	EAP 1996	MN 1996
13 Maternelles en ZEP	Postes Crédits	600 40,00		600 40,00	500 75,00	50,00	500 25,00	0 50,00	0 50,00	0
27 6ème de consolidation	Postes Crédits	1 300 157,55	1 000 82,98	300 74,57	1 650 165,96	165,96		1 650 165,96	165,96	
31 Etudes dirigées	Crédits	97,50	97,50		361,25	195,00	166,25	219,88	195,00	24,88
35 Fonds social collégien	Crédits	100,00	100,00		50,00		50,00	50,00		50,00
43 Nouvelles options en collèges	Poste Crédits				1 000 82,98		1 000 82,98	1 000 155,79		1 000 155,79
50 Centres de documentation	Postes Crédits	130 25,08		130 25,08	140 15,08	4,48	140 10,60	0 4,48	4,48	
51 Dons d'ouvrages	Crédits				43,60		43,60			
59 et 60 Options rares et langues vivantes	Crédits				22,00		22,00	22,00		22,00
59 et 60 Options rares et langues vivantes : Fonctionnement	Crédits				26,00		26,00	10,00		10,00
72a Formation professionnelle (Postes)	Postes Crédits	400 82,89		400 82,89	360 46,53	16,68	360 29,85	0 16,68	0 16,68	0
72b Formation professionnelle (Frais de stage)	Crédits	2,49		2,49	2,49		2,49			

72c Formation professionnelle (Postes gagés)	Postes Crédits	100 0	0 0	100 0	360 0	0 0	360 0	0 0		
80 Centre de validation et de bilan	Postes Crédits				31,84		31,84	10,00		10,00
5, 96 et 96 Observatoires (Emplois)	Postes Crédits	6 0,94	6 0,94		6 1,35	0,28	6 1,07	0 0,28	0,28	
5, 95, 96 Observatoires (Fonctionnement)	Crédits	2,00	2,00		13,00		13,00	1,00		1,00
118a Adultes dans établissements : CPE	Postes Crédits	135 17,71	50 2,90	85 14,81	100 11,63	5,81	100 5,82	35 7,87	0 5,81	35 2,06
118b Contrats d'association à l'école	Crédits	30	30		98	60	38	80,00	60	20
119, 120 et 121 Prévention et assistance. Pers. médico-sociaux	Postes Crédits	256 23,55	165 8,70	91 14,85	250 31,20	17,83	250 13,57	150 24,99	0 17,83	150 7,16
127 à 130 Politique audiovisuelle	Program. Equipem.	30,00 30,00	30,00 30,00		35,00		35,00			
137 Diffusion des programmes	Crédits	3,00	3,00		3,00		3,00	2,00		2,00
149 Formation continue	Crédits	43,00	43,00		33,70		33,70	30,00		30,00
TOTAL	Postes Crédits	2 927 685,71	1 221 431,02	1 706 254,69	2 716 1 149,11	516,04	2 716 633,07	1 185 850,93	516,04	1 185 334,89

EAP: Extension en année pleine des mesures nouvelles de l'année précédente prenant effet en cours d'année

C. L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Hors « nouveau contrat pour l'école », les moyens généraux de l'enseignement scolaire augmentent dans le projet de loi de finances initial pour 1996 de 168,38 millions de francs et les mesures intéressant la situation des personnels représentent 822,93 millions de francs. Le débat à l'Assemblée nationale a cependant introduit, sur les crédits de fonctionnement, une économie d'environ 46 millions de francs, à laquelle s'ajoutent des réductions de 34 millions de francs pour la rémunération des enseignants du privé, de 12 millions de francs pour les crédits de prérecrutement et de formation initiale des maîtres, et de 2,75 millions de francs pour les dépenses en capital.

1. Les moyens des services

Dans son état initial, le projet de loi de finances pour 1996 attribuait :

• **un peu plus de 100,972 millions de francs** de crédits nouveaux au fonctionnement général des services. On relève, parmi les mesures nouvelles :

- 46,1 millions de francs pour abonder les crédits d'organisation matérielle des examens et concours, afin de tenir compte de l'augmentation prévisible du nombre des candidats ;

- 4 millions de francs de vacations pour la vaccination des élèves contre l'hépatite B et 1 million de francs de vacations pour la médecine de prévention des personnels ;

- 4,3 millions de francs pour les frais de changement de résidence ;

- 32,48 millions de francs pour l'informatique de gestion ;

- 13,09 millions de francs pour les frais d'impression et de télécommunication.

• **47,5 millions de francs** aux crédits pédagogiques : 22 millions de francs seront réservés aux stages en entreprises, 20 millions de francs à l'acquisition de manuels scolaires consécutive au renouvellement des programmes de 6ème, le reste, 5,5 millions de francs, constituant des provisions pour actions pédagogiques.

• **9,89 millions de francs** aux territoires d'outre-mer : 6,72 millions de francs pour l'application de la convention Etat-Mayotte, 1 million de francs pour tenir compte de l'accroissement démographique des effectifs en

Polynésie et 2,17 millions de francs qui correspondent à la dotation de fonctionnement général des TOM et qui serviront, notamment, à la création de nouveaux établissements.

• **890.000 francs** de provision pour le programme communautaire SOCRATES (qui prolonge et actualise les programmes Erasmus et Lingua et vise à améliorer et diversifier les compétences linguistiques des élèves, étudiants et enseignants dans toutes les langues de l'Union européenne).

Les dépenses en capital représentaient, quant à elles, près de 850 millions de francs, en crédits de paiement comme en autorisations de programme. Les crédits de paiement ouverts doivent permettre, notamment, de faire face aux engagements de l'Etat prévus dans les contrats de plan Etat-région et dans les conventions avec les TOM. Les crédits d'équipement pédagogique sont maintenus à leur niveau de 1995 (375 millions de francs).

A l'issue du débat à l'Assemblée nationale, les moyens des services initialement prévus ont été réduits de : 2,5 millions de francs sur le chapitre 34-91 (frais de déplacement pour changement de résidence et voyages de congés), 1,5 million de francs sur le chapitre 34-94 (études générales, de la direction de l'évaluation et de la prospective notamment), 5 millions de francs sur le chapitre 34-95 (centres de responsabilité), 10 millions de francs sur le chapitre 34-96 (informatique et télématique), 5 millions de francs sur le chapitre 34-97 (fonctionnement des services déconcentrés), 2 millions de francs sur le chapitre 34-98 (fonctionnement courant des services centraux), 1 million de francs sur le chapitre 37-10 (formation initiale des personnels), 22 millions de francs sur le chapitre 37-70 (formation continue des personnels), 6 millions de francs sur le chapitre 37-82 (examens et concours).

Le titre VI (sur le chapitre 66-33 - subventions d'équipement à caractère éducatif et social) a par ailleurs fait l'objet d'une réduction de 3 millions de francs

Les crédits ont en revanche été augmentés, sur proposition de l'Assemblée nationale, de 11,245 millions de francs en dépenses courantes ¹ et de 0,5 million de francs en dépenses en capital ².

¹ . 5 millions de francs sur le chapitre 31-96, article 40 (rémunérations et vacations), 0,21 million de francs sur le chapitre 36-70, article 20 (dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement des collèges et lycées), 0,3 million de francs sur le chapitre 34-98, article 80 (moyens de fonctionnement - administration générale et inspection), 5,485 millions de francs sur le chapitre 43-80 (crédits pour l'action éducative et culturelle), 0,25 million de francs sur le chapitre 43-11, article 10 (enseignement supérieur privé).

² . 0,25 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 66-33, article 70.

2. L'action sociale

- L'ajustement des crédits de bourses et secours d'études à l'évolution démographique se traduit, dans le projet de loi de finances pour 1996, par l'inscription d'une mesure nouvelle de **11,61 millions de francs**.

Les crédits des bourses nationales d'études de lycée s'élèveront en 1996 à 3,03 milliards de francs. Ces bourses sont versées aux familles qui ne sont pas en état de prendre en charge tout ou partie des frais de scolarité. Calculées en fonction des ressources et des charges de la famille -pour 1995-1996-, les plafonds ont été augmentés de 1,7 % par rapport au barème en vigueur l'année dernière- elles sont exprimées en parts unitaires (246 francs la part pour la rentrée 1996 comme en 1995). Rappelons que pour les élèves de l'enseignement technologique et professionnel, des primes à la qualification (2.811 francs) ou des primes d'équipement (1.100 francs) peuvent venir s'ajouter à ces bourses.

Les élèves boursiers bénéficient, en outre, d'une prime d'entrée en classes de seconde, première et terminale (1.400 francs versés en une seule fois avec le premier terme de bourse).

Créé en 1991 dans le cadre du plan d'urgence pour les lycées, le fonds social lycéen est destiné à faire face aux situations difficiles et imprévues que peuvent rencontrer les lycéens et leurs familles pour assumer les dépenses de scolarité ou de vie scolaire (frais d'internat, de demi-pension, de transport, de sorties scolaires, de manuels et fournitures ...). Son enveloppe est de l'ordre de 150 à 200 millions de francs selon les besoins exprimés -à la fois en lycées et collèges, le fonds social lycéen et le fonds social collégien (cf. infra) étant perméables.

- Le problème des bourses de **collège** retient actuellement l'attention.

Votre rapporteur rappelle que l'article 23 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille a remplacé les bourses des collèges gérées par le ministère de l'éducation nationale par une **aide à la scolarité** versée par les organismes débiteurs des prestations familiales.

Ce nouveau système, s'il a des avantages, suscite un certain nombre d'interrogations qui ont conduit les ministres chargés des affaires sociales et de l'éducation nationale à confier à deux parlementaires, MM. Claude Huriet et Charles de Courson, une mission d'étude.

Une réforme s'avérait nécessaire, le système des bourses de collège ayant montré ses limites : pour des montants versés très faibles (52 % des boursiers percevaient la bourse minimale de 336,60 francs pour l'année entière, perçue en trois fois), les coûts de gestion étaient singulièrement élevés

pour l'Etat (250 francs par bourse) et les formalités imposées aux familles beaucoup trop lourdes.

Le nouveau système d'aide à la scolarité, appliqué depuis la rentrée de 1994-1995, consiste en un versement unique, assuré directement aux familles par les organismes de prestations familiales et, comme ces prestations, périodiquement revalorisé.

Les premières estimations fournies par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) font état de **772 millions de francs** versés pour l'année scolaire 1994-1995 au titre de l'aide à la scolarité. L'année précédente, le montant des bourses de collège s'était élevé à 697,5 millions de francs. Il convient d'ajouter à l'aide à la scolarité proprement dite les allocations du **fonds social collégien**, qui, prévu par le « nouveau contrat pour l'école » sur le modèle du fonds social lycéen, a été créé par la loi de finances pour 1995. Ce fonds, outre qu'il a versé une aide exceptionnelle pour l'année 1994-1995 aux familles qui avaient reçu une bourse en 1993-1994 mais n'ont pu prétendre à une aide à la scolarité au moins équivalente en 1994-1995, est destiné à répondre aux situations d'urgence.

Au total, d'après le rapport Huriet-de Courson, **972 millions de francs** auront été distribués en 1994-1995 au titre de l'aide à la scolarité et du fonds social collégien, ce qui représente **une progression de près de 40 % sur une seule année de l'enveloppe budgétaire**.

Pour 1996, le fonds social collégien voit ses crédits abondés de 50 millions de francs et portés à 150 millions de francs.

ÉVOLUTION DES BOURSES DE COLLÈGE

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995
Nombre de bénéficiaires	1 039 810	1 038 956	1 059 559	1 118 800
Montant de l'enveloppe	713,8 MF	682,4 MF	697,5 MF	772 MF
Montant moyen de la bourse	678 F	540 F	647 F	650 F

« Rapport relatif à l'analyse de la réforme des bourses de collèges et à la mise en place de l'aide à la scolarité et aux propositions d'amélioration » MM. Claude Huriet et Charles de Courson - avril 1995

Les sommes individuellement perçues n'ont pas progressé de la même manière car, dans le même temps, le nombre des familles bénéficiaires a lui-même crû. Sa progression globale de 12 % est le résultat de deux mouvements inverses : celui qui a conduit un nombre relativement important de familles (entre 258 000 et 308 000, selon les estimations du rapport Huriet-de Courson) à bénéficier de l'aide à la scolarité alors qu'elles ne

percevaient pas de bourses antérieurement et celui qui a écarté du bénéfice de l'aide à la scolarité -pour les raisons ci-dessous analysées- des familles précédemment boursières.

La réforme a été positive en termes de gestion puisqu'elle s'est traduite, dans les inspections académiques, par une économie de 300 postes budgétaires et de près de 38 millions de francs. Le nouveau système est, par ailleurs, très simple pour les familles puisque les caisses d'allocations familiales disposent de l'ensemble des informations nécessaires à l'ouverture des droits.

Augmentation du volume de l'aide et du nombre des familles bénéficiaires, diminution des coûts de gestion et simplification des démarches administratives ne doivent cependant pas cacher l'existence de certaines difficultés préoccupantes.

Un nombre non négligeable de familles sont en effet :

* ou exclues du système d'aide à la scolarité, alors que leurs enfants bénéficiaient antérieurement d'une bourse, c'est le cas pour :

- les collégiens qui ne remplissent pas les critères d'âge utilisés par les caisses d'allocations familiales, c'est-à-dire les enfants de moins de 11 ans qui sont en avance dans leur scolarité et les enfants de 16 ans qui sont, au contraire, en retard dans leur scolarité ;

- les enfants dont les parents ne sont pas allocataires des caisses d'allocations familiales, c'est-à-dire les enfants uniques dont la famille ne perçoit ni allocations familiales, ni autres prestations gérées par les CAF ;

- les enfants dont les familles ne remplissent plus les conditions de ressources requises, parce que celles-ci sont appréciées différemment dans le nouveau système (les plafonds ne sont pas les mêmes et il n'y a plus de décalage de deux ans dans l'appréciation des ressources).

Au total, -et bien que les statistiques manquent encore de précision- le nombre des enfants écartés du bénéfice de l'aide à la scolarité serait compris, d'après les chiffres du rapport Huriet-de-Courson, entre **130.000 et 180.000**.

* ou défavorisées par rapport au système antérieur : c'est notamment le cas des familles dont les enfants étaient inscrits dans les classes de 4ème et 3ème technologiques ou dans les filières spécialisées (sections d'enseignement spécialisé, cycle d'insertion professionnelle par alternance) et qui bénéficiaient de parts de bourses supplémentaires.

Le ministère de l'éducation nationale a évalué à **80.000** le nombre des élèves pour lesquels l'aide à la scolarité est ainsi inférieure au montant de

bourse perçu en 1993-1994, la perte variant, selon les cas, de 98 à 1.108 francs.

Le rapport Huriet - de Courson propose de remédier à la situation existante par le biais d'une triple modification :

- l'extension de l'aide à la scolarité aux enfants de plus de 16 ans encore inscrits au collège et dont les familles sont prestataires des caisses d'allocations familiales ;

- la création d'une aide déconcentrée à la scolarité pour les enfants uniques de familles non prestataires et les enfants de moins de 11 ans déjà inscrits au collège. Cette aide serait gérée directement par les établissements scolaires car les caisses d'allocations familiales ne disposent pas pour ces enfants des pièces justificatives nécessaires ;

- la majoration de l'aide à la scolarité pour les élèves inscrits dans l'enseignement technologique et spécialisé, dont les familles sont les plus défavorisées. Le rapport Huriet - de Courson suggère ainsi une majoration systématique de 500 francs pour tout élève percevant une aide à la scolarité d'un montant de 1.080 francs.

Ces trois propositions ont été chiffrées à environ 95 millions de francs, 30 pour chacune des deux premières et 35 pour la troisième.

Le rapport Huriet - de Courson s'est en outre penché sur **le problème de la restauration scolaire**, car des rapprochements ont été opérés entre la réforme des bourses et la baisse de fréquentation des cantines.

De tels rapprochements, qui s'expliquent pour les raisons ci-dessous analysées, ne se justifient pas pour autant car la chute de la fréquentation des cantines, observée depuis deux ans en particulier dans les établissements des zones les plus défavorisées où le pourcentage des demi-pensionnaires, d'après une enquête de l'Inspection générale de l'éducation, serait en moyenne nettement plus faible qu'ailleurs (22 % contre 60 % pour l'ensemble des collèges publics), semble bien être antérieure à la réforme (l'enquête de l'inspection date ainsi de juillet 1994, date à laquelle la modification du système d'aide n'était pas encore effective).

L'explication est la suivante : lorsque les bourses étaient perçues non directement par les familles mais par les établissements, ceux-ci effectuaient une contraction entre dettes et créances des familles, autrement dit entre le montant des frais de cantine et le montant de la bourse, tous deux réglés par tiers en début de trimestre. Avec la création de l'aide à la scolarité, versée directement aux familles et en une seule fois en début d'année scolaire, certaines d'entre elles ont ressenti comme une charge nouvelle le paiement du tarif plein de la demi-pension à partir du second trimestre, l'allocation versée

en début d'année scolaire permettant de faire face aux dépenses du premier trimestre.

Mal informées, de nombreuses familles s'aperçoivent tardivement que le versement qui intervient en début d'année scolaire n'est suivi d'aucun autre. Le fait qu'elles « touchent » au même moment l'allocation de rentrée scolaire -dont votre rapporteur rappelle qu'elle est cette année encore de 1.500 francs par enfant, ce qui est très loin d'être négligeable- ajoutée à la confusion, renforçant le sentiment de décalage entre un premier trimestre relativement « large » et deux autres qui ne donnent lieu à aucun versement. On constaterait dans certains établissements une diminution importante en cours d'année -jusqu'au quart des effectifs- du nombre des inscrits à la cantine. Confrontées aux difficultés économiques et sociales, des familles renonceraient ainsi à envoyer leurs enfants à la cantine lorsqu'elles doivent assumer dans leur intégralité les frais de demi-pension.

Pour remédier à une telle situation, le rapport Huriet - de Courson suggère de revoir la réglementation appliquée à la restauration scolaire et en particulier d'en assouplir les modalités de paiement. Le paiement mensuel pourrait ainsi remplacer la règle du paiement en début de trimestre posée par le décret du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement. Le rapport propose, en outre, que les collectivités locales (les communes, et, dans certains cas, les conseils généraux) soient plus étroitement associées au fonctionnement des demi-pensions et notamment qu'elles participent à leur financement dans les établissements particulièrement sensibles. Une telle participation impliquerait, est-il souligné, que les tarifs de demi-pension puissent être modulés en fonction de la capacité financière des familles, possibilité qui existe aujourd'hui pour le primaire mais qui est implicitement exclue pour les collèges par le décret de 1985.

Votre rapporteur, qui prêtera attention aux suites qui seront données au rapport Huriet-de Courson, ne peut manquer de faire observer que si l'on considère que le montant des bourses est nettement inférieur aux frais de demi-pension, les rapprochements opérés, outre qu'ils sont à certains égards abusifs, perdent de leur pertinence ...

Il croit cependant utile de souligner, comme l'ont fait plusieurs commissaires lors de l'audition de M. François Bayrou, que si le fonds social collégien a été prévu pour faire face aux situations les plus délicates, des familles peuvent éprouver une sorte de réticence psychologique à en demander le secours.

Il précise que pour les familles dont les enfants sont scolarisés dans des établissements privés le secours du fonds ne peut être obtenu qu'en passant par l'inspection d'académie, les chefs d'établissements privés ne pouvant être ordonnateurs de dépenses publiques.

3. La situation des personnels

Dans le projet de loi de finances pour 1996, 822,93 millions de francs de crédits (649,93 millions de francs pour l'enseignement public et 173 millions de francs pour l'enseignement privé) représentent des mesures catégorielles intéressant les personnels de l'éducation nationale.

• les personnels enseignants du premier degré

* Le projet de loi de finances prévoit l'intégration de **14.641 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles**. Le coût de la mesure est estimé à 163,42 millions de francs.

Il est utile de rappeler que la création, à la rentrée de 1990, du corps des professeurs des écoles a modifié les perspectives de carrière des instituteurs, en leur permettant d'être rémunérés selon l'échelle indiciaire des professeurs certifiés. Les intéressés voient en outre leur indemnité de logement incluse dans l'assiette de calcul de leur retraite.

L'intégration des instituteurs en cours de carrière se fait ou par la voie d'un concours interne, dit premier concours interne et qui leur est réservé, ou par liste d'aptitude.

Il a été procédé chaque année, entre 1990 et 1994 à 12.000 transformations d'emplois au titre du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole Durafour. A compter de 1995, -l'intégration ayant cette année concerné 14.619 instituteurs- le chiffre des incorporations représente les 11/10èmes des recrutements opérés au titre des concours externes et des seconds concours internes. On ne peut toutefois manquer de faire observer que plus de 200.000 instituteurs restent à ce jour exclus du système de revalorisation et qu'ils seront, d'après les projections, encore près de 100.000 dans dix ans. Il conviendrait donc d'étudier dans quelle mesure le rythme des intégrations pourrait être accéléré, car les différences de statut enregistrées sur des postes identiques sont mal vécues par les intéressés.

Une récente modification permet de porter, pour les années 1995 à 1998, le nombre des emplois ouverts au titre de la liste d'aptitude jusqu'à 80 % du total des emplois à pourvoir par le premier concours interne et la liste d'aptitude. Cette disposition assure aux instituteurs les plus anciens un plus large accès au corps des professeurs des écoles, mais pour beaucoup d'entre eux l'intégration vient souvent peu de temps avant la retraite. Cependant, les plus pénalisés sont ceux dont l'ancienneté ne sera jamais assez grande pour leur permettre d'accéder au nouveau corps par la voie de la liste d'aptitude.

* Les enseignants du premier degré bénéficieront, en outre, en 1996 de la mise en oeuvre de la dernière tranche du plan Durafour, qui se traduira,

pour les professeurs des écoles, par une revalorisation de l'indice terminal de la hors classe (gain de 49 points majorés). Le coût de cette revalorisation est de 6,07 millions de francs.

• Les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation du second degré

* Pour les personnels enseignants et assimilés du second degré, l'application du plan de revalorisation de mars 1989 (plan Jospin) se traduit dans le projet de budget par un certain nombre de mesures :

- l'intégration de 2.866 adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et conseillers d'éducation dans les corps de professeurs certifiés (25,35 millions de francs) ;

- la transformation de 5.000 emplois de professeurs de lycée professionnel du premier grade (PLP1) en emplois de professeurs de lycée professionnel du second grade (PLP2) (44,39 millions de francs) ;

- la poursuite de l'intégration des conseillers d'éducation en conseillers principaux d'éducation avec 250 transformations d'emplois (2,03 millions de francs).

* Conformément au protocole d'accord du 4 mars 1993 concernant les professeurs agrégés et de chaires supérieures, la proportion de professeurs appartenant à la hors classe passe à 15 % du nombre total des effectifs. De plus le nombre des professeurs de chaires supérieures est porté à 2.150 ; cet accroissement est lié à la décision d'élargir le champ d'affectation de ces enseignants à l'ensemble des classes préparatoires aux grandes écoles dans un nombre plus important de disciplines (20,65 millions de francs).

* L'application du relevé de conclusions sur l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs d'enseignement général de collège se traduit par l'intégration de 1.486 PEGC dans le corps des professeurs certifiés au 1er septembre 1996 (13,17 millions de francs).

* En application de la dernière tranche du plan Durafour, l'indice terminal de la hors classe des professeurs certifiés et assimilés (professeurs d'éducation physique et sportive, PLP2, directeurs de centre d'information et d'orientation, conseillers principaux d'éducation), de la classe exceptionnelle des PEGC et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sera revalorisé au 1er septembre 1996 (gain de 49 points majorés comme pour la hors classe du corps des professeurs des écoles - coût : 98,94 millions de francs).

• **Les personnels de direction et d'inspection**

* **La mise en oeuvre du protocole d'accord de la fin 1994 destiné à revaloriser la fonction de chef d'établissement** entraîne quatre mesures dans le projet de loi de finances pour 1996 :

- la création, au 1er janvier 1996, d'une nouvelle bonification indiciaire pour les chefs des établissements classés en 4ème catégorie majorée, 4ème et 3ème catégories (48,91 millions de francs) ;

- la revalorisation, à la même date, des taux de l'indemnité de responsabilité de direction pour les chefs d'établissement et les adjoints en fonction dans les établissements de première catégorie (2,60 millions de francs)¹ ;

- la revalorisation, au 1er septembre 1996, de l'indemnité de sujétions spéciales pour tous les personnels de direction autres que ceux exerçant les fonctions de chefs d'établissement dans les lycées de 4ème catégorie et de 4ème catégorie majorée (14,35 millions de francs) ;

- la modification du classement des établissements afin d'augmenter la proportion classée en 4ème catégorie et 4ème catégorie majorée (les conséquences indemnitaires et indiciaires de cette mesure sont estimées pour 1996 à 1,30 million de francs).

En outre, l'application du protocole d'accord du 24 janvier 1993 concernant la valorisation des fonctions de personnels de direction entraîne un « repyramidage » de la première et de la deuxième catégorie des établissements qui conduit à une transformation catégorielle d'emplois, pour un coût estimé à 20,02 millions de francs.

* Les efforts de revalorisation n'ont pas été étendus aux directeurs d'école, ce qui est regrettable ; leurs récentes revendications afin d'obtenir davantage de décharges de cours pour assurer des tâches administratives croissantes et une revalorisation pécuniaire sont à bien des égards légitimes. Compte tenu du contexte budgétaire difficile, il conviendrait, à tout le moins, que la circulaire de 1992 sur les décharges de cours, qui abaisse le seuil d'attribution d'une décharge de 4 jours par mois à six classes pour l'ensemble des écoles, soit partout appliquée.

* En application du protocole d'accord sur les inspecteurs de l'éducation nationale, le pourcentage de la hors classe de ce corps est porté, au 1er janvier 1996, de 33 à 35 % (1,71 million de francs).

¹ La revalorisation sera de 4.219 francs pour les chefs d'établissement et de 2.477 francs pour les adjoints.

• **Les personnels administratifs, ouvriers et de service (ATOS)**

Les mesures en faveur des personnels ATOS s'élevaient dans le projet de loi de finances pour 1996 à **68,65 millions de francs**.

L'application du protocole Durafour se traduit notamment par de nombreuses transformations d'emplois en catégorie C, la revalorisation indiciaire de l'échelle 5 et la création d'emplois supplémentaires dans les grades d'avancement de la catégorie B.

Concernant la situation des personnels de l'éducation, deux problèmes méritent notre attention :

- le premier est celui du recours aux **heures supplémentaires**. Le ministre a reconnu devant votre commission que celles-ci, chiffrées aux alentours de 850.000, étaient trop nombreuses, mais il a rappelé qu'il était le premier à avoir opéré des transformations en emplois, la base de valorisation étant d'un emploi pour vingt heures. Aux rentrées de 1994 et 1995, 10.000 heures supplémentaires ont ainsi été transformées en deux fois 500 emplois et 3.500 autres ont permis de créer 175 postes dans le cadre du plan de lutte contre la violence dans les établissements sensibles. Le projet de loi de finances pour 1996 réalise une quatrième opération de transformation : 200 des 1.000 emplois créés en collège le sont à partir du « stock » des heures supplémentaires. En revanche, il fait reposer sur les heures supplémentaires la mise en oeuvre des études dirigées en 5ème (pour 24,88 millions de francs).

Le nombre moyen d'heures supplémentaires par enseignant est passé de 1,74 à la rentrée 1993 à 1,69 cette année. L'effort de transformation en emplois doit être poursuivi car les heures supplémentaires, outre qu'elles sont considérées par de nombreux enseignants comme une charge difficilement acceptable, jouent contre les créations de postes. Cependant il faut aussi tenir compte du fait que pour certains personnels, jeunes notamment, elles constituent un revenu complémentaire appréciable et qu'elles contribuent à assouplir l'organisation pédagogique des établissements.

- le second est celui des **maîtres auxiliaires**, dont la précarité de situation a particulièrement marqué la rentrée 1995 -plus de 10.000 d'entre eux étant restés sans affectation.

Les effectifs de maîtres auxiliaires diminuent. On en compte aujourd'hui, dans l'enseignement secondaire, 30.000 contre 38.000 en 1993. Cette baisse résulte de l'augmentation du nombre des reçus aux concours de titularisation. En 1994 comme en 1993, près de 3.700 maîtres auxiliaires ont en effet été admis aux concours de recrutement du second degré. En 1995, le volume des intégrations atteint le chiffre de 4.950, dont 1.200 par la voie du concours spécifique créé par le protocole de résorption de l'auxiliarat du 21 juillet 1993 et organisé pour la première fois cette année.

Le mouvement est positif à la fois pour les intéressés et pour le niveau de qualification des enseignements dispensés ; mais, le nombre des titulaires augmentant plus vite que celui des nouveaux postes offerts, ce sont les emplois les plus précaires qui, dans le contexte défavorable que nous connaissons tant au plan de la démographie scolaire que des finances publiques, sont menacés. On assiste ainsi à l'augmentation du nombre de maîtres auxiliaires non réemployés. Cette situation est souvent perçue comme une injustice, notamment lorsque les intéressés ont une certaine ancienneté dans l'éducation nationale et certaines études feraient apparaître qu'ils sont de plus en plus nombreux à être dans ce cas.

Le ministre chargé de l'éducation nationale a indiqué, devant votre commission, lors de son audition du 24 octobre, que des négociations allaient être prochainement ouvertes sur la situation des maîtres auxiliaires. La titularisation de ceux qui ont un « certain capital d'expérience » va être mise à l'étude, mais, a souligné M. François Bayrou, il faut se garder de faire naître un sentiment d'injustice chez ceux qui font l'effort de passer les concours d'accès à la fonction publique. Un problème demeurera par ailleurs non résolu, celui du statut du remplacement dans l'éducation nationale, car il y aura toujours des personnes à remplacer ponctuellement et le système a par ailleurs intrinsèquement besoin d'un volant d'emplois flexibles pour conserver une certaine souplesse de gestion.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE MAÎTRES AUXILIAIRES

Type d'enseignement	Effectif de suppléants et maîtres auxiliaires <i>France métropolitaine + D.O.M</i>			Variation relative de 1993-1994 à 1994-1995
	1992-1993	1993-1994	1994-1995	
Ecoles	2 192	2 454	1 700	-30,7%
Collèges	4 300	3 567	3 422	-4,6%
Lycées	22 840	22 322	19 058	-14,6%
Lycées professionnels	13 262	12 937	12 527	-3,2%
Conseillers d'éducation, d'orientation, documentation	2 105	2 565	2 423	-5,5%
TOTAL	44 699	43 845	39 130	-10,8%

C'est tout le problème du recrutement et de la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale qui est posé. Lorsqu'il était venu devant votre commission présenter le projet de loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école », le ministre avait souhaité, en se félicitant de l'introduction d'une programmation dans l'investissement éducatif, que l'on puisse un jour l'étendre aux recrutements.

Cet effort de programmation suppose, cependant, de disposer de prévisions fiables quant à l'évolution démographique des personnels, ce qui n'était pas le cas encore récemment. Les services du ministère ont évalué cette année les besoins d'ici à l'an 2001 en enseignants des premier et second degrés (y compris les classes supérieures des lycées). D'après leurs estimations, 27.000 nouveaux enseignants seront nécessaires en moyenne annuelle pour assurer les rentrées 1997 à 2001 dans les écoles, collèges et lycées publics (13.000 dans le premier degré et 14.000 dans le second).

**LES BESOINS MOYENS ANNUELS EN NOUVEAUX ENSEIGNANTS
TITULAIRES DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS PUBLICS
POUR ASSURER LES RENTRÉES 1997 À 2001**

France

TOTAL PREMIER DEGRÉ	13 000
TOTAL SECOND DEGRÉ (1)	14 401
<i>Lettres</i>	2 464
<i>Sciences</i>	3 267
<i>Sciences humaines</i>	1 276
<i>Langues vivantes</i>	2 451
<i>Education physique et sportive</i>	983
<i>Enseignements artistiques</i>	520
TOTAL DES DISCIPLINES D'ENSEIGNEMENT GENERAL	10 961
TOTAL DES DISCIPLINES TECHNIQUES ET PROFESSIONNELLES	3 372
<i>Documentation</i>	68

(1) Classes supérieures des lycées comprises. Besoins en personnels d'éducation, d'orientation non compris.

4. Les mesures intéressant l'enseignement privé

- L'application du principe de parité avec l'enseignement public conduit à prévoir, dans le projet de loi de finances pour 1996, l'ouverture de **195 contrats supplémentaires** pour l'enseignement privé sous contrat .

La contractualisation des établissements dispensant leur enseignement principalement en langue régionale (troisième tranche d'un plan de quatre ans) se traduit par la création de 50 contrats à la rentrée 1996 (3,96 millions de francs).

' Les modalités de calcul sont les suivantes : le pourcentage des effectifs scolarisés dans les établissements privés sous contrat -24,5 % pour le second degré- est appliqué au nombre de postes d'enseignants créés dans l'enseignement public -1.000 pour 1996.

Le principe de parité implique également l'inscription de 4,32 millions de francs pour les frais de stages en entreprise et de 3,92 millions de francs pour les manuels scolaires ainsi que de 4,88 millions de francs pour des études dirigées et de 5,88 millions de francs pour la formation continue dans le cadre du « nouveau contrat pour l'école ». Il est prévu, par ailleurs, 9,12 millions de francs pour les dépenses afférentes aux cotisations de prévoyance en matière de capital décès pour les personnels enseignants sous contrat.

La transposition aux personnels enseignants des établissements d'enseignement privés des différentes mesures des plans de revalorisation des personnels de l'enseignement public, ainsi que le bénéfice de l'application de la loi Guerneur sont prévus au projet de loi de finances pour un coût de 144,37 millions de francs.

Les mesures prévues par les protocoles d'accord des 13 juin 1992 et 11 janvier 1993 sont désormais presque toutes effectives.

Dans le cadre de l'accord du 13 juin 1992, il est prévu de porter de 10 à 20 jours par mois la décharge de service accordée aux directeurs d'écoles de 14 classes et plus (application de la cinquième et dernière tranche, pour un coût de 18,11 millions de francs).

Dans le cadre de l'accord du 11 janvier 1993, sont créés, pour la montée en puissance des concours de recrutement (CAFEP)¹, 100 contrats de stagiaires, ce qui entraîne deux mesures nouvelles d'accompagnement d'un montant de 0,22 millions de francs pour la rémunération des conseillers pédagogiques et 3 millions de francs pour l'organisation de la formation.

Une mesure spécifique de 1,18 millions de francs est prévue pour la constitution de la 6ème catégorie des maîtres de l'enseignement primaire de Wallis et Futuna, alignée sur la grille des instituteurs métropolitains, en application de la convention signée le 28 février 1995.

- La discussion budgétaire à l'Assemblée nationale a conduit à réduire de 34 millions de francs les crédits prévus pour la rémunération des personnels enseignants des établissements privés sous contrat. Les services du ministère ont cependant précisé à votre rapporteur, lorsqu'il les a interrogés, que cette amputation concernait le chapitre 43-01 qui connaît un excédent structurel -évalué à 2 % des crédits demandés- et constitue traditionnellement un chapitre d'économies de consolidation en fin d'année.

Concours d'accès à la liste d'aptitude aux fonctions d'enseignement dans les établissements d'enseignement privé du second degré sous contrat.

II. LES CHANTIERS DU NOUVEAU SEPTENNAT

A. LA QUESTION DU RÉFÉRENDUM SUR L'ÉDUCATION

Un référendum sur l'éducation a été promis par le candidat Jacques Chirac lors de la campagne pour l'élection présidentielle -avec l'appui, notamment, de l'Association pour une consultation nationale sur l'école et la formation, présidée par le Président de votre commission, M. Adrien Gouteyron. En élargissant le champ du référendum, la réforme constitutionnelle du 4 août 1995 l'a rendu possible.

Justifiée au fond, une consultation nationale en la matière n'est cependant pas facile à conduire.

1. Une consultation nationale justifiée ...

- Un débat de fond sur l'institution scolaire s'impose.

Enseigner et apprendre sont, certes, intemporels. Mais, notre école n'a plus grand chose à voir avec celle que Jules Ferry conçut voici un peu plus d'un siècle. Ses missions sont beaucoup plus lourdes, infiniment plus complexes.

On lui assigne, comme jadis à l'instruction publique, la formation des esprits. Pour traditionnel qu'il soit, ce rôle n'est pas resté à l'abri des nouveaux défis. On a demandé à l'école de prendre en charge les enfants sur une période plus longue, en repoussant d'abord -il y a longtemps- l'âge de la fin de scolarité obligatoire et en souhaitant maintenant que l'accueil des enfants puisse se faire dès deux ans. On attend d'elle qu'elle donne aux élèves des bases solides de culture générale et, en même temps, qu'elle les prépare à des activités professionnelles dont le degré de spécialisation est, chaque jour, plus sophistiqué.

Les responsabilités de l'institution scolaire se sont considérablement accrues puisqu'on compte sur elle pour réduire les inégalités sociales, lutter contre la marginalisation des jeunes et maintenir, par sa vertu intégratrice, l'unité nationale.

Par ailleurs, le système éducatif s'est profondément diversifié et, des écoles rurales aux établissements des zones d'éducation prioritaire, les problèmes rencontrés sont loin d'être les mêmes.

On ne peut enfin cacher que les réformes successives de l'éducation nationale ont abouti à quelque peu brouiller la perception que les Français ont de leur école.

Un débat est indispensable, mais quelle forme peut-il prendre ?

Outre sa valeur intrinsèque -celle de la procédure la plus noble en démocratie- un référendum présente certains avantages. Il s'agit, en effet, de cerner, pour y répondre, les attentes de la société française -de tous les Français- en matière d'éducation. Or, trop souvent, le débat sur l'école donne l'impression d'être organisé entre les seuls professionnels.

La procédure référendaire a une autre vertu : elle permet de dépasser les intérêts catégoriels qui paralysent les réformes.

2. ... une procédure délicate à mettre en oeuvre

- L'organisation d'un référendum sur l'école n'est toutefois pas chose aisée.

Tout d'abord, les Français ont sans doute une opinion sur le sujet, mais ils n'en maîtrisent certainement pas toutes les données.

Ensuite, multiples et souvent mal identifiés, les problèmes ne peuvent être tous abordés par référendum. Il ne serait ainsi guère envisageable de soumettre à la consultation du pays l'ensemble du « nouveau contrat pour l'école » de M. Bayrou. Les écueils sont en outre nombreux. Faut-il se laisser enliser dans les considérations matérielles ? Doit-on rouvrir de grands débats comme celui de la laïcité et de la place de l'enseignement privé dans notre système éducatif ? Ne faut-il pas, avant tout, se garder de faire du référendum un affrontement quand le but recherché est la réconciliation de l'école et de la nation ?

- Un référendum n'est en tout état de cause envisageable qu'après une phase de réflexion et de consultation. Cette méthode, qui est celle qu'ont choisie le Président de la République et le Gouvernement, est destinée à cerner les problèmes et à définir les termes de leur présentation aux Français.

Dès le 28 juin, le Gouvernement a demandé à M. Roger Fauroux de présider une commission chargée de conduire la consultation sur notre système éducatif.

Cette commission a été officiellement installée le 11 septembre dernier. Elle compte, outre son président, vingt-trois membres issus d'horizons très divers -un parlementaire, le Président Adrien Gouteyron, des universitaires, chercheurs, philosophes, sociologues, écrivains, présidents d'entreprises nationales et un jeune bachelier.

On a évoqué, à son sujet, le précédent de la commission Marceau Long qui avait été installée en juin 1987 par le Premier ministre Jacques Chirac pour réfléchir à la réforme du code de la nationalité.

D'après la lettre de mission de M. Roger Fauroux, la commission qu'il préside est invitée à conduire ses travaux autour de trois axes principaux: il lui faudra établir un bilan - «le plus objectif» - de notre système de formation, traduire les attentes de la nation dans le domaine de l'éducatif « en fonction des exigences de la situation sociale de la France et des défis proposés par les grandes mutations technologiques que nous vivons », et formuler des propositions concrètes pour ce qui concerne notamment -même si le cadre demeure « par ailleurs libre et ouvert » - les rythmes scolaires, les premiers cycles universitaires et l'enseignement technologique et professionnel- trois axes de réforme annoncés par le Premier ministre dans son discours de politique générale devant le Parlement, fin mai dernier.

La commission Fauroux a jusqu'à l'été pour remettre ses propositions qui prendront vraisemblablement la forme d'un « livre blanc ».

Considérant sa mission avant tout comme un audit très général du système éducatif, son président a précisé dès le 11 septembre les modalités d'organisation et le rythme des travaux de la commission. Celle-ci dans un premier temps, prévu pour durer deux mois environ, travaille « en circuit fermé » et entend des experts ; elle ira ensuite sur le terrain à la rencontre de toutes les parties concernées -on a parlé d' « états généraux de l'éducation »- assurant ainsi une décentralisation opportune du débat pour permettre au plus grand nombre de Français de s'exprimer. Le futur livre blanc doit refléter -tel est le souhait exprimé par le Premier ministre lors de l'installation de la commission- « l'accord le plus large ». Sur le modèle de la commission Marceau Long et selon le voeu du Gouvernement, les auditions de la commission Fauroux devraient être diffusées à la télévision.

Le Premier ministre a indiqué que le livre blanc qui sera remis constituerait « les prémices » du texte référendaire « qui donnera au projet en faveur de l'école l'accord solennel des Français ».

La mise au point de ce texte, qui appartient au Gouvernement, risque de se révéler beaucoup plus délicate que l'organisation de la phase préparatoire. On doit remarquer, d'ailleurs, qu'aucune échéance précise ne semble pour l'heure encore envisagée.

B. L'AMÉNAGEMENT DES RYTHMES SCOLAIRES

Récurrent depuis des années, le débat sur les rythmes scolaires a débouché, au cours de la dernière décennie, sur un certain nombre d'initiatives et d'aménagements.

Il est aujourd'hui au rang des priorités de la réflexion sur l'école engagée dans la perspective du référendum annoncé par le Président de la République.

1. La situation actuelle

- Malgré les rapports ou études qui l'alimentaient -on les compte, nombreux, depuis plus de trente ans- le dossier des rythmes scolaires est resté longtemps au point mort. La libération du samedi après-midi à la fin des années soixante et le remplacement de la coupure du jeudi par celle du mercredi au début des années soixante-dix représentèrent des changements limités et les premières expériences d'aménagement du temps scolaire (sections sports-études, classes à horaires aménagés-musique) furent menés dans des cadres très particuliers.

A partir de 1984, des opérations plus larges ont été conduites en partenariat avec le ministère de la jeunesse et des sports pour donner la possibilité à certains enfants des écoles maternelles et élémentaires de pratiquer des activités culturelles, scientifiques ou sportives pendant le temps scolaire (circulaire Calmat - Chevènement de 1984, contrats bleus de 1987).

Ce dispositif d' « **aménagement des rythmes de vie de l'enfant** » (ARVE) recouvre aujourd'hui deux types d'opérations :

- les « contrats d'aménagement du temps de l'enfant » (CATE) institués en 1988 qui visent à favoriser la continuité entre les enseignements scolaires et les activités culturelles, scientifiques ou sportives proposées par les organisations ayant en charge le temps péri et post-scolaire ;
- les « contrats ville-enfants » ou « ville-enfants-jeunes » qui associent aux CATE l'environnement de la cité, notamment au niveau des services collectifs.

Selon les statistiques du ministère de la jeunesse et des sports, ces aménagements concerneraient au total plus de 2 millions d'enfants (en 1993-94: 2.367.000 enfants pour 4.516 CATE dont 1.127 étendus à des contrats « ville-enfants » ou « ville-enfants-jeunes ») ; les ateliers culturels et artistiques d'une part et les ateliers sportifs d'autre part enregistreraient une fréquentation identique.

Le financement des CATE est assuré par le ministère de la jeunesse et des sports (environ 1/3 du coût total) et par les collectivités locales. Pour les contrats « ville-enfant », une participation du ministère de la culture peut être également envisagée.

L'intervention du ministère de l'éducation nationale est quant à elle limitée. En 1995, des subventions d'un montant total de 2,6 millions de francs ont néanmoins été attribuées dans le cadre de contrats de ville.

Dans le prolongement de ces initiatives, le ministre de la jeunesse et des sports, M. Guy Drut, a annoncé le 17 octobre dernier le lancement **d'expériences pilotes** avec 17 villes volontaires, aussi bien rurales qu'urbaines -et très diverses puisqu'on relève dans l'échantillon des communes comme Marseille (800.000 habitants) et la Rouquette (600 habitants) dans l'Aveyron. Les expérimentations ne seront pas uniformes et tiendront compte des contextes particuliers, mais elles auront en commun de libérer sur une semaine organisée autour de cinq jours -parfois six- trois ou quatre demi-journées pour des activités sportives, culturelles ou d'éveil. Ces sites pilotes devraient bénéficier en 1996 du quart environ des crédits consacrés par le ministère de la jeunesse et des sports à l'aménagement des rythmes scolaires (50 millions de francs sur un budget global de 227 millions de francs).

- Alors que les initiatives d'aménagement des rythmes de l'enfant éprouvaient beaucoup de difficultés -surtout financières- à dépasser le stade expérimental, on a assisté au développement de « **la semaine de quatre jours** ».

Le début des années quatre-vingt-dix a marqué, en la matière, un tournant. En effet, **le décret n° 91-383 du 20 avril 1991**, qui a modifié et complété le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, **a autorisé les inspecteurs d'académie à déroger, pour les établissements scolaires qui le souhaitent, aux règles définies par arrêté du ministre chargé de l'éducation pour l'organisation du temps scolaire.**

Il a défini la procédure applicable et les conditions auxquelles les dérogations sont soumises.

' // s 'agit des communes de: Altkirch (Haut-Rhin), Ancenis (Loire-Atlantique), Annecy le Vieux (Haute-Savoie), Bourges (Cher), Buhl (Haut-Rhin), Châlons-sur-Marne (Marne), Châteaubriant (Loire-Atlantique), la Rouquette (Aveyron), Laxou (Meurthe-et-Moselle), Mantes-la-Jolie (Yvelines), Marne-la-Vallée (Seine-et-Marne), Marseille (Bouches-du-Rhône), Meaux (Seine-et-Marne), Morne Rouge (Martinique), Rochefort (Charente-maritime), Sourdeval (Manche) et Tulle (Corrèze).

La procédure est la suivante :

Les conseils d'école qui désirent adopter une organisation du temps scolaire dérogeant aux règles fixées nationalement par arrêté ministériel, transmettent leur projet à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré et de la commune¹ dans laquelle est située l'école.

Les aménagements envisagés ne peuvent avoir pour effet :

- de modifier le nombre de périodes de travail et de vacances des classes, l'équilibre de leur alternance ou de réduire la durée effective totale des périodes de travail ;
- de réduire ou d'augmenter sur une année scolaire le nombre d'heures d'enseignement ainsi que leur répartition par groupes de disciplines ;
- d'organiser des journées scolaires dont les horaires d'enseignement dépassent six heures et des semaines scolaires dont les horaires dépassent vingt-sept heures ;
- de porter la durée de la semaine scolaire à plus de cinq jours.

L'inspecteur d'académie statue sur chaque projet après s'être assuré que les conditions énumérées ci-dessus sont respectées. Il doit vérifier, en outre, qu'il n'est pas porté atteinte à l'exercice de la liberté d'instruction religieuse en application des prescriptions de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés.

La décision de l'inspecteur d'académie est valable pour une durée maximale de trois ans. Elle peut être renouvelée tous les trois ans, sous réserve que soit à chaque fois respectée la même procédure.

La possibilité ouverte par le décret de 1991 est aujourd'hui largement utilisée. Au total, ce sont **plus de 20 % des écoles** qui ont adopté cette année des horaires aménagés.

La quasi totalité des aménagements demandés et accordés concentrent sur quatre jours la semaine de classe en principe organisée sur quatre jours et demi, afin de « libérer » le mercredi et le samedi à la fois. La « semaine de quatre jours » comportant 24 heures de cours au lieu des 26 de l'horaire officiel -le décret de 1991 ayant fixé à 6 heures maximum la durée quotidienne des cours- les heures manquantes sont rattrapées par un allongement de 12 jours de la durée de l'année scolaire pris sur les périodes de vacances déterminées par le calendrier national.

les communes sont ainsi consultées mais n'ont pas de pouvoir de décision.

Le calendrier scolaire arrêté par le ministère n'est plus, dans certains cas, qu'un cadre indicatif (notons que ce calendrier, lui-même, ne sera plus désormais aligné tous niveaux d'enseignement confondus, puisque, le souci d'instaurer un vrai troisième trimestre conduisant à repousser l'organisation du baccalauréat à la fin du mois de juin, la sortie ne se fera plus, dès la présente année scolaire, à la même date pour les lycées d'une part et les collèges et les écoles d'autre part, l'innovation se répercutant en outre sur la rentrée de septembre 1996 qui sera elle-même dissociée ; cette solution risque cependant de poser quelque difficulté aux familles qui ont des enfants d'âges scolaires différents).

En 1994-1995, près de 19 % des écoles pratiquaient la « semaine de quatre jours » (33,5 % des écoles privées et 17,1 % des écoles publiques) contre moins de 16 % un an auparavant et à peine plus de 10 % à la rentrée 1992.

Autre forme d'aménagement, mais il s'agit là d'un simple transfert horaire au sein de la semaine, 9,4 % des écoles avaient en 1994-1995 (contre 5,5 % en 1993-1994) avancé les cours du samedi matin au mercredi matin, afin de ménager aux enfants et aux enseignants un week-end complet.

2. Les perspectives

Si le « nouveau contrat pour l'école » ne contient pas de mesure réellement nouvelle en la matière -la mesure n° 15 se borne à rappeler les conditions dans lesquelles l'aménagement de la semaine de classe, comportant « éventuellement une libération du samedi matin », est décidé- la question des rythmes scolaires est considérée par le Gouvernement comme un des éléments fondamentaux de la rénovation de notre système éducatif et, à ce titre, comme une des priorités auxquelles la commission Fauroux a été invitée à réfléchir.

Votre rapporteur croit utile de faire, à titre liminaire, une remarque de méthode.

Il est en effet obligé de relever la manière quelque peu « brouillonne » avec laquelle le dossier est abordé.

Le problème a été confié par le Gouvernement, pour étude, à la commission Fauroux dont on ne devrait connaître les recommandations qu'à la fin du printemps prochain. Or, avant même que celles-ci soient connues -et alors qu'il est tentant de faire observer qu'au point du retard, si retard il doit y avoir, où la France en était par rapport à ses pays voisins, elle n'était plus à six ou neuf mois près- le ministre de la jeunesse et des sports lance un lot d'expériences pilotes pouvant ainsi faire naître le sentiment qu'on a déjà choisi avant toute consultation.

**RÉPARTITION DES ÉCOLES ET DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES
SELON LE MODE D'ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE ET LE TYPE D'ÉCOLE (EN %)**

France métropolitaine (1994-1995)

Type d'école	Sur 3 semaines et cours le mercredi matin		Sur 3 semaines et cours le samedi matin		Semaine de 4 jours		Organisation non connue		Total des écoles		Total des élèves	
	Ecoles	Elèves	Ecoles	Elèves	Ecoles	Elèves	Ecoles	Elèves	Nombre	%	Nombre	%
Ensemble des écoles	9,4	9,7	68,5	68,8	18,7	17,6	3,4	3,9	60 233	100,0	6 543 429	100,0
Ecoles maternelles	9,0	8,6	71,5	71,9	15,4	15,1	4,1	4,4	19 028	100,0	1 909 562	100,0
Ecoles élémentaires	9,6	10,2	67,0	67,5	20,2	18,6	3,2	3,7	41 656	100,0	4 633 867	100,0
Ecoles rurales	9,1	9,2	66,7	65,6	21,4	22,4	2,8	2,8	26 957	100,0	1 469 832	100,0
Ecoles urbaines	9,6	9,2	69,9	65,6	16,5	22,4	4,0	2,8	33 727	100,0	5 073 597	100,0
Ecoles publiques	8,7	8,2	71,0	72,5	17,1	15,7	3,2	3,6	54 264	100,0	5 643 541	100,0
Ecoles privées	15,8	19,2	45,6	45,7	33,5	29,2	5,1	5,9	5 969	100,0	899 978	100,0

Note de lecture : 18,7 % de l'ensemble des écoles, 15,4 % des écoles maternelles et 20,2 % des écoles élémentaires fonctionnent sur 4 jours par semaine. Dans le cas du fonctionnement sur 3 semaines, il n'y a pas cours un mercredi ou un samedi matin sur trois.

Par ailleurs, le dossier, certes, est interministériel mais n'a-t-on pas parfois l'impression que le pilote est moins le ministre chargé de l'éducation nationale que celui de la jeunesse et des sports, alors que celui-ci a en principe pour tâche, -si l'on en croit la répartition de leurs compétences- de contribuer à la réussite de la politique d'aménagement des rythmes scolaires dont la mise en oeuvre est confiée à celui-là ?

Cette observation faite, reste l'essentiel, à savoir les réponses qu'il conviendra d'apporter aux différents problèmes posés :

a) *Quels sont, tout d'abord, les **souhais** des Français en matière de rythmes scolaires ?*

Peut-être la nation sera-t-elle d'ici quelque temps consultée sur le sujet, par le biais du référendum sur l'école, s'il est organisé. En tout état de cause, les travaux de la commission Fauroux, chargée dans ce domaine comme dans les autres -plus encore peut-être, car le dossier a été jugé prioritaire- de « faire remonter », de centraliser les attentes, devraient dans les prochains mois apporter un certain nombre de renseignements.

Pour l'heure, les seules indications dont on dispose résultent de sondages et d'une évaluation de « la semaine de quatre jours » -menée en 1994 par la direction de l'évaluation et de la prospective.

Les résultats, dans leur ensemble, montrent que cette nouvelle organisation du temps scolaire satisfait parents d'élèves et enseignants, les réserves exprimées -par ceux-ci davantage que par ceux-là- concernant le raccourcissement des périodes de vacances consécutif à une telle organisation.

Il existe donc une forte demande sociale en faveur de « la semaine de quatre jours ». On peut d'ailleurs penser qu'elle ne facilitera pas le débat relatif à l'aménagement des rythmes sur l'ensemble de la journée et de la semaine scolaires -encore que, l'engouement se fait moins pour « la semaine de quatre jours » elle-même que pour le week-end complet qu'elle induit, et qui peut s'envisager aussi dans le cadre d'une « semaine de cinq jours »

b) *la deuxième question, qui est ou devrait être la première dans l'ordre des préoccupations, est **celle du meilleur rythme pour l'enfant***

Elle s'analyse en termes d'éducation, d'épanouissement, mais aussi d'égalité des chances.

Soulignons que les besoins de l'enfant n'ont pas été jusqu'alors au centre de la réflexion sur les rythmes scolaires et que ceux-ci ont été déterminés par des rythmes sociaux plus globaux, et, notamment, par l'aménagement des temps de travail et de loisirs des adultes. Cette approche

continue de prévaloir dans l'extension actuelle de « la semaine de quatre jours ».

D'un strict point de vue éducatif, l'enquête menée l'année dernière Par la direction de l'évaluation et de la prospective conduit à considérer comme neutre l'effet de « la semaine de quatre jours » sur les acquisitions dans les disciplines fondamentales (français et mathématiques) ; en revanche, la répartition du temps d'enseignement et les modifications dans la programmation des séquences pédagogiques se feraient au détriment des autres matières et, notamment, des disciplines d'éveil.

Les travaux des chronobiologistes qui incitent à prendre en compte, autant que faire se peut, les rythmes biologiques de l'enfant, sont loin d'être favorables à la concentration du travail sur quatre jours.

Ils montrent, en effet, que la durée optimale de travail intellectuel varie de 2 à 3 heures par jour pour les enfants de 6-8 ans à 5 heures pour ceux qui atteignent 12 ans.

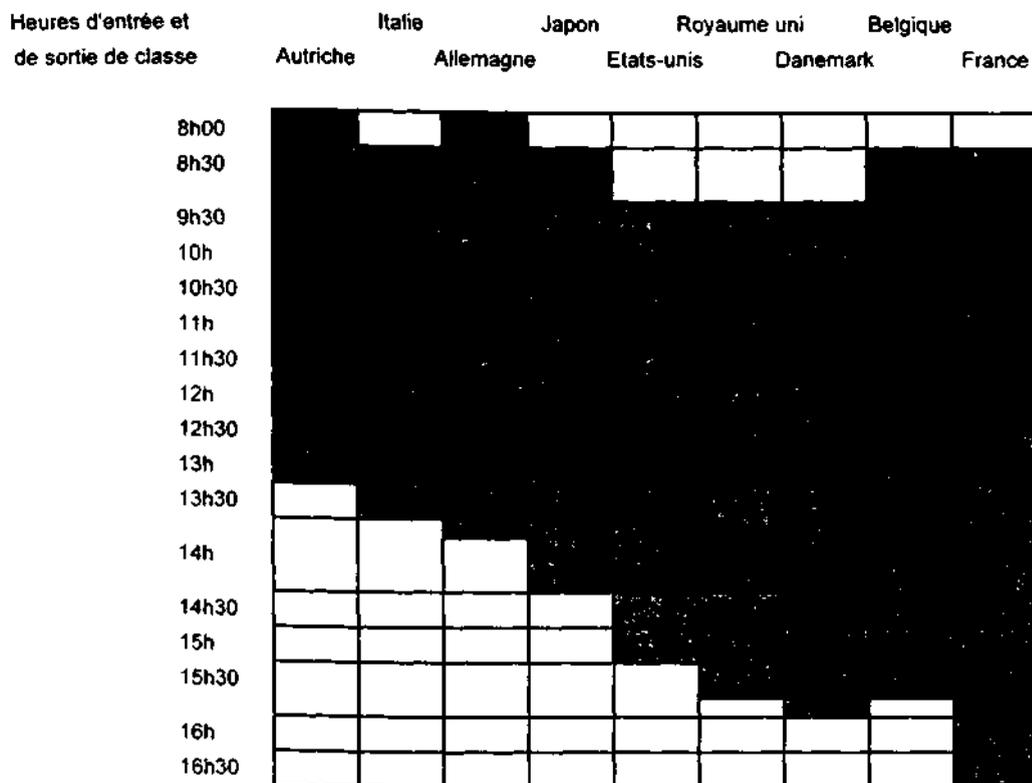
Les meilleurs moments de vigilance se situent, selon eux, entre 9 heures (pas avant, en raison des difficultés éventuelles de réveil et des transports matinaux) et 11 heures 30 ; au contraire, une propension à la somnolence est constatée en début d'après-midi, avant une reprise de la mobilisation des enfants à partir de 15 heures.

Pour les chronobiologistes, la matinée serait ainsi propice aux activités scolaires, les heures comprises entre 12 et 15 heures peu favorables à l'effort intellectuel (ainsi qu'à l'effort physique) et la période après 15 heures se prêterait à de nouvelles activités, quelles qu'elles soient, travail scolaire ou exercices physiques.

Au regard de ces considérations, la journée scolaire française paraît trop longue et mal adaptée, et, si l'on observe le rythme quotidien des élèves du primaire selon les pays -votre rapporteur y reviendra- la France se distingue notablement. Souvent fixée chez nous à 8 h 30, l'heure d'entrée en classe se situe dans la moyenne, puisque dans tous les autres pays l'école débute entre 8 et 9 heures ; en revanche, la France constitue un cas extrême pour l'heure de sortie qui a généralement lieu autour de 16 h 30.

La longueur de la journée scolaire est encore davantage ressentie dans le cas de « la semaine de quatre jours » car cet aménagement se fait sans allègement des programmes. Les enseignants constatent, le vendredi après-midi, la fatigue des enfants. Ils l'observent aussi le lundi matin, les élèves rentrant paradoxalement plus fatigués des longs week-ends -le paradoxe n'est qu'apparent car, plus le week-end est long, plus les parents le « remplissent », au détriment du repos des enfants.

RYTHME QUOTIDIEN DES ÉLÈVES DU PRIMAIRE SELON LES PAYS



Source : Comité national olympique et sportif français (CNOSF), rapport sur "les rythmes de vie de l'enfant et le sport à l'école", données 1987 réactualisées.

On comprend la motivation des parents et des enseignants à l'égard de cette concentration du travail scolaire sur quatre jours, mais il n'est pas certain, loin s'en faut semble-t-il, qu'elle aboutisse au meilleur choix pour les enfants.

Les chronobiologistes sont bien plus favorables à une semaine scolaire répartie sur cinq jours, le « cinquième jour » pouvant aussi bien être le mercredi que le samedi. Ils suggèrent de réserver l'apprentissage des matières fondamentales aux heures de la matinée et de libérer, comme dans certains pays étrangers (cf. infra), les demi-journées de l'après-midi pour des activités sportives ou artistiques. Cet aménagement, plaident-ils, ne nuit pas à la réussite scolaire des enfants qui gagnent, dans un tel équilibre, calme,

attention et épanouissement, tandis que leur fatigue diminue. Un éventuel raccourcissement des vacances permet de maintenir les heures de cours à leur niveau actuel, d'autant que l'existence en France d'une longue coupure estivale et de nombreuses vacances intermédiaires offre une « marge de manoeuvre » confortable..

On fait couramment à « la semaine de quatre jours » -que certains vont jusqu'à qualifier de « semaine des riches »- un autre reproche, celui de laisser l'enfant livré à lui-même trois jours sur sept, risquant ainsi de démobiliser les uns sur le plan intellectuel et aggravant, pour les autres, ceux des milieux les moins favorisés, l'inégalité des chances.

On prête, en revanche, à l'aménagement de la journée qui libère des plages horaires pour les activités sportives, culturelles et d'éveil, une vertu intégratrice, notamment dans les quartiers urbains les plus sensibles où un accès à la culture serait ainsi offert à des enfants qui en sont d'ordinaire privés.

Si comparaison n'est pas raison, le débat sur les rythmes scolaires en France ne peut toutefois que s'enrichir de l'étude des exemples étrangers, notamment européens, même s'il est parfois difficile de comparer les pratiques en vigueur d'un pays à l'autre, et qui peuvent varier à l'intérieur d'un même État, en particulier si son organisation est très décentralisée comme en Allemagne. On observe au sein de l'Union européenne que :

- **sur l'année**, le nombre d'heures d'enseignement (préféré au nombre de jours d'enseignement qui doit être considéré avec précaution dans les comparaisons car il peut porter sur des journées complètes ou des demi-journées) dépasse les 900 heures en France (936 heures), en Espagne et en Italie pour les enfants âgés de six ans (niveau CP) alors qu'il est inférieur à 800 heures dans la plupart des autres pays, surtout en Allemagne (565 heures) et dans les pays Scandinaves. Les différences s'atténuent cependant avec l'âge dans ces pays (auxquels il convient d'ajouter le Royaume-Uni) où l'horaire est allégé pour les plus jeunes.

Si l'on prend le nombre de jours, ce sont généralement les écoliers qui ont les journées scolaires les plus courtes (comme les Allemands) qui ont l'année scolaire la plus longue.

- **la semaine** de cinq jours est le rythme hebdomadaire le plus répandu, sauf au Luxembourg où les élèves se rendent à l'école six jours sur sept (et dans certaines régions d'Italie où la formule tend cependant à disparaître). Dans les pays où l'on a adopté la semaine de cinq jours, les cours sont généralement dispensés du lundi au vendredi; la France où le mercredi

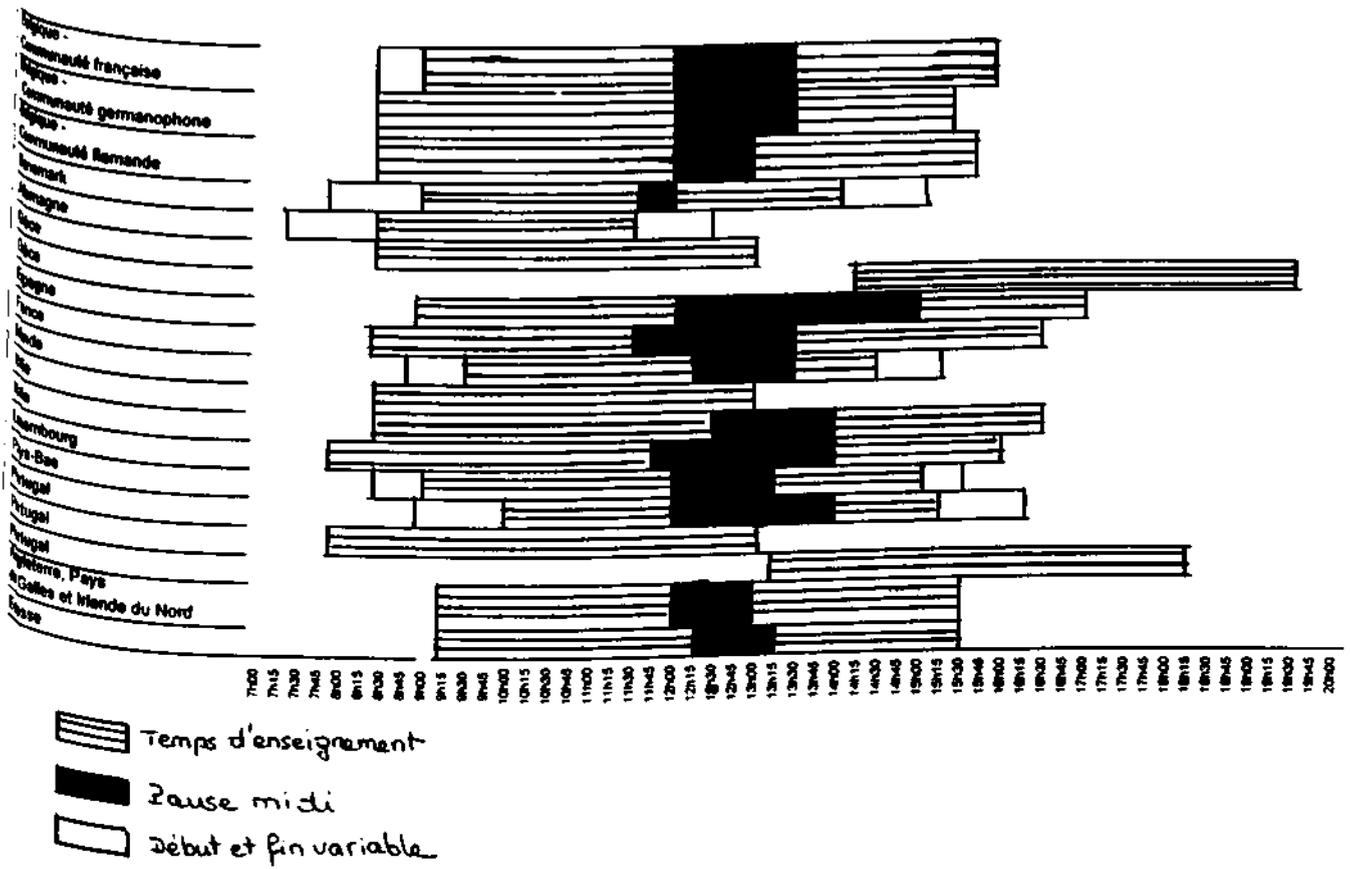
reste, pour la majorité des élèves, un jour de congé complet, mais où des cours sont en revanche prévus le samedi matin, constitue donc un cas à part.

Surtout, l'expérience française d'une semaine de quatre jours constitue une exception en Europe. Les autres pays organisent les enseignements sur les matinées et les débuts d'après-midi de cinq, voire six, journées plutôt que sur quatre journées entières.

- L'organisation de la **journée** scolaire est très variable d'un État à un autre. Toutefois, on peut distinguer deux grands modèles. Dans les pays comme l'Autriche, l'Allemagne, le Portugal ou la Grèce et dans certaines régions d'Italie, le mi-temps pédagogique est de rigueur. Dans les autres pays dont la France, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni, on a adopté le temps plein pédagogique, mais le schéma n'est pas partout le même. Plus la durée de l'interruption pour le repas de midi est brève, plus les élèves quittent l'école tôt dans l'après-midi. C'est le cas par exemple au Royaume-Uni et aux Pays-Bas où la journée scolaire se termine à 15 h 30. On remarque que plus les pays se trouvent au nord de l'Europe, plus les journées scolaires sont abrégées (fin des cours à 14 heures au Danemark, en Norvège et en Finlande). En Espagne, où la pause du déjeuner dure trois heures, la journée se termine à 17 heures.

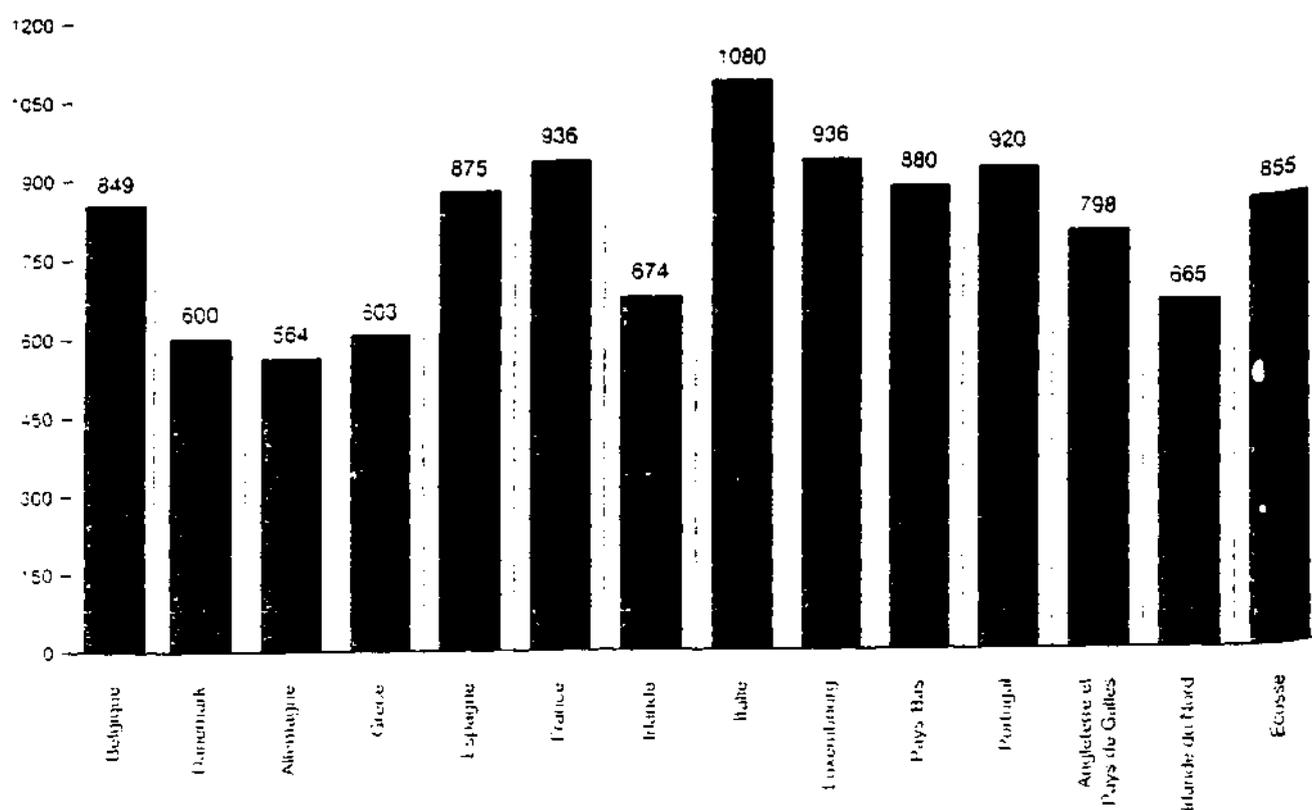
Le régime de deux demi-journées consécutives est appliqué soit durant cinq jours de la semaine (Espagne, Irlande, Royaume-Uni), soit pendant quatre jours plus une journée réduite à une matinée (France). Le cas du Luxembourg se distingue par l'alternance de trois journées entières et de trois matinées.

TEMPS D'ENSEIGNEMENT SUR UNE JOURNÉE SCOLAIRE
ENSEIGNEMENT PRIMAIRE



NOMBRE D'HEURES D'ENSEIGNEMENT PAR AN AU COURS
DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

AU DÉBUT DE LA SCOLARITÉ (VERS 6 ANS)



c) *le troisième problème est celui des implications*

Les implications de l'aménagement des rythmes scolaires sont multiples.

- Soulignons, tout d'abord, que toute modification des rythmes journaliers et hebdomadaires ne manquera pas d'avoir des conséquences sur **l'organisation de l'année scolaire**, si l'on veut maintenir en l'état -ce qui est souhaitable- le temps réservé aux enseignements fondamentaux.

On doit à cet égard relever quelques contradictions dans les orientations actuelles : le « nouveau contrat pour l'école » en préconisant, dans le primaire, une initiation quotidienne aux langues étrangères et une autre aux langages artistiques, et en instituant des études dirigées obligatoires, réduit singulièrement la marge de manoeuvre pour aménager le rythme de la journée scolaire.

Par ailleurs, il est tout aussi souhaitable qu'inévitable de penser le problème des rythmes scolaires dans son ensemble : journée/semaine/année ; or faut-il rappeler que le calendrier scolaire est le résultat de nombreuses contraintes -comme, parmi d'autres, la prise en compte des souhaits des industries de tourisme et de loisirs, ou le souci d'étaler les départs en vacances pour des raisons de sécurité routière et d'encombrement des transports ?

- Dans un tout autre ordre d'idées, l'aménagement des rythmes scolaires comportant une libération de plages horaires ou de trois ou quatre après-midi par semaine au profit d'activités autres que strictement scolaires suppose d'avoir pensé et résolu au préalable les **problèmes d'animation et d'encadrement**.

Votre rapporteur tient à souligner que si nul ne songe à contester le rôle épanouissant des activités sportives, artistiques ou culturelles, encore faut-il que ces activités soient de **qualité** pour parvenir au résultat escompté. Rien ne serait pire, tous comptes faits, pour les enfants qu'une simple prise en charge sans grand contenu qui aboutirait à un sentiment de perte de temps au lieu de l'ouverture d'esprit attendue. Il faudra, à cet égard, traquer le flou-flou que l'on observe actuellement trop souvent dans le discours qui accompagne la question des rythmes scolaires.

Le ministre de la jeunesse et des sports, lors de sa récente conférence de presse, a insisté sur la nécessité d'être imaginatif et évoqué à titre d'activités possibles, « l'apprentissage de la citoyenneté, l'information sur la santé et la drogue, la découverte de l'environnement et de la cité », précisant par ailleurs que « tout est envisageable ».

Votre rapporteur confesse que ces propos lui ont fait nourrir une certaine inquiétude et croit indispensable de formuler quelques remarques ou questions de bon sens : certes l'imagination a sa place, mais elle ne doit pas déboucher sur un « touche à tout » inutile. Les activités doivent être de qualité, mais, lorsqu'on songe au nombre de demi-journées à organiser par an, ne doit-on pas redouter, comme inéluctable, le remplissage horaire ? Le souci d'informer les enfants sur la santé et la drogue est louable, et même à certains égards primordial, mais peut-on et doit-on en faire une « activité d'éveil » à part entière ? L'interrogation est à la fois quantitative -combien d'heures occuper aussi sur l'année scolaire- et, si l'on peut dire, qualitative ou de fond, l'aménagement des rythmes scolaires devant concerner d'abord les enfants de maternelle et du primaire.

La nécessité de mettre en place des activités de qualité pose aussi le problème des **personnels** qui en auront la charge et des **qualifications** exigées. La question est également celle des **conditions de sécurité** qui entoureront ces activités.

Pour ce qui concerne les disciplines sportives, le ministre de la jeunesse et des sports a indiqué que les activités proposées présenteraient les mêmes garanties de qualité et de sécurité que celles qui se déroulent actuellement à l'école ; elles répondront aux obligations réglementaires d'encadrement dont la direction départementale de la jeunesse et des sports contrôlera le respect (agrément, inspections...) ; elles seront confiées à des titulaires de diplômes fédéraux ou d'Etat, la loi sur le sport de 1984 s'appliquera.

Nous manquons en revanche totalement de précisions pour les autres activités, culturelles ou d'éveil, pour lesquelles on songe à recourir au tissu associatif et au bénévolat, solutions où le meilleur côtoie quelquefois le pire ... Par ailleurs, la coexistence durable, sur un même créneau, de postes rémunérés et de postes bénévoles, est intenable.

• Enfin **quel sera le coût et qui financera la réforme des rythmes scolaires ?**

La question intéresse au premier chef **les collectivités locales.**

Précisons tout de suite que l'enjeu économique qu'emporterait pour elles une telle réforme pourrait avoir un aspect positif en termes d'emploi et d'aménagement de territoire, notamment pour les petites communes -même si l'espoir de sauver ainsi les écoles rurales en maintenant les enfants au village est sans doute excessif ; l'expérience lancée à la Rouquette (Aveyron) méritera à cet égard d'être suivie de près.

L'aménagement des rythmes scolaires devrait aussi permettre dans certains cas de mieux utiliser les équipements sportifs et culturels, investissements lourds qui n'ont pas toujours une rentabilité optimale, étant saturés en fin de journée ou le matin et, au contraire, peu fréquentés aux heures creuses de l'après-midi. Pour les communes rurales de taille modeste, il devra passer, pour des raisons évidentes de moyens matériels et humains, par des solutions intercommunales, par exemple à l'échelon du canton.

Mais l'aménagement des rythmes scolaires coûte cher et si les initiatives menées jusqu'alors n'ont guère dépassé le stade expérimental, c'est qu'elles se sont heurtées au problème du financement.

Le ministre de la jeunesse et des sports a évalué entre 1.000 et 1.500 francs par an et par enfant le coût des expériences pilotes qu'il a lancées.

A Epinal, commune citée en exemple d'expérimentation réussie, ce coût est de l'ordre de 2 000 francs ; l'Etat en prend à sa charge 60 %. Pourrait-il maintenir ce niveau de participation si le « modèle » d'Epinal devait s'étendre ? L'hypothèse est peu probable d'autant qu'il convient de préciser que six écoles seulement sont concernées par l'expérience à Epinal.

Les sites pilotes du ministère de la jeunesse et des sports bénéficieront quant à eux d'une intervention de l'Etat à hauteur de 15 à 20 %.

Les activités complémentaires sportives, culturelles et d'éveil seront, en réalité, pour l'essentiel, à la charge des collectivités locales, qui devront financer, si l'on souhaite que les parents d'élèves ne déboursent pas un centime supplémentaire comme c'est le cas à Epinal, les salaires des animateurs, les équipements et les transports utilisés par les enfants pour se rendre aux diverses activités.

Il est évident que beaucoup de communes seront incapables de faire face à de telles dépenses, même dans le cadre intercommunal. Aussi convient-il de réfléchir aux solutions qui permettront d'éviter que la réforme des rythmes scolaires, si elle voit le jour, n'installe une inégalité choquante entre les communes.

Le souci de Légalité entre les collectivités locales -et, partant, entre les enfants qui y sont scolarisés- doit être un point central de la réflexion. Le problème est délicat. On nous dit que la politique d'aménagement des rythmes scolaires doit prendre en compte « le terrain », les contextes particuliers, les problèmes posés n'étant d'évidence pas les mêmes dans les communes rurales et les métropoles ou les quartiers de banlieue. Le ministre chargé de l'éducation nationale récuse ainsi « l'idée d'une seule règle pour l'ensemble du territoire national ». Mais, si l'on prend cette voie, ne risque-t-on pas d'instaurer une disparité préjudiciable aux jeunes Français ?

Cet aspect du débat est capital. N'oublions jamais que dans l'expression « éducation nationale » l'adjectif est essentiel.

Dans leur communication au Conseil des ministres du 31 octobre dernier, MM. François Bayrou et Guy Drut ont insisté sur « la voie privilégiée de l'expérimentation », tout en soulignant qu'elle devait obéir « à une cohérence pédagogique que garantit l'éducation nationale ». Ils ont estimé que les « nouvelles formes d'organisation de la journée devront s'inscrire dans un projet pédagogique d'ensemble ». Votre rapporteur demande avec insistance qu'au-delà de la cohérence d'ensemble de la pédagogie, on s'intéresse à celle des moyens.

C. LA SÉCURITÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Ouvert, voici à peu près deux ans, par deux rapports successifs - Vedel et Schléret- et de nombreux débats et polémiques, le dossier de la sécurité des bâtiments scolaires est une des priorités du septennat. Il bénéficie d'ores et déjà, avec l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, d'une structure permanente de suivi, mais des problèmes demeurent : celui du financement malgré les moyens importants à ce jour mobilisés, celui de la réglementation sur la sécurité qui est mal adaptée.

1. L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires

L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, dont la création avait été recommandée en avril 1994 par le rapport Schléret et était prévue dans le « nouveau contrat pour l'école » (décision n° 113), a vu le jour avec le décret n° 95-591 du 6 mai 1995.

Il comprend quarante-huit membres nommés pour trois ans par le ministre chargé de l'éducation nationale -auprès duquel il est placé- répartis en trois collèges de seize membres :

- un « collège des élus et des gestionnaires de l'immobilier scolaire » (deux parlementaires, trois présidents ou vice-présidents de conseil général, trois présidents ou vice-présidents de conseil régional, sept maires, un représentant de la Fédération nationale des organismes de gestion de l'enseignement catholique) ;

- un « collège des représentants des personnels et des usagers » dont les membres sont nommés sur proposition des syndicats et organisations représentatives (deux des seize membres de ce collège représentent les établissements privés) ;

- un « collège des représentants de l'Etat, des chefs d'établissement et des personnalités qualifiées » (dix représentants des différents ministres concernés, deux représentants des chefs d'établissement nommés sur proposition des organisations représentatives, quatre personnalités qualifiées).

Lors de son installation le 12 juillet dernier, l'Observatoire s'est vu confier un certain nombre de missions d'enquête portant sur la sécurité-incendie dans la totalité (63.000) des écoles primaires et maternelles, y compris privées sous contrat, sur la sécurité des machines-outils des ateliers et des équipements sportifs, sur les quelque 1.000 établissements floqués à l'amiante construits avant 1978 (date d'interdiction de la méthode).

Précisons, à propos du dossier particulièrement préoccupant de l'amiante, que l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires est en train d'établir une carte des établissements concernés et qu'un décret est en préparation pour obliger les propriétaires de bâtiments collectifs - donc les collectivités territoriales pour les écoles, collèges et lycées - à effectuer rapidement les enquêtes diagnostiques qui s'imposent.

L'Observatoire doit aussi contrôler les travaux entrepris dans 700 établissements de l'enseignement secondaire à la suite des travaux de la commission Schléret ; il entend, en outre, jouer un rôle de conseil et de recommandation auprès des collectivités locales qui peuvent le saisir directement ; enfin, l'extension de sa compétence à l'enseignement supérieur doit faire l'objet d'un tout prochain décret.

Le ministre chargé de l'éducation nationale a demandé à l'Observatoire d'achever son enquête sur la sécurité-incendie dans les écoles pour le printemps prochain. Le groupe de travail interne chargé de mener à bien cette enquête a démarré son activité le 8 septembre dernier. La méthode utilisée est identique à celle qui avait conduit la commission Schléret à établir une échelle des risques (mais de l'ensemble des risques) pour les lycées et collèges.

La tâche de l'Observatoire est cependant plus difficile pour les écoles que pour l'enseignement secondaire dont le parc est plus restreint (30.000 bâtiments pour 10.000 établissements) et pour lequel la commission Schléret a pu s'appuyer sur des documents préexistants. Pour mener son enquête sur les locaux de l'enseignement primaire, l'Observatoire se trouve au contraire face à un patrimoine dont la majeure partie n'a jamais été visitée par une commission de sécurité car il s'agit, pour 80 % du parc, d'établissements de petite taille qui comprennent moins de 200 élèves et qui, pour cette raison, ne sont pas soumis à l'obligation de contrôle des commissions de sécurité, qui n'interviennent qu'à la demande des maires.

2. Le problème du financement et celui de réglementation

Votre rapporteur souhaite insister sur les deux aspects principaux du problème posé par la sécurité des établissements scolaires.

- Le financement de la rénovation

* Il convient de distinguer les deux niveaux d'enseignement :

- les départements et les régions ont beaucoup dépensé pour **les collèges et les lycées** depuis qu'ils en ont reçu la charge, d'autant que le patrimoine transféré en 1983 était souvent dans un état de vétusté et de dégradation alarmant. Les collectivités territoriales ont dépensé quelque

20 milliards de francs par an dans le cadre des lois de décentralisation pour entretenir, améliorer et compléter le parc des établissements scolaires (les statistiques n'isolant généralement pas les rénovations des constructions). Elles ont ainsi multiplié par trois ou quatre l'effort consenti auparavant par l'Etat.

Au plan national, et à la suite des travaux de la commission Schléret, une enveloppe globale de **12 milliards de francs**- financée par l'emprunt à 6 % lancé en 1993 et dont le produit a été en partie utilisé pour la sécurité des établissements scolaires du second degré- a permis à l'Etat d'accorder aux régions et départements des prêts bonifiés à 2,5 % (assortis d'une prime équivalant à une bonification de cinq points). L'enveloppe 1994, d'un montant de 4 milliards de francs (auxquels se sont ajoutés 340,4 millions de francs de primes d'Etat), a été réservée aux établissements à ossature métallique jugés les plus dangereux. L'enveloppe 1995, d'un montant de 8 milliards de francs, devait permettre de réaliser des projets non retenus en 1994 et ne se limitant pas aux seuls bâtiments à ossature métallique. Elle a fait l'objet d'une circulaire du 12 janvier 1995 demandant aux préfets de « veiller à ce que les aides apportées par l'Etat le soient en fonction de la hiérarchisation du risque et de son traitement » tels qu'ils ont été exposés par le rapport Schléret d'avril 1994. Outre les bâtiments à structure métallique, une autre priorité concerne les locaux d'internat.

Les collectivités locales ont largement répondu au souhait du Gouvernement de renforcer la sécurité dans les établissements scolaires puisque le volume des travaux proposés par les régions et les départements s'est élevé à 4,9 milliards de francs en 1994 et s'élèverait à 8,5 milliards de francs en 1995.

- Pour **les écoles**, une enveloppe de subventions de **2,5 milliards de francs** sur cinq ans a été débloquée ; le dispositif qui, à l'origine, ne concernait que les écoles élémentaires du premier degré a été étendu aux maternelles.

* Beaucoup, cependant, reste à faire.

Rappelons que sur 26.000 établissements étudiés par le rapport Schléret, 1.800 étaient classés à risques - soit 7 % - et que, pour 347 d'entre eux, les risques étaient considérés comme majeurs.

S'agissant de l'enseignement primaire, les travaux dont l'enquête sécurité-incendie en cours démontrera l'urgence ne manqueront pas de se heurter à un problème financier. Pour les petites communes en effet, les travaux, même rudimentaires, risquent de représenter une charge difficilement supportable. Comment leur viendra-t-on en aide ? Il est évident que l'enveloppe de 2,5 milliards de francs sur cinq ans risque de ne pas suffire et

qu'il faudra dégager de nouveaux moyens pour aider les communes à faire face à leurs responsabilités.

A tout le moins, il conviendrait de leur offrir, notamment à destination des plus modestes d'entre elles, des facilités réelles d'emprunt, des prêts à taux très bas, pour elles acceptables. Un problème, par ailleurs, demeure entier : celui des écoles privées qui ne peuvent recevoir aucune subvention communale (ou d'une autre collectivité publique), la loi qui les concerne - ou plutôt l'interprétation jurisprudentielle qui est faite de cette loi, la loi Goblet du 30 octobre 1886- étant plus restrictive encore que la loi Falloux du 15 mars 1850 pour l'enseignement secondaire privé qui autorise les subventions publiques dans la limite du dixième des dépenses annuelles des établissements. Certes les écoles privées pourront, comme les établissements secondaires privés, bénéficier de garanties d'emprunt de la part des collectivités locales, mais il faut bien constater qu'en raison de sa portée restreinte, cette formule n'est pas de nature à apporter une réponse efficace à la situation du patrimoine scolaire privé.

• **L'adaptation nécessaire de la réglementation**

L'autre problème est celui des textes applicables en matière de sécurité. Ces textes, en effet, sont mal adaptés, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des chefs d'établissement. Les compétences reconnues aux proviseurs et principaux pour gérer les lycées et les collèges découlent, pour l'essentiel, du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement et de circulaires d'application. Ces textes sont intervenus pour régler l'organisation administrative et financière des établissements scolaires après les lois de décentralisation.

A l'expérience, le problème principal qui, sur le terrain, se pose dans l'application des textes est celui des relations avec les collectivités locales, régions et départements, qui sont les propriétaires des établissements scolaires dont elles votent les budgets à partir des projets élaborés par les conseils d'administration.

Si des travaux de sécurité leur semblent s'imposer d'urgence, les chefs d'établissement s'adressent au service des affaires scolaires -de la région ou du département selon qu'il s'agit d'un lycée ou d'un collège- mais celui-ci, faute de disposer des crédits d'intervention nécessaires, doit se contenter d'enregistrer la demande jusqu'à la prochaine délibération de la collectivité territoriale.

Les travaux doivent ainsi attendre, sauf s'il s'agit d'opérations mineures auxquelles les provisions pour imprévus inscrites au budget de l'établissement permettent de faire face.

Cette situation est très mal vécue par les chefs d'établissement scolaire qui mettent en parallèle la faible marge de manoeuvre dont ils

disposent et les risques qu'ils encourent de voir leur responsabilité engagée en cas d'accident, d'autant que la jurisprudence admet celle-ci beaucoup plus souvent que par le passé.

Ils reprochent aux textes de leur donner la responsabilité pénale, mais pas les moyens d'assurer la sécurité des établissements. Deux affaires relativement récentes, jugées l'une à Bobigny, l'autre à Grenoble¹, ont servi de catalyseur à leur mécontentement et à leurs revendications -qui étaient aussi, statutaires.

Un certain nombre de mesures annoncées le 31 janvier 1995 ont mis fin à une grève administrative entamée fin novembre 1994, après le jugement de Bobigny.

Ces mesures ont fait l'objet d'un **protocole d'accord** entre le ministre chargé de l'éducation nationale et les organisations syndicales des chefs d'établissement. Selon les informations données par le ministère, elles concernent :

- la préparation d'un texte-cadre sur l'évolution des missions des chefs d'établissement ; la situation des chefs d'établissement, votre rapporteur veut insister sur ce point, mérite toute l'attention des pouvoirs publics : certains, qui ont à faire face à des effectifs de trois ou quatre mille élèves, sont de véritables patrons de PME ; beaucoup ont le sentiment, dans le contexte social et financier que nous connaissons, qu'on leur demande trop pour trop peu ; la fonction connaît une désaffection préoccupante.

Votre rapporteur se félicite qu'il soit, à l'initiative du Gouvernement, envisagé d'étendre le dispositif prévu par la proposition de loi sur la responsabilité pénale des élus locaux -dont la discussion est en cours- aux fonctionnaires. Selon ce dispositif, les chefs d'établissement scolaire ne pourraient être condamnés pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales compte tenu de leurs compétences, des moyens et du pouvoir dont ils disposaient et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie ;

- la création par les régions et les départements qui le souhaitent d'une commission consultative du patrimoine scolaire chargée de recevoir les demandes des chefs d'établissement relatives aux opérations de sécurité et de maintenance indispensables, de les instruire, de les hiérarchiser en fonction de leur degré d'urgence et d'en proposer le financement à la collectivité locale de rattachement.

où des proviseurs ont été condamnés à des peines d'amende et même, dans le cas jugé à Bobigny où l'effondrement d'un panneau de basket rouillé avait entraîné la mort accidentelle d'un lycéen, de prison avec sursis. Le jugement de Grenoble-, concernait un élève d'un lycée d'enseignement professionnel qui s'était blessé au bras sur une fraiseuse.

Une telle mesure, qui vise à répondre au souhait des chefs d'établissement de disposer d'un véritable interlocuteur pour affronter les problèmes de sécurité urgents sans attendre les plans de rénovation ou de mise aux normes décidées par les collectivités locales, appelle les remarques suivantes :

* L'un des principaux reproches qui sont faits à la réglementation actuelle est de ne pas distinguer l'essentiel de l'accessoire : il faut au contraire admettre que tout ne peut être entrepris en même temps et qu'il est nécessaire de donner la priorité, le cas échéant, aux travaux urgents sur les mises en conformité qui peuvent se faire plus progressivement.

* La mise sur pied d'une instance chargée de recueillir les demandes des chefs d'établissement est délicate : pour que le système soit réellement efficace, il est souhaitable que cette instance ait une capacité d'appréciation et de jugement relativement indépendante des collectivités locales de rattachement. Dans le même temps, il serait choquant de voir une simple commission imposer des décisions aux collectivités qui sont les propriétaires et les bailleurs de fonds ;

- la participation, à titre consultatif, des inspecteurs d'académie aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, en vertu de l'article 36 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 qui a redéfini le rôle et la composition desdites commissions ; des instructions en ce sens ont été adressées aux inspecteurs d'académie le 27 juillet 1995. Il convient de rappeler que ces commissions consultatives départementales ont un rôle technique à la fois d'étude, de contrôle et d'information du préfet et des maires (autorités investies du pouvoir de police), qu'elles sont notamment chargées d'examiner les projets de construction, extension, aménagement ou transformation des établissements, qu'elles procèdent aux visites de réception des travaux et donnent leur avis sur la délivrance des certificats de conformité, enfin, qu'à la demande du préfet ou des maires, ou de leur propre chef, elles opèrent des contrôles périodiques ou inopinés du respect des dispositions réglementaires.

L'extension de la compétence de ces commissions, actuellement limitée aux risques d'incendie et de panique, à l'ensemble des risques afférents aux locaux, installations et matériels, est à l'étude ;

- l'incitation à mieux utiliser les moyens de contrôle des locaux, installations et matériels ;

- l'élaboration d'un état des lieux ou livre de bord de la sécurité pour chaque établissement. Une circulaire prévoit la mise en place dans chaque établissement d'un projet de sécurité et d'un correspondant sécurité ;

- la préparation d'une circulaire précisant aux chefs d'établissement les conditions dans lesquelles il peut être décidé de fermer tout ou partie d'un

établissement ou d'interdire le fonctionnement de machines non conformes aux normes en vigueur ;

- la diffusion auprès des chefs d'établissement d'indications claires sur leurs possibilités ou limites d'intervention en matière de travaux ;

- la clarification des règles relatives à la surveillance des élèves (mise à jour et regroupement en un texte unique des dispositions existantes) ;

- la rénovation des textes (circulaires) relatifs à la vie scolaire ;

- l'extension des liaisons entre établissements scolaires, Parquet et services de police (préparation d'une circulaire) ;

- l'élaboration d'un guide juridique destiné notamment à préciser aux chefs d'établissement les conditions dans lesquelles leur responsabilité peut être engagée ;

- la diffusion aux recteurs, à l'intention des chefs d'établissement, du guide « les clefs de la sécurité », recueil méthodique de fiches sur la maintenance des équipements scolaires ;

- l'amélioration de la formation initiale et continue sur les questions juridiques de sécurité, notamment dans le domaine de la responsabilité civile et pénale ;

- la préparation d'une circulaire invitant les recteurs à mettre en place, sous leur autorité, des cellules de consultation juridique pour répondre efficacement aux demandes des chefs d'établissement.

D. L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES VIVANTES

Parce qu'il s'agit notamment d'intégrer la dimension européenne dans la démarche éducative, l'enseignement des langues vivantes doit être, dans la réflexion sur l'école, une des préoccupations les plus importantes.

Il nous faut distinguer deux aspects : celui de l'apprentissage linguistique dans le primaire, celui de l'enseignement proprement dit des langues dans le secondaire.

1. L'apprentissage linguistique dans le primaire

- L'apprentissage précoce des langues étrangères, dès l'école primaire, est une idée ancienne qui n'a donné lieu que récemment à une expérimentation à grande échelle.

Il a en effet fallu attendre 1989 pour que soit offerte, en France, une initiation aux langues vivantes aux enfants du primaire. Cette première expérimentation, qui a duré trois années scolaires (1989-1990, 1990-1991, 1991-1992), a fait l'objet, en 1993, d'une évaluation de l'Inspection générale de l'éducation nationale qui a conclu à sa poursuite.

Des résultats ont été obtenus. En cinq ans, le nombre d'élèves de cours moyen ayant reçu un enseignement de langue vivante étrangère a été presque multiplié par cinq (634.905 en 1994-1995 contre 132.466 en 1989-1990). Alors qu'en 1989, 10% seulement des élèves de CM2 avaient bénéficié de l'enseignement d'une langue vivante, ce pourcentage était passé, en 1994-1995, à plus de 56%. Les effectifs concernés en classe de CM1 étaient cependant inférieurs puisqu'ils ne représentaient que 26,7 % des élèves.

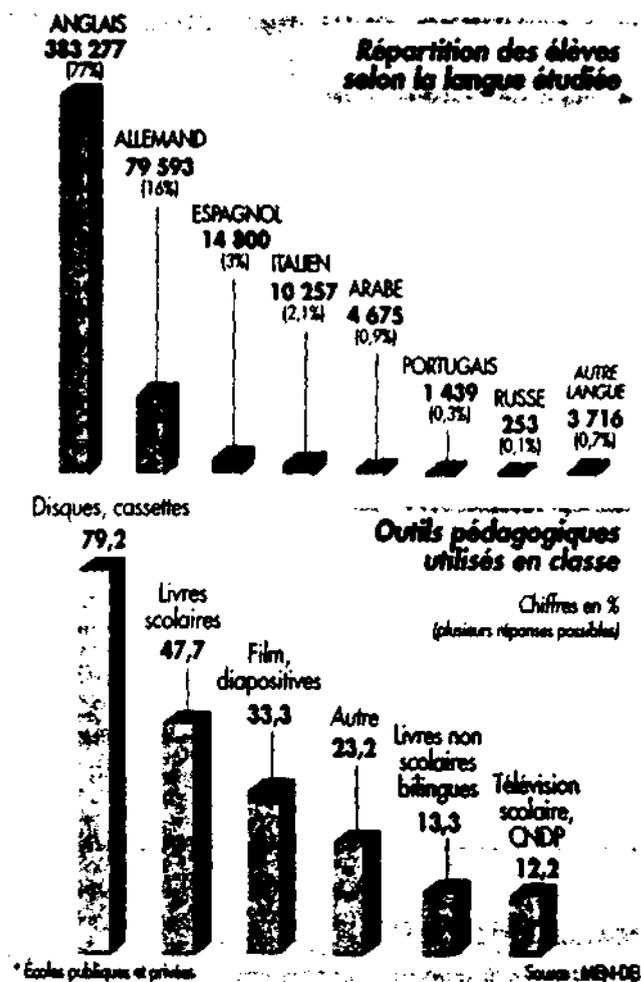
L'enseignement d'initiation des élèves de cours moyen aux langues étrangères est assuré par les instituteurs ou, plus fréquemment, par des professeurs du second degré rémunérés en heures supplémentaires, des étudiants en langues ou autres intervenants extérieurs payés par les collectivités locales et agréés par l'inspection d'académie.

Les crédits mobilisés se sont élevés à 30 millions de francs en 1989, 142 millions de francs en 1992, 167 millions de francs en 1993 et 1994, crédits reconduits à la rentrée 1995 et augmentés de 9 millions de francs au titre de la formation continue des maîtres du premier degré.

Le ministère, au travers du « nouveau contrat pour l'école » a souhaité généraliser l'expérience et l'avancer plus tôt dans la scolarité. La mesure n° 7 du « nouveau contrat pour l'école » prévoit en effet que « dès le cours élémentaire, tous les élèves seront initiés chaque jour pendant quinze minutes à une langue vivante en utilisant les techniques audiovisuelles ».

Conformément à ces dispositions, une sensibilisation aux langues vivantes des élèves de classe de CEI a été mise en place à la présente rentrée scolaire. Il s'agit, d'après le ministère, d'une « année d'observation » qui s'adresse aux élèves dont les maîtres sont volontaires. Les langues retenues pour le lancement de l'opération sont l'anglais, l'allemand, l'espagnol et l'italien.

L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES À L'ÉCOLE PRIMAIRE EN 1993-1994



Afin d'aider les enseignants dans leur tâche, le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) a conçu et réalisé une série de vidéocassettes dans ces quatre langues. Ces vidéocassettes sont accompagnées d'un livret pédagogique. L'enseignant dispose ainsi, pour chaque jour, de cinq minutes de vidéo à vocation interactive pour alimenter le quart d'heure quotidien de sensibilisation à la langue étrangère choisie.

D'après les informations données par le ministère, 10.000 vidéocassettes ont été mises à la disposition des écoles à la rentrée scolaire. La demande -et donc le nombre d'enseignants volontaires- ayant atteint le double des prévisions initiales, une duplication des cassettes a été opérée pour atteindre un tirage de 20.000 exemplaires répartis entre les différentes langues de la façon suivante : 13.900 en anglais, 3 000 en allemand, 1.600 en espagnol et 900 en italien. Ce tirage de 20.000 cassettes doit être rapporté au nombre de classes -25.000- de CE1. Le coût de l'opération s'élève à 21 millions de francs.

Deux circulaires n° 95-103 et 95-104 du 3 mai 1995 ont précisé, d'une part, les orientations pédagogiques et les modalités de mise en oeuvre de la mesure n° 7 du « « nouveau contrat pour l'école » et, d'autre part, son organisation pour l'année scolaire 1995-1996.

L'opération doit être poursuivie en 1996 en CE2 et s'articuler avec le dispositif d'enseignement d'initiation aux langues étrangères (EILE) mis en place au cours moyen à partir de 1989. Sa montée en charge fait l'objet de l'inscription dans le projet de loi de finances d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs au titre de l'acquisition de produits pédagogiques destinés aux langues vivantes.

- L'évolution qui vient d'être décrite est certes positive.

Les linguistes considérant que l'oreille d'un enfant se « ferme » aux sons qui ne sont pas ceux de sa langue maternelle vers l'âge de dix ans, il convient de commencer à familiariser les élèves avec les langues le plus tôt possible ; à cet égard, l'initiation aux langues vivantes dès le CEI a, avant tout, pour objectif de fournir à l'enfant un « bain » linguistique qui rende son oreille sensible à la musique de la langue.

L'enseignement précoce des langues vivantes a aussi pour but d'ouvrir l'esprit des jeunes élèves à la culture des pays où se parlent les langues enseignées et à leur faire percevoir celles-ci comme un moyen de communiquer et d'échanger.

Il s'agit enfin de faciliter, de rendre plus performant, par l'initiation dès le primaire, l'enseignement des langues dans le secondaire.

Ces objectifs commandent d'accorder une attention toute particulière à **la qualité de l'apprentissage proposé en primaire**. Les évaluations auxquelles a procédé l'Inspection générale de l'éducation nationale concluent à juste titre qu'il ne convient d'étendre l'enseignement d'initiation sur le plan quantitatif que sous réserve de s'assurer de la qualité de l'enseignement dispensé.

Cette remarque de pur bon sens appelle quelques commentaires :

- la qualité de l'apprentissage linguistique est largement conditionnée par les moyens mis en oeuvre, moyens en équipements audiovisuels et accompagnement pédagogique, mais surtout moyens en **formation et perfectionnement des maîtres**. L'efficacité de l'initiation aux langues est subordonnée à la mise en place d'un plan ambitieux de formation des maîtres. Ce souci est pris en compte dans la mesure n° 7 du « nouveau contrat pour l'école ». Il est, entre autres, indispensable que les futurs professeurs des écoles bénéficient lors de leur passage en IUFM d'une formation spécifique beaucoup plus importante, sanctionnée par une épreuve de langue. L'accent doit être mis, aussi, sur la formation permanente et les maîtres devraient

bénéficiaire de facilités de stages, y compris à l'étranger. Les stages organisés cette année dans le cadre des plans départementaux de formation arrêtés par les inspecteurs d'académie ont surtout porté sur l'utilisation des matériels pédagogiques.

Il s'agit aussi, en offrant aux enseignants du premier degré une formation linguistique adaptée, de vaincre les dernières réticences -qui seraient cependant de plus en plus rares- face à la généralisation de l'expérience actuelle ;

- l'efficacité de l'apprentissage linguistique précoce dépend dans une large mesure de son **articulation avec l'enseignement dispensé au collège**. Or, la bonne transition n'a pas encore été trouvée.

Conçue avant tout comme une sensibilisation, l'initiation linguistique en primaire fait appel à des méthodes vivantes, petits dialogues oraux, saynètes et chansons, qui préparent mal les enfants au travail écrit et à la grammaire de sixième.

Lorsque les élèves arrivent au collège, les professeurs de langues constatent que les traces laissées par l'expérimentation à l'école sont inégales et fragiles au point qu'il est parfois difficile de distinguer les enfants qui ont bénéficié d'une initiation des débutants.

L'articulation des enseignements linguistiques entre l'école et le collège suppose aussi de diversifier davantage les langues abordées en primaire, afin que les familles conservent une réelle capacité de choix en sixième. Certaines d'entre elles n'optent aujourd'hui pour l'anglais que parce que c'est la langue à laquelle leur enfant a été initié en primaire, et pour laquelle il peut donc bénéficier d'un suivi ;

- **l'égalité des enfants face à l'apprentissage linguistique** n'est actuellement pas assurée : outre les inégalités inhérentes à la formule du volontariat pour les enseignants du cours élémentaire, on observe que les expérimentations en cours moyen dépendent souvent de l'initiative locale et de la capacité des municipalités à trouver et rémunérer des intervenants extérieurs.

2. L'enseignement des langues dans le secondaire

Conformément aux dispositions de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 sur l'éducation, le développement de la connaissance des cultures étrangères et la maîtrise des langues vivantes figurent parmi les objectifs de la formation dispensée au collège et au lycée,. Leur importance est réaffirmée dans le « nouveau contrat pour l'école ».

* L'organisation actuelle de l'enseignement des langues vivantes dans le secondaire peut être ainsi résumée :

- au **collège**, le dispositif existant opère une distinction, devenue traditionnelle, entre première et deuxième langue : tous les élèves suivent un enseignement de langue vivante 1 (LV1) à partir de la sixième; en classe de 4ème, ils débutent une seconde langue vivante (LV2). Actuellement prévu en option, l'enseignement de LV2 deviendra obligatoire pour les collégiens qui sont aujourd'hui en 6ème, autrement dit à la rentrée 1997, lors de leur passage en 4ème. Cette innovation, somme toute limitée car l'enseignement de LV2 est actuellement suivi par 97 % des élèves de collège, découle du « nouveau contrat pour l'école » (mesure n° 42).

Douze langues sont théoriquement proposées aux élèves : allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, hébreu, italien, japonais, néerlandais, polonais, portugais et russe ;

- au **lycée**, où l'enseignement des langues a été sensiblement valorisé par la récente rénovation pédagogique, l'organisation est la suivante :

* en classe de seconde, les élèves peuvent choisir jusqu'à trois langues vivantes, une langue obligatoire pour tous et deux langues pouvant être prises en options obligatoires ou facultatives ;

* en classes de première et de terminale, la situation diffère selon les séries :

. la LV1 est obligatoire pour tous les élèves, avec un horaire plus important en série L (littéraire) ;

. la LV2 peut être choisie comme enseignement obligatoire en séries ES (économique et sociale) et L ; depuis la rentrée 1994, elle fait partie des enseignements obligatoires de la série STT (sciences et technologies tertiaires).

Dans toutes les autres séries de la voie générale et de la voie technologique, la LV2 peut être choisie en option, ce qui n'était pas le cas auparavant. Des options de langue vivante renforcée peuvent par ailleurs être prises en séries ES et L ;

. la LV3 peut être choisie en option dans les séries ES, L et S (scientifique). Pour les élèves des séries L et ES qui n'ont pas suivi l'option en classe de seconde, l'horaire peut être porté à 5 heures hebdomadaires. En classe de terminale, le choix de cette langue comme enseignement de spécialité permet aux élèves de se donner un profil « lettres-langues » ou « économie-langues » : les langues vivantes peuvent dans ce cas représenter plus du tiers du total des coefficients du baccalauréat L et près du quart du total des coefficients en série ES.

Les conditions dans lesquelles l'enseignement des langues vivantes est dispensé au lycée se sont améliorées grâce à la formule des modules à effectifs réduits qui a pour objectif d'apporter, en sus des horaires traditionnel, une aide plus personnalisée aux élèves, notamment sur le plan méthodologique.

En classe de seconde, le module porte obligatoirement sur la LV1 ; en classe de première, les décisions concernant les modules relèvent de la compétence des établissements.

La palette des langues pouvant être choisies comme épreuves obligatoires au baccalauréat a été élargie à la session 1995 : le turc, le vietnamien, l'arménien, le norvégien, le suédois et le finnois sont venus s'ajouter aux 14 langues déjà prévues par la réglementation et retenues selon trois principaux critères : langues officielles des Etats de l'Union européenne, langues largement utilisées au plan international, langues appartenant à des communautés étrangères fortement représentées sur le territoire national.

S'agissant des épreuves facultatives, quatorze langues peuvent être proposées à l'oral et trente-cinq à l'écrit ;

- parallèlement à ce dispositif traditionnel, des expériences plus ambitieuses sont orientées vers le bilinguisme , voire le trilinguisme. Il s'agit d'abord des « **sections européennes** » mises en place en 1992, à partir de la 4ème -plus rarement de la 6ème- et qui proposent, outre un renforcement de la langue spécialement étudiée dans la section, un enseignement dans cette langue de plusieurs disciplines fondamentales non linguistiques. La scolarité est sanctionnée par une indication particulière portée sur le diplôme du baccalauréat (sous réserve de l'obtention d'une note de 14/20 à l'épreuve de LV1 du baccalauréat dans la langue de la section et des résultats obtenus à des épreuves spécifiques -oral et évaluation-). De telles sections créées à l'initiative des recteurs, des chefs d'établissements et des enseignants existaient en 1994-1995 dans 426 établissements scolaires (dont 50 établissements privés sous contrat). Il s'agit ensuite des « **sections internationales** » mises en place dans certains établissements pour accueillir les élèves étrangers mais qui scolarisent également des Français. Ces sections, dont l'implantation est concentrée sur certains établissements (à Saint-Germain-en-Laye, Lyon, Strasbourg, Grenoble, Bordeaux, Ferney-Voltaire, Fontainebleau, Tourcoing, Roubaix notamment) recourent à des enseignants français et étrangers mis à disposition par leur pays d'origine et qui interviennent dans leur langue pour des enseignements spécifiques en histoire, géographie et littérature des pays concernés. Ces sections préparent à l'option internationale du baccalauréat.

Ce rappel du dispositif existant montre que l'enseignement linguistique dans le second degré repose sur une conception ambitieuse. Notre pays arrive même en tête des pays développés quant à l'éventail des langues

théoriquement offertes. Et pourtant, force est de constater que, si l'on excepte le cas particulier des élèves issus des sections européennes ou internationales, la plupart des jeunes qui sortent du lycée ne maîtrisent pas correctement la première langue vivante qu'ils ont apprise -pendant au moins sept ans- et qu'il ne leur restera pratiquement rien, le temps passant, des enseignements de deuxième et troisième langues...

Notre système est donc très imparfait.

Son premier défaut concerne **la pédagogie** utilisée. Sans doute trop académique, elle n'est pas assez active et ne fait pas une part assez large à l'expression orale des élèves. La réhabilitation de l'écrit dans les épreuves de LV1 au baccalauréat se justifiait, mais elle ne doit pas conduire à sacrifier abusivement l'oral dont la maîtrise est au moins aussi indispensable. Il conviendrait donc de s'interroger sur la possibilité matérielle de rétablir les épreuves orales de langues au baccalauréat.

L'effort doit porter, au-delà de l'organisation matérielle du baccalauréat, sur d'autres **moyens**. Peut-être plus qu'un autre, en raison précisément de l'importance de l'expression orale, l'enseignement des langues doit s'adresser à de petits effectifs -souci que traduit la formule des modules, mais que contrarie, dans le même temps, la faible diversification de la demande linguistique. Car, si notre système est un des plus élaboré au plan de l'offre, il est aussi très uniforme quant aux choix opérés par les élèves et leurs parents, près de 87 % des collégiens étudiant l'anglais en LV1 et près de 56 % des lycéens choisissant l'espagnol en LV2.

Cette relative uniformisation linguistique résulte certes d'une démarche que l'on pourrait qualifier « d'utilitaire » de la part des familles, mais aussi, s'agissant notamment des petits établissements des zones rurales, d'un manque de moyens qui ne permet de proposer aux élèves que deux ou trois langues sur un éventail théorique beaucoup plus large.

Des solutions sont actuellement envisagées pour pallier l'insuffisance de l'offre, comme la mise en réseaux des établissements qui permet d'atteindre les masses critiques d'effectifs et qui est prévue par la loi de programmation du « nouveau contrat pour l'école » et le recours à l'enseignement à distance. Soulignons que ce dernier présente l'inconvénient d'être imparfaitement adapté à la dimension orale de l'apprentissage linguistique, même si le ministre chargé de l'éducation nationale a estimé devant votre commission qu'il présentait un intérêt certain pour les options rares qui ne pouvaient être dispensées pour des raisons évidentes de moyens dans certains établissements ruraux ou de banlieue.

*

* *

Ces observations étant faites sur quatre dossiers prioritaires de la politique de l'éducation du nouveau septennat, votre rapporteur propose de donner **un avis favorable** à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, Président, la commission des affaires culturelles a procédé, lors de sa séance du mardi 21 novembre 1995, à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean Bernadaux sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.**

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

M. Robert Castaing, évoquant le problème de l'aménagement du territoire, a estimé que les classes de patrimoine devraient être regardées comme un moyen intelligent d'initiation à la vie rurale ; il a par ailleurs souligné que le recours aux lecteurs étrangers était sans doute la méthode la plus efficace pour l'initiation aux langues.

Mme Hélène Luc a jugé très insuffisantes les créations de postes dans le projet de budget pour 1996. notamment au regard du souci d'individualisation des enseignements et de la dégradation de la situation observée dans les collèges ; elle a déclaré que le référendum sur l'école n'apporterait aucune solution au problème des moyens et que, les décisions importantes et efficaces qui s'imposeraient n'étant actuellement pas prises, il s'ensuivait un sentiment de grande lassitude chez les parents d'élèves comme chez les enseignants ; elle a partagé les craintes exprimées par le rapporteur pour avis en ce qui concerne les risques d'inégalité entre les communes que pourrait comporter une réforme des rythmes scolaires ; elle a replacé les problèmes de financement posés par les travaux de sécurité dans les établissements scolaires dans le contexte d'« asphyxie financière » des départements ; elle a souligné, s'agissant de l'enseignement des langues, que la lourdeur des effectifs dans les classes jouait contre le développement de l'expression orale ; elle a enfin déploré l'insuffisance des crédits -alors qu'il aurait fallu changer d'échelle face à la très grande inquiétude des jeunes- la baisse du nombre des allocataires en IUFM, le recours aux heures supplémentaires et le non respect de nombreux engagements, y compris ceux du « nouveau contrat pour l'école ».

M. Franck Sérusclat a évoqué la politique d'aménagement des rythmes scolaires de la commune de Saint-Fons, où 92 % des enfants suivent une activité d'éveil et plus de 72 % en suivent deux ; après avoir souligné que

les communes pouvaient faire des choix différents en ce domaine, il a estimé que le débat actuel sur la prise en charge des activités sportives, culturelles et d'éveil était le même que celui du début du siècle pour le financement de l'enseignement ; il a jugé qu'au travers de l'idée d'un référendum sur l'éducation, l'on acceptait de considérer le Parlement comme inutile.

M. James Bordas, après s'être félicité de la progression des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996, a rappelé que, même si beaucoup restait à faire, de grands progrès avaient été réalisés dans le domaine de la sécurité des bâtiments scolaires, notamment si l'on se réfère à l'état de vétusté du patrimoine transféré par l'Etat aux collectivités locales lors des lois de décentralisation ; il a estimé que les résultats chiffrés de l'initiation aux langues en cours moyen cités par le rapporteur pour avis -56 % des élèves concernés en CM2- étaient sans doute surestimés.

M. Philippe Richert s'est dit satisfait du projet de budget de l'enseignement scolaire avant de déclarer, s'agissant de l'aménagement des rythmes scolaires, que la diversification des expériences n'était pas forcément à rejeter et que le fait que l'éducation soit nationale ne signifiait pas nécessairement qu'elle doive être un « bloc uni » ; il a indiqué que les écoles primaires privées pouvaient bénéficier d'aides, même si ces dernières étaient encadrées par la loi ; il a insisté sur la question de l'efficacité de l'initiation aux langues vivantes en primaire, qu'il a estimé suspendue à un volume horaire et à des moyens suffisants et a souhaité qu'on procède à une évaluation ; il a demandé si la baisse des dotations pour les IUFM concernait le montant des allocations ou le nombre des allocataires.

M. Jean Bernard, après avoir dit qu'il soutenait lui aussi le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996, est revenu sur le problème de l'efficacité de l'apprentissage linguistique en primaire, soulignant que les enseignants ne parvenaient souvent pas à distinguer, à l'entrée au collège, les enfants qui avaient bénéficié d'une initiation des débutants ; il a estimé, s'agissant de la sécurité des bâtiments scolaires, qu'on allait vers un perfectionnisme difficile à assumer par les collectivités locales.

Le président Adrien Gouteyron a déclaré, à propos du référendum sur l'éducation, que l'idée qui avait été avancée était surtout celle d'une consultation nationale, que la commission Fauroux n'était que le début de cette consultation et que le référendum ne se ferait pas sans l'association des Français dans leur ensemble ; il a souligné, s'agissant du problème de la sécurité des bâtiments scolaires -au sujet duquel il a rendu hommage aux travaux de la commission Schléret- que l'un des avantages de l'Observatoire national récemment créé était de montrer que l'Etat, qui a eu tendance à se désengager complètement après la décentralisation, continuait de se préoccuper des problèmes de sécurité ; il a par ailleurs distingué mise en sécurité et mise aux normes, précisant que pour les bâtiments existants, c'était la première qui était exigée.

Le rapporteur pour avis a ensuite apporté aux divers intervenants les précisions suivantes :

- les classes de patrimoine constituent effectivement une richesse qu'il convient d'utiliser ; il en est de même du recours aux lecteurs étrangers pour l'enseignement des langues ;

- la moyenne des effectifs par classe diminue et il n'y a plus guère de classes surchargées ;

- des études surveillées ont été mises en place en 6ème pour répondre au souci d'individualisation des enseignements et des méthodes ;

- l'aménagement des rythmes scolaires coûte très cher -1,6 million de francs par exemple pour 1.500 élèves dans la commune de Laxou (Meurthe-et-Moselle) qui est un des sites pilotes retenus par le ministère de la jeunesse et des sports ; il est par ailleurs souhaitable qu'une égalité minimale soit assurée entre les enfants sur tout le territoire national ;

- les statistiques concernant le nombre des élèves de CM2 qui bénéficient actuellement d'une initiation aux langues étrangères (56 %) sont celles du ministère ; une évaluation de l'enseignement des langues dans le primaire est effectivement nécessaire ;

- les écoles primaires privées ne peuvent recevoir aucune subvention d'investissement des communes, ou d'autres collectivités publiques ; pour les établissements privés du second degré, les subventions sont possibles dans la limite du dixième des dépenses annuelles.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.**