



AVIS N°20/2019

La commission de la santé et de la protection sociale et la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation

Saisine concernant le projet de délibération relatif aux orientations générales de promotion de la santé en milieu scolaire

Présenté par :

Le président de la CSPS :

M. Alain GRABIAS

Les rapporteurs de séance :

M. Jean SAUSSAY

M. Ronald PONIA

Dossier suivi par :

Mme Martine GARNIER, chargée d'études.

Adoptés en commissions, le 7 octobre 2019,
Adoptés en bureau, le 9 octobre 2019,
Présentés en séance plénière, le 11 octobre 2019.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 10 septembre 2019 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de délibération relatif aux orientations générales de promotion de la santé en milieu scolaire, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale ainsi que la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation, en charge du dossier, ont auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 20/2019

Conformément à l'article 26 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de santé scolaire depuis le 1^{er} janvier 2012.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

L'école est un lieu de socialisation où les jeunes, futurs adultes, apprennent à être responsables. C'est aussi un lieu d'éducation à la santé. Une bonne santé permet de réussir à l'école et *in fine* de trouver un emploi. La santé et l'école sont alors intrinsèquement liées.

Etant donné le nombre important de textes évoquant la santé en milieu scolaire, il était nécessaire de poser un cadre réglementaire. Le projet de délibération n° 383 relatif aux orientations générales de promotion de la santé en milieu scolaire vient articuler et coordonner :

- le plan Do Kamo (en ses actions 56¹ et 57²)
- et le projet éducatif calédonien.

Dans un premier temps, ce projet de délibération rappelle trois axes majeurs en matière de santé scolaire :

- l'éducation à la santé,
- le suivi médico-social,
- et la formation du personnel.

Dans un second temps, son objectif réside dans la création de deux outils facilitant une gouvernance partagée :

- le comité de pilotage
- ainsi que le comité technique.

¹ Développer l'éducation pour la santé en milieu scolaire en lien avec le projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie

² Structurer un dispositif pays de dépistage et de suivi sanitaire et social scolaire en lien avec le projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie et le schéma directeur du handicap et de la dépendance de la Nouvelle-Calédonie

Lors de son autosaisine³ relative à la santé scolaire, l'institution avait alors déjà remarqué :

- le manque de moyens financiers affectés à ce secteur,
- l'absence de dialogue et de cohérence dans les actions des provinces, conventionnées avec la Nouvelle-Calédonie, se traduisant par un décalage avec les besoins existants,
- la différence de traitement des élèves selon qu'ils soient du premier ou second degré, privé ou public, selon leurs provinces de résidence.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental (CESE-NC) selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

Les commissions ont examiné article par article le projet de délibération, et émettent les recommandations suivantes.

A. Sur le projet de délibération

Si la philosophie du texte ne fait pas débat et que les commissions s'accordent à dire qu'il est nécessaire d'harmoniser les actions en matière de santé scolaire, elles ont, néanmoins, formulé le désir d'apporter quelques précisions rédactionnelles sur certains articles ; à savoir :

Concernant le préambule : le conseil d'Etat⁴ établit que « *Quel que soit son niveau dans la hiérarchie des normes, un texte juridique – loi, décret, arrêté – doit avoir un contenu normatif, clairement énoncé et répondant aux questions posées. Il doit traduire une réflexion ayant permis de distinguer « l'intention de l'action, le possible du souhaitable, l'accessoire de l'essentiel, le licite de l'illicite ».*

Est également précisé qu' « *Il convient en conséquence de ne pas y inclure des déclarations ou proclamations qui n'ont aucune portée juridique et trouvent une place plus adéquate dans l'exposé des motifs, le rapport de présentation, la notice explicative et le débat public ainsi que d'éviter les formulations ambiguës ou imprécises qui nourrissent l'incertitude juridique ».*

Ainsi, le « *Conseil constitutionnel déduit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [...], sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution [...], la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative. Des dispositions non normatives sont donc, en principe, inconstitutionnelles, et, par suite, susceptibles de censure »*⁵.

Eu égard à cette base juridique, les conseillers s'interrogent sur l'insertion de ce préambule dans la norme réglementaire. Quel est son intérêt normatif ?

En outre, les conseillers rappellent que, tel qu'inséré, le préambule sera rendu opposable aux tiers. Il serait alors sujet à interprétation lors de litiges.

Recommandation n°1 : les conseillers enjoignent les rédacteurs de ce projet à procéder à la suppression du préambule du corps du texte pour l'associer dans le rapport au congrès.

³ Rapport et vœu n° 04/2011, autosaisine relative à la santé scolaire

⁴ Source guide légistique/ légifrance.gouv.fr

⁵ CC, n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Concernant l'article 3 : les conseillers relèvent que la formulation générique de cet article ne semble pas créer de norme réglementaire. Ce dernier pose une déclaration d'intention en énonçant que « *L'École renforce les relations avec les parents pour faciliter la coéducation et favoriser la parentalité* ». Il est, en effet, établi que « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ».

A été censuré, à titre d'exemple : « *L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. (CC, n° 2005-512 DC du 21 avril 2005)* ».

Recommandation n°2 : les conseillers demandent la suppression de cet article arguant de son inutilité réglementaire.

Concernant l'article 6 : les commissions proposent de compléter cet article. Et remarquent, par ailleurs, que la représentation du sénat coutumier devra être soumise à sa consultation et à son approbation.

Recommandation n°3 :

Au lieu de : « *Le pilotage de la promotion de la santé en milieu scolaire est assuré par un comité de pilotage, co-présidé par les membres du gouvernement en charge de l'enseignement et de la santé et comprenant les présidents des commissions de l'enseignement et de la santé des trois assemblées de province et les présidents des deux associations des maires.* »

Lire : « *Le pilotage de la promotion de la santé en milieu scolaire est assuré par un comité de pilotage, co-présidé par les membres du gouvernement en charge de l'enseignement et de la santé et comprenant les présidents des trois provinces ou leurs représentants, les présidents du sénat coutumier ainsi que du conseil économique social et environnemental ou leurs représentants et les présidents des deux associations des maires.* »

En outre, les commissions relèvent que les missions du comité de pilotage ne sont pas définies eu égard à celles du comité technique précisées à l'article 8. Elles rappellent également que ces missions doivent être complétées par un règlement intérieur.

Recommandation n° 4 : définir les missions du comité de pilotage.

Concernant l'article 7 : les commissions relayent la demande des associations des parents d'élèves, et des conseils de vie des élèves, afin qu'ils puissent être représentés au sein de ce comité.

Recommandation n°5 :

Au lieu de : « *[...] Les autres institutions membres de droit de ce comité interinstitutionnel sont : la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie, la direction du service de l'Etat de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement, l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, la direction des affaires sanitaires et sociales de la Nouvelle-Calédonie, les directions de l'enseignement et de la santé des trois provinces, les directions des enseignements privés sous-contrat, l'institut de formation des maîtres de Nouvelle-Calédonie, l'école supérieure du professorat et de l'éducation, l'institut de formation des professions sanitaires et sociales de Nouvelle-Calédonie, les directions de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.* »

Lire : « *Les autres institutions membres de droit de ce comité interinstitutionnel sont : [...] les directions de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, ainsi que les représentants d'élèves et des associations de parents d'élèves.* »

Concernant l'alinéa 2 de l'article 7 : les commissions s'interrogent sur la pertinence de la précision visant la qualification des experts UNESCO et OMS, sachant que bien d'autres organismes peuvent être cités.

Recommandation n°6 : les commissions préconisent en ce sens une simplification rédactionnelle et proposent la suppression de la mention « experts de l'UNESCO et de l'OMS ».

B. Remarques diverses

Dans le souci d'une meilleure visibilité, les commissions suggèrent d'établir un état des lieux sanitaire de la jeunesse calédonienne. Attendu que 77 % des dépenses de santé sont liées aux maladies non transmissibles telles que l'obésité, le diabète, le cancer du sein... qui peuvent être prévenues grâce à une éducation à la santé ; force est de constater qu'une réévaluation des aides s'impose. Cet état des lieux permettrait de calculer la compensation financière en s'appuyant sur les besoins existants plutôt que sur des pré-requis fixés par des conventions ne tenant pas compte de la réalité de la situation.

A ce propos, en 2011, lorsque l'institution émettait son vœu relatif à la santé scolaire, la Nouvelle-Calédonie n'était pas encore compétente en la matière ; et l'Etat avait délégué cette compétence aux provinces par une convention de 2006⁶.

La contribution était alors fixée à hauteur de 29 millions de F.CFP soit 18,6 millions pour la province Sud, 6,6 millions pour la province Nord et 3,7 millions pour la province des îles.

Le conseil économique, social et environnemental avait ainsi remarqué la disparité du budget consacré à la santé en milieu scolaire entre les trois provinces.

Aujourd'hui, aucune évolution n'est constatée excepté la hausse de l'aide allouée à la province Sud (cf. tableau des masses financières ci-dessous). Or, la province Sud s'est vue réduire de moitié ses effectifs⁷ passant de 4 médecins et 8 infirmiers à 2 médecins et 4 infirmiers, attestant ainsi de l'insuffisance de la contribution apportée au regard des besoins exprimés.

Pour 2018	Budget en matière de santé	Réversion Etat (par vice-rectorat)
Province Sud	176 millions de F.CFP	32 millions de F.CFP
Province Nord	80 à 100 millions de F.CFP	7 millions de F.CFP
Province des îles Loyauté	35 à 40 millions de F.CFP	3 millions de F.CFP

Les conseillers dénoncent un manque de transparence au niveau des conventions. Ces dernières, accompagnées d'un tableau de financement, devraient apparaître dans le rapport au congrès. Les conseillers s'interrogent également quant à leur pérennité.

Cette disparité dans le budget se manifeste également dans les actions des provinces. Concernant les visites médicales, alors que le Grand Nouméa dispose de centres médico-scolaires dédiés aux établissements du premier degré, en dehors de cette zone, seuls les dispensaires s'occupent à la fois des urgences, des visites médicales et du reste. De ce fait, les écoles ne peuvent être leur priorité.

⁶ Convention(s) relative(s) à la prise en charge de la santé scolaire par l'Etat en faveur des élèves de l'enseignement primaire public et privé de la province Sud / Nord et des îles, article 2.

⁷ Du centre médico-scolaire de Nouméa.

La province des îles Loyauté quant à elle, rencontre les mêmes difficultés mais pour des raisons différentes. Tandis que l'enfant est suivi dans le premier degré, tel n'est pas le cas lorsqu'il doit se déplacer sur la grande terre pour entrer au collège ou au lycée par exemple. Son suivi médico-social n'est pas continu et ses données sont alors perdues.

Dans le premier cas, les commissions ont à déplorer un déficit de moyens humains, qui avait déjà été souligné en 2011, alors que, dans le second cas, il s'agit du défaut de mise en place d'un système d'information permettant de suivre l'élève tout au long de son parcours et offrant aux professionnels de santé la possibilité de communiquer entre eux.

Sur le déficit de moyens humains, il s'est avéré difficile de recruter des médecins et même parfois des assistantes sociales dans le privé. Ainsi, en l'absence de médecins, la province Nord a dû faire appel aux centres médico-sociaux. Mais bientôt cette possibilité sera elle aussi, épuisée, étant donné que ces derniers se transforment en infirmerie.

Les conseillers saluent l'initiative prise par le plan Do Kamo qui consiste à former des infirmiers afin de pallier ce déficit.

Les conseillers regrettent qu'un système de gestion des données commun aux trois provinces, aux établissements publics et privés, du premier et second degré n'existe pas, alors que dans son vœu de 2011, le conseil économique, social et environnemental avait déjà fait part de son importance.

III- Conclusion des commissions

Tel que l'institution l'avait spécifié dans son vœu n°04/2011 sur la nécessité d'harmoniser les textes en matière de santé scolaire, les commissions adhèrent au principe du texte présenté qui propose de coordonner les actions en la matière.

Toutefois, les commissions relèvent que ce projet doit être soutenu par des moyens humains et financiers importants pour être efficace.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance de leurs **recommandations n° 1, 2,3, 4 et 5**.

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, les commissions émettent un *avis favorable à la majorité* au projet de délibération relatif aux orientations générales de promotion de la santé en milieu scolaire.

LE RAPPORTEUR
DE SÉANCE DE LA CEETF



Ronald PONIA

LE PRÉSIDENT
DE LA CSPA



Alain GRABIAS

Les commissions ont adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à **l'unanimité des membres** présents et représentés par **9 voix « POUR »**.

IV –CONCLUSION DE L’AVIS N°20/2019

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent projet de délibération.

Par ailleurs, il insiste, plus particulièrement, sur l’importance de leurs **recommandations n° 1, 2,3, 4 et 5**.

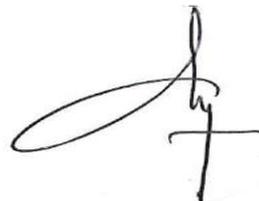
L’avis a été adopté à l’**unanimité** des membres présents et représentés par **25** voix « favorable ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

**Pour le président
Le 1^{er} vice-président**



Jean-Pierre FLOTAT

Annexe : RAPPORT N°20/2019

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
18/09/2019	<ul style="list-style-type: none">- Madame Isabelle CHAMPMOREAU, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargée du secteur de l'enseignement,- Monsieur Pierre WELEPA, chef de projet coordonnateur de l'équipe du plan de santé calédonien « Do Kamo, être épanoui ! »,- Monsieur Lionel MARIN, directeur de l'enseignement (DENC), accompagné de madame Tiaré LE GOFF, attachée de direction,- Monsieur Erick ROSER, vice-recteur de la Nouvelle-Calédonie et directeur général de l'enseignement et plus particulièrement le service de la vie scolaire, de la santé et du social (SV3S), accompagné de madame Catherine LEHMANN, médecin et conseillère technique VR/DGE,- Madame Séraphine WACALIE, collaboratrice de Karen CAZEAU, directrice diocésaine de l'école catholique en Nouvelle-Calédonie (DDEC) accompagnée de madame Marie LEULEU, animatrice formatrice santé scolaire (DDEC).
19/09/2019	<ul style="list-style-type: none">- Messieurs François-Moe WAIA, directeur de la direction provinciale de l'action sanitaire et sociale (DPASS) et Romain CAPRON, directeur de l'éducation de la province Sud,- Monsieur Jean-Claude ATHEA, directeur des affaires sanitaires et sociales et des problèmes de société de la province Nord (DASSPS),- Madame Marie-Rose WAIA, directrice de l'action communautaire et de l'action sanitaire de la province des îles Loyauté (DACAS),- Monsieur Hnassil DUHNARA, directeur de l'institut de formation des professions sanitaires et sociales Nouvelle-Calédonie (IFPSS NC),- Madame Marika KAPOERI et monsieur Jean-France TOUTIKIAN, représentants de l'union de groupement des parents d'élèves (UGPE).

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
07/10/2019	Réunion d'examen & d'approbation en commission
<p>Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'association des maires de Nouvelle-Calédonie, - l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie. <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</p>	
09/10/2019	BUREAU
11/10/2019	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	15

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames POEDI & WALEWENE ; messieurs FLOTAT, GRABIAS, KABAR, LAVAL, LEFEIVRE, PAOUMUA, POIROI, PONIA & SAUSSAY.

Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames POEDI & WALEWENE ; messieurs FLOTAT, GRABIAS, LAVAL (procuration à monsieur GRABIAS), PAOUMUA, POIROI, PONIA & SAUSSAY.

Étaient absents lors du vote : mesdames LINOSSIER & VAIADIMOIN ; messieurs BURETTE, FOREST, KABAR, LAVAL, LEFEIVRE & TUTUGORO.