

PROJET DE LOI N° 323 POUR UNE ÉCOLE DE LA CONFIANCE

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Rapport n° 473 (2018-2019) de M. Max BRISSON, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 30 avril 2019

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, réunie le mercredi 30 avril 2019 sous la présidence de Mme Catherine MORIN-DESAILLY, présidente, a examiné le rapport de M. Max BRISSON et établi son texte sur le projet de loi n° 323 (2018-2019) pour une école de la confiance, déposé en première lecture sur le bureau du Sénat le 20 février 2019 et sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Lors de cette réunion, la commission a adopté 141 amendements, dont 64 du rapporteur.



Un projet de loi aux dispositions inégales et disparates

Une loi de circonstance

L'objet premier du projet de loi est **l'abaissement de l'instruction obligatoire à trois ans (article 2)**. La portée de cet engagement du Président de la République doit cependant être relativisée, puisqu'il **ne concernera qu'un nombre très réduit d'enfants**, estimé à **26 000**. Hormis les cas de **la Guyane et de Mayotte où son application sera impossible dès la rentrée scolaire 2019**, cette disposition se révélera sans réel impact puisque 97 % des enfants de 3 ans sont d'ores et déjà scolarisés : **la loi, ici, ne fait que suivre le mouvement que la société a déjà imprimé.**

Un texte précipité et peu abouti

Le projet de loi initial et son examen à l'Assemblée nationale témoignent de l'**improvisation** et de la **précipitation** du Gouvernement, faisant fi de la concertation et du dialogue social. Ainsi, ont été introduits à l'Assemblée nationale, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État, l'**obligation de formation pour tout jeune jusqu'à sa majorité** (article 3 bis), obligation au demeurant purement formelle, tout comme la création des **établissements publics des savoirs fondamentaux** (article 6 quater) ainsi qu'un chapitre entier relatif à l'**école inclusive** (articles 5 quinquies à 5 undecies).

Malgré quelques avancées, un texte largement perfectible

La reprise bienvenue de certaines préconisations du Sénat...

Il en va ainsi de l'extension du champ des **expérimentations** pédagogiques (article 8) et de l'**évaluation des établissements scolaires** (article 9), qui va dans le sens d'un **renforcement de l'autonomie** des établissements.

Le Sénat s'est également prononcé en faveur de modalités d'**adaptation de l'offre scolaire aux réalités des territoires** ; l'article 6 permet aux collectivités de créer des établissements publics locaux d'enseignement international (EPLEI) afin de répondre aux besoins de leurs territoires.

Le renforcement de l'effectivité des **contrôles de l'instruction en famille** et la sanction du fait de s'y soustraire (article 5), comme la création d'un délit punissant la déclaration mensongère d'instruction en famille, lorsqu'elle masque la scolarité dans une école clandestine (article 5 bis A), vont dans le sens des travaux récents du Sénat.

...issues notamment du rapport de la commission sur le métier d'enseignant

Le rapport sur le métier d'enseignant de Françoise Laborde et Max Brisson, fait au nom de la commission et publié en juillet 2018, insistait sur la nécessité du **renforcement du contrôle de l'État** sur le contenu de la **formation initiale des enseignants** et sur le fonctionnement des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), dispositions reprises aux articles 10 à 12 pour les futurs instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ). Il proposait également la mise en place d'un **dispositif de pré-recrutement**, repris à l'article 14 du projet de loi.

Un angle mort du projet de loi : la gestion des ressources humaines

La commission a regretté l'**absence de mesures ambitieuses concernant la gestion des ressources humaines** du ministère, qui constitue pourtant le véritable levier du changement dans l'éducation nationale. La formation continue des enseignants, leur déroulement de carrière, leur gestion et leurs modalités d'affectation, sont autant de **sujets cruciaux mais malheureusement laissés de côté**.

Les apports de la commission de la culture du Sénat

Réaffirmer le respect dû aux professeurs et aux personnels de l'institution scolaire

- La commission a soulevé la portée normative limitée de l'article 1^{er} qui vise à rappeler l'exigence d'exemplarité des professeurs. Elle a donc souhaité rappeler que **cette exigence d'exemplarité est au service de l'autorité des professeurs** et réaffirmer que **la relation entre l'élève et le professeur est d'abord une relation d'autorité** dans laquelle le respect est, avant tout, dû par les élèves et leur famille aux personnels et à l'institution scolaire.

Aménager l'abaissement à 3 ans de l'instruction obligatoire

- Sans remettre en cause le principe de l'abaissement à trois ans du début de l'obligation d'instruction prévu à l'article 2, la commission a estimé qu'imposer une fréquentation continue et à temps plein dès la petite section de maternelle n'était ni réaliste ni bénéfique pour les enfants. Elle a donc permis **un aménagement de l'obligation d'assiduité** lors de la première année d'école maternelle.
- La commission a également décidé de **pérenniser la dérogation accordée aux jardins d'enfants** à l'article 4 bis pour donner l'instruction obligatoire, afin de préserver ces structures pédagogiques originales et reconnues et de conserver aux familles une **liberté dans leur choix d'instruction** pour leurs enfants.
- La commission a rappelé à l'article 4 l'exigence d'une **pleine compensation du coût occasionné pour les collectivités territoriales**. Considérant qu'était profondément injuste l'absence de compensation des communes qui participaient à la prise en charge partielle des dépenses de fonctionnement des classes maternelles privées, la commission a adopté un amendement imposant que la compensation versée par l'État tienne compte de cette participation. S'agissant des modalités de calcul de la compensation, la commission est revenue au dispositif initial du projet de loi, tout en permettant aux communes qui le souhaitent d'en demander la réévaluation.

Préciser l'objet du contrôle de l'instruction dans la famille et donner des garanties d'une procédure équitable

- Souscrivant à l'objet principal de l'article 5, à savoir renforcer l'effectivité des contrôles et sanctionner le refus réitéré de s'y soumettre, la commission a adopté plusieurs amendements visant à **préciser l'objet du contrôle** de l'instruction en famille. Elle s'est également attachée à préciser que ce contrôle doit être **adapté à l'âge de l'enfant** et permettre de s'assurer de **l'acquisition progressive** du socle commun et non de sa maîtrise.
- La commission a souhaité donner aux familles les **garanties d'une procédure équitable** : notification des résultats du contrôle dans un délai de deux mois, précision, le cas échéant, des insuffisances auxquelles il convient de remédier, possibilité pour la famille de demander que le second contrôle soit assuré par une personne différente que le premier.

Renforcer l'école inclusive

La commission a adopté plusieurs amendements visant à renforcer l'école inclusive, poursuivant deux objectifs : **l'amélioration de la qualité de l'accompagnement** et la **professionnalisation des accompagnants d'élève en situation de handicap (AESH)**.

- La commission a ainsi prévu, à l'article 5 quinquies, de **faire des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) des lieux d'interface avec les professionnels de santé et le secteur médico-social**. Elle a également donné des garanties aux familles, en permettant à celles-ci de **saisir la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) en urgence si l'accompagnement mutualisé ne donne pas satisfaction**.
- La commission a notamment adopté un amendement **permettant le recrutement conjoint d'AESH par l'État et les collectivités territoriales**, afin de favoriser la conclusion de contrats à temps plein ainsi que la continuité de l'accompagnement en dehors du temps scolaire.

Les établissements publics locaux d'enseignement des savoirs fondamentaux : un dispositif inacceptable en l'état

La commission a supprimé à l'unanimité l'article 6 quater qu'elle a jugé **inacceptable en l'état**. Elle a pris acte des fortes inquiétudes exprimées tant par les élus locaux, les enseignants que les parents d'élèves. Elle a considéré que la rédaction issue de l'Assemblée nationale **n'offrait pas, à ce stade, de garanties suffisantes contre la remise en cause du maillage scolaire**, particulièrement en milieu rural, et du lien fondamental entre la commune et son école.

Garantir l'indépendance du conseil d'évaluation de l'école

- Si elle a approuvé le principe de l'évaluation des établissements et de l'instauration du conseil d'évaluation de l'école à l'article 9, **la commission a revu la composition de l'instance afin d'en renforcer l'indépendance vis-à-vis du ministre** : elle a ainsi prévu la nomination de son président par le Président de la République et renvoyé la nomination des six personnalités qualifiées aux présidents des assemblées parlementaires et au Premier ministre. Elle a fixé à six ans la durée de leur mandat, afin que celui-ci dépasse les alternances politiques.

Dynamiser la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale

- La commission a introduit plusieurs dispositions relatives à la formation initiale et continue des enseignants. Elle a ainsi prévu le prolongement, pendant les trois premières années d'exercice, d'une **formation complémentaire à la formation initiale** et l'instauration d'une **obligation de formation continue**, effectuée hors du temps d'enseignement et, le cas échéant, indemnisée.
- Afin de répondre aux défis de l'affectation des enseignants dans les territoires les plus difficiles, la commission a introduit l'affectation sur **contrat de mission**, par lequel l'affectation de l'enseignant procède d'un engagement conclu avec le recteur, pour une durée déterminée et pouvant s'accompagner de conditions particulières.
- La commission a également introduit le principe de **l'avis systématique du chef d'établissement sur les décisions d'affectation** dans son établissement.
- Dans le premier degré, elle a posé les premiers jalons d'un **véritable statut du directeur d'école**, en plaçant sous son autorité les enseignants de son école.

Réorganisation des services académiques : le refus du « chèque en blanc »

- La commission a supprimé l'article 17, qui habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance à la réorganisation des services académiques. Elle a rappelé son attachement au maintien d'une **gestion de proximité** ; sur un sujet d'une telle importance pour les territoires, elle a considéré injustifiée cette habilitation, d'autant que le Gouvernement a déclaré revenir sur son projet de fusion des académies.



Commission de la culture,
de l'éducation
et de la communication

Présidente :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice de la Seine-Maritime
(Union centriste)



Rapporteur :

Max Brisson
Sénateur des Pyrénées-Atlantiques
(Les Républicains)



<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23
secretariat-afcult@senat.fr