



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi pour une école de la confiance

NOR : MENX1828765L/Bleue-1

4 décembre 2018

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	8
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	13
TITRE I – GARANTIR LES SAVOIRS FONDAMENTAUX POUR TOUS	15
CHAPITRE I – L'ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTE EDUCATIVE	15
Article n° 1: Engagement de la communauté éducative	15
CHAPITRE II – L'EXTENSION DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE AUX PLUS JEUNES	18
Articles n° 2 et n° 3 : Instruction obligatoire à trois ans	18
Article n° 4 : Compensation financière de l'instruction obligatoire à trois ans pour les collectivités territoriales	30
CHAPITRE III – LE RENFORCEMENT DU CONTROLE DE L'INSTRUCTION DISPENSEE DANS LA FAMILLE	39
Article n° 5 : Contrôle de l'instruction dans la famille	39
TITRE II – INNOVER POUR S'ADAPTER AUX BESOINS DES TERRITOIRES	47
CHAPITRE I – L'ENRICHISSEMENT DE L'OFFRE DE FORMATION ET L'ADAPTATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES AUX REALITES LOCALES	47
Article n° 6: Etablissements publics locaux d'enseignement international	47
Article n° 7 : Création d'un rectorat à Mayotte	59
CHAPITRE II – LE RECOURS A L'EXPERIMENTATION	73
Article n° 8 : Expérimentation	73
CHAPITRE III - L'EVALUATION AU SERVICE DE LA COMMUNAUTE EDUCATIVE	80
Article n° 9 : Conseil d'évaluation de l'Ecole	80
TITRE III – AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	89
CHAPITRE I – LES INSTITUTS NATIONAUX SUPERIEURS DU PROFESSORAT ET DE L'EDUCATION	89
Articles n° 10, 11 et 12 : Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	89
CHAPITRE II – LES PERSONNELS AU SERVICE DE LA MISSION EDUCATIVE	95
Article n° 13 : Elargissement de la portée de l'article L. 911-5 du code de l'éducation	95
Article n° 14 : Préprofessionnalisation des futurs professeurs et conseillers principaux d'éducation	99
Article n° 15 : Disposition relative à la gestion des conseillers principaux d'éducation, des psychologues de l'éducation nationale, des personnels de direction et des personnels d'inspection	106
Article n° 16 : Conseil académique restreint présidé par le président d'université	111

TITRE IV – SIMPLIFIER LE SYSTEME EDUCATIF	125
Article n° 17 : Habilitation pour le Gouvernement à modifier la partie législative du code de l'éducation pour tenir compte de la réorganisation des services académiques	125
Article n° 18 : Habilitation pour le Gouvernement à modifier la partie législative du code de l'éducation pour simplifier l'organisation et le fonctionnement des conseils de l'éducation nationale	129
Article n° 19 : Modalités de versement des bourses nationales	133
Article n° 20 : Création d'une caisse des écoles unique pour les arrondissements 1/2/3/4 de la ville de Paris	137
Article n° 21 : Suppression de la liste d'aptitude pour l'accès à l'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	140
TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES	144
Article n° 22: Habilitation du Gouvernement à réviser les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer	144
Article n° 23: Expérimentation relative à la première année commune aux études de santé (PACES) en outre –mer	148
Article n°24 : Ratification de plusieurs ordonnances	151

INTRODUCTION GENERALE

À la fin du XIX^{ème} siècle, l'obligation d'instruction fut l'acte véritablement fondateur de notre République. Depuis, l'école républicaine porte une double promesse : l'élévation du niveau général des élèves et la justice sociale. Les parents, les élèves attendent beaucoup de l'école car ils savent qu'elle est en mesure de changer leur destin. Pour les personnels, cette promesse républicaine se trouve au cœur de leur engagement professionnel.

Accomplir cette double promesse républicaine est la condition de la cohésion de la Nation comme de la liberté de chaque citoyen. Elle demande une confiance complète et constante de la société en son école.

Les principes généraux du système éducatif font de l'éducation un droit, de l'instruction une obligation et de l'enseignement un service public gratuit et laïc. Ces principes sont au fondement de notre contrat social et à ce titre sont rappelés dans le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, texte à valeur constitutionnelle.

Les lois successives relatives à l'instruction obligatoire s'inscrivent dans la geste républicaine pour la liberté, l'égalité et la fraternité : l'égalité entre tous les enfants de France, sans distinction aucune.

L'obligation d'instruction pour tous les enfants de France dès l'âge de trois ans est la concrétisation de cette ambition républicaine que porte aujourd'hui le gouvernement.

L'objectif de l'école primaire est de transmettre les savoirs fondamentaux à tous les élèves : lire, écrire, compter et respecter autrui. L'école maternelle, née d'un souci d'égalité sociale, a progressivement affirmé son identité et sa place singulière dans le système éducatif français.

98,9% des enfants de trois à six ans, bien que non soumis à l'obligation scolaire, sont scolarisés aujourd'hui à l'école maternelle. Cette moyenne recouvre cependant des taux de scolarisation très différents selon les territoires et les milieux sociaux ainsi qu'une assiduité irrégulière des élèves durant la journée, notamment pour les élèves les plus jeunes.

Or, les résultats de la recherche montrent que c'est entre trois et six ans que l'enfant doit acquérir les compétences indispensables pour aborder l'apprentissage des fondamentaux dans de bonnes conditions et lutter contre la première des inégalités, celle face au langage.

Après le dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire, l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire traduit la priorité de ce Gouvernement en faveur de l'école primaire et sa volonté de lutter contre les déterminismes sociaux en agissant plus tôt, avec une attention constante aux élèves les plus fragiles

Aujourd'hui, et encore plus demain, la scolarité à l'école maternelle doit être le moment où se préparent les apprentissages fondamentaux et donc les réussites à venir. Elle est donc tout à la fois le tremplin vers la réussite, le foyer de l'épanouissement des élèves et le creuset de la réduction des inégalités sociales.

En portant l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire, ce projet de loi s'inscrit donc dans la tradition républicaine des lois scolaires de la République.

Il offre également à l'école et à ses partenaires, en particulier les collectivités territoriales, des leviers pour se projeter vers l'avenir : renforcer l'ouverture de notre école sur le monde, accompagner les innovations pédagogiques et construire un système d'évaluation à la hauteur de l'ambition que la République porte pour son école.

L'école, comme la République, est une dans ses principes ; son organisation, comme celle de l'Etat, est déconcentrée. Premier service public, l'école prend en compte, dans un souci de justice sociale, la diversité des territoires pour répondre aux spécificités de chacun d'entre eux.

C'est pourquoi, là où les enjeux sociaux et pédagogiques sont les plus importants, la place de l'école, c'est-à-dire de l'Etat, doit être renforcée. C'est le sens de la création d'un rectorat de plein exercice à Mayotte

Là où les volontés politiques locales existent, ce projet de loi propose aux collectivités territoriales volontaires de s'appuyer sur le rayonnement du système éducatif français pour développer l'attractivité d'un territoire.

Enfin, là où les équipes éducatives le souhaitent, elles pourront être force de propositions et acteurs de projets pédagogiques locaux adaptés au plus près des besoins des élèves.

Ces libertés nouvelles accordées aux collectivités comme aux équipes pédagogiques doivent elles aussi s'inscrire dans le cadre national des objectifs fixés à l'école républicaine : la justice et le progrès social, qui seront au cœur de la mission du futur Conseil d'évaluation de l'école.

Son action s'inscrira dans un cadre de confiance, de bienveillance et de transparence : en effet, l'évaluation des établissements doit être un outil de connaissance au service de la communauté éducative pour encourager le progrès et l'égalité.

Ces deux objectifs inspirent également l'action quotidienne des professeurs. Par ce projet de loi, le Gouvernement souhaite affermir le socle sur lequel ils s'appuient pour accomplir leur mission.

Ainsi, les professeurs doivent pouvoir bénéficier d'une formation de qualité égale, majoritairement consacrée aux savoirs disciplinaires fondamentaux et à la connaissance des valeurs de la République, fondée sur les travaux de la recherche et la connaissance des méthodes pédagogiques les plus efficaces.

La formation des personnels, et particulièrement des professeurs, est une condition essentielle de l'élévation du niveau général. Dans ce cadre, le pré-recrutement doit être un levier d'attractivité du métier de professeur pour qu'il demeure ce qu'il a toujours été : une voie de promotion sociale. Le pré-recrutement rendu possible par ce projet de loi poursuit un triple objectif : diversifier le vivier de recrutement, fidéliser les candidats aux métiers de l'enseignement et susciter des vocations parmi les étudiants les moins favorisés en leur offrant une continuité professionnelle et financière entre leurs études et leur réussite aux concours de recrutement.

Une école pré-élémentaire, qui soit l'école du langage pour bien préparer l'acquisition des savoirs fondamentaux à l'école élémentaire ; une organisation qui donne du pouvoir aux acteurs en leur offrant la possibilité d'innover ; une évaluation des performances du système éducatif dans une logique d'égalité républicaine : les orientations de ce projet de loi visent à unir la société française autour de son école grâce à une confiance renouvelée en la promesse républicaine de progrès et de justice sociale.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Engagement de l'ensemble de la communauté éducative	Conseil supérieur de l'Education Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'Education nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
2	Abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 ans à 3 ans	Conseil supérieur de l'Education Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'Education nationale Avis rendu le 17 octobre 2018 Conseil national d'évaluation des normes Avis rendu le 8 novembre 2018	
3	Conséquences de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 ans à 3 ans : modifications de plusieurs articles de loi	Conseil supérieur de l'Education Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'Education nationale Avis rendu le 17 octobre 2018 Conseil national d'évaluation des normes Avis rendu le 8 novembre 2018	
4	Accompagnement financier par l'Etat des communes qui justifient d'une augmentation des dépenses obligatoires lorsque cette augmentation résulte uniquement de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire	Conseil national d'évaluation des normes Avis rendu le 8 novembre 2018	
5	Renforcement du contrôle pédagogique annuel des enfants instruits dans la famille	Conseil supérieur de l'Education Avis rendu le 15 octobre 2018	Conseil national d'évaluation des normes Avis rendu le 8 novembre 2018

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
6	Création des établissements publics locaux d'enseignement international	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018 Conseil national d'évaluation des normes Avis rendu le 8 novembre 2018	
7	Création d'un rectorat à Mayotte	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 18 octobre 2018	
8	Modification des conditions d'expérimentation pour les écoles et établissements scolaires	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'Education nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
9	Création du Conseil d'évaluation de l'Ecole	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
10	Création des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	
11	Mise en cohérence du code de l'éducation avec le nouveau nom des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
12	Modalités de nomination des directeurs des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 16 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 18 octobre 2018	
13	Elargissement de la portée de de l'article L. 911-5 du code de l'éducation aux enseignants du second degré général	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
14	Préprofessionnalisation des futurs professeurs et conseillers principaux d'éducation	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018	
15	Disposition relative à la gestion des conseillers principaux d'éducation, des	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	psychologues de l'éducation nationale, des personnels de direction et des personnels d'inspection	Comité technique du ministère de l'éducation nationale Avis rendu le 17 octobre 2018 Conseil supérieur de de la fonction publique de l'Etat Avis rendu le 5 novembre 2018	
16	Présidence des formations restreintes du conseil d'administration, du conseil académique et des organes en tenant lieu par le président de l'université	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 16 octobre 2018 Comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 18 octobre 2018 Comité technique des personnels titulaires et stagiaires de statut universitaire Avis rendu le 25 octobre 2018	
17	Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation afin de les adapter au nouveau découpage territorial des académies	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	
18	Habilitation pour le Gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code de l'éducation pour simplifier l'organisation et le fonctionnement des conseils de l'éducation nationale	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	
19	Modalités de versement des bourses nationales de lycées	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	
21	Suppression de la liste d'aptitude pour l'accès à	Comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	l'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	recherche Avis rendu le 18 octobre 2018	
22	Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation pour leur application aux collectivités d'Outre-mer	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	
23	Expérimentation relative à la première année commune aux études de santé (PACES) en Outre –Mer et mise à jour du code de l'éducation à la suite de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Avis rendu le 16 octobre 2018	
24	Ratification de six ordonnances	Conseil supérieur de l'éducation Avis rendu le 15 octobre 2018	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
2	Abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 ans à 3 ans	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DGESCO
3	Conséquences de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 ans à 3 ans : modifications de plusieurs articles de loi	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DGESCO
4	Accompagnement financier par l'Etat des communes qui justifient d'une augmentation des dépenses obligatoires lorsque cette augmentation résulte uniquement de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire	Décret en Conseil d'Etat Arrêté fixant le formulaire de demande d'accompagnement financier Circulaire	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DAF Ministère de l'intérieur – DGCL
6	Création des établissements publics locaux d'enseignement	Décret	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DGRH, DGESCO, DREIC
7	Création d'un rectorat à Mayotte	Décret en Conseil d'Etat et décret	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - Secrétariat général – Département des politiques locales
8	Modification des conditions d'expérimentation pour les écoles et établissements scolaires	Décret en Conseil d'Etat Décret	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DGESCO
9	Création du Conseil d'évaluation de l'Ecole	Décret Arrêté	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - Secrétariat général –
10	Création des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	Décret	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse –
11	Mise en cohérence du code de l'éducation avec le nouveau nom des Instituts	Arrêté	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – DGRH

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation		
12	Modalités de nomination des directeurs des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation		
13	Elargissement de la portée de de l'article L. 911-5 du code de l'éducation aux enseignants du second degré général	Décret	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DGRH
15	Disposition relative à la gestion des conseillers principaux d'éducation, des psychologues de l'éducation nationale, des personnels de direction et des personnels d'inspection	Décrets en Conseil d'Etat	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – DGRH
17	Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation afin de les adapter au nouveau découpage territorial des académies	Ordonnance loi de ratification	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - Secrétariat général – Département des politiques locales
18	Habilitation pour le Gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code de l'éducation pour simplifier l'organisation et le fonctionnement des conseils de l'éducation nationale	Ordonnance loi de ratification	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - Secrétariat général – Département des politiques locales
21	Suppression de la liste d'aptitude pour l'accès à l'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – DGRH
22	Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation pour leur application aux collectivités d'Outre-mer	Ordonnance loi de ratification	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – DAJ

TITRE I – GARANTIR LES SAVOIRS FONDAMENTAUX POUR TOUS

CHAPITRE I – L’ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTE EDUCATIVE

Article n° 1: Engagement de la communauté éducative

1. ÉTAT DES LIEUX

Le service public de l’éducation se singularise par la nature des missions qu’il assure. En application de l’article L. 121-1 du code de l’éducation, les écoles et établissements d’enseignement sont ainsi chargés de la transmission du savoir et des connaissances aux plus jeunes. Ils concourent à leur éducation à la responsabilité civique. Ils assurent une formation à la connaissance et au respect des droits de la personne. L’article L. 121-4-1 précise par ailleurs qu’*« au titre de sa mission d’éducation à la citoyenneté, le service public de l’éducation prépare les élèves à vivre en société et à devenir des citoyens responsables et libres, conscients des principes et des règles qui fondent la démocratie »*. L’accomplissement de ces missions par les personnels de la communauté éducative définie à l’article L. 111-3 s’appuie sur la nécessaire confiance de la société dans la capacité de l’institution à prendre en charge l’éducation des plus jeunes.

Si cette confiance trouve pour l’essentiel son origine dans la capacité de l’Etat à répondre, par la politique publique qu’il conduit en matière éducative, aux attentes des citoyens, elle reste intimement liée aux comportements de l’ensemble des membres de la communauté éducative.

Les juridictions administratives ont eu l’occasion de souligner l’importance de ce lien de confiance qui doit unir les personnels du service public de l’éducation aux élèves et à leurs familles et en ont tiré toutes les conséquences, notamment en matière disciplinaire.

Le Conseil d’Etat, dans une décision du 18 juillet 2018, n’a ainsi pas hésité à s’appuyer sur *« l’exigence d’exemplarité et d’irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs, y compris en dehors du service »*, et sur l’importance de l’atteinte portée *« à la réputation du service public de l’éducation nationale ainsi qu’au lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service »* pour annuler

l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui avait annulé la décision de révocation prise par l'administration à l'encontre d'un enseignant¹.

Pourtant, aucune disposition législative ne consacre à ce jour l'importance de ce lien et la nécessité de le protéger.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement souhaite inscrire, dans la loi, la nécessaire protection de ce lien de confiance qui doit unir les personnels du service public de l'éducation aux élèves et à leurs familles. Compte tenu de son importance, il serait en effet déraisonnable de s'en tenir à une simple consécration jurisprudentielle.

Le Gouvernement souhaite par ailleurs ne pas mettre à la charge des seuls personnels la responsabilité de l'établissement et du maintien de ce lien de confiance. En effet, les élèves et leurs familles y contribuent également par leur comportement et leur investissement dans le fonctionnement de l'institution scolaire.

Les dispositions de la présente mesure pourront ainsi être invoquées, comme dans la décision du Conseil d'Etat du 18 juillet 2018 précédemment mentionnée, dans le cadre d'affaires disciplinaires concernant des personnels de l'éducation nationale s'étant rendus coupables de faits portant atteinte à la réputation du service public. Il en ira par exemple ainsi lorsque des personnels de la communauté éducative chercheront à dénigrer auprès du public par des propos gravement mensongers ou diffamatoires leurs collègues et de manière générale l'institution scolaire. Ces dispositions pourront également être utilement invoquées par l'administration dans les cas de violences contre les personnels de la communauté éducative ou d'atteintes au droit au respect de leur vie privée, notamment par le biais de publications sur des réseaux sociaux.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Les dispositions législatives envisagées sécuriseront l'invocation du lien de confiance qui doit unir les membres de la communauté éducative dont la reconnaissance ne s'appuie aujourd'hui que sur la jurisprudence des juridictions administratives. Il est ainsi prévu de créer un nouvel article L. 111-3-1 dans le livre I^{er} du code de l'éducation relatif aux principes généraux de l'éducation.

¹CE, 18 juillet 2018, n°401527, aux tables

4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Cet article a été soumis pour avis au Conseil supérieur de l'éducation lors de sa séance du 15 octobre 2018 ainsi qu'au comité technique du ministère de l'éducation nationale lors de sa séance du 17 octobre 2018.

4.2 MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions entrent en vigueur à la rentrée 2019.

CHAPITRE II – L’EXTENSION DE L’INSTRUCTION OBLIGATOIRE AUX PLUS JEUNES

Articles n° 2 et n° 3 : Instruction obligatoire à trois ans

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 A l’occasion des assises de l’école maternelle qui se sont tenues le 27 mars 2018, le Président de la République a annoncé l’abaissement de l’âge de l’instruction obligatoire à trois ans, consacrant ainsi la place centrale de l’école maternelle dans le système éducatif français.

Cette mesure s’inscrit dans la continuité de l’œuvre d’égalité et de progrès initiée par Jules Ferry en 1882, poursuivie par Jean Zay en 1936 et le Général de Gaulle en 1959.

1.1.2 Même s’ils ne sont pas aujourd’hui soumis à l’instruction obligatoire, 98,9% des enfants sont scolarisés à l’école maternelle. Cette moyenne masque cependant des niveaux de scolarisation différents selon les territoires et les milieux sociaux ainsi qu’une assiduité irrégulière des élèves durant la journée, notamment pour les élèves les plus jeunes.

La question est particulièrement sensible pour la Guyane et Mayotte qui connaissent une démographie en forte hausse pour les enfants de 3 à 5 ans et un taux de scolarisation nettement plus bas qu’en métropole.

Guyane	Démographie 3-5 ans	Taux de scolarisation actuel	3-5 ans à scolariser
Prévision 2019	19 307	82,0%	3 481
Prévision 2020	19 814	82,2%	3 518

Périmètre : public +privé

Mayotte	Démographie 3-5 ans	Taux de scolarisation actuel	3-5 ans à scolariser
Prévision 2019	25 633	84,9%	3 868
Prévision 2020	27 927	86,0%	3 906

Périmètre : public +privé

Des études scientifiques menées récemment² et l'étude PISA de 2012 ont démontré qu'il existe une forte corrélation entre la fréquentation d'un établissement pré-élémentaire et la performance des élèves. L'apprentissage d'un vocabulaire précis et des structures de la langue est un levier majeur pour réduire la première des inégalités, celle devant la langue. En effet, à 4 ans, un enfant issu d'un milieu social défavorisé a entendu 30 millions de mots de moins qu'un enfant issu d'un milieu social favorisé³.

Après le dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire, l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire traduit la volonté du Gouvernement de faire de l'école le lieu de l'égalité réelle, celle qui lutte contre le déterminisme social en assurant à chacun la maîtrise des savoirs fondamentaux : lire, écrire, compter, respecter autrui. La volonté du Gouvernement est donc d'agir au plus tôt, avec une attention constante aux élèves les plus fragiles.

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire est l'occasion d'affirmer l'identité pédagogique propre de la maternelle. Il s'agit bien de renforcer l'école maternelle dans sa dimension d'école de l'épanouissement et du développement affectif et social, tout en veillant à donner aux élèves le cadre sécurisant nécessaire à l'attachement et aux premiers apprentissages scolaires.

1.1.3 Actuellement, en vertu de l'article L. 131-1 du code de l'éducation, l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans⁴. Cette obligation s'applique à compter de la rentrée scolaire de l'année civile où l'enfant atteint l'âge de six ans⁵.

L'instruction obligatoire est assurée principalement dans les écoles ou établissements d'enseignement publics ou privés⁶, ce qui entraîne très souvent une assimilation erronée entre l'instruction obligatoire et l'obligation scolaire⁷.

L'instruction obligatoire peut également être donnée dans les familles par les parents, ou toute personne de leur choix⁸ sous réserve d'une déclaration par les personnes responsables de l'enfant au maire et à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation. Dans ce cas, il est exigé une déclaration annuelle⁹. Les mêmes formalités doivent être accomplies dans les huit jours qui suivent tout changement de résidence ou de choix d'instruction.

² Burger, 2010 ; Cascio et Schazenbach, 2013

³"The Early Catastrophe" de Betty Hart et Todd Risley, étude menée au domicile d'un échantillon représentatif de familles (2004, Education Review

⁴ A la rentrée scolaire 2017, 10 125 600 élèves entre trois et six ans étaient scolarisés

⁵ Art. L. 131-5 du code de l'éducation

⁶ Art. L.131-1-1 du code de l'éducation

⁷cf. libellé utilisé pour le titre III du livre Ier et dans le libellé de son chapitre Ier du code de l'éducation

⁸Art L. 131-2 du code de l'éducation

⁹ Art.131-5 du même code

La domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire¹⁰. Chaque enfant est inscrit soit dans la commune où ses parents ont une résidence, soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde, soit dans celle où est situé un établissement ou une section d'établissement destinés plus particulièrement aux enfants de Français établis hors de France. Le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Lorsque la famille n'a pas de domicile stable, l'inscription dans un établissement public ou privé peut être cumulée avec l'inscription auprès du service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance prévu à l'article L. 131-2 du même code.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit de l'enfant à l'instruction est consacré au treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction* ».

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

La France est tenue de garantir le droit de l'enfant à l'instruction non seulement par son droit constitutionnel, mais aussi par des conventions internationales auxquelles elle est partie : en particulier, l'article 2 du Protocole additionnel (Paris, 20 mars 1952) à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conseil de l'Europe, Rome, 4 novembre 1950). En outre, le droit de l'enfant à l'instruction est également garanti par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, Paris, 10 décembre 1948) et par les articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant (Nations Unies, New York, 20 novembre 1989). Sur ces points, l'obligation d'instruction à 3 ans complète l'obligation de gratuité de l'école déjà effective depuis les lois Ferry en 1882 et 1883. De plus, l'obligation d'instruction dès l'école maternelle contribuera à favoriser « l'épanouissement de la personnalité de l'enfant » comme l'indique l'article 29 de la Convention. C'est l'identité pour l'école maternelle qu'appellent de leurs vœux le L'école de « l'épanouissement et du langage », selon les termes du Président de la République et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, lors des Assises de la maternelle, permettra de donner à l'enfant le goût d'apprendre en sollicitant et en développant chez lui l'ensemble des agilités physiques et intellectuelles dans un cadre sécurisant adapté à son âge.

¹⁰Art L. 131-5 du code de l'éducation

1.4 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

La scolarisation des enfants âgés de trois et quatre ans est généralisée au sein des pays de l'OCDE où le taux de scolarisation est supérieur à 90 % ; en outre, dans près de deux tiers des Etats membres, 70 % des enfants sont accueillis dans des structures primaires ou pré-primaires.

Entre zéro et six ans, deux grands modèles d'accueil de la petite enfance se distinguent en Europe. Le premier modèle préscolaire met en avant des objectifs pédagogiques et différencie l'accueil des élèves selon leur âge : avant trois ans, les enfants sont accueillis en crèche, et à partir de trois ans à l'école. C'est le cas de la France, de la Belgique, de l'Italie ou encore du Royaume-Uni. Le second modèle préscolaire s'appuie sur des jardins d'enfants qui accueillent les enfants entre zéro et six ans. Ces structures, parfois payantes, ne mettent en avant aucun objectif d'apprentissage scolaire en particulier mais davantage des objectifs liés à la socialisation et l'épanouissement individuel et collectif des enfants qui y sont inscrits.

Au sein de l'Union européenne, il existe une conviction partagée sur la nécessité d'accueillir et d'instruire les très jeunes enfants. S'il est assez courant de préscolariser les enfants avant l'âge de trois ans dans certains pays (Danemark, Espagne, Finlande et Suède), il convient de noter qu'aucun pays européen n'a rendu obligatoire la scolarisation à trois ans. Le tableau suivant indique pour les pays de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, l'âge à partir duquel l'instruction devient obligatoire.

Age à partir duquel la scolarisation est obligatoire	Pays
4 ans	Luxembourg
5 ans	Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni
6 ans	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Islande, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie
7 ans	Bulgarie, Estonie, Finlande, Lituanie, Suède

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les principes tenant à l'obligation d'instruction sont posés dans la première partie du code de l'éducation, dans le livre I^{er} relatif aux principes généraux de l'éducation, au chapitre I^{er} intitulé « L'obligation scolaire » sous le titre III relatif à l'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

Pour rendre effectif l'abaissement de l'obligation d'instruction à trois ans, il convient en premier lieu de modifier la rédaction des articles L. 131-1 et L. 131-5 du code de l'éducation.

Il convient également de tirer toutes les conséquences de cette évolution sur la rédaction d'autres articles de la première et de la deuxième parties du code, à savoir les articles L. 113-1, L. 132-1, L. 212-5, L. 312-9-2, L. 442-3, L. 442-5-1, L. 442-5-2, l'article L. 452-2 et l'article 58 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer.

Depuis 2011, plusieurs propositions de loi relatives à l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire ont été déposées montrant ainsi l'intérêt du Parlement sur cette question¹¹.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Au-delà de sa portée historique, l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire constitue un levier de justice sociale et de réussite pour tous les élèves. Ainsi, dès la rentrée 2019, l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans permettra de donner un cadre commun qui offrira à tous les élèves les mêmes chances de réussir leur scolarité.

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire répond à un double objectif de réduction des inégalités sociales et de réussite scolaire et personnelle des élèves. En effet, le système éducatif ne corrige qu'à la marge les inégalités cognitives constatées chez les élèves à six ans.

L'obligation d'instruction à trois ans installera sur tout le territoire l'obligation d'assiduité scolaire des enfants issus de tous les milieux afin de lutter contre les inégalités sociales héritées de la naissance. Elle consacrera le rôle pédagogique de l'école maternelle dans l'acquisition des savoirs fondamentaux, et notamment du langage, dès le plus jeune âge. Affirmer ce rôle de l'école maternelle, c'est prévenir le décrochage scolaire et se donner les moyens de diminuer significativement le taux de 20 % d'élèves qui, à la fin du CM2, ne savent pas convenablement lire, écrire ou compter. L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire complète la politique volontaire et exigeante menée par ce Gouvernement en faveur de l'école primaire.

Par ailleurs, la fréquentation accrue de l'école maternelle assurera aussi des bases solides de socialisation pour les plus jeunes :

- les trois années d'école maternelle sont celles où se créent les affects et l'attachement qui permettent à l'enfant de construire son rapport au monde et sa place dans une société démocratique. L'école maternelle est le lieu où l'épanouissement et les apprentissages font alliance réciproque. Elle s'adapte aux possibilités cognitives des élèves et à leurs besoins physiologiques afin de créer les meilleures conditions d'apprentissage. L'école maternelle accueille tous les élèves depuis la petite section

¹¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0452.asp>

<http://www.senat.fr/leg/pp110-447.html>

<http://www.senat.fr/leg/pp110-495.html>

<http://www.senat.fr/leg/pp110-398.html>

durant les vingt-quatre heures d'enseignement hebdomadaires. Les emplois du temps des élèves sont adaptés dans une progression pensée par les équipes enseignantes afin de ménager des temps de repos et des temps d'apprentissage et, ainsi, de garantir une fréquentation assidue de tous les élèves dès trois ans ;

- l'école maternelle est le lieu où se constitue et se structure le lien entre l'institution scolaire et les parents, lien fondamental qui accompagnera l'élève tout au long de sa scolarité. La coopération entre les parents et l'institution scolaire signifie faire œuvre commune pour l'éducation et l'instruction. Il s'agit de prendre en considération les parents, de les associer à la scolarisation de leur enfant, de valoriser leurs apports et d'asseoir leur légitimité au sein de l'école dans un climat de confiance réciproque. L'école maternelle, au premier chef, doit impliquer les parents comme partenaires. Elle est l'occasion de leur permettre de prendre connaissance de son organisation et de son fonctionnement, du déroulement de la scolarité de leur enfant, d'en saisir les enjeux, les étapes, les exigences et les possibilités d'accompagnement. C'est à l'école maternelle que les parents apprennent à devenir parents d'élèves et à trouver leur place au sein de l'institution scolaire

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

La scolarisation des enfants en deçà de trois ans peut être bénéfique pour favoriser la socialisation des jeunes enfants dans certains territoires, notamment les plus défavorisés ou les plus ruraux. Pour autant, les organisations spécifiques qu'elle impose, notamment aux communes, ne permettent pas d'envisager son déploiement sur l'ensemble du territoire national. En effet, la scolarisation des élèves de moins de trois ans implique un accueil spécifique dans des conditions adaptées à leur âge (locaux, formation des personnels communaux).

Si l'instauration des dispositifs dédiés à la scolarisation des moins de trois ans a favorisé localement l'émergence d'une nouvelle réflexion sur les conditions d'une première scolarisation réussie, ils ne sont qu'une modalité parmi d'autres types d'accueil des jeunes enfants. Renforcer les liens avec les structures d'accueil de la petite enfance (crèches, jardins d'enfants) peut favoriser une adaptation progressive à une première scolarisation dès trois ans.

C'est pourquoi le présent projet de loi ne modifie pas les dispositions particulières permettant la scolarisation des enfants dès deux ans dans leur rédaction actuelle prévues à l'article L. 113-1 du code de l'éducation : « *Dans les classes enfantines ou les écoles maternelles, les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans révolus dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge visant leur développement moteur, sensoriel et cognitif. Cet accueil donne lieu à un dialogue avec les familles. Il est organisé en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales*

ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. Dans ces classes et ces écoles, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée ».

3.2 OPTION RETENUE

L'article 2 du projet de loi rend effective l'obligation d'instruction de trois à seize ans en modifiant l'article L. 131-1 du code de l'éducation. Les articles suivants tirent les conséquences de cette règle nouvelle, sauf sur un point : l'enseignement d'une langue vivante étrangère, prévue par l'article L. 312-9-2. Le projet maintient le début de son enseignement en classe de CP.

Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les élèves de l'école maternelle bénéficient d'un éveil à la diversité linguistique, conformément au programme scolaire en vigueur pour l'école maternelle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article 2 du présent projet de loi fixe les nouvelles bornes de l'instruction obligatoire en modifiant la rédaction de l'article L. 131-1 du code de l'éducation

En conséquence, l'article 3 du présent projet de loi harmonise ou simplifie la rédaction d'autres dispositions figurant en première et deuxième parties du code de l'éducation.

Au I, il s'agit notamment :

- d'adapter la rédaction de l'article L. 113-1 portant dispositions particulières permettant la scolarisation des enfants dès deux ans ;
- d'ajuster la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 131-5 pour préciser que l'obligation définie à l'article L. 131-1 s'applique à compter de la rentrée scolaire de l'année civile où l'enfant atteint l'âge de trois ans ;
- d'adapter la rédaction de l'article L. 132-1 pour signifier la gratuité de l'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles ;
- d'introduire un article L. 212-2-1 relatif à l'établissement des écoles maternelles publiques, en cohérence avec l'article L. 212-2 relatif aux écoles élémentaires publiques ;
- de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article L. 312-9-2 relatif à l'enseignement d'une langue vivante étrangère ;
- de modifier la rédaction de l'article L. 442-3 ;
- de modifier les articles L. 442-5-1 et L. 442-5-2 pour inclure les classes maternelles dans la contribution communale obligatoire versée par la commune de résidence pour les élèves du premier degré scolarisés dans un établissement d'enseignement privé sous contrat

d'association situé dans une autre commune et prévoient les modalités de règlement des litiges, le cas échéant ;

- d'adapter la rédaction de l'article L. 452-2 pour étendre à l'enseignement dispensé en école maternelle l'aide apportée aux familles par l'agence pour la scolarisation des élèves dans les établissements d'enseignement français à l'étranger.

Le II procède, en conséquence de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, à une modification formelle de la rédaction de l'article 58 de la loi n° 2017-256 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer permettant de déroger à l'article L. 131-1 à titre expérimental en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

4.2 IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mesure aura un impact sur les jardins d'enfants, qui sont définis juridiquement comme des « établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel » placés sous le contrôle du service de protection maternelle infantile. Ils accueillent aujourd'hui environ 10 000 enfants entre trois et six ans¹².

4.3 IMPACTS BUDGETAIRES

Par rapport à la situation à la rentrée scolaire 2018, l'impact budgétaire global et au niveau national de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire sera, en termes d'élèves accueillis, plus que compensé par la baisse tendancielle des effectifs du préélémentaire jusqu'au moins 2022.

En effet, les effectifs d'élèves âgés de trois à cinq ans supplémentaires à scolariser à partir de 2019 en raison de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire seront, au regard du taux de scolarisation actuel de 98,9%, de l'ordre de 26 000 élèves.

Or, sur la période 2019-2022, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Education nationale estime la baisse tendancielle cumulée des effectifs des enfants âgés de trois à cinq ans en mars 2018 (hors impact de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire) à environ « moins 155 000 élèves » (- 34 700 à la rentrée 2019, - 49 800 en 2020, -41 900 en 2021 et - 28 700 à la rentrée 2022). Les effectifs scolarisés dans l'ensemble de l'enseignement du premier degré (préélémentaire et élémentaire) devraient être également en baisse au cours de chacune de ces années (- 64 000 à la rentrée 2019).

¹²Art L. 2324-1 à L. 2324-4 et R. 2324-16 à R. 2324-48 du code de la santé publique

S'agissant des effectifs de professeurs, si l'impact brut théorique de la scolarisation de 26 000 élèves supplémentaires peut, en retenant le taux d'encadrement moyen actuel, être estimé à environ un millier d'emplois, la baisse démographique concomitante du nombre d'élèves (*cf. supra*) et la répartition de ces mouvements sur un nombre très important de classes limiteront les ouvertures de classes et le besoin réel d'emplois supplémentaires à quelques territoires (en Guyane et à Mayotte notamment).

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire conduira par ailleurs à scolariser davantage d'enfants âgés de trois, quatre ou cinq ans en situation de handicap. L'estimation de leur nombre est particulièrement complexe car elle suppose de connaître, au sein de la population des enfants concernés par la présente mesure, le nombre d'enfants dont le handicap est compatible avec une scolarisation et, parmi ceux-ci, le nombre d'enfants que leurs parents décideront d'inscrire à l'école préélémentaire. En prenant pour hypothèse, illustrative faute de données consolidées, que 10 % des 26 000 élèves supplémentaires résultant du caractère obligatoire de l'instruction à trois ans seraient en situation de handicap, soit un taux dix fois supérieur à celui constaté pour les élèves actuels âgés de trois à cinq ans, de l'ordre de 500 emplois consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap seraient mobilisés pour mettre en œuvre la présente mesure. Comme précédemment, cette estimation doit être minorée au regard de la baisse tendancielle globale des effectifs scolarisés à l'école primaire, parmi lesquels des élèves en situation de handicap nécessitant un accompagnement.

L'impact budgétaire de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire sur les collectivités locales est présenté dans la partie 4.4 *infra* et dans l'étude d'impact relative à l'article 4 du présent projet de loi.

L'impact sur les dépenses de la Sécurité sociale est pris en compte dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Si l'allocation de rentrée scolaire demeure versée à partir de l'âge de six ans, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit le prolongement du bénéfice du complément mode de garde à temps plein jusqu'à l'entrée effective en école maternelle. Actuellement, le complément mode de garde, qui couvre une partie des frais de garde qui sont engagés par les familles pour la garde de leur(s) enfant(s), est diminué de moitié lorsque l'enfant gardé est âgé de trois à six ans. En cohérence avec l'avancée à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, pour permettre aux familles de conserver à coût constant le même mode de garde jusqu'à la scolarisation en maternelle, le Gouvernement propose de prolonger le droit au complément mode de garde à taux plein entre le 3^{ème} anniversaire de l'enfant et son entrée à l'école préélémentaire. Cette évolution représente un gain potentiel de 234 € par mois pour une famille employant un assistant maternel pour la garde de son enfant.

4.4 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire impactera les obligations des communes à compter de la rentrée scolaire 2019 :

- d'une part, s'agissant du recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire, les communes sont tenues d'inclure dans la liste qu'elles dressent en application de l'article L. 131-6 du code de l'éducation tous les enfants âgés d'au moins trois ans ;
- d'autre part, s'agissant de l'enquête des mairies en matière d'instruction dans la famille, conformément à l'article L. 131-10 du code de l'éducation, les communes seront tenues de réaliser à l'égard de tous les enfants instruits dans la famille, âgés désormais d'au moins trois ans, l'enquête visant à établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables de l'enfant et s'il est dans ce cas donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille.

Eu égard aux obligations des communes en matière de participation au financement des écoles primaires publiques (« bâtiments scolaires » et « service des écoles ») fixées par les articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation, l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire constitue pour ces collectivités territoriales une extension de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que *« Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*.

La mise en œuvre du régime de contribution des communes au financement de l'enseignement privé sous contrat avec l'Etat (forfait communal) sera également impacté par le caractère désormais obligatoire de l'instruction dès l'âge de trois ans.

L'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire pourra par ailleurs affecter l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires, dont les régions ont la responsabilité depuis le 1^{er} septembre 2017 (cette dépense est obligatoire en application de l'article L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales).

4.5 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'abaissement de l'obligation d'instruction à trois ans aura un impact sur les services académiques. Ces derniers devront en effet organiser le contrôle pédagogique des enfants âgés de trois à cinq ans instruits dans la famille. Un contrôle annuel devra être organisé pour chaque enfant conformément à l'article L 131-10 du code de l'éducation. Ainsi, des moyens supplémentaires devront être mobilisés pour contrôler cette nouvelle tranche d'âge. En fonction de la prévalence de l'instruction dans la famille pour cette tranche d'âge, le nombre de contrôles supplémentaires pourrait s'élever entre 5 000 et 8 000.

4.6 IMPACTS SOCIAUX

4.6.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire renforce la portée de l'école inclusive en réaffirmant la nécessité d'assurer la scolarisation de tous les élèves en situation de handicap dès le plus jeune âge.

4.6.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'abaissement de l'âge de l'instruction et plus particulièrement l'obligation d'assiduité pourraient entraîner une amélioration du taux d'emploi des femmes.

4.6.3 Impacts sur la jeunesse

En réduisant les inégalités sociales dès le plus jeune âge, l'abaissement de l'âge de l'instruction permettra d'améliorer l'apprentissage des fondamentaux et de lutter contre le décrochage scolaire.

4.7 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les parents d'élèves devront répondre à l'obligation d'instruction en inscrivant leur enfant à l'école. Sur le temps des heures d'enseignement, l'accueil dans d'autres structures d'accueil de la petite enfance ne sera plus possible.

Cette obligation d'instruction aura deux impacts qui devront nécessairement être pris en compte :

- l'assiduité sur la totalité des heures d'enseignement hebdomadaire devra être effective dès la rentrée 2019. Aujourd'hui, on peut constater que dans une certaine proportion, certains élèves ne reviennent pas à l'école après la sieste. Les parents devront être mobilisés sur cette question et les équipes pédagogiques devront réfléchir à des modalités d'accueil qui concilieront les besoins physiologiques d'un jeune enfant et l'exigence cognitive assigné à l'école maternelle.

- Les structures d'accueil de la petite enfance devront elles aussi s'adapter à l'obligation d'instruction à trois ans. D'une part, elles ne pourront plus être une alternative à l'école maternelle sur le temps scolaire ; d'autre part, il sera nécessaire de repenser les modalités d'accueil sur les temps périscolaires. De plus, les liens avec les structures (crèches, jardins d'enfant, assistantes maternelles) qui accueillent les enfants entre zéro et trois ans devront être établis afin de faciliter une première scolarisation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Les éléments constitutifs de la présente étude d'impact ont fait l'objet d'échanges avec les partenaires de l'école, notamment les associations représentatives des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté sur le présent projet de loi le 15 octobre 2018 en application de l'article R.231-1 du code de l'éducation.

Le présent article a été soumis à l'avis du Comité technique ministériel de l'Education nationale le 17 octobre 2018 en application de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

Il a également été soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 novembre 2018 en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les présentes dispositions entreront en vigueur à la rentrée scolaire 2019.

5.2.2 Textes d'application

La mise en œuvre de cet article du projet de loi nécessitera un décret d'application portant modification des dispositions réglementaires portées par les articles afférents du code de l'éducation. Les articles R. 211-1, R. 426-2 et R. 442-44 du même code, s'ils sont modifiés, feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Article n° 4 : Compensation financière de l’instruction obligatoire à trois ans pour les collectivités territoriales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 La création et l’entretien des écoles maternelles et élémentaires publiques relève de la compétence des communes en application des articles L. 212-1 et L. 212-4 du code de l’éducation.

1.1.2 S’agissant des écoles publiques, on distingue traditionnellement la compétence en matière de « bâtiments scolaires » (construction, reconstruction, extension, grosses réparations) de la compétence en matière de « service des écoles » (logement des instituteurs, entretien ou location des bâtiments, acquisition et entretien du mobilier scolaire, chauffage et éclairage des classes, rémunération des personnels de service s’il y a lieu).

Si l’ouverture d’une école maternelle publique n’est actuellement pas obligatoire pour une commune, celle qui a décidé une telle ouverture doit obligatoirement prendre en charge les dépenses liées à cette école. Aujourd’hui on dénombre 45 401 écoles primaires publiques¹³.

1.1.3 S’agissant des 5 476 établissements scolaires privés¹⁴, les communes n’ont d’obligations financières vis-à-vis des écoles préélémentaires sous contrat d’association que si elles ont donné leur accord au contrat liant l’école à l’Etat¹⁵. Pour la commune qui a donné son accord au contrat d’association, l’article L. 442-5 du code de l’éducation dispose que « *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l’enseignement public* ». L’accord de la commune était jusqu’à présent requis car la mise sous contrat concernait des classes préélémentaires dont les élèves ne relevaient pas, en raison de leur âge, de l’instruction obligatoire.

Les dépenses obligatoires couvertes par le forfait communal versé à l’école privée sous contrat correspondent aux dépenses de fonctionnement engagées par la commune pour ses écoles publiques (à l’exception de la pension et de la demi-pension), à l’exclusion de toute

¹³ Dont 14 179 écoles maternelles n’accueillant que des élèves de niveau préélémentaire, 16 925 écoles élémentaires et 14 927 écoles primaires accueillant des élèves de niveau pré élémentaire ou élémentaire (source Repères et références statistiques 2018 sur rentrée 2017)

¹⁴ Dont 154 écoles maternelles n’accueillant que des élèves de niveau préélémentaire, 281 écoles élémentaires et 5041 écoles primaires accueillant des élèves de niveau pré élémentaire ou élémentaire (source Repères et références statistiques 2018 sur rentrée 2017). Dans ces écoles il faut retrancher 725 écoles hors contrat ayant déclaré des effectifs qui représentent 39 324 élèves soit 4,2% des élèves du premier degré dans l’enseignement privé dont 16 629 élèves en niveau préélémentaire soit 5,1% des élèves de ce niveau dans l’enseignement privé.

¹⁵ Art R. 442-44 du code de l’éducation

aide pour l'investissement¹⁶. La contribution financière de la commune ne peut cependant pas excéder le coût moyen par élève de son école maternelle publique.

1.1.4 Les dépenses d'éducation des communes pour les écoles préélémentaires s'élèvent actuellement à 6,125 Mds€ dont 3,939 Mds€ pour les dépenses de personnel, 1,295 Md€ pour les dépenses de fonctionnement et 926 M€, pour l'investissement¹⁷.

Il convient en outre de rappeler que la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales est calculée, pour les communes éligibles aux fractions cible et péréquation de la dotation de solidarité rurale, en fonction du nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune¹⁸. Ainsi, pour la grande majorité des communes, les charges liées à la présence d'enfants âgés de trois à cinq ans sur le territoire de la commune font d'ores et déjà l'objet d'un soutien financier de l'Etat.

1.1.5 L'ensemble des services de l'Etat intervenant aujourd'hui dans la gestion des écoles primaires est décrit au point 4.4. Les cent directions des services départementaux de l'Education nationale interviennent particulièrement dans l'enseignement du premier degré tandis que les préfets signent les mises sous contrat des écoles privées et peuvent être amenés à intervenir dans les questions liées au versement du forfait communal aux écoles privées sous contrat.¹⁹

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le 4^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* ».

Une « extension de compétence » correspond à toute mission nouvelle, rattachable à une compétence déjà assumée par une collectivité territoriale, qui se concrétise soit par l'élargissement de la compétence à une nouvelle catégorie de personnes, soit par l'attribution d'une mission nouvelle qui ne saurait être assimilée à un aménagement de la compétence déjà exercée²⁰.

L'extension de l'instruction obligatoire aux enfants âgés de trois à cinq ans constituant une extension de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, l'Etat est tenu de mettre

¹⁶Art L. 151-3 du code de l'éducation.

¹⁷montant 2016, cf. note d'information DEPP, n° 18.01 de janvier 2018, La dépense d'éducation des collectivités territoriales

¹⁸Art L. 2334-22 du CGCT

¹⁹ Art R. 442-33 et L. 442-5-2 du code de l'éducation notamment

²⁰ Cf. décisions du Conseil constitutionnel n°2004-509 DC du 13 janvier 2005 et n°2010-109 QPC du 25 mars 2011 sur le Fonds national de financement de la protection de l'enfance.

en place un accompagnement financier en faveur des collectivités territoriales concernées par une augmentation de dépenses en résultant.

Ce transfert de ressources est déterminé par la loi, le législateur disposant d'un large pouvoir d'appréciation. Il lui appartient en effet de déterminer le montant des ressources attribuées en veillant à ce qu'elles soient suffisantes pour ne pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales²¹.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à définir les modalités de l'accompagnement financier prévu par l'article 72-2 de la Constitution pour toute extension de compétence. Cet accompagnement financier permettra aux communes qui subiraient une augmentation de leurs dépenses du fait de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de mettre en place cette réforme sans « dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ».

L'application à compter du 1^{er} septembre 2019 de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire se traduira potentiellement (toutes choses égales par ailleurs quant au choix des familles de les instruire à domicile ou de recourir à une école hors contrat) par l'obligation d'accueillir environ 26 000 élèves supplémentaires (dont 3 000 dans l'enseignement privé sous contrat si l'on transpose la répartition public/privé actuelle).

En application des présentes dispositions, les parents concernés devront faire scolariser ou instruire leurs enfants en famille au 1^{er} septembre de l'année de leurs trois ans.

L'abaissement de l'âge de l'instruction ne permettra plus à la commune de choisir d'accueillir ou non les enfants âgés de trois à cinq ans à l'école publique. Sur le plan quantitatif, il convient toutefois de souligner que les communes accueillent avant l'entrée en application de cette mesure la quasi-totalité des enfants concernés (98,9% ; *cf. infra*), pour lesquels les dépenses liées constituent d'ores et déjà des dépenses obligatoires.

Par ailleurs, l'accord de la commune au contrat d'association d'une classe privée préélémentaire ne sera plus une condition de versement du forfait communal puisque les élèves âgés de trois à cinq ans relèveront de la scolarité obligatoire. Pour les communes qui ont d'ores et déjà donné leur accord à un ou plusieurs contrats d'association, les dépenses de fonctionnement liées à ces classes demeureront obligatoires.

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire constitue donc une extension de la compétence scolaire du bloc communal au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

²¹ Cf. décisions du Conseil constitutionnel n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 et n°2011-144 QPC relative à la prestation de compensation du handicap.

Cependant, les prévisions d'évolutions démographiques des prochaines années font apparaître une tendance marquée à la baisse aussi bien pour la population des enfants âgés de trois à cinq ans (moins 34 700 à la rentrée 2019, moins 49 800 à la rentrée 2020) que pour l'ensemble de la population des élèves du premier degré (moins 64 000 à la rentrée 2019)²².

Cette évolution démographique globale entraînera mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, une diminution significative, des dépenses obligatoires du bloc communal (y compris impact de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire). Des disparités locales pourraient toutefois conduire certaines communes à devoir engager des dépenses obligatoires supplémentaires pour l'enseignement préélémentaire, soit au titre du financement d'écoles publiques, soit au titre du versement du forfait communal dès lors qu'elles n'auraient pas donné leur accord au contrat d'association d'une école privée.

Il convient donc, dans cette hypothèse, que le législateur prévoie un dispositif d'accompagnement des collectivités concernées en application des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution précité.

Le présent article prévoit que les communes qui connaîtront, du fait de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire, une augmentation effective de leurs dépenses obligatoires consenties, au titre de l'année scolaire 2019-2020 (année scolaire d'entrée en vigueur de l'extension de l'instruction obligatoire), pour l'application des dispositions des articles L. 212-4, L.212-5 et L. 442-5 du code de l'éducation, pourront se voir verser les ressources financières correspondantes.

S'agissant, d'une part, des dépenses d'investissement qui seraient occasionnées par l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire, celles-ci pourront être inscrites parmi les dépenses prioritaires que les préfets peuvent subventionner dans le cadre de la dotation de soutien à l'investissement local, de la dotation politique de la ville et de la dotation d'équipement des territoires ruraux. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un dispositif d'accompagnement supplémentaire spécifique à cette catégorie de dépenses.

S'agissant, d'autre part, des dépenses de fonctionnement nouvelles résultant de l'accueil d'un plus grand nombre d'élèves en 2019-2020 qu'en 2018-2019 ou du versement du forfait communal, il est préconisé d'offrir un accompagnement financier ouvert aux communes qui auront à supporter effectivement ces hausses de dépenses, calculé à partir des données que les communes présenteront aux services du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

²² Note d'information DEPP, n° 18.04 de mars 2018, Prévisions d'effectifs du premier degré : la baisse des effectifs amorcée en 2017 devrait se poursuivre jusqu'en 2022, MEN.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Abaisser l'âge de l'instruction obligatoire sans création du service public lié aurait mis les conséquences financières de la réforme à la charge unique des familles. Ce n'est pas l'option qui a été retenue.

3.2 OPTION RETENUE

L'éventuelle augmentation, entre les années scolaires 2018-2019 et 2019-2020, du nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement préélémentaire entre trois et cinq ans dans chaque commune fera l'objet, lorsqu'il en résultera une augmentation de dépenses globales au titre des écoles primaires, d'une attribution de ressources dédiée tant en ce qui concerne les dépenses d'investissement (dans le cadre des dotations existantes) qu'en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (via un dispositif dédié).

Dans ce cadre, seules les augmentations de dépenses résultant de la généralisation de l'extension de la scolarisation sur cette tranche d'âge seront susceptibles d'ouvrir droit à un accompagnement financier, conformément à l'article 72-2 de la Constitution précité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

L'impact macro-économique du présent article devrait être équivalent à son impact budgétaire sur l'ensemble des administrations publiques, qui peut être estimé à environ 100 M€ pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement supplémentaires des communes susceptibles d'être accompagnées par l'Etat.

4.2 IMPACTS BUDGETAIRES

L'impact budgétaire de l'accompagnement des dépenses d'investissement susceptibles d'être exposées par les communes ne peut être mesuré à ce stade eu égard à la diversité des situations locales en matière de bâti scolaire notamment. Il importe toutefois de relever qu'il devrait revêtir un caractère circonscrit en raison de la baisse démographique marquée de la population des enfants âgés de trois à cinq ans au cours des prochaines années.

Les dépenses d'investissement qui seraient occasionnées par l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire pourront être inscrites parmi les dépenses prioritaires que le représentant de l'Etat dans le département peut subventionner dans le cadre de la dotation de

soutien à l'investissement local, de la dotation politique de la ville et de la dotation d'équipement des territoires ruraux. Il convient à cet égard de préciser que l'Etat accompagne d'ores et déjà les communes de Guyane et de Mayotte dans l'exercice de leur compétence en matière de constructions scolaires du premier degré afin de tenir compte de la très forte croissance démographique que connaissent ces deux territoires. Les ressources mobilisées dans ce cadre par le ministère des outre-mer connaissent une forte augmentation à partir de 2018, avec une hausse de 50 % en Guyane et un doublement à Mayotte par rapport aux années antérieures.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'impact budgétaire total de la mesure d'accompagnement des communes par l'Etat est actuellement estimé à 100 M€. Reposant sur les analyses *infra*, cette évaluation devra être affinée dans le cadre de l'identification des communes concernées et des montants effectifs à verser.

En retenant l'estimation de 23 000 élèves de trois à cinq ans supplémentaires scolarisés dans l'enseignement public à la rentrée scolaire 2019, l'impact prévisionnel pour les dépenses des communes est complexe à déterminer dans la mesure où, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes²³, les engagements financiers des communes pour leurs écoles sont variables selon les territoires.

Les dépenses globales des communes pour l'école préélémentaire, qui s'élèvent à plus de 6 milliards d'euros en 2016²⁴ doivent en outre être minorées des dépenses d'investissement, variables et dont une partie est déjà prise en charge par l'Etat ou fait l'objet de dotations dédiées.

Compte tenu des prévisions démographiques exposées *supra*, le surcoût brut des dépenses de fonctionnement induites au niveau national par la hausse de la scolarisation des enfants âgés de trois à cinq ans résultant de l'extension de l'instruction obligatoire pourrait donc être plus que compensé par la baisse de la démographie pour l'ensemble du premier degré. Toutefois, ce raisonnement au niveau national ne se vérifiera pas sur certains territoires, comme par exemple Mayotte et la Guyane, et dans certaines communes en hausse - ou moindre baisse - démographique, ou encore connaissant actuellement un faible taux de scolarisation à trois ans.

Le coût évaluatif théorique de fonctionnement pour les écoles publiques peut à ce stade être estimé à 50 M€. Ce montant devra être affiné après prise en compte des situations spécifiques de chaque commune.

Pour l'enseignement privé, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans les deux rapports de 2008 et de 2018 précités, la situation est extrêmement diversifiée, reflétant les situations disparates des communes vis-à-vis des écoles publiques.

²³Rapport de la Cour des comptes *Les communes et l'école de la République (2008)* et rapport de septembre 2018 de la Cour des comptes sur La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

²⁴ Note d'information DEPP, n° 18.01 de janvier 2018, Dépense d'éducation des collectivités territoriales, MEN.

Les données résultant d'une étude réalisée par le secrétariat général de l'enseignement catholique, responsable du réseau d'établissements privés sous contrat le plus implanté, portant sur 1 385 écoles (sur un total de 4 359, soit 31,7 %) permettent de constater :

- un montant total du forfait payé en maternelle de 71,7 M€ pour 68 252 élèves, soit un coût théorique pour les dépenses de fonctionnement (hors personnels pris en charge par l'Etat) de 1 050 € ; il s'agit d'un coût évaluatif résultant d'un échantillon partiel à affiner selon les territoires ;
- 12 531 élèves de maternelle qui sont résidents de communes n'émergeant à aucun forfait, ce qui représente un montant total de 13,16 M€.

Par extrapolation, le coût de l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire pourrait atteindre entre 40 et 50 M€ pour l'enseignement privé.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les communes devront adresser à l'Etat un dossier de demande d'accompagnement financier.

L'impact financier sera neutre avec, temporairement, un décalage de trésorerie entre les dépenses engagées par les communes en année N et le versement, après instruction, de l'accompagnement. Celui-ci constituera une dotation pérenne.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'ÉTAT

Types et nombre de structures déconcentrées de l'État concernées

Structures	Types	Nombre
Directions interrégionales	Régions académiques	17
Services régionaux	Services académiques	26 académies métropolitaines et 4 académies d'Outre-mer
Services départementaux	Directions des services départementaux de l'Education nationale Services préfectoraux	100

Les demandes d'accompagnement déposées par les communes pour les dépenses de fonctionnement seront instruites par les services académiques départementaux. A l'issue de cette instruction, l'attribution de l'accompagnement à chaque commune éligible sera décidée par le préfet de département, qui bénéficie d'une vision globale de la relation financière avec les communes, notamment en matière d'attribution de dotations d'investissement.

Pour les demandes des communes en matière d'investissement, l'instruction sera réalisée par les préfets.

L'instruction des dossiers de demande ne s'effectuera qu'une seule année (2020-2021).

5. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION

Le Conseil national d'évaluation des normes a rendu son avis sur cet article lors de sa séance du 8 novembre 2018 en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

L'instruction des demandes d'accompagnement formulées par les communes aura lieu au cours de l'année civile 2020, au vu des coûts exposés pour l'année scolaire 2019-2020 par les communes.

Les premiers versements s'y rapportant ne devraient donc majoritairement intervenir qu'à compter du début de l'exercice 2021.

5.2.2 Application dans l'espace

La présente mesure sera applicable dans les 26 académies métropolitaines et 4 académies d'outre-mer.

5.2.3 Textes d'application

La présente mesure appelle la rédaction d'un décret en Conseil d'Etat pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'un arrêté fixant le modèle de demande de financement et circulaire d'application pour les dépenses d'investissement.

CHAPITRE III – LE RENFORCEMENT DU CONTROLE DE L’INSTRUCTION DISPENSEE DANS LA FAMILLE

Article n° 5 : Contrôle de l’instruction dans la famille

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 L’instruction dans la famille concerne une proportion minimale d’enfants : au cours de l’année scolaire 2016-2017, 30 139 enfants étaient ainsi instruits dans la famille, soit environ 0,36 % des enfants soumis à l’obligation scolaire. Néanmoins, le nombre d’enfants instruits dans la famille connaît une augmentation significative depuis l’année 2014-2015 (+ 21,15 %), notamment le nombre d’enfants déclarés instruits dans la famille en dehors d’une inscription réglementée au CNED (+ 41,5 %).

53,9 % des enfants instruits dans la famille sont inscrits au CNED en classe à inscription réglementée (inscription après avis favorable de l’inspecteur d’académie - directeur académique des services de l’éducation nationale), soit 16 247 enfants. 46,1 % sont instruits dans la famille en dehors d’une inscription réglementée au CNED, soit 13 892 enfants.

1.1.2 L’article L. 131-10 du code de l’éducation prévoit que l’autorité de l’Etat compétente en matière d’éducation doit, au moins une fois par an, à partir du troisième mois suivant la déclaration d’instruction par la famille, faire vérifier que l’enseignement assuré est conforme au droit de l’enfant à l’instruction tel que défini à l’article L. 131-1-1 du même code. Ce contrôle peut notamment avoir lieu au domicile des parents de l’enfant.

Conformément aux dispositions de l’article R. 222-24-1 du code de l’éducation, l’inspecteur d’académie-directeur académique des services de l’éducation nationale, agissant par délégation du recteur d’académie, est l’autorité de l’Etat compétente en matière d’éducation pour l’application de l’article L. 131-10 du code.

Pour les enfants relevant du niveau primaire, l’inspecteur d’académie-directeur académique des services de l’éducation nationale procède au contrôle ou désigne à cette fin un inspecteur de l’éducation nationale. Pour les enfants relevant du niveau secondaire, l’inspecteur d’académie-directeur académique des services de l’éducation nationale saisit le recteur d’académie pour qu’il désigne des membres des corps d’inspection.

Lorsque les personnes responsables de l’enfant sont averties que les résultats du premier contrôle pédagogique sont jugés insuffisants, elles sont informées du délai au terme duquel un second contrôle est prévu. Si les résultats du second contrôle sont toujours insuffisants, les parents sont mis en demeure par l’inspecteur d’académie-directeur académique des services de

l'éducation nationale d'inscrire l'enfant, dans les quinze jours qui suivent la notification, dans un établissement d'enseignement public selon les règles habituelles d'inscription et d'affectation ou dans un établissement d'enseignement privé de leur choix.

Lorsque les personnes responsables d'un enfant, mises en demeure de scolariser leur enfant, refusent délibérément, sans excuse valable, de l'inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, elles s'exposent à une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (article 227-17-1 du code pénal). Dans cette situation, il appartient à l'inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale de signaler les faits au procureur de la République en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale qui « fait obligation à tout fonctionnaire d'aviser sans délai le procureur de la République de tout crime ou délit dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions ». En 2016-2017, 25 mises en demeure de scolarisation, non satisfaites suite à un second contrôle dont les résultats sont insuffisants, ont donné lieu à une saisine du procureur de la République.

L'enquête réalisée au titre de l'année scolaire 2016-2017 révèle un certain nombre de difficultés dans l'application des textes législatifs relatifs au contrôle de l'instruction dans la famille.

Seuls deux tiers des enfants instruits dans la famille en dehors d'une inscription réglementée au CNED (63,6 %) ont été effectivement contrôlés pendant l'année scolaire 2016-2017. Ce chiffre s'explique notamment par les difficultés rencontrées lors de l'organisation et du déroulement des contrôles :

- demande des familles de différer le contrôle à une autre date sans parvenir à un accord avec les services de l'éducation nationale ;
- absence de la famille à la date prévue pour le contrôle ;
- refus d'une évaluation de l'enfant ;
- détermination du lieu du contrôle.

Il apparaît primordial, dans l'intérêt de l'enfant, de connaître le milieu où ce dernier évolue ainsi que le cadre dans lequel est dispensée son instruction. C'est pourquoi le contrôle pédagogique des enfants qui reçoivent l'instruction dans la famille doit se dérouler prioritairement au domicile familial. Par ailleurs, l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire prévu par ce projet de loi rend obligatoire le contrôle de l'instruction dans la famille des élèves âgés de trois à cinq ans. Pour ces enfants, le contrôle au domicile familial semble particulièrement adapté aux spécificités de leur tranche d'âge.

En outre, certaines familles refusent de se rendre dans les lieux déterminés par l'administration, lorsqu'il ne s'agit pas de leur domicile, en s'appuyant sur le terme « notamment » employé par l'actuel article L. 131-10 du code de l'éducation. Or, comme l'a confirmé la cour administrative d'appel de Paris²⁵, le législateur a permis, par cette disposition, que ce contrôle ne se déroule pas exclusivement au domicile familial. Il peut en effet être

²⁵CAA Paris, 18 décembre 2007, n° 07PA01764.

opportun de ne pas circonscrire le lieu du contrôle au seul domicile de la famille afin de permettre à l'administration de choisir un lieu qui pourra assurer plus de sérénité et d'efficacité au contrôle dans le cas notamment où le comportement des parents révélerait des tentatives de faire obstacle au bon déroulement du contrôle.

Face à un refus des parents de soumettre leur enfant au contrôle, l'article L. 131-9 du code de l'éducation prévoit que l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale saisit le procureur de la République des faits constitutifs d'infraction aux dispositions du chapitre dans lequel figure l'article L. 131-10 du même code.

Cette solution n'est pas satisfaisante car elle ne présente aucune garantie que l'enfant n'aura pas été privé d'instruction le temps d'une procédure dont les délais peuvent être longs (ouverture d'une enquête par le procureur et, le cas échéant, poursuites et condamnation). L'autorité académique se trouve donc démunie face à une telle situation dès lors que le code de l'éducation ne prévoit pas aujourd'hui les conséquences qui doivent être tirées d'un tel refus de contrôle.

La mission « flash » sur la déscolarisation, dont les conclusions ont été présentées le 18 juillet 2018 en commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale par les députées Anne Brugnera et George Pau-Langevin, a également souligné un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre des procédures de contrôle des enfants instruits dans la famille et formulé plusieurs propositions, et notamment une meilleure structuration du contrôle des enfants instruits dans la famille.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

La décision n° 77-87 DC du Conseil constitutionnel du 23 novembre 1977 rappelle que le principe de la liberté de l'enseignement « *constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 et auxquels la Constitution de 1958 a conféré valeur constitutionnelle* ».

Toutefois, cette liberté doit s'exercer dans le respect du droit de l'enfant à l'instruction, consacré par le Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction ».

Le droit des parents de choisir le mode d'instruction de leur enfant doit ainsi se concilier avec le droit à l'éducation reconnu à l'enfant lui-même que l'État a le devoir de préserver.

1.3 CADRE CONVENTIONNEL

La France est tenue de garantir tant la liberté de l'enseignement que le droit de l'enfant à l'instruction compte tenu des conventions internationales auxquelles elle est partie. Ainsi, le droit de l'enfant à l'instruction est garanti par l'article 26 de la Déclaration universelle des

droits de l'homme (Nations Unies, Paris, 10 décembre 1948) et par les articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant (Nations Unies, New York, 20 novembre 1989).

Il est donc de la responsabilité de l'État de veiller à ce que chaque enfant en âge d'instruction obligatoire présent sur le territoire national bénéficie du droit à l'éducation que lui reconnaissent les traités internationaux ainsi que la Constitution et la loi françaises, que cet enfant soit inscrit dans un établissement d'enseignement public ou privé ou qu'il soit instruit dans sa famille.

1.4 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Les pays où l'instruction à domicile est la plus répandue sont les Etats-Unis (2 millions d'enfants), l'Afrique du Sud (150.000), le Canada (90.000), la Russie (80.000) et l'Australie (40.000). Dans la majorité des pays, l'instruction à domicile connaît une croissance constante.

On distingue quatre types de configurations :

- l'instruction à domicile est autorisée uniquement au niveau primaire : République tchèque, Slovaquie ;
- l'instruction à domicile est autorisée au niveau primaire et dans le premier cycle du secondaire : Autriche, Islande, Norvège, Suède ;
- l'instruction à domicile est autorisée aux niveaux primaire et secondaire : Angleterre, Belgique, Danemark, Ecosse, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, fédération de Russie ;
- l'instruction à domicile est interdite : Allemagne, Brésil, Chili, Corée, Espagne, Grèce, Indonésie, Japon, Mexique.

Certains pays ont adopté un cadre restrictif : en Estonie, l'instruction à domicile est autorisée uniquement pour des raisons médicales ; aux Pays-Bas, seulement pour des raisons religieuses et/ou philosophiques.

D'autres Etats ont opté pour un contrôle étatique de l'apprentissage : en Autriche, en Norvège et en Suède, les parents doivent s'enregistrer auprès des autorités municipales. En Belgique et au Danemark, les parents doivent fournir un rapport annuel aux autorités éducatives et celles-ci réalisent des inspections.

Enfin, les pouvoirs publics soutiennent financièrement la pratique de l'instruction à domicile au Canada, en Estonie, en Hongrie et en Slovaquie.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 131-10 du code de l'éducation définit actuellement le lieu du contrôle pédagogique de l'instruction dans la famille et précise les conditions dans lesquelles l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation peut mettre en demeure les parents d'inscrire leur enfant dans un établissement public ou privé. La modification de ces dispositions impose donc de modifier la loi.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à renforcer et améliorer l'effectivité du contrôle de l'instruction dans la famille.

Il s'agit tout d'abord de clarifier les règles d'organisation du contrôle pédagogique en prévoyant, d'une part, que le contrôle se déroule en principe au domicile où l'enfant est instruit, selon des modalités déterminées par la seule autorité académique et, d'autre part, en distinguant les étapes du premier et du second contrôles.

Il s'agit également de garantir une bonne information des personnes responsables de l'enfant quant à l'objet et aux modalités des contrôles qui seront conduits par l'autorité académique, et ce, dès qu'elles ont déclaré au maire de la commune et à l'autorité académique leur décision de lui faire donner l'instruction dans la famille, conformément aux prescriptions de l'article L. 131-5 du code de l'éducation.

Dans le cas d'un contrôle dont les résultats sont insuffisants ou d'un refus de contrôle, les personnes responsables de l'enfant sont également informées des sanctions dont, en application de l'article 227-17-1 du code pénal, elles peuvent faire l'objet au terme de la procédure, si elles ne respectent pas la mise en demeure de scolariser l'enfant dans un établissement public ou privé d'enseignement susceptible de leur être adressée après que les résultats d'un second contrôle ont été jugés insuffisants ou après qu'elles se sont opposées par deux fois au contrôle sans motif légitime.

Sont par ailleurs précisées les sanctions en cas de refus réitéré du contrôle annuel obligatoire : il est désormais expressément prévu que l'autorité académique peut mettre en demeure les personnes responsables de l'enfant qui refusent deux fois de suite, sans motif légitime, de soumettre ce dernier à la vérification annuelle de l'instruction qui lui est donnée de l'inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition modifiera la rédaction de l'article L. 131-10 du code de l'éducation afin de :

- préciser que le contrôle se déroule en principe au domicile où l'enfant est instruit selon des modalités fixées par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation ;
- harmoniser les dispositions de cet article par rapport au libellé du socle commun en introduisant les termes de « compétences » et « culture » ;
- permettre à l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale de mettre en demeure les personnes responsables de l'enfant d'inscrire ce dernier dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé si elles refusent deux fois de suite, sans motif légitime, de le soumettre au contrôle pédagogique selon la même procédure que celle prévue en cas de résultats insuffisants constatés lors du second contrôle.

3.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les enfants soumis à l'obligation scolaire qui reçoivent l'instruction dans leur famille, y compris dans le cadre d'une inscription dans un établissement d'enseignement à distance, sont dès la première année, et tous les deux ans, l'objet d'une enquête de la mairie compétente. Elle vise à établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables de l'enfant et s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. La mesure proposée ne modifie pas le droit existant sur ce point et n'aura par conséquent pas d'impact sur les collectivités territoriales.

3.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure envisagée a pour objet d'améliorer l'effectivité des contrôles des inspecteurs. Elle permettra de faciliter la mise en œuvre des contrôles par les services de l'éducation nationale en clarifiant les modalités de leur organisation, notamment en précisant que le contrôle a lieu en principe au domicile des personnes responsables de l'enfant selon des modalités fixées par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation.

Cette mesure renforce également les prérogatives de l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale qui pourra mettre en demeure de scolariser l'enfant en cas d'opposition des parents au déroulement du contrôle pédagogique. La sanction mise en place en cas de refus réitéré du contrôle pourra également avoir un effet dissuasif sur les demandes de report des contrôles de la part des familles au motif d'indisponibilité qui

conduisent actuellement à des contrôles tardifs dans l'année voire à des refus ou des absences de contrôle.

3.4 IMPACTS SOCIAUX

La mesure proposée aura un impact en faveur du droit à l'éducation de l'enfant que l'Etat a le devoir de préserver. En renforçant le contrôle des enfants instruits dans la famille, ces dispositions participent directement au renforcement de la protection de la jeunesse.

3.5 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure projetée par le Gouvernement aura un impact sur les personnes responsables des enfants instruits dans la famille qui contreviennent à l'obligation légale de soumettre leur enfant au contrôle prescrit par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation. Les parents qui refusent deux fois de suite, sans motif légitime, de soumettre leur enfant à la vérification annuelle que l'enseignement qu'il reçoit est conforme au droit de l'enfant à l'instruction peuvent être mis en demeure de l'inscrire dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé, selon la même procédure que celle prévue en cas de résultats insuffisants du second contrôle.

Les dispositions prévues par l'article 227-27-1 du code pénal, rappelées par l'article L. 131-11 du code de l'éducation, qui permettent de réprimer pénalement le fait par les parents d'un enfant de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation seront également applicables dans cette hypothèse.

4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté sur le présent projet de loi le 15 octobre 2018 en application de l'article R.231-1 du code de l'éducation.

Le présent article a également été soumis au Comité technique ministériel de l'Education nationale en application de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat qui a rendu un avis le 17 octobre 2018.

Il a également été soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales lequel a rendu son avis le 8 novembre 2018.

4.2 MODALITES D'APPLICATION

La mesure sera applicable dès la rentrée scolaire 2019.

TITRE II – INNOVER POUR S’ADAPTER AUX BESOINS DES TERRITOIRES

CHAPITRE I – L’ENRICHISSEMENT DE L’OFFRE DE FORMATION ET L’ADAPTATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES AUX REALITES LOCALES

Article n° 6: Etablissements publics locaux d’enseignement international

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1. Le dispositif actuel des sections binationales et internationales

Les sections binationales et internationales implantées au sein des établissements d’enseignement scolaire sont ouvertes sur autorisation du ministre en charge de l’éducation nationale sur demande du recteur d’académie. La liste de ces sections est publiée par arrêté.

Les sections binationales, implantées uniquement au sein des lycées, permettent aux lycéens français de renforcer leurs compétences et leurs connaissances dans la langue et la culture du pays partenaire à travers un certain nombre d’aménagements concertés avec ce pays. Les élèves y suivent un parcours de formation spécifique aboutissant à la délivrance du baccalauréat et du diplôme équivalent dans le pays partenaire (Abitur en Allemagne, Bachiller en Espagne, Esame di Stato en Italie). Aux sections binationales installées dans les lycées en France et dans les établissements d’enseignement français à l’étranger répondent des sections binationales de langue française dans chacun des pays partenaires. Les sections binationales sont ouvertes à partir de la classe de seconde. L’affectation des élèves est prononcée par l’inspecteur d’académie - directeur des services de l’éducation nationale, après avoir pris connaissance de la liste ordonnée établie au préalable par le proviseur du lycée d’accueil.

Les sections internationales sont implantées au sein des écoles, des collèges et des lycées d’enseignement général, public ou privé sous contrat, en France et dans le réseau d’enseignement français à l’étranger, dans 17 langues différentes. Elles sont créées dans le cadre d’un accord avec un pays partenaire qui peut mettre à disposition des enseignants et accordent une large place à la langue et au système éducatif du pays partenaire (programmes, sujets d’examen, méthodes pédagogiques). Ces sections offrent la possibilité aux élèves de se

présenter à l'option internationale du diplôme national du brevet et du baccalauréat. Les sections internationales scolarisent ensemble des enfants de familles étrangères installées en France, des enfants binationaux, des enfants français ayant effectué une partie de leur scolarité dans un pays où est parlée la langue de la section ou, plus généralement, attestant d'un niveau suffisant dans cette langue. L'admission en section internationale est prononcée par l'inspecteur d'académie - directeur des services de l'éducation nationale, sur proposition du directeur d'école ou du chef d'établissement qui auront au préalable vérifié l'aptitude des élèves à suivre les enseignements dispensés dans la section.

Aujourd'hui, seule l'École européenne de Strasbourg bénéficie de dispositions spécifiques *ad hoc*, inscrites dans le code de l'éducation aux articles L. 421-19-1 et suivants. Cet établissement, constitué de classes maternelles, élémentaires et du second degré, dispense les enseignements, au sein de trois sections linguistiques (allemande, anglaise et française) conduisant à la délivrance du baccalauréat européen.

1.1.2. Un dispositif insuffisant au regard de nouveaux projets plus ambitieux

Ce cadre ne permet pas à lui seul de créer des établissements répondant à l'impératif de cohésion à la fois au plan de la pédagogie et de l'organisation. Plusieurs projets en gestation, issus d'initiatives territoriales, plaident pour un cadre juridique adapté à des établissements d'enseignements internationaux :

- afin d'accompagner le transfert dans le quartier d'affaires de la Défense (92) de l'Autorité bancaire européenne, actuellement implantée à Londres, l'école européenne agréée de Paris la Défense, implantée au sein du lycée Lucie Aubrac de Courbevoie, ouvrira ses portes à la rentrée 2019. Le dossier de création de l'école est actuellement en cours d'instruction par le Conseil supérieur des écoles européennes.
- Une seconde école européenne agréée sera également ouverte à la rentrée 2019 au sein du lycée international Montebello de Lille. En effet, la proximité avec Bruxelles, siège de plusieurs institutions européennes, et de Valenciennes, siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA), place la ville de Lille au rang de capitale européenne. Le dossier de création de l'école a reçu un vote unanime du Conseil supérieur des Écoles Européennes en décembre 2017 et en avril 2018.
- La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône et la ville de Marseille portent également un projet de création de la cité scolaire internationale de Marseille.

Par ailleurs, pour faire face à l'insuffisance de l'offre éducative européenne et internationale adaptée, des établissements ont été progressivement créés par dérogation *de facto* au cadre réglementaire, tel le lycée international de Saint-Germain-en-Laye.

1.2 CADRE CONVENTIONNEL

Différents accords en matière d'éducation lient le gouvernement de la République française et des gouvernements étrangers :

- Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la double délivrance du diplôme du baccalauréat et du diplôme de *l'Esame di Stato*, signé à Rome le 24 février 2009 ;
- Accord sur l'établissement de l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER, conclu à Paris le 21 novembre 2006 ;
- Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la double délivrance du diplôme du baccalauréat et du diplôme du *Bachiller*, signé à Paris le 10 janvier 2008 ;
- Accord entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la délivrance simultanée du baccalauréat et de la *Allgemeine Hochschulreife* allemande, signé à Mulhouse le 31 mai 1994 ;
- Accord relatif à la modification de l'annexe au statut de l'École européenne portant règlement du baccalauréat européen, signé à Luxembourg le 11 avril 1984.

La création des établissements publics locaux d'enseignement international, regroupant primaire et secondaire, facilitera la mise en œuvre des conventions internationales précitées.

1.3 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Si l'analyse du paysage scolaire international ne fait pas état d'établissements regroupant l'ensemble des classes des premier et second degrés, en revanche certains pays européens ont mis en place, depuis plusieurs décennies, une structure unique regroupant l'école primaire et le premier cycle du secondaire au sens français du terme. C'est le cas de certains pays scandinaves adoptant ce modèle « intégrateur » de l'« école de base » (Grunskola en Suède, Peruskoulu en Finlande). Encore récemment, l'Italie a pu constituer des établissements réunissant plusieurs niveaux d'enseignement (Institucomprensivi) allant de l'école maternelle jusqu'à la fin du collège sous la responsabilité d'un même chef d'établissement.

Les Ecoles européennes sont des établissements d'enseignement officiel créés conjointement par l'Union européenne et les Gouvernements des Etats membres. Elles jouissent d'un statut juridique d'établissement public dans chacun de ces Etats. La vocation des Ecoles européennes est de dispenser un enseignement multilingue et multiculturel à des enfants des cycles maternel, élémentaire et secondaire. Il existe actuellement treize Ecoles européennes (Alicante, Bergen, Bruxelles I; II, III et IV, Francfort, Karlsruhe, Luxembourg I et II, Mol, Munich et Varese) réparties dans six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Elles accueillent plus de 27000 élèves.

Enfin, les établissements d'enseignement internationaux dans les autres pays européens, à l'exception des établissements du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (93 établissements dont 22 établissements en gestion directe, 32 établissements conventionnés avec l'AEFE et 39 établissements homologués partenaires, répartis dans 37 pays où sont parlées environ 31 langues et scolarisant près de 50 000 élèves de la maternelle à terminale) sont des organismes de droit privé.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif actuel des sections binationales et internationales ne permet pas de répondre entièrement au développement d'établissements répondant aux objectifs poursuivis.

En effet, si les collèges et les lycées constituent des établissements publics locaux d'enseignement disposant de la personnalité morale auxquels est notamment adossé un budget, il n'en va pas de même des écoles. Celles-ci ne disposent pas de statut juridique propre. En particulier, les écoles maternelles, élémentaires ou primaires sont dirigées par un directeur d'école qui ne dispose pas des mêmes prérogatives, notamment hiérarchiques et budgétaires, que les chefs d'établissements du second degré. Cette séparation des écoles, collèges et lycées ne permet pas une gestion unifiée garante d'un projet éducatif dédié.

Par ailleurs, pour les familles, la continuité pédagogique est un gage de cohérence d'un parcours spécifique.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux projets actuellement à l'étude (écoles européennes agréées de Lille et de Paris La Défense et cité scolaire internationale de Marseille) plaident pour la création d'un cadre juridique adapté pour des établissements d'enseignements internationaux.

Enfin, les dispositions législatives actuelles relatives aux établissements internationaux concernent la seule École européenne de Strasbourg ce qui implique que toute nouvelle école européenne ou internationale doit faire l'objet de nouvelles dispositions législatives.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la création de catégories d'établissements publics relève du législateur. Par suite, sous réserve des règles éventuellement fixées par le législateur lors de la création d'une catégorie d'établissements publics, les dispositions instituant et régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence réglementaire. Doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue. Relèvent en revanche du législateur, lorsque l'établissement n'est susceptible de relever d'aucune catégorie existante, les règles constitutives de cet établissement, en particulier pour la détermination des organes dirigeants, pour les conditions de leur désignation et pour les catégories de personnes représentées en

leur sein. Relève en outre de la compétence du législateur la création d'un établissement public qui, bien que se rattachant à une catégorie existante, comporte des règles constitutives qui s'écartent de celles applicables à cette catégorie.

En l'espèce, l'établissement public local d'enseignement international qui sera créé ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà un autre établissement créé par la loi, l'établissement public local d'enseignement, dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui a une spécialité analogue.

Toutefois, cet établissement public ne peut être créé que par une loi dans la mesure où ses règles constitutives s'écartent sur plusieurs points, notamment la nécessité d'une convention constitutive signée par les collectivités parties prenantes à la création de l'établissement qui arrête la composition du conseil d'administration et l'élargissement du champ de compétences du conseil d'administration et du chef d'établissement au premier degré, des règles constitutives de la catégorie d'établissements publics à laquelle il appartient.

Il s'agit donc de substituer aux seules dispositions législatives afférentes à l'École européenne de Strasbourg un dispositif législatif offrant un cadre juridique commun aux établissements publics locaux d'enseignement international préparant aux diplômes binationaux ou internationaux, mais aussi au baccalauréat européen.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La création d'un établissement public local d'enseignement international constitue un levier majeur d'attractivité économique, nationale et territoriale. La stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur prévoit le développement d'un enseignement international de qualité pour renforcer l'attractivité du territoire.

Dans la continuité du plan présenté par le Premier ministre le 11 juillet 2017 pour renforcer l'attractivité française, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse souhaite accompagner le développement d'un enseignement international de qualité sur l'ensemble du territoire. Ce plan prévoit ainsi l'ouverture de 1 000 nouvelles places dans les sections internationales de l'école au lycée.

Le format retenu vise à laisser aux collectivités territoriales l'initiative de la création d'un établissement public local d'enseignement international, contrairement au dispositif actuel des sections binationales et internationales, et à offrir un cadre flexible, au travers de la convention constitutive entre les collectivités territoriales, susceptible d'aménagements afin de correspondre au plus près au contexte et aux enjeux socio-économiques locaux.

Par ailleurs, le niveau des élèves français en langues étrangères est un facteur important de la stratégie de rééquilibrage de la balance commerciale et du dynamisme des exportations des entreprises françaises, en particulier des petites et moyennes entreprises. L'assurance d'un parcours de formation linguistique continu, compte tenu de son caractère attractif auprès des

élèves français et des familles installées en France pour des raisons professionnelles, constitue un levier important pour renforcer la compétitivité économique de la France.

Sur le plan pédagogique, la création des établissements publics locaux d'enseignement international permettra de mieux valoriser des parcours d'excellence orientés vers l'international. Par ailleurs, ce nouveau cadre vise, d'une part, à faciliter l'accueil et l'intégration d'élèves étrangers dans le système scolaire français et leur éventuel retour dans leur système d'origine et, d'autre part, à permettre aux élèves français de pratiquer une langue étrangère de manière approfondie. Ces établissements permettront plus largement de renforcer les connaissances des élèves dans la culture du pays partenaire grâce à des parcours complets, de l'école primaire jusqu'au lycée. Ils permettront également d'accueillir des cursus correspondant aux standards des écoles européennes et internationales.

Enfin, le regroupement au sein d'un établissement public local d'enseignement international de classes du premier et du second degrés permettra de renforcer la gouvernance et la gestion de ces établissements. Ce regroupement permet de favoriser la mutualisation des moyens de fonctionnement, des installations sportives ou des moyens consacrés aux activités périscolaires. La création de ces établissements permettra également d'élaborer des projets éducatifs ambitieux, notamment en recrutant, via le rectorat, des professeurs associés disposant de qualifications spécifiques.

Il est donc proposé de créer un établissement public local d'enseignement dénommé « établissement public local d'enseignement international » intégrant des classes de l'école maternelle jusqu'au lycée et pouvant se décliner sous deux formes en fonction des spécificités des enseignements dispensés :

- des établissements publics locaux d'enseignement international préparant à l'option internationale du diplôme national du brevet et à l'option internationale du baccalauréat ou à la délivrance simultanée du baccalauréat général et du diplôme ou de la certification permettant l'accès à l'enseignement supérieur dans un état étranger en application d'accords passés avec lui ;
- des établissements publics locaux d'enseignement international disposant des agréments accordés par le Conseil supérieur des écoles européennes et préparant au baccalauréat européen.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

La création d'une nouvelle catégorie d'établissement public a été envisagée. Après analyse des spécificités et des besoins de ces nouveaux établissements, il est apparu que l'établissement public local d'enseignement international ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà un autre établissement créé par la

loi, l'établissement public local d'enseignement, dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui a une spécialité analogue.

3.2 OPTION RETENUE

Cependant, la nécessité de recourir à la loi se justifie dans la mesure où l'établissement public local d'enseignement international déroge à la catégorie existante des établissements publics locaux d'enseignement, puisque les règles constitutives de ce premier s'écartent sur plusieurs points des règles constitutives de l'établissement public local d'enseignement. Les établissements publics locaux d'enseignement international sont chargés de l'enseignement du premier et du second degrés. Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement s'appliquent donc aux établissements publics locaux d'enseignement international, de même que l'ensemble des dispositions du code de l'éducation visant les écoles maternelles et élémentaires publiques, les collèges et les lycées, sauf lorsqu'elles sont spécifiquement écartées par les dispositions du projet de loi. Les principales dispositions dérogatoires à celles applicables aux établissements publics locaux d'enseignement, outre la nécessité d'une convention constitutive signée entre les collectivités parties prenantes, portent, d'une part, sur les compétences du chef d'établissement de l'établissement public local d'enseignement international qui exercera simultanément celles attribuées au directeur d'école et celles du chef d'établissement d'un établissement public local d'enseignement et, d'autre part, sur les compétences du conseil d'administration qui intègrent, au-delà de celles exercées par le conseil d'administration de l'établissement public local d'enseignement, les compétences du conseil d'école.

La solution retenue permet ainsi de s'appuyer sur le fonctionnement actuel et les structures existantes de l'établissement public local d'enseignement en ne dérogeant qu'en tant que de besoin au droit commun.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions régissant l'établissement public local d'enseignement international sont intégrées au chapitre I du titre II du livre IV « Les établissements d'enseignement scolaire » du code de l'éducation au sein de la section 3 bis renommée « Les établissements publics locaux d'enseignement international » en remplacement de l'actuelle section 3 bis dont les dispositions sont relatives à la seule École européenne de Strasbourg. Les dispositions du titre préliminaire et du titre II du livre IV du code de l'éducation leur seront applicables sauf lorsque leur application est écartée par les dispositions du présent projet de loi.

Le statut des établissements publics locaux d'enseignement international est défini au niveau législatif *a minima* compte tenu du choix de créer un établissement public local d'enseignement dérogatoire au droit commun, en laissant une grande latitude à la convention conclue entre les collectivités territoriales parties prenantes afin qu'elles puissent adapter le fonctionnement de chaque établissement à leurs besoins et à leurs contraintes.

Par ailleurs, les dispositions législatives particulières actuelles relatives à l'École européenne de Strasbourg étant remplacées par celles relatives aux établissements publics locaux d'enseignement international, l'arrêté du préfet du Bas-Rhin relatif à la création de l'établissement de l'École européenne de Strasbourg et la convention tripartite entre la ville de Strasbourg, le département du Bas-Rhin et la région Alsace en date du 24 octobre 2014 sont réputés pris sur le fondement des nouvelles dispositions législatives. La ville de Strasbourg, le département du Bas-Rhin et la région Alsace devront cependant préciser, par un avenant à la convention constitutive actuellement en vigueur, la composition du conseil d'administration de l'École européenne de Strasbourg, afin d'assurer la transition entre les deux fondements législatifs.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La création des établissements publics locaux d'enseignement international n'entraîne pas de modification relative à l'articulation de l'ordre juridique interne avec le cadre international et européen. La création de ces établissements, parmi lesquels les écoles européennes agréées, permettra de mieux mettre en œuvre les conventions internationales identifiées *supra*.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

La présence d'un établissement public local d'enseignement international permet de positionner les villes au rang de « capitales européennes ». Leur identification comme telles favorise le rayonnement de toutes les activités économiques de la région et contribue à l'attractivité des territoires en créant un effet d'entraînement sur le tissu économique (implantation de sous-traitants, emplois de service induits).

A moyen terme, la création d'établissements publics locaux d'enseignement international favorise, au travers du développement d'une scolarisation internationale, la constitution d'un vivier de futurs professionnels dont les compétences (linguistiques, multilingues, culturelles, etc.) constitueront des atouts pour la compétitivité de l'économie française.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

L'existence d'une offre éducative internationale est clairement mise en évidence comme l'un des facteurs clefs pour les entreprises tant dans le choix de leur implantation que dans leur capacité de recrutement au niveau international.

4.2.3 Impacts budgétaires

L'impact budgétaire global peut difficilement être quantifié *ex ante* pour deux raisons : le nombre d'établissements publics locaux d'enseignement international potentiels est difficile à prévoir ; de plus, les projets seront potentiellement très différents. Ainsi par exemple, l'impact budgétaire sera très différent selon que les collectivités décident de regrouper sur un nouveau site toutes les structures pédagogiques, ce qui nécessite des investissements immobiliers, ou conservent les sites et bâtiments actuels.

Pour apprécier l'impact budgétaire de chaque projet, deux effets inverses sont à prendre en compte :

- Une offre de services publics enrichie au bénéfice des élèves et de leurs familles, nécessitant des dépenses supplémentaires permises par la mise en commun des ressources des collectivités et de l'État. Par exemple, une offre périscolaire et extrascolaire (Plan mercredi) plus riche et de meilleure qualité, des outils numériques nouveaux, des équipements sportifs ou culturels partagés, des services sanitaires et sociaux mutualisés entre premier degré et collègue, etc.
- Inversement, la mutualisation de dépenses et des économies d'échelle réduiront les charges. Ce sera le cas en matière de moyens d'enseignement (partage de service et réduction des sous-services) comme de dépenses de fonctionnement (marchés globaux de prestations de service, services de restauration, ...), *a fortiori* en cas de réduction du nombre de sites.

Dans tous les cas de figure, les classes du premier degré bénéficieront du support administratif renforcé de l'établissement public local d'enseignement international dont ne disposent pas les écoles.

Les établissements publics locaux d'enseignement international pourront en outre bénéficier de financements extérieurs, telles les écoles européennes agréées à qui l'Union européenne verse une contribution au prorata des élèves enfants du personnel de l'Union qui y sont inscrits.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La création d'un établissement public local d'enseignement international repose sur le volontariat de collectivités qui s'associeront, dans le cadre d'une convention, pour la création du futur établissement. Les collectivités territoriales concernées sont les communes, les

départements et les régions. Les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière scolaire peuvent également être concernés.

La convention constitutive précisera notamment sa durée, les conditions de sortie des collectivités signataires, la collectivité de rattachement, le secteur scolaire, la répartition des charges incombant aux parties, la composition du conseil d'administration, les modalités de recrutement et de gestion des personnels, en particulier les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.4.1 Impacts en terme de mission des personnels

Des dispositions réglementaires devront définir les modalités d'intervention des professeurs dans un autre degré que celui auquel destine leur corps d'appartenance.

4.4.2 Impacts organisationnels en terme de systèmes d'information

Actuellement, les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, dédiés à la scolarité, à la gestion des ressources humaines ou aux questions financières et budgétaires, sont très majoritairement spécialisés par degré d'enseignement :

- la gestion des élèves des établissements publics locaux d'enseignement international dans une application informatique unique, appelle une refonte du système d'information de la scolarité dans son ensemble avec notamment la fusion des systèmes Onde (Outil numérique pour la direction d'école) et Siècle (Système d'information des élèves des collèges et des lycées et pour les établissements) ainsi que des applications statistiques et décisionnelles qui leur sont adossées. A titre transitoire, les chefs d'établissement public local d'enseignement international amenés à exercer simultanément les fonctions attribuées au directeur d'école et au chef d'établissement disposeront *a minima* des droits d'accès, conférés par chacune, aux systèmes d'information requis. Le cumul de ces droits par un même agent nécessitera d'adapter les applications informatiques existantes, ainsi que leur couverture juridique et, vraisemblablement, les référentiels sur lesquels elles s'appuient ;
- des travaux analogues seront nécessaires sur les systèmes d'information financiers et de gestion des ressources humaines. La création des établissements publics locaux d'enseignement international implique en effet une adaptation des deux principaux SIRH existants, en matière d'affectation, de gestion et de suivi des ressources budgétaires et humaines dans ces structures.
- de même, le système d'information qui assure la gestion budgétaire et comptable des EPLE devra être adapté pour prendre en compte les élèves du premier degré.

4.4.3 Impacts en terme de normes comptables

Le plan comptable des EPLE sera adapté afin de tracer les financements propres à ces établissements.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

La formation dispensée dans les établissements publics d'enseignement international facilitera à la fois l'intégration et l'accueil d'élèves étrangers dans le système éducatif français comme la formation des élèves français à la pratique approfondie d'une langue étrangère et la connaissance d'une autre culture.

Ces établissements assureront également la diffusion auprès des élèves des valeurs de l'Europe au travers de cursus multilingues et multiculturels.

Enfin, les élèves pourront se voir délivrés le diplôme ou la certification permettant l'accès à l'enseignement supérieur dans un état étranger et bénéficier d'une mobilité internationale facilitée.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Pour les familles étrangères qui envisagent de s'installer en France pour des raisons professionnelles, pouvoir compter sur une offre scolaire de qualité au sein des établissements publics locaux d'enseignement international, permettant à leur enfant de réintégrer éventuellement leur système scolaire national peut constituer un élément décisif dans leur choix d'exercer sur le territoire national. Cette offre scolaire de qualité au sein d'un établissement public local d'enseignement international, permettant à des enfants d'intégrer un système scolaire étranger peut également conforter des familles françaises dans leur projet d'expatriation.

5 CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté sur le présent projet de loi le 15 octobre 2018 en application de l'article R.231-1 du code de l'éducation.

Le présent article a été soumis à l'avis du Comité technique ministériel de l'Education nationale en application de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat qui a rendu un avis le 17 octobre 2018.

Le présent article a également été soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales qui a rendu un avis le 8 novembre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Cet article est applicable à la rentrée scolaire 2019.

5.2.2 Textes d'application

Un décret simple relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local d'enseignement international sera publié avant la rentrée 2019.

Article n° 7 : Création d'un rectorat à Mayotte

1. ETAT DU DROIT ET DIAGNOSTIC

1.1 ETAT DU DROIT

1.1.1 Depuis le 31 mars 2011, la collectivité territoriale de Mayotte est devenue le cent-unième département de France et le cinquième département d'outre-mer²⁶. Le Département de Mayotte dispose d'un statut spécifique ; régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Les lois et règlements applicables en France métropolitaine y sont applicables de plein droit (principe d'identité législative) mais des adaptations peuvent exister, tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités concernées²⁷.

Ainsi, le Département de Mayotte exerce l'ensemble des compétences départementales et régionales de droit commun, à l'exception de certains champs de compétences restés du ressort de l'Etat. En l'état actuel du droit, le Département de Mayotte n'exerce aucune compétence en matière d'éducation. Si les communes créent, équipent et entretiennent les classes et écoles maternelles et élémentaires, l'Etat demeure responsable en matière de construction des établissements scolaires du second degré (collèges, lycées), de fonctionnement et d'équipement desdits établissements et des missions exercées par les personnels adjoints techniques des établissements d'enseignement (ex-personnels techniciens, ouvriers et de service, TOS) en matière de restauration, d'hébergement, d'accueil et d'entretien, demeurés de la compétence de l'Etat. A Mayotte les établissements scolaires du second degré ne constituent pas des établissements locaux d'enseignement, relevant de la collectivité de rattachement pour la compétence immobilière et de fonctionnement, mais des établissements publics d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat²⁸.

En outre, l'organisation de l'administration de l'éducation sur le territoire mahorais se différencie des autres départements ultramarins de droit commun (La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane), en ce que Mayotte n'est pas une académie administrée par un recteur d'académie mais, depuis le décret n° 99-941 du 12 novembre 1999 relatif à l'organisation des vice-rectorats en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et à Mayotte, un vice-rectorat, administré par un vice-recteur agissant sous l'autorité du préfet²⁹.

²⁶ Art LO 3446-1 du code général des collectivités territoriales

²⁷ cf. avis du Conseil d'Etat n° 383887 du 20 mai 2010

²⁸ Art L. 162-3 du code de l'éducation, D. 211-12 du code de l'éducation

²⁹ Art R. 262-1 du code de l'éducation

1.1.2 Les vice-recteurs sont chargés de représenter dans leurs territoires respectifs les ministres en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Alors que le recteur d'académie est nommé par décret du Président de la République dans les conditions fixées à l'article R. 222-13 du code de l'éducation, le vice-recteur est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé de l'outre-mer.

Sous réserve des compétences directement exercées par les ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, les compétences de l'Etat en matière d'enseignement des premier et second degrés ainsi que d'enseignement postérieur au baccalauréat sont exercées, sous l'autorité du représentant de l'Etat, par le vice-recteur.

En application de l'article R. 262-2 du code de l'éducation, le vice-recteur de Mayotte exerce en matière d'enseignement scolaire :

- les attributions qui relèvent de la compétence de l'Etat conférées en métropole aux recteurs et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale (par exemple, les missions d'inspection des établissements d'enseignement du premier et du second degré publics ou privés, art. L. 241-4 et L. 262-5 du code de l'éducation);
- les pouvoirs que le ministre chargé de l'éducation lui délègue par arrêté, dans la limite de ceux qu'il est habilité à déléguer aux recteurs et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale.

1.1.3 En matière d'enseignement supérieur, la déconcentration est en revanche extrêmement limitée. N'exerçant pas les fonctions de chancelier des universités³⁰, le vice-recteur dispose de compétences moindres que celles des recteurs d'académie. A Mayotte, le ministre chargé de l'enseignement supérieur exerce directement les compétences dévolues au recteur d'académie en matière :

- d'organisation des enseignements supérieurs (livre VI de la troisième partie du code de l'éducation),
- de gestion des établissements d'enseignement supérieur (livre VII de la troisième partie du code de l'éducation).

Les attributions du vice-recteur de Mayotte dans le champ de l'enseignement supérieur concernent pour l'essentiel :

- la proposition d'une inscription dans une formation de l'enseignement supérieur aux candidats auxquels aucune proposition d'admission n'a été faite dans le cadre de la procédure nationale de préinscription (Parcoursup) (art. L. 612-3 et L. 682-1 du code de l'éducation),

³⁰ Le recteur, chancelier des universités représente le ministre chargé de l'enseignement supérieur auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres degrés d'enseignement. Il assure un contrôle, a posteriori sur les établissements et peut faire appel des décisions prises. Il dirige la chancellerie, établissement public national à caractère administratif.

- la réservation dans les formations de l'enseignement supérieur public d'un contingent minimal de places au bénéfice des meilleurs élèves dans chaque série et spécialité de l'examen de chaque lycée (art. L. 612-3-1 et L. 682-1 du code de l'éducation),
- l'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides au mérite (art. R. 262-3 et L. 821-1 du code de l'éducation).

Par ailleurs, Mayotte est actuellement dépourvue d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, le centre universitaire de formation et de recherche étant un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. En corollaire, Mayotte ne dispose pas sur son territoire d'une école supérieure du professorat et d'éducation mais d'une antenne de l'école supérieure du professorat et d'éducation de La Réunion.

Le contrôle de légalité des actes du centre universitaire de formation et de recherche relève de la responsabilité du représentant de l'Etat à Mayotte, c'est-à-dire du préfet de Mayotte³¹. Toutefois, les services de la préfecture de Mayotte, dépourvus de l'expertise nécessaire pour réaliser ce type de contrôle, bénéficient de l'appui des services du rectorat de l'académie de Montpellier. La relation entre les deux services doit faire l'objet d'une prochaine formalisation sous forme d'une convention valable pour une année reconductible.

Le directeur régional des finances de Mayotte est compétent pour exercer le contrôle budgétaire en application de l'article 22 du décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011 qui soumet le centre universitaire de formation et de recherche aux titres I et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'arrêté du 5 juillet 2017 pris en application de l'article 176 du décret du 7 novembre 2012.

Concernant la recherche, en application de l'article L. 361-1 du code de la recherche, le ministre compétent exerce directement les missions qui sont confiées aux recteurs d'académie, s'agissant de la représentation au conseil d'administration des établissements publics de coopération scientifique ou des fonctions de commissaire du Gouvernement au conseil d'administration des fondations de coopération scientifique. La création de l'article L. 361-1, attribuant sur le territoire de Mayotte au ministre chargé de la recherche les compétences du recteur d'académie, a été rendue nécessaire du fait de l'absence de recteur d'académie à Mayotte, alors qu'étaient introduites dans le code des nouvelles structures de coopération : pôles de recherche et d'enseignement supérieur, réseaux thématiques de recherches avancées, établissement public de coopération scientifique.

Enfin, les compétences du vice-rectorat de Mayotte diffèrent considérablement de celles des autres vice-rectorats de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et des îles Wallis et Futuna dont les vice-recteurs sont également placés sous l'autorité du représentant de l'Etat. En effet,

³¹ Une cinquantaine d'actes sont soumis au contrôle de légalité chaque année.

les vice-recteurs de ces territoires ont comme interlocuteurs des collectivités territoriales d'outre-mer disposant de très larges pouvoirs propres sur des secteurs entiers de l'éducation.

1.2 DIAGNOSTIC

1.2.1 Un territoire soumis à une forte croissance démographique et à de grandes difficultés sociales

Mayotte est le plus petit département d'outre-mer français, et le moins peuplé. C'est aussi le territoire avec la plus forte croissance démographique. Mayotte est placé parmi les premiers départements en termes de densité de population en France.

Le recensement de 2017 a dénombré 256 518 habitants, contre 186 452 habitants dix ans plus tôt. Cela en fait le département français avec le plus fort taux de croissance démographique (3,8 % par an, soit 8 800 habitants supplémentaires par an), ainsi que la plus importante densité hors départements d'Île-de-France (690 hab./km²). Mayotte a une population très jeune : six mahorais sur dix étaient âgés de moins de 25 ans en 2012 et trois sur dix avaient moins de 10 ans. La croissance démographique est extrêmement forte à Mayotte, du double fait de la fécondité et de l'immigration importantes. Actuellement, plus d'un habitant sur deux a moins de 20 ans.

1.2.2 Un système d'enseignement récent, soumis à de fortes pressions démographiques et sociales

Le développement du système d'éducation et de formation est relativement récent à Mayotte : le premier lycée a ouvert en 1980, la première école maternelle date de 1993, le premier brevet de technicien supérieur a été créé en 1999 et le centre universitaire de formation et de recherche a été créé par le décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011.

Les besoins scolaires à Mayotte se développent extrêmement rapidement. Cela exige de l'ensemble des acteurs du système éducatif, au premier rang desquels l'Etat, des efforts considérables. Face à ces besoins, la structuration du système éducatif constitue un enjeu essentiel pour le devenir de la société mahoraise, qui reste en attente forte malgré les efforts déjà consentis par l'Etat pour ce territoire, notamment celui inédit consacré aux constructions scolaires.

Aujourd'hui, le nombre d'élèves des premier et second degrés publics à Mayotte s'élève à 96 564, répartis dans 215 établissements (32 collèges et lycées, 183 écoles). La population scolaire mahoraise est par conséquent comparable à celle de la Guadeloupe, et dépasse largement celles de la Guyane et de la Martinique. Pourtant Mayotte ne compte qu'un peu plus de 5 500 enseignants de l'enseignement public, ce qui la situe derrière les autres académies ultramarines.

L'effectif des élèves scolarisés dans l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire est de 53 047 à la rentrée 2017, soit une progression de + 480 élèves par rapport à 2016. Celui des élèves inscrits dans l'enseignement secondaire (collèges et lycées) s'établit à 43 517 à la même rentrée, soit une hausse de + 2069 élèves par rapport à 2016.

Les prévisions en août 2018 font état d'effectifs franchissant pour la première fois les 100 000 élèves (101 004) pour la rentrée scolaire 2018-2019³².

En 2017, la population scolaire représente plus de 37 % de la population mahoraise selon les estimations du recensement de 2017.

Dans le 1^{er} degré, le taux d'encadrement (nombre de postes / 100 élèves) est le plus faible des académies d'outre-mer, nonobstant la création massive d'emplois d'enseignants à chaque rentrée scolaire. Ce taux est toutefois supérieur à la moyenne nationale. En revanche, avec la Guyane, Mayotte est le territoire qui compte un taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans extrêmement faible, autour de 3.5%.

Par ailleurs le système éducatif doit faire face à une situation sociale particulière. Le territoire est entièrement classé en éducation prioritaire (9 collèges sur 21 en éducation prioritaire renforcée). Ainsi, plus de 40 % des élèves sont scolarisés dans un établissement ou une école « REP+ »³³, soit le deuxième taux le plus élevé des académies ultramarines après la Guyane. En 2017, le nombre moyen d'élèves par classe en REP+ est supérieur à 25, soit plus que chacune des académies ultramarines.

³²http://www.ac-mayotte.fr/attachments/article/7/Dossier%20de%20Presse_annee_scolaire_2018-2019.pdf, p. 6

³³ Réseau d'éducation prioritaire renforcé

Nombre d'établissements/effectifs des personnels enseignants³⁴

Année 2017-2018	Nombre établissements 2 nd degré	Nombre enseignants 1 ^{er} degré (public)	Nombre enseignants 2 nd degré (public)	Nombre total enseignants 1 ^{er} et 2 nd degrés
Guadeloupe	95	2699	4076	6775
Guyane	51	2727	3137	5864
Martinique	84	2423	3278	5701
La Réunion	131	6519	8957	15475
Mayotte	32	2678	2862	5540

Effectifs des élèves

Année 2017-2018	Nombre élèves 1 ^{er} degré (public/privé)	Nombre élèves 2 nd degré (public/privé)	Total populations élèves 1 ^{er} et 2 nd degrés	Nombre d'écoles et proportion d'effectifs d'élèves en REP+		Nombre de collèges et proportions d'effectifs d'élèves en REP +	
Guadeloupe	49048	46709	95757	17	5.5%	3	4.6%
Guyane	44036	35714	79750	157	96.4%	30	95.7%
Martinique	37220	36000	73220	56	17.8%	9	16.3%
La Réunion	117898	102292	220190	146	29.6%	21	26.9%
Mayotte	55891	43229	99120	70	42.7%	9	41.3%

Les chiffres de l'éducation nationale à Mayotte au regard des chiffres des académies d'outre-mer (année 2017-2018) ; source : Repères et références statistiques 2018)

Taux d'encadrement (E/C)

E/C : nombre moyen d'élèves par classe

	REP+ 2017	Hors éducation prioritaire 2017
Guadeloupe	20,7	22,8
Guyane	22,0	24,3
La Réunion	19,9	24,2
Martinique	17,9	21,2
Mayotte	25,1	-
France Métropolitaine +DROM	20,8	23,9

³⁴ On notera que l'Éducation nationale est le premier employeur de Mayotte. On dénombre notamment plus de 5 500 personnels enseignants du 1^{er} et du 2nd degré public.

Source : DGESCO B1-1 extrait du bilan de la rentrée scolaire du premier degré public (2017/2018)

Taux d'encadrement (P/E)
P/E : nombre de poses pour cent élèves

	P/E 2016	P/E 2017
Guadeloupe	6,36	6,55
Guyane	6,33	6,66
La Réunion	5,75	5,89
Martinique	7,19	7,42
Mayotte	5,51	5,56
France Métropolitaine +DROM	5,36	5,46

Source : DGESCO B1-1 extrait du bilan de la rentrée scolaire du premier degré public (2017/2018)

Taux de scolarisation des moins de 3 ans rentrée 2017

	Taux de scolarisation des moins de 3 ans			Taux de scolarisation des moins de 3 ans FM+DROM		
	Total	REP	REP+	Total	REP	REP+
Guadeloupe	21,4 %	23,6 %	27,4 %	11,7 %	19,3 %	22,2 %
Guyane	2,2 %	-	2,1 %			
La Réunion	12,1 %	12,4 %	16,8 %			
Martinique	33,9 %	32,9 %	34,6 %			
Mayotte	3,5 %	1,6 %	2,5 %			

Source : Dialogues stratégiques de gestion et de performance 2017, DGESCO, MEN.

Dans l'enseignement supérieur également, les structures en place doivent faire face à des demandes en hausse constante (cf. tableau ci-dessous) Les capacités d'accueil du CUFR ne sont aujourd'hui pas adaptées pour répondre aux besoins. A l'occasion de cette rentrée, le CUFR a ainsi enregistré 1 991 vœux d'affectation sur *Parcoursup* pour 380 places offertes aux néo-entrants soit un ratio de 19%.

Progression des effectifs étudiants inscrits au CUFR de Mayotte

Années	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Nombre d'étudiants inscrits (inscriptions principales)	607	719	801	1 048	1 048	1 171

SIES / SISE, tableau de bord de l'enseignement supérieur

Le pourcentage de jeunes quittant le système scolaire avec un diplôme est en augmentation.

Comparatif 2014-2017 des taux de réussite aux baccalauréats

	2014	2017
Baccalauréat général	66,0 %	79,2 %
Baccalauréat technologique	57,4 %	64,4 %
Baccalauréat professionnel	75,8 %	77,0 %

Quant aux crédits d'investissement consacrés par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse aux constructions scolaires du second degré, leur montant a considérablement augmenté, passant d'une moyenne de 45 M€ sur la période 2012-2016 à 80 M€ par an pour le quinquennal 2018-2022.

2 NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Sur le plan juridique, la création d'une académie et la distribution des compétences entre l'autorité centrale et déconcentrée relève de l'organisation des autorités administratives, du ressort du pouvoir réglementaire. La liste des académies est en effet fixée à l'article R. 222-2 du code de l'éducation.

Cependant, certains articles du code de l'éducation de niveau législatif mentionnant expressément le vice-recteur de Mayotte doivent être modifiés.

Par ailleurs, le projet de loi permet de tirer les conséquences du principe d'identité législative applicable à Mayotte depuis 2011, en supprimant les dispositions législatives désormais inutiles. En effet, les dispositions spécifiques à Mayotte antérieures au passage à l'identité législative demeurent applicables tant qu'elles n'ont pas été explicitement abrogées³⁵.

Enfin, le projet de loi est l'occasion de remettre à plat les dispositions législatives dérogatoires qui confient actuellement l'exercice de la majeure partie des compétences de l'enseignement supérieur et de la recherche au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en alignant tant les pouvoirs que le régime d'incompatibilité du recteur de Mayotte sur ceux des autres recteurs d'académie.

³⁵CE, 20 mai 2010, n° 383887 ; CE, 5 juillet 2012, n° 358266

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Eu égard au contexte de l'éducation à Mayotte, aux difficultés et aux enjeux des questions liées à l'enseignement sur le territoire, le Gouvernement s'est engagé en mai 2018³⁶ à créer un rectorat de plein exercice à Mayotte se substituant au vice-rectorat, et répondant en cela à une demande de longue date des élus du territoire.

La mise en place d'un rectorat dès 2020 a pour objectif de renforcer le positionnement et les moyens de pilotage des services déconcentrés de l'éducation nationale à Mayotte, dans la perspective de répondre plus efficacement encore aux enjeux de la scolarisation sur ce territoire. N'exerçant pas sous l'autorité du préfet, le futur recteur de l'académie bénéficiera d'un positionnement renforcé, lui permettant d'être un interlocuteur direct et mieux reconnu auprès des partenaires institutionnels et territoriaux. Il disposera à cet égard de marges de manœuvre similaires à celles dont disposent actuellement l'ensemble des recteurs d'académies de métropole et d'outre-mer.

Recteur de plein exercice, le futur recteur de Mayotte sera chancelier des universités, et exercera les compétences dévolues à cette fonction. En matière d'enseignement supérieur, la loi prévoit ainsi l'élargissement des compétences du recteur au-delà de celles aujourd'hui exercées par le vice-recteur.

3. OPTIONS ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Le renforcement de l'autorité déconcentrée du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur le territoire mahorais pouvait se traduire :

- soit par la transformation du vice-rectorat de Mayotte en rectorat d'académie de plein exercice, ce qui implique de réexaminer le détail des compétences de l'administration déconcentrée de l'éducation nationale à Mayotte pour en rapprocher le champ de celui d'une académie de droit commun,

- soit par le maintien d'un vice-rectorat à Mayotte,

³⁶ La ministre des outre-mer était à Mayotte du 13 au 15 mai 2018. Elle a annoncé un plan de développement de Mayotte avec 53 engagements regroupant 125 actions pour développer le territoire et améliorer la vie quotidienne à Mayotte. Un de ces engagements est la création d'un rectorat de plein exercice (cf. <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/mayotte-plan-d-action-pour-l-avenir-des-mahorais>)

- d'une part en renforçant le positionnement et le niveau d'autorité du vice-recteur, en les rapprochant de ceux d'un recteur d'académie notamment au regard des modalités de nomination et du positionnement à l'égard de l'autorité préfectorale. Il aurait pu notamment être envisagé de rendre applicable à l'emploi de vice-recteur de Mayotte les modalités de nomination applicables aux recteurs, à savoir une nomination par décret du Président de la République sur un emploi à la discrétion du Gouvernement, dans le vivier des recteurs d'académie défini à l'article R. 222-13 du code de l'éducation ;
- d'autre part, en soustrayant le vice-recteur à l'autorité du préfet, par la modification de l'article R. 262-1 du code de l'éducation, Mayotte se rapprochant ainsi des académies d'outre-mer qui sont affranchies de cette autorité avec une organisation académique particulière, puisque le recteur d'académie exerce les fonctions de directeur des services départementaux de l'éducation³⁷.

3.2 DISPOSITIF RETENU

La création d'une académie de plein exercice se substituant au vice-rectorat permet de mettre en place une organisation administrative similaire à celle des académies de droit commun ultramarines, sous réserve de la répartition des compétences, spécifique à Mayotte, entre l'Etat et les collectivités.

Le recteur de l'académie de Mayotte, au même titre que les recteurs des autres académies ultramarines, d'une part exercera les fonctions de directeur des services départementaux de l'éducation, d'autre part sera également chancelier des universités.

Il disposera en conséquence des mêmes compétences que les autres recteurs d'académie, tant en matière d'enseignement scolaire que d'enseignement supérieur et de recherche, sous réserve de la singularité mahoraise d'une académie monodépartementale dépourvue, à ce stade, d'université et d'école supérieure du professorat et d'éducation. L'abrogation de l'article L. 361-1 du code de la recherche a pour effet de transférer au recteur de Mayotte les compétences actuellement directement exercées par le ministre en charge de la recherche. La fonction de recteur de Mayotte, chancelier des universités, sera par ailleurs incompatible avec celle de président d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et avec celles de directeur d'une unité de formation et de recherche.

Les dispositions de l'article L. 682-1 et du premier alinéa de L. 772-1 du code de l'éducation qui attribuent au ministre chargé de l'enseignement supérieur les compétences dévolues au recteur d'académie sont abrogées. A compter de l'abrogation de ces dispositions, le recteur de

³⁷ Art R. 222-10 du code de l'éducation

l'académie de Mayotte sera le représentant de l'Etat compétent pour exercer le contrôle de légalité du centre universitaire de formation et de recherche.

Les dispositions prévoyant expressément que les textes de droit commun sont applicables à Mayotte, en l'espèce les articles L. 162-2-1, L. 372-1-1 et L. 682-2 du code de l'éducation, devenus inutiles depuis le passage à l'identité législative, sont abrogés.

Enfin, les dispositions législatives mentionnant expressément le vice-recteur de Mayotte (L. 262-5 et L. 492-1-1 du code de l'éducation, L. 1521-2-2 du code du travail) sont modifiées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE

La création d'une académie à Mayotte nécessite la modification de dispositions législatives et réglementaires, principalement du code de l'éducation, mais également du code de la recherche et du code du travail.

Sont notamment abrogées les dispositions législatives antérieures au passage à l'identité législative prévoyant leur application à Mayotte, ainsi que les dispositions législatives dérogatoires au droit commun de la répartition des compétences entre les ministres concernés et l'autorité déconcentrée du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. La création d'une académie de Mayotte de plein exercice a conduit au réexamen de chacune des compétences de l'administration déconcentrée de l'éducation nationale à Mayotte pour en rapprocher le champ de celui d'une académie de droit commun.

En revanche, la création d'une académie à Mayotte n'entraîne pas automatiquement un passage intégral sous le droit commun applicable à l'ensemble des académies ultramarines.

Ainsi, la réforme est sans effet :

- sur la répartition des compétences entre l'Etat et le Département de Mayotte en matière de construction, d'entretien, de fonctionnement des collèges et lycées, de planification des formations, d'orientation, de formation professionnelle et d'apprentissage (art. L. 262-1 et L. 162-3 du code de l'éducation)
- sur l'absence d'application à Mayotte des dispositions de l'article L. 312-10 du code de l'éducation, relatif à l'enseignement des langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France (L. 372-1 du code de l'éducation),
- sur l'organisation administrative, financière et patrimoniale des établissements publics d'enseignement (L. 492-1 du code de l'éducation) ;

- sur les droits et d'obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (dernier alinéa de l'article L. 772-1 du code de l'éducation) ;
- sur le statut d'établissement public administratif du centre universitaire de formation et de recherche en application du décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011.

4.2 IMPACTS BUDGETAIRES

Les implications du passage à un rectorat de plein exercice tiennent essentiellement à l'alignement de la structure de l'encadrement sur le schéma de droit d'un rectorat. Dans ce cadre, et au regard des dotations en personnels d'encadrement des académies d'outre-mer, il ressort un besoin évalué entre 15 et 20 postes (administratifs et conseillers), qui seront créés progressivement sur cinq ans, dans le respect du plafond d'emplois.

La cartographie des programmes budgétaires de la mission « enseignement scolaire » devra être revue. L'actuelle unité opérationnelle (UO) Mayotte rattachée au budget opérationnel de programme (BOP) central deviendra un BOP « Mayotte ».

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La présente mesure n'emportera aucun impact direct sur les collectivités, la construction et l'entretien des établissements scolaires du second degré demeurant à la charge de l'Etat, et les constructions scolaires afférentes au 1^{er} degré continuant de relever de la compétence des communes, avec le soutien du ministère des outre-mer.

En revanche, les relations entre les collectivités territoriales et les autorités déconcentrées de l'Etat, jusqu'alors représentées par le préfet, lequel a autorité sur le vice-recteur, seront amenés à évoluer pour ce qui concerne le champ de l'éducation, du fait de l'introduction d'un recteur d'académie. Ce dernier, en application de l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, n'est pas sous l'autorité du représentant de l'Etat pour ce qui a trait au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'évolution institutionnelle s'accompagnera d'un renforcement de l'encadrement administratif des services académiques de Mayotte.

Un renforcement de l'encadrement administratif, et notamment de l'encadrement supérieur, des services de l'éducation nationale à Mayotte sera entamé afin d'aligner la structure de

l'encadrement sur le schéma d'un rectorat, mais aussi au regard des enjeux majeurs auxquels doivent faire face les services de l'éducation nationale s'agissant de la population d'élèves des premier et second degrés, du nombre d'enseignants et de la part des établissements et des élèves en REP +. Parmi les mesures de renforcement de l'encadrement, est ainsi prévue la création de cinq emplois de conseillers de recteur, de deux adjoints au secrétaire général d'académie et de trois conseillers médico-sociaux. Il convient de souligner également la création de deux postes de délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue et de délégué académique à la formation des personnels de l'éducation nationale.

Un renforcement des équipes pourrait être envisagé dans certains services, notamment au titre des fonctions en charge de la vie des élèves ou du suivi des projets de constructions scolaires du second degré, en raison des délais très contraints.

Concernant l'enseignement supérieur, le recteur d'académie de Mayotte sera le représentant de l'Etat compétent pour exercer le contrôle de légalité des actes du centre universitaire de formation et de recherche, en lieu et place du préfet de Mayotte. Ceci impliquera qu'au moins un agent des services du rectorat soit affecté en partie ou en totalité à cette mission. Le contrôle budgétaire attribué au directeur régional des finances de Mayotte reste inchangé.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

Avec la mise en place d'une académie administrée par un recteur d'académie, le Gouvernement entend répondre à une demande ancienne et récurrente des mahorais. Cette réforme permet une plus grande déconcentration des pouvoirs du recteur d'académie, et partant, une réelle déconcentration des décisions, dans la perspective d'apporter des réponses de l'Etat plus rapidement et mieux adaptées à la réalité du territoire.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette réforme organisationnelle permettra de mieux conduire le besoin de rattrapage des équipements scolaires et d'accompagner le plan de construction des classes, au profit de la jeunesse et des familles mahoraises.

Par ailleurs, la mise en place de l'académie, en lien avec la création des postes de délégués à la formation concernés, s'accompagnera d'un enrichissement et d'une diversification de l'offre de formation, à destination des élèves et des familles de Mayotte.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Ont été consultés :

- le Conseil supérieur de l'éducation, le 15 octobre 2018 au titre de ses compétences définies à l'article R. 231-1 du code de l'éducation ;
- en application du 1° de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, le comité technique ministériel de l'éducation nationale, le 17 octobre 2018, et le comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 18 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

Les dispositions du projet d'article de loi entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Leur champ d'application concerne exclusivement Mayotte.

Des dispositions réglementaires d'application devront être prises, aux fins, notamment, de créer l'académie de Mayotte (art. R. 222-2 du code de l'éducation) et de compléter les dispositions relatives aux académies d'outre-mer dans la partie réglementaire du code de l'éducation relative à l'organisation des services académiques et départementaux (R. 222-8 à R. 222-10 du code de l'éducation) Il conviendra également d'adapter l'ensemble des textes réglementaires qui mentionnent expressément le vice-recteur de Mayotte.

CHAPITRE II – LE RECOURS A L'EXPERIMENTATION

Article n° 8 : Expérimentation

1. ÉTAT DES LIEUX

Dans le code de l'éducation, l'expérimentation est actuellement régie par les articles L. 314-1, L. 314-2, et L. 401-1, les deux premiers articles coiffent un appareil réglementaire très développé qui distingue des « établissements expérimentaux », (D. 314-1 à D. 314-7) et des « établissements chargés d'expérimentation » (D. 314-8 à D. 314-10).

Les établissements expérimentaux y sont définis comme soumis à des contraintes importantes : ils appliquent les programmes de recherche décidés par le ministère, reçoivent la qualité d'établissements expérimentaux de plein exercice après enquête du ministère, accord du conseil d'administration et de la collectivité territoriale concernée, signent une convention avec une équipe de recherche dans laquelle sont décrits l'objet des recherches et la nature du contrôle exercé par l'administration. Enfin, ils disposent d'un conseil de perfectionnement dont la composition et la périodicité des réunions sont fixées par arrêté.

Les établissements chargés d'expérimentation peuvent quant à eux mener recherches et expérimentations sur un périmètre restreint à une ou plusieurs classes et disposent d'une convention précisant les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle ou la tutelle scientifique des actions de recherche mises en œuvre. La liste de ces établissements est fixée par le ministère, après consultation du conseil d'administration et des responsables d'institutions compétentes en matière de recherche.

Ces dispositions sont cependant tombées en désuétude alors même qu'elles correspondent à des préoccupations et à des démarches d'actualité, notamment le lien entre les établissements scolaires et la recherche. Le cadre très formel qu'elles imposent apparaît aujourd'hui dépassé. Ainsi, les articles L. 314-1 et 2 et les décrets qui s'y rattachent font référence à un cadre administratif aujourd'hui disparu : l'article L. 314-1 dans sa rédaction actuellement en vigueur est issu de la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 qui a modifié la loi Debré du 31 décembre 1959, l'article L. 314-2 actuellement en vigueur est issu de la loi Haby du 11 juillet 1975. A titre d'exemple, l'ensemble des décisions concernant les établissements expérimentaux ou chargés d'expérimentation y relèvent de l'autorité de l'Etat et non de celle des recteurs.

Ces dispositions ouvrent cependant un espace de liberté conséquent, sensiblement plus vaste que ce qu'autorise l'article L. 401-1 du code de l'éducation qui touche l'organisation interne, les horaires, les programmes et les méthodes pédagogiques. Les établissements, qu'ils soient expérimentaux de plein droit ou chargés d'expérimentation, peuvent également organiser des examens selon des modalités particulières en fonction des expériences poursuivies.

L'article L. 401-1 énonce de façon limitative les champs de dérogation. Issu de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, cet article a permis de donner un nouvel élan et une visibilité certaine aux expérimentations développées par les écoles et les établissements. A titre d'exemple, la base Expérithèque qui recense ces expérimentations contient aujourd'hui plusieurs milliers de dispositifs expérimentaux menés localement.

Le cadre expérimental défini par cet article n'est cependant pas aujourd'hui strictement respecté, et ce malgré la première recommandation du rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale³⁸ qui préconisait de distinguer l'innovation de l'expérimentation, en s'appuyant précisément sur ce cadre.

L'évaluation, qui doit mesurer systématiquement l'impact des expérimentations mises en œuvre, n'a été que très rarement réalisée et le conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) n'a pas été en mesure d'établir chaque année le bilan attendu des expérimentations. Cette difficulté à mesurer les effets et, plus globalement, à construire une appréciation de la valeur d'un dispositif a été soulignée dans le rapport de la Cour des comptes publié en février 2018 et intitulé : *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*. La Cour des comptes déclare ainsi : « *L'absence d'ordonnement des outils d'évaluation se fait sentir dans le suivi de maints dispositifs pédagogiques et politiques éducatives comme dans celui des expérimentations, qui souffrent encore de réticences au nom du principe d'égalité de traitement des élèves. Il existe des failles dans la conduite des processus évaluatifs : l'impossibilité de mobiliser les résultats des élèves en raison de l'absence de leur sommation grâce à des tests de niveaux et de compétences, des méthodologies hésitantes à la valeur probante non hiérarchisée, des conclusions divergentes non arbitrées, des expérimentations aux objectifs mal définis et trop soumises pour leur évaluation à des impératifs autres que ceux fondés sur une connaissance de leurs impacts*³⁹. »

De plus, cet article L. 401-1 du code de l'éducation est partiellement redondant avec l'article L. 314-1 du code de l'éducation. Enfin, il comporte une liste des points soumis à dérogation relevant majoritairement de l'organisation pédagogique (« ...l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire... ») et non des enseignements qui constituent le titre du livre dans lequel il est placé.

Les constats qui précèdent sont à mettre en rapport avec celui fait depuis plusieurs années d'une recherche en éducation qui peine à éclairer les décisions en matière de politique éducative, à nourrir la formation et à documenter les pratiques professionnelles. Cette

³⁸ Le recours à l'expérimentation par les établissements autorisé par l'article L. 401-1 du code de l'éducation, publié en juillet 2013

³⁹ Page 63 du rapport cité

situation constitue un frein à l'innovation et à la production de connaissances dans le domaine de l'éducation au moment même où s'affirme la nécessité de recourir à la recherche pour améliorer l'efficacité du système éducatif et où l'autonomie accrue des établissements les met en situation de proposer leur propre expérimentation.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Dans le code de l'éducation, l'expérimentation est actuellement régie par des dispositions situées dans des livres et chapitre différents, prises à des époques différentes et qui n'ont pas, jusqu'ici, fait l'objet d'une relecture ni d'une harmonisation. Cet éparpillement des dispositions relatives à l'expérimentation pédagogique nuit à la lisibilité de l'ensemble.

Cette situation rend nécessaire la construction d'une règle de droit nouvelle et la constitution, dans le code de l'éducation, d'un ensemble cohérent de dispositions relatives à la recherche et à l'expérimentation pédagogiques. Cet ensemble décrit la possibilité de mener des recherches en milieu scolaire, souligne le lien existant entre recherche et expérimentation, décrit le cadre expérimental attendu en imposant la nécessité de mesurer les effets des dispositifs mis en œuvre et, enfin, élargit le champ des expérimentations.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Si l'expérimentation pédagogique mise en œuvre dans le cadre de l'actuel article L. 401-1 du code de l'éducation bénéficie d'un réel dynamisme, comme en témoignent les projets présentés tous les ans au moment de la journée de l'innovation ou les quelque 150 expérimentations actuellement déployées dans les académies, les dispositions qui la soutiennent méritent d'être actualisées.

2.2.1 Clarifier les dispositions du code

La coexistence de trois articles distincts, partiellement redondants, placés dans des sections différentes, n'a pas de justification.

Il est ainsi proposé de :

- regrouper les dispositions relatives aux expérimentations au sein du chapitre IV dont le titre « La recherche et la documentation pédagogiques » est remplacé par ce titre « la recherche, l'expérimentation et la documentation pédagogiques » ;

- prévoir, dans le cadre d'un article L. 314-1 modifié, la possibilité de mener des travaux de recherche pédagogique aux différents niveaux et degrés de l'enseignement public et privé ;
- amputer l'article L. 401-1 de ses troisième et quatrième alinéas et d'en modifier la rédaction pour les déplacer vers un article L. 314-2 nouveau.

2.2.2 Mieux articuler la recherche et l'expérimentation pédagogiques

Le système éducatif français a besoin, pour progresser, que se rapprochent le monde de la recherche et celui de l'enseignement. Ce besoin, qui s'est souvent exprimé, a ponctuellement donné lieu à la création d'équipes mixtes relevant de divers dispositifs⁴⁰. La politique mise en œuvre par le ministre concernant la recherche en éducation, notamment la création de l'institut des hautes études de l'éducation et de la formation, invite les acteurs de l'éducation à s'investir dans des dispositifs de cette nature. C'est dans le but de faciliter ce type d'initiatives que la première disposition prévoit d'élargir aux écoles la possibilité de mener des travaux de recherche.

2.2.3 Elargir le champ des expérimentations

Si les expérimentations pédagogiques doivent pouvoir se déployer facilement pour produire la connaissance dont notre système éducatif a besoin, il convient qu'elles le fassent en toute sérénité et en toute confiance, sans provoquer d'inquiétude de la part ni des enseignants ni des familles. C'est à ce besoin que répondent les dispositions proposées en confiant au recteur d'académie la responsabilité d'autoriser ou non des expérimentations, en limitant leur durée et surtout en précisant les champs sur lesquels les expérimentations peuvent porter.

Deux domaines d'expérimentation sont ajoutés à la liste initialement fixée par l'article L. 401-1 du code de l'éducation ; à savoir l'organisation des horaires d'enseignement, permettant une organisation de l'emploi du temps des élèves échappant partiellement au strict rythme hebdomadaire. Il pourrait, par exemple, être question de concentrer certains enseignements sur une partie de l'année. Par ailleurs, l'article étend l'expérimentation aux procédures d'orientation des élèves en permettant, par exemple, de donner le dernier mot à la famille, en reprenant un dispositif déjà expérimenté sur le fondement de l'article 48 de la loi d'orientation et de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013.

Le projet renvoie par ailleurs à un décret la détermination des modalités d'évaluation des expérimentations. Ces dispositions réglementaires souligneront la nécessité d'une évaluation systématique et préciseront les conditions dans lesquelles leurs résultats seront diffusés.

⁴⁰ Les Instituts Carnot de l'éducation créés à titre expérimental dans les académies de Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand et les Lieux d'éducation associés hébergés par l'institut français de l'éducation font par exemple intervenir en milieu scolaire, à des fins de recherche, des équipes mixtes composées d'enseignants et de chercheurs.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

S'agissant du périmètre des expérimentations pédagogiques, le choix s'imposait entre deux formulations distinctes : la première établissant la liste des domaines soumis à dérogation, la seconde explicitant au contraire ceux pour lesquels il était exclu de déroger.

Pour des raisons de lisibilité du dispositif, notamment pour les familles, il a été préféré de recenser les domaines soumis à dérogation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les impacts sur le code de l'éducation sont les suivants :

- regroupement des dispositions relatives aux expérimentations au sein du chapitre IV dont le titre « La recherche et la documentation pédagogiques » est remplacé par ce titre « la recherche, l'expérimentation et la documentation pédagogiques » ;
- modification de l'article L. 314-1 prévoyant la possibilité de mener des travaux de recherche pédagogique aux différents niveaux et degrés de l'enseignement public et privé et la nécessité d'évaluer les impacts des expérimentations impliquées par ces recherches ;
- dans l'article L. 401-1 suppression des troisième et quatrième alinéas qui sont modifiés (élargissement des champs de l'expérimentation) et déplacés vers un article L. 314-2 nouveau. Ajout de deux alinéas traitant respectivement :
 - o de la possibilité accordée aux familles de déroger à la carte scolaire en cas de non adhésion au projet d'expérimentation de l'établissement de secteur ;
 - o du décret d'application pris en vue de décrire les modalités d'évaluation et d'éventuelle reconduction d'une expérimentation.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Une expérimentation menée au niveau de l'Etat, en lien avec la recherche, a un coût qui varie en fonction du périmètre envisagé.

Les expérimentations d'initiative locale n'ont, en général, pas d'impact financier. Lorsqu'elles nécessitent des moyens supplémentaires, les expérimentations sont prises en charge dans le cadre du fonctionnement normal des académies ou de l'enveloppe que la direction générale de l'enseignement scolaire leur délègue à cette fin.

4.3 IMPACTS SOCIAUX

Le projet maintient la possibilité pour les familles de choisir un établissement ne pratiquant pas d'expérimentation en cas de non adhésion au projet porté.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté le 15 octobre 2018 en application de l'article R. 231-1 du code de l'éducation.

Le présent article a également été soumis à l'avis du Comité technique ministériel de l'Education nationale en application de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat. Le projet de loi y a recueilli un avis lors de la séance du 17 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions entreront en vigueur à la rentrée scolaire 2019.

Une disposition transitoire prévoit que lorsque des expérimentations ont été autorisées sur le fondement de l'article L. 401-1 du code de l'éducation dans sa rédaction antérieure à la présente loi, elles se poursuivent jusqu'au terme de la période pour laquelle elles ont été autorisées.

5.2.2 Application dans l'espace

L'application de la mesure dans les collectivités d'outre-mer est traitée par l'article 22 de la présente loi qui habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives particulières à l'outre-mer du code de l'éducation.

5.2.3 Textes d'application

L'ensemble des décrets relevant des actuels articles L. 314-1 et L. 314-2 doit être abrogé. Les articles D. 314-11 à D. 314-23, concernent les établissements privés

Deux décrets simples devront être pris en application de l'article L. 314-2 :

- Le premier précisant les conditions dans lesquelles les dérogations peuvent être accordées ;

- Le second traitant des modalités d'évaluation et d'éventuelle reconduction des expérimentations.

Trois articles en R (décret en Conseil d'Etat) seront modifiés après l'adoption de la loi, essentiellement parce qu'ils font référence aux alinéas de l'article L. 401-1 désormais transférés au L. 314-2. Il s'agit des articles suivants :

- R. 421-41-3 qui porte sur le conseil pédagogique et ses prérogatives
- R. 421-3 qui porte sur le projet d'établissement tel que prévu à l'article [L. 401-1](#)
- R. 451-1 qui porte sur l'application de la norme aux établissements scolaires français à l'étranger

CHAPITRE III - L'ÉVALUATION AU SERVICE DE LA COMMUNAUTE EDUCATIVE

Article n° 9 : Conseil d'évaluation de l'École

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a été l'un des premiers à développer une fonction d'évaluation : les premiers travaux sur les compétences des élèves ont été lancés il y a plus de quarante ans et la création de la direction de l'évaluation et de la prospective au sein du ministère date de 1987⁴¹. Aujourd'hui, les acteurs dans le champ de l'évaluation y sont multiples : les deux inspections générales (l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, devenue depuis peu intégralement Service statistique ministériel, et la direction générale de l'enseignement scolaire. En outre, les initiatives en matière d'évaluation des établissements relèvent des académies⁴². Enfin, le Conseil national d'évaluation du système scolaire, créé par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation pour la refondation de l'École de la République a, en plus des avis qu'il rend sur les méthodologies et les outils des évaluations conduites par le ministère chargé de l'éducation nationale ainsi que sur les résultats de ces évaluations, un rôle de production d'évaluations⁴³.

1.1.2 Afin de renforcer et d'encourager l'autonomie des établissements d'enseignement scolaire et de favoriser ainsi l'adaptation aux besoins de leurs élèves et aux situations locales, mais également afin de stimuler l'innovation, le Président de la République souhaite que les chefs de ces établissements et leurs équipes aient à l'avenir davantage de liberté dans l'élaboration de leur projet pédagogique, en contrepartie d'une responsabilisation accrue et d'une évaluation plus régulière⁴⁴. Chaque établissement devrait ainsi, à terme, bénéficier d'un

⁴¹Décret n°87-83 du 10 février 1987 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale

⁴² « Rares sont les académies qui déclarent ne pas évaluer les établissements, mais dans le même temps l'évaluation des établissements n'est qu'exceptionnellement revendiquée et assumée en tant que telle », *rapport de l'IGEN – IGAENR n°2017-080 – décembre 2017 – L'évaluation des établissements par les académies, p. 14.*

⁴³ 1° de l'article L. 241-12 du code de l'éducation dans sa rédaction actuelle

⁴⁴ *Objectif n° 6 du programme d'Emmanuel Macron pour l'éducation* : « Renforcer et encourager l'autonomie des établissements pour favoriser l'adaptation aux besoins de leurs élèves et aux situations locales et stimuler l'innovation. »

« Nous accompagnerons l'autonomie des établissements de diagnostics réguliers et si besoin de mesures d'accompagnement spécifiques. Chaque collège et chaque lycée bénéficiera d'un diagnostic tous les 3 ans.

diagnostic régulier portant sur l'ensemble de ses missions (enseignement, progrès des élèves, projets pédagogiques, infrastructures...). La France est en effet l'un des derniers grands pays à n'avoir pas mis en place une politique nationale d'évaluation de ses établissements scolaires⁴⁵.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans un rapport produit à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, rendu public en décembre 2017⁴⁶, invitait à la production d'un rapport global sur la performance du système scolaire et faisait remarquer que dans cet objectif, il convenait de revoir l'architecture de l'évaluation, en créant une instance coordonnant l'action de tous les producteurs d'évaluations. C'est précisément l'une des missions du futur conseil, responsable, aux termes du 2° de l'article L. 241-12 du code de l'éducation dans sa future rédaction, « *de la cohérence des dispositifs d'évaluations conduites par le ministère de l'éducation nationale des acquis des élèves, des dispositifs éducatifs et des établissements d'enseignement scolaire.* ».

1.1.3 C'est pour répondre à cette double attente que le Gouvernement entend, par le présent article, mettre en place un nouveau Conseil d'évaluation de l'École, qui intégrera également les attributions actuelles du Conseil national d'évaluation du système scolaire.

Depuis son installation en janvier 2014, le Conseil national d'évaluation du système scolaire a permis de remettre au premier plan une ambition d'évaluation de la performance de notre politique publique d'éducation dans le champ scolaire. Très actif, il a produit de nombreuses évaluations et contribué à diffuser la culture de l'évaluation, à la fois en diffusant les résultats de la recherche, en explicitant les évaluations internationales et en associant des acteurs de terrain aux évaluations elles-mêmes, dans le cadre de processus participatifs.

Aujourd'hui, le Conseil national d'évaluation du système scolaire est composé, à parité de femmes et d'hommes, de quatorze membres désignés pour six ans dont deux députés et deux sénateurs, désignés, respectivement, par les commissions permanentes compétentes en matière d'éducation de l'Assemblée nationale et du Sénat, deux membres du Conseil économique, social et environnemental, désignés par le président de ce conseil, huit personnalités choisies pour leur compétence en matière d'évaluation ou dans le domaine éducatif⁴⁷.

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire a développé six formats d'activités (conférences de consensus, rapports scientifiques, conférences virtuelles interactives,

Celui-ci portera sur l'ensemble des missions d'un établissement (enseignement, progrès des élèves, projets pédagogiques, infrastructures...). Il mobilisera l'équipe de direction conduite par le chef d'établissement, l'équipe pédagogique, les parents et les élèves seront également entendus. Les éléments de ce diagnostic pourront être opposables au ministère ou aux collectivités dans le cadre des engagements qui sont les leurs auprès des établissements ».

⁴⁵ Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) – Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), L'évaluation des établissements par les académies, rapport à Monsieur le ministre de l'éducation nationale, n°2017-080 – décembre 2017, p. 11.

⁴⁶*Cour de comptes*: l'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance, décembre 2017.

⁴⁷Art. L. 241-13 du code de l'éducation.

conférences de comparaisons internationales, notes d'actualités et forums en région) autour de 15 thématiques identifiées⁴⁸ dans son programme d'orientations stratégiques 2014-2017. Il a publié 57 documents de toute nature (enquêtes, synthèses, note d'actualité, contributions de chercheurs, etc.) dont 31 rapports⁴⁹.

Cependant, son positionnement ne lui a pas permis de diffuser, au sein du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, une véritable culture de l'évaluation ni de coordonner les différents acteurs de l'évaluation au sein du ministère.

Ce constat est partagé par le comité d'évaluation et de contrôle de politiques publiques de l'Assemblée nationale, qui préconise, dans son rapport d'information n° 1265 du 27 septembre 2018 sur *L'organisation de la fonction d'évaluation du système éducatif* de « revoir la composition et les missions du CNESCO »⁵⁰ en lui confiant une mission de coordination et de régulation en matière d'évaluation du système scolaire.

1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Le nouveau conseil d'évaluation de l'Ecole aura notamment pour mission de produire le cadre méthodologique et les outils d'évaluation régulière des établissements conduite par le ministère de l'Education nationale.

Ce cadre commun national pour l'évaluation de l'ensemble du système éducatif vise à se rapprocher des recommandations formulées par l'Union européenne⁵¹, l'OCDE⁵² et l'UNESCO⁵³ ainsi que des standards en la matière récemment développés en Europe⁵⁴ :

⁴⁸ Pratiques pédagogiques dans la classe et l'établissement : la différenciation pédagogique, l'apprentissage et l'enseignement de la lecture et des mathématiques, l'éducation à la citoyenneté, le redoublement ... jusqu'aux politiques scolaires : la mixité sociale à l'école, le décrochage, scolaire, le handicap, l'enseignement professionnel, les inégalités sociales et migratoires... en passant par les méthodologies des évaluations PISA et TIMSS.

⁴⁹ Voir le bilan des travaux 2014-2017 du CNESCO dans son rapport d'activité 2017 - http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2018/01/RA_CNESCO_2017_web.pdf

⁵⁰ Proposition n°12 du rapport d'information n°1265 du 27 septembre 2018 du comité d'évaluation et de contrôle de politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'organisation de la fonction d'évaluation du système éducatif.

⁵¹ Recommandations adoptées par l'Union européenne, dans le cadre du « Processus de Lisbonne » ouvert en 2000 et qui détermine, pour les Etats membres, des objectifs communs en matière d'éducation à l'horizon 2020. Le 12 février 2001, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont recommandé aux Etats membres d'encourager l'autoévaluation scolaire comme « méthode permettant de faire des établissements scolaires de lieux d'apprentissage et de perfectionnement » en « associant de façon équilibrée autoévaluation et évaluation externe », celle-ci devant apporter un soutien méthodologique à l'autoévaluation, soutenir un processus d'amélioration constante et veiller à ne pas se limiter au seul contrôle administratif et en encourageant et favorisant la participation de tous les acteurs scolaires (enseignants, élèves, direction, parents, experts, etc.) au processus d'évaluation externe et d'autoévaluation « dans le but de promouvoir une collaboration responsable en vue de l'amélioration de l'enseignement » .

⁵² OCDE, « Synergies pour un meilleur apprentissage: une perspective internationale sur l'évaluation », OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, publié le 11 avril 2013.

- En Italie : un cadre commun d'évaluation « *Sistema Nazionale de Valutazione* » généralisé après une phase expérimentale, à partir de 2011 ;
- En Hongrie : une instance déterminant les référentiels des établissements scolaires « *Klebsbergintézményfenntartóközpont* » instituée en 2013 ;
- En Grèce : création d'une structure par une loi de 2013, l'Office d'assurance qualité dans l'enseignement primaire et secondaire – ADIPPE, chargée de l'évaluation des politiques nationales d'éducation et de la qualité des travaux pédagogiques des établissements ;
- En Suède : une inspection nationale « *Skolinpektionen* » a été recréée afin d'harmoniser les inspections territoriales ;
- Au Danemark : création d'une agence nationale pour la qualité et la supervision en 2011 qui unifie le fonctionnement des inspections locales, donc des protocoles d'évaluation, tout en vérifiant l'application des dispositifs nationaux tels que déterminés par la loi ;
- En Norvège : mise en place d'un protocole précis de suivi du fonctionnement des services d'inspection des collectivités locales ;
- En Allemagne, création de la Conférence des dispositifs allemands pour l'évaluation externe des unités d'enseignement, le « KODEX » alors même que l'éducation relève de la compétence de Länder.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet d'article, qui a pour ambition de mettre en œuvre une politique nationale d'évaluation des établissements scolaires français afin d'améliorer la performance du système éducatif, modifiera plusieurs dispositions du code de l'éducation (articles L. 231-14, L. 241-12 à L. 241-14 et L.401-1).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Du fait de l'existence d'acteurs multiples dans le champ de l'évaluation au sein du ministère de l'Education nationale, le rôle de coordonnateur aurait pu être confié à un haut comité

⁵³UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'éducation, 2017/2018, Global Education Monitoring (GEM) Report ;

⁵⁴Rapport précité de l'IGEN – IGAENR, L'évaluation des établissements par les académies p. 39 à 44.

associant toutes les composantes susmentionnées, créé par décret. C'était notamment l'objet de la création, par le décret n° 2000-1060 du 27 octobre 2000 relatif à la création du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, qui a été remplacé par le Haut Conseil de l'Education. Le Haut Conseil de l'Education a été créé par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 *d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*. Par la suite, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 *d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République* a créé le Conseil national d'évaluation du système scolaire.

La création, par la loi, d'une autorité administrative indépendante n'a pas non plus été retenue compte tenu de la nécessité de placer la nouvelle instance au cœur du ministère afin de tenir pleinement son rôle de coordonnateur de l'évaluation auprès des différents acteurs ministériels impliqués.

3.2 OPTION RETENUE

Le Gouvernement a décidé de modifier les dispositions législatives régissant le Conseil national d'évaluation du système scolaire afin de créer une nouvelle instance de coordination et de régulation de l'évaluation des établissements scolaire en redéfinissant :

- son positionnement par rapport au reste du ministère : quatre représentants du ministre, responsables des principaux services producteurs internes d'évaluation, seront désormais membres de l'instance d'évaluation ; le programme annuel de travail proposé par l'instance devra être validé par le ministre de l'Education nationale. Néanmoins, à l'instar du Conseil national du système scolaire, son indépendance sera garantie par la loi, notamment du fait de deux particularités de sa composition : d'une part la position minoritaire des représentants du ministre (quatre sur douze membres au total), d'autre part, la présence de deux représentants de chacune des deux chambres du Parlement désignés pour la durée de leur mandat ;
- sa mission : l'accent est désormais mis sur la mission de pilotage et de coordination des évaluations ;
- sa capacité d'action : le conseil devient producteur de cadres méthodologiques, d'outils d'évaluation, d'analyses et également prescripteur, via l'élaboration de son d'un programme de travail annuel.

Ce nouveau conseil d'évaluation a pour ambition, grâce au périmètre très large des évaluations qu'il examinera (toutes à l'exception des évaluations des personnels) et pilotera – pour les nouvelles évaluations d'établissements, de devenir un instrument efficace et reconnu d'évaluation de l'efficacité globale du système scolaire français.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Afin de mettre fin à l'existence du Conseil national d'évaluation du système scolaire et le remplacer par le Conseil d'évaluation de l'Ecole, le présent article modifie la rédaction des articles L. 241-12, L. 241-13 et L. 241-14 du code de l'éducation.

Une partie des attributions que le Gouvernement entend donner au nouveau conseil d'évaluation est actuellement exercée par le conseil national d'évaluation du système scolaire, notamment en matière d'avis sur les outils et méthodologies des évaluations conduites par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ou dans le cadre de programmes européens ou internationaux.

En revanche, comme l'a observé la Cour des comptes, aucune instance n'a la charge de la coordination des différentes évaluations, afin d'être en mesure de produire une évaluation globale du système public d'éducation. Il en va de même pour l'évaluation des établissements scolaires, d'où cette nouvelle double responsabilité confiée au futur comité (1° et 2° du nouvel art. L. 241-12).

La modification de articles L. 231-14 et L. 401-1 du code de l'éducation permettra ainsi de les mettre en cohérence avec la création du Conseil d'évaluation de l'école.

4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La présente mesure constitue le premier des trois chantiers majeurs proposés par le ministre de l'Education nationale dans son plan de transformation ministériel, en application de la circulaire n°5968/SG du Premier ministre du 26 septembre 2017. L'une de ses composantes, l'évaluation des établissements du second degré, était d'ailleurs l'un des objectifs de campagne du Président de la République et le comité indépendant CAP22, de même qu'un rapport des deux inspections générales de décembre 2017⁵⁵, l'appelaient de leurs vœux, soulignant d'ailleurs que la France était l'un des derniers pays de l'OCDE à ne pas mesurer « l'effet établissement ». A cet égard, ce premier déploiement sur les établissements du second degré doit s'accompagner d'une réflexion sur les conditions d'extension, à moyen terme, sur les écoles.

⁵⁵Rapport précité IGEN – IGAENR n°2017-080 – décembre 2017 – L'évaluation des établissements par les académies ;

Cette mesure s'inscrit par ailleurs dans le prolongement de l'engagement présidentiel « Transparence sur la qualité de service »⁵⁶ du programme de transformation « Action publique 2002 ».

Les gains à attendre auront trait à l'efficacité globale du système éducatif et ne sauraient se mesurer en économies immédiates de crédits ou d'emplois.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.3.1 Le schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ne lui permettant pas de déployer de nouveaux ETP, le modèle retenu pour le fonctionnement de l'instance, qui sera testé et stabilisé pendant une phase expérimentale préalable, sera fondé pour l'animation centrale d'une part, sur le transfert des supports d'ETP (moins d'une dizaine) actuellement dévolus au Conseil national d'évaluation du système scolaire et la mise à disposition d'inspecteurs généraux, pour les évaluations des établissements d'autre part.

Les équipes d'évaluateurs seront composées sous l'autorité des recteurs, et pilotées par les corps d'inspecteurs territoriaux. Constituées en équipes pluridisciplinaires, les groupes d'évaluation pourraient accueillir des experts métiers parmi des inspecteurs d'académie – inspecteurs pédagogiques régionaux, des inspecteurs de l'éducation nationale, des inspecteurs généraux de l'éducation nationale et des inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, des enseignants du premier et du second degré, des conseillers principaux d'éducation, des personnels de direction, des cadres des services de l'éducation nationale. Des représentants des usagers ayant un lien avec l'environnement des établissements tels que des parents d'élèves, des chefs d'entreprises et/ou des représentants de collectivités locales pourront être le cas échéant utilement associés pour apporter leur regard sur les aspects vie scolaire, communication et qualité des relations externes. Ces experts ne seraient pas des personnels à plein temps mais des experts formés à l'évaluation et mandatés pour des missions ponctuelles à effectuer au cours de l'année. Le Conseil d'évaluation de l'Ecole aurait en charge le référentiel de formation des personnes retenues pour participer aux évaluations.

Pour chaque évaluation d'établissement, le groupe pourrait être constitué de deux à quatre personnes selon la taille de l'établissement, sa complexité ou le nombre de domaines à explorer.

Afin de couvrir l'ensemble du territoire et compte tenu du nombre important d'établissements à évaluer (dans un premier temps 7800 établissements publics locaux d'enseignement et les établissements privés sous contrat volontaires), l'instance pourrait utilement constituer un groupe d'évaluateurs par académie. En considérant que chaque équipe est composée de 4 évaluateurs effectuant chacune cinq évaluations par an, il faudrait environ 400 équipes au

⁵⁶ Circulaire du délégué interministériel à la transformation publique n° 2017/12/4673 du 22 décembre 2017.

niveau national - soit environ 1600 experts évaluateurs - pour couvrir les 2000 visites annuelles nécessaires pour évaluer les 7800 établissements publics locaux d'enseignement et les établissements privés volontaires sur quatre ans. Le ratio experts/nombre de visites serait de 1,25, à comparer avec celui de la Haute autorité de santé (ratio de 1,58) qui effectue 794 visites avec une équipe de 500 experts visiteurs. Les experts percevraient une indemnité pour la mission effectuée.

4.3.2 En application de la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives, il est précisé que le nouveau Conseil d'évaluation de l'Ecole remplace le Conseil national d'évaluation du système scolaire et s'accompagne de la suppression du Conseil national éducation économie⁵⁷.

4.4 IMPACTS SOCIAUX

4.4.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'inclusion des élèves en situation de handicap est une des priorités du ministère de l'éducation nationale. Les travaux du futur Conseil d'évaluation de l'Ecole intégreront cette dimension d'accompagnement des élèves en situation de handicap (accessibilité, formation des personnels, modes de scolarisation, acquis des élèves ...)

4.4.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le futur article L. 241-13 du code de l'éducation imposera que les collèges rassemblant respectivement les personnalités qualifiées et les parlementaires membres du conseil soient désignés à parité de femmes et d'hommes.

Par ailleurs, étant donné l'engagement du ministère pour l'égalité entre les femmes et les hommes, ce sujet aura vocation à nourrir le débat public sur l'éducation mentionné à l'article L. 241-12 que les travaux du conseil viendront enrichir.

4.4.3 Impacts sur la jeunesse

L'enjeu fondamental de la création du conseil d'évaluation de l'Ecole est de créer un contexte favorable pour que l'évaluation des établissements soit réellement perçue par l'ensemble des acteurs comme un levier d'amélioration des performances du système éducatif français. Cette démarche d'évaluation globale a notamment vocation à intégrer et à compléter l'évaluation des acquis des élèves.

⁵⁷ Il ne sera pas procédé au renouvellement de ce Conseil créé pour cinq ans par le décret n° 2013-539 du 25 juin 2013.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté sur le présent projet de loi le 15 octobre 2018 en application de l'article R. 231-1 du code de l'éducation.

Par ailleurs, et conformément au 1^o de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 modifié relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat qui dispose que « *les comités techniques sont consultés, [...] sur les questions et projets de textes relatifs [...] à l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services...* », l'avis du comité technique ministériel de l'éducation nationale a été recueilli le 17 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

L'installation du nouveau conseil est proposée à la rentrée scolaire 2019, afin de lui permettre de préparer son programme de travail, d'évaluer l'expérimentation de la politique d'évaluation des établissements menée dans deux académies au 1^{er} semestre 2019 et les conditions de sa généralisation à compter du 1^{er} janvier 2020.

Un décret simple devra prévoir la durée et les modalités de renouvellement du mandat des quatre personnalités qualifiées membres du futur Conseil d'évaluation de l'Ecole, les conditions de désignation des représentants du ministre chargé de l'éducation nationale et les modalités de fonctionnement du futur Conseil.

Un arrêté devra prévoir les conditions selon lesquelles le Conseil d'évaluation de l'Ecole établit une proposition de programme de travail annuel soumise pour avis au ministre chargé de l'éducation nationale.

Les dispositions réglementaires à abroger sont relatives au Conseil national d'évaluation du système scolaire : le décret n° 2013-945 du 22 octobre 2013 relatif au conseil national d'évaluation du système scolaire, codifié aux articles D. 2041 -36 à D. 241-38 du code de l'éducation, sera abrogé.

TITRE III – AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

CHAPITRE I – LES INSTITUTS NATIONAUX SUPERIEURS DU PROFESSORAT ET DE L'EDUCATION

Articles n° 10, 11 et 12 : Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 La formation initiale des professeurs du premier et du second degrés, portée au niveau master en 2009⁵⁸, est organisée depuis 2013⁵⁹ par les Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation, composantes universitaires, au sein de masters dédiés (mentions MEEF : Métiers de l'Enseignement, de l'Education et de la Formation).

Cette formation est régie par les dispositions applicables à tout diplôme de master précisées par l'arrêté du 22 janvier 2014 fixant le cadre national des formations conduisant à la délivrance des diplômes nationaux de licence, de licence professionnelle et de master et par un arrêté spécifique aux mentions MEEF en date du 27 août 2013 ainsi que par un arrêté spécifique aux « parcours adaptés » pour les fonctionnaires stagiaires dans des situations spécifiques (i.e. disposant déjà d'un master 2 ou issus du troisième concours, par exemple). L'arrêté du 27 août 2013 s'appuie sur le référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation du 1^{er} juillet 2013.

Au terme de cinq années d'exercice, en dépit d'améliorations récentes, les analyses convergent pour constater que la formation dispensée en Ecole supérieure du professorat et de l'éducation n'adosse pas suffisamment ses formations à la recherche universitaire, est dispensée par des équipes qui ne sont pas assez plurielles (manque d'intégration des enseignants-chercheurs des autres composantes de l'université), et ne s'appuie pas suffisamment sur l'expérience des professeurs de terrain. Il en résulte que la formation

⁵⁸[Décret n°2009-913](#) à 918 du 28 juillet 2009.

⁵⁹[Décret n° 2013-768](#) du 23 août 2013 relatif au recrutement et à la formation initiale de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation relevant du ministre de l'éducation nationale.

dispensée en Ecole supérieure du professorat et de l'éducation ne répond pas suffisamment aux attentes du futur employeur des diplômés.

1.1.2 L'école de la confiance est celle de la confiance de l'institution comme des parents dans ses professeurs. Elle implique que, sur tout le territoire, les professeurs du premier et du second degrés bénéficient d'une formation de qualité égale, majoritairement consacrée aux savoirs disciplinaires et professionnels fondamentaux et à la transmission des valeurs de la République, fondée sur les travaux de la recherche et la connaissance des méthodes pédagogiques les plus efficaces.

Ceci implique, d'une part, de tirer toutes les conséquences de son ancrage dans l'enseignement supérieur et d'autre part, de repenser les exigences et la gouvernance du dispositif.

Afin de traduire ces évolutions, il est proposé de transformer les Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation en Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation.

1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays se sont engagés dans une réflexion sur la qualité respective de leur système éducatif. Le rôle de l'éducation et de la formation dans la performance économique, la cohésion sociale et la promotion des valeurs d'une société démocratique est considéré comme essentiel. La formation initiale des enseignants est ainsi devenue un domaine politique clé pour les gouvernements qui s'emploient à en garantir et à en accroître la qualité, en la liant au fait d'attirer et de retenir les professeurs les plus compétents dans un contexte général de crise d'attractivité du métier.

Il est aujourd'hui possible de fonder la décision politique sur un examen éclairé des rapports internationaux sur la formation (OCDE, UNESCO), des enquêtes auprès des enseignants (OCDE TALIS, Eurydice), des évaluations des résultats des élèves (OCDE PISA, TIMMS), des guides pour l'élaboration de politiques destinées à améliorer la formation (Commission européenne, Education et Formation 2020), des résultats livrés par les méta-recherches (boîte à outils pour l'enseignement et l'apprentissage du National Endowment for Education, 2017 ; synthèse canadienne de 50 recherches sur les modèles de formation efficaces), des travaux de groupements d'experts internationaux (Carnegie Foundation, P21 et ATC21S sur les compétences du 21ème siècle), des sommets (WISE).

Par-delà leurs spécificités, les meilleurs systèmes de formation initiale des professeurs présentent des traits communs, corroborés par la recherche internationale, qui doivent se retrouver de manière résolue et structurelle dans la formation initiale en France :

- 1 – une vision partagée entre l'éducation nationale et l'enseignement supérieur du métier et du développement professionnel des professeurs, qui les inscrit dans un continuum progressif et cohérent, où se combinent les besoins en apprentissage des professeurs, les

structures de soutien (tutorat, mentorat, conseil), les structures d'exercice et de déroulement de carrière, les niveaux de compétence attendus calés sur les référentiels métiers.

- 2 – Une conception systémique et non cloisonnée de la formation articulant quatre échelles, du micro- au macro- : le professeur comme professionnel (compétences, croyances, attitudes) ; l'efficacité de l'enseignement en classe ; la coopération dans le contexte de l'école et son réseau ; la politique éducative et le cadre institutionnel de référence ;

- 3 – un curriculum de formation initiale progressif, étalé sur plusieurs années dès la Licence et incluant un renforcement et un soutien des compétences durant les premières années d'entrée dans le métier, fondé sur une identification des besoins individuels des enseignants.

- 4 – une formation de type simultané (non consécutif), fondée sur le modèle pédagogique de l'apprentissage en alternance, pensant les moyens de l'intégration réciproque entre l'Université et l'établissement ou la circonscription scolaire, afin d'articuler les apports de la recherche et de la professionnalisation au service de l'« enseignement efficace ».

- 5 – une formation posant les fondations de l'esprit de curiosité intellectuelle et du processus de développement professionnel continu, forgeant et exerçant la disposition à transmettre et apprendre en créant des opportunités et des environnements d'apprentissage professionnel axés sur la pratique et fondés sur la recherche.

- 6 – une implication forte des chefs d'établissement, des formateurs de terrain et des professionnels qui renforceront la capacité des enseignants à proposer un enseignement axé sur l'élève et à développer des pratiques et une culture collaboratives de qualité sur le modèle de la communauté professionnelle apprenante, nourrie par la recherche.

- 7 – la mise en œuvre en formation des facteurs d'efficacité de l'apprentissage professionnel que sont :

- un raisonnement théorique clair fondé en recherche et un socle de connaissances robuste ;

- des modalités d'apprentissage centrées sur la mise en action professionnelle : (l'étude de cours, observation réciproque, co-planification, co-enseignement, co-évaluation...);

- une cohérence (avec les standards professionnels, le projet d'établissement, le curriculum scolaire) et une mise en regard des attendus des élèves (connaissances, compétences) ainsi qu'une évaluation de l'impact sur leurs résultats;

- la participation au développement professionnel en équipe (école ou discipline) ou en collectif (réseaux et groupes d'étude, recherches collaboratives).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Les missions des écoles supérieures du professorat et de l'éducation ainsi que les modalités de désignation des directeurs des actuels ESPE relèvent actuellement de la loi (articles L. 625-1 et L. 721-3 du code de l'éducation).

Il est proposé de modifier ces dispositions pour :

- refonder les principes régissant la formation des professeurs ;
- instituer un comité d'audition des candidats au poste de directeur d'INSPE.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la réforme des Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation est d'assurer une formation plus homogène des professeurs et plus adaptée aux conditions dans lesquelles ils assurent leur mission. L'enjeu est également d'assurer un suivi plus fin, régulier et fondé sur des indicateurs fiables de la formation délivrée par les nouveaux instituts, par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Il y a donc un double enjeu de qualité et de gouvernance d'un dispositif qui s'inscrit au cœur d'universités autonomes, gages d'une formation pluri-disciplinaire de haut niveau et irriguée par la recherche.

Dans la mesure où former les enseignants nécessite de mieux articuler pratique et théorie, les enseignements fondamentaux (disciplinaires, didactiques) et la pédagogie (formation aux gestes professionnels efficaces), de véritables écoles professionnelles seront ainsi créées dans des universités seules à même d'assurer une pluri-disciplinarité des enseignements, de bénéficier de travaux de recherche de premier plan et d'assurer un va-et-vient permanent – et indispensable – entre recherche et pratique sur le terrain scolaire.

Levier de la transformation de la gouvernance des actuelles Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation, création d'un comité d'audition des candidats à l'emploi de directeur des futurs instituts facilite la détection de profils diversifiés et participe de la professionnalisation du recrutement des directeurs. Ce comité communiquera aux ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale un avis motivé sur l'aptitude de chaque candidat. Il sera coprésidé conjointement par le recteur d'académie et le président de l'université de rattachement, confirmant ainsi l'ancrage des Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation au sein des universités tout en tenant davantage compte de l'enjeu que représente, pour l'Etat, la formation initiale des professeurs.

Ce dispositif vise également à rendre plus transparent le processus de sélection des directeurs.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La rédaction de l'article L. 625-1 du code de l'éducation sera modifiée afin de préciser les principes de la formation organisée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation. Il tiendra désormais davantage compte de l'ancrage des ESPE dans les universités et des attentes de l'Etat. Il garantira également l'existence d'un référentiel de formation des professeurs, gage d'une formation comparable et de très haut niveau pour tous les professeurs stagiaires de France.

Le cinquième alinéa de l'article L. 721-3 du code de l'éducation, relatif à la nomination du directeur de l'Ecole supérieure du professorat et de l'éducation, est remplacé par de nouvelles dispositions créant un comité d'audition chargé d'émettre un avis sur les candidats au poste de directeur.

Les références aux « écoles supérieures du professorat et de l'éducation », au « conseil de l'école » et au « directeur de l'école » sont remplacées, respectivement, par des références aux « instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation », au « conseil de l'institut » et au « directeur ».

4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Les dispositions ont fait l'objet d'une présentation en comité technique ministériel de l'éducation nationale le 17 octobre 2018 et en comité technique ministériel de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation le 18 octobre 2018.

4.2 MODALITES D'APPLICATION

4.2.1 Application dans l'espace

Les dispositions de l'article L 625-1 du code de l'éducation sont applicables de plein droit dans les îles Wallis et Futuna (article L. 681-1 du même code), en Polynésie française (L. 683-1) et en Nouvelle-Calédonie (L. 684-1).

Les dispositions de l'article L 721-3 du code de l'éducation sont applicables de plein droit dans les îles Wallis et Futuna (article L. 771-1 du même code), en Polynésie française (L. 773-1) et en Nouvelle-Calédonie (L. 774-1).

4.2.2 Textes d'application

Un décret déterminera la composition du comité d'audition et ses modalités de fonctionnement. Un arrêté du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse fixant la liste des écoles et établissements jugés aptes à bénéficier d'une délégation de certaines missions de formation des INSPE devra être pris.

CHAPITRE II – LES PERSONNELS AU SERVICE DE LA MISSION EDUCATIVE

Article n° 13 : Elargissement de la portée de l'article L. 911-5 du code de l'éducation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 911-5 du code de l'éducation permet à l'autorité administrative de radier des cadres, pour certains motifs limitativement énumérés, sans procédure disciplinaire préalable, certaines catégories de personnels exerçant quotidiennement leurs fonctions avec des mineurs.

Plus précisément, cette disposition législative permet de radier des cadres un personnel de direction, un personnel non enseignant, un enseignant du premier degré ou un professeur de lycée professionnel condamné des faits contraires à la probité et aux mœurs, cette condamnation entraînant de plein droit une incapacité à exercer dans un établissement d'enseignement. La radiation décidée par l'administration dans ce cadre ne fait que tirer les conséquences nécessaires de la décision de condamnation. Une telle mesure n'a pas à être précédée d'une procédure disciplinaire, mais seulement d'une procédure contradictoire avec consultation du dossier.

De la même manière, ces dispositions législatives permettent de radier des cadres un agent privé par jugement de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, ou qui ont été déchus de l'autorité parentale.

L'interdiction des droits civiques, civils et de famille prévue par l'article L. 131-6 du code pénal porte sur :

1° Le droit de vote ;

2° L'éligibilité ;

3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;

4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;

5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants.

1.2 Entre 2014 et 2017, moins d'une dizaine de professeurs des écoles (PE) et de professeurs de lycée professionnel (PLP) ont fait l'objet, chaque année, de telles radiations (2014 : 3

professeurs dont 2 PE et 1 PLP ; 2015 : 9 professeurs dont 7 PE et 2 PLP ; 2016 : 4 professeurs dont 3 PE et 1 PLP ; 2017 : 4 professeurs dont 3 PE et 1 PLP).

1.3 Or, les dispositions de l'article L. 911-5 du code de l'éducation s'appliquent à l'ensemble des personnels employés dans un établissement d'enseignement du premier ou du second degré, à l'exclusion des professeurs de l'enseignement « général » du second degré.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La rédaction actuelle des dispositions de l'article L. 911-5 résultent d'une codification à droit constant de lois anciennes (loi « Falloux » du 15 mars 1850, loi « Gobelet » du 30 octobre 1886 et loi « Astier » du 25 juillet 1919) qui n'a pas permis d'harmoniser le dispositif pour l'ensemble des personnels.

S'agissant de dispositions législatives, il est nécessaire de légiférer pour y apporter les modifications nécessaires contenues dans la disposition inscrite dans le projet de loi.

Ainsi, la disposition proposée par le Gouvernement vise à modifier la rédaction de l'article L. 911-5 pour remédier à cette différence de traitement, qui n'a plus de sens aujourd'hui, entre les enseignants du second degré général et les autres enseignants

En effet, aucune différence de situation objective n'est de nature à justifier cette différence de traitement, et ce d'autant moins que, les enseignants du second degré général sont amenés à enseigner leurs disciplines en collège, c'est-à-dire notamment auprès de mineurs de moins de 15 ans, considérés comme particulièrement vulnérables par le code pénal.

La disposition proposée modifie par conséquent le premier alinéa de l'article L. 911-5 pour étendre l'incapacité posée par cet article à toute personne exerçant des fonctions dans un établissement d'enseignement du premier ou du second degré ou dans un établissement de formation accueillant un public d'âge scolaire, qu'il soit public ou privé, et quelles que soient les fonctions qu'elle y exerce.

De même, la disposition proposée modifie l'avant-dernier alinéa de l'article L. 911-5 afin d'étendre l'application de l'incapacité instituée pour les personnes révoquées de l'enseignement public à toute personne qui, ayant exercé en quelque qualité que ce soit (fonctionnaire, agent contractuel de droit public, agent contractuel de droit privé) et quelque fonction que ce soit dans un établissement public ou privé d'enseignement ou de formation accueillant un public d'âge scolaire, a été révoquée ou licenciée pour un motif disciplinaire à raison de faits contraires à la probité et aux mœurs. L'application de ces dispositions était jusqu'alors restreinte aux seuls établissements d'enseignement du second degré, ce que, là encore, aucune différence de situation ne justifie plus aujourd'hui.

Par ailleurs, la modification proposée clarifie également la notion de condamnation judiciaire en précisant la nature de la décision de condamnation sur laquelle se fonde l'administration. Cette décision de condamnation doit être devenue définitive afin que la radiation des cadres ne soit pas fondée sur des faits qui pourraient être remis en cause ultérieurement par le juge pénal.

Cette précision est d'autant plus nécessaire que, depuis le 1er janvier 2001, les décisions des cours d'assises peuvent faire l'objet d'un appel instauré par la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et le droit des victimes.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par la présente disposition sont de trois niveaux :

- améliorer la protection des mineurs en permettant à l'administration de tirer les conséquences de certaines condamnations pénales entraînant de plein droit une incapacité à exercer dans un établissement d'enseignement ou de formation à l'encontre des personnels exerçant quotidiennement leurs fonctions avec des mineurs ;
- mettre fin à des différences de traitement parmi les catégories de personnels visées par les dispositions de l'article L. 911-5 du code de l'éducation résultant de la codification de lois datant de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle et désormais dépourvues de justifications objectives ;
- enfin, garantir les droits des personnels visés par l'article L. 911-5 du code de l'éducation en précisant que cette radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable ne peut être déclenchée qu'après une condamnation définitive.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La non modification de l'article L. 911-5 du code de l'éducation maintiendrait notamment une différence de traitement très difficile à justifier entre différentes catégories de personnels enseignants. En conséquence le Gouvernement souhaite le modifier.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure se traduira par la modification de la rédaction de l'article L. 911-5 du code de l'éducation.

4.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Compte tenu du très faible nombre de procédures annuelles pour les catégories de personnels relevant actuellement de l'article L. 911-5 (cf. point 1.2 supra), l'impact sur les services sera quantitativement faible. Qualitativement l'extension de la disposition à la seule catégorie de personnels enseignants actuellement non couverte sera de nature à unifier le traitement de ce type de dossier par les services.

4.3 IMPACTS SOCIAUX

Cette disposition vise à améliorer la protection des mineurs dans le cadre scolaire en complétant et en mettant en cohérence les dispositions de l'article L. 911-5 code de l'éducation avec le système éducatif dans sa configuration actuelle.

5. CONSULTATIONS

Le projet de loi a été examiné par le Conseil supérieur de l'Education le 15 octobre 2018 et par le comité technique ministériel de l'éducation nationale le 17 octobre 2018.

Article n° 14 : Préprofessionnalisation des futurs professeurs et conseillers principaux d'éducation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 CADRE GENERAL

1.1.1 Aujourd'hui, la formation initiale des professeurs et conseillers principaux d'éducation stagiaires est assurée par les écoles supérieures du professorat (ÉSPÉ) et de l'éducation.

Tous les fonctionnaires stagiaires bénéficient d'une formation au cours de l'année scolaire. Le schéma général repose sur l'articulation d'une mise en situation professionnelle, pendant lesquelles ils exercent les missions dévolues aux membres du corps d'accueil, et d'une formation à l'ÉSPÉ l'autre moitié du temps. Néanmoins, des parcours de formation adaptés sont mis en place, en fonction de la voie de concours concernée, du parcours professionnel du lauréat, de son niveau de diplôme et de ses besoins en formation.

Tous les stagiaires bénéficient d'un accompagnement à l'entrée dans le métier, lequel se traduit par l'organisation d'une semaine d'accueil précédant la rentrée scolaire, ainsi que par le suivi, tout au long de l'année, opéré dans le cadre d'un tutorat mixte. Chaque stagiaire bénéficie de l'appui d'un tuteur « ÉSPÉ » et de celui d'un tuteur dit de « terrain ». Ces tuteurs conduisent en moyenne 4 à 5 visites selon les mentions.

Parallèlement, le dispositif des assistants d'éducation, destiné en priorité à des étudiants boursiers⁶⁰, prévoit un dispositif de crédit d'heures permettant aux agents concernés de bénéficier d'un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à leur formation universitaire ou professionnelle⁶¹.

Cependant, ces mesures s'avèrent insuffisantes à pallier le déficit d'attractivité que connaissent tant les concours de professeurs et de conseillers principaux d'éducation en règle générale que le dispositif d'assistants d'éducation auprès des étudiants boursiers.

1.1.2 Les résultats des concours de recrutement révèlent en effet depuis plusieurs années une relative perte d'attractivité du métier de professeur et de fortes tensions en matière de recrutement dans certaines zones géographiques pour le premier degré. Ainsi, dans les académies d'Amiens, et de Guyane, les taux de sélectivité aux concours sont en moyenne inférieurs à 2 présents par poste. Ce taux est inférieur à 1,3 pour les académies de Créteil et Versailles, ce qui a conduit à mettre en œuvre une deuxième session de recrutement annuelle ouverte à un vivier national spécifiquement pour couvrir les besoins de ces académies. Des

⁶⁰ [Art. L. 916-1 du code de l'éducation.](#)

⁶¹ [Article 5 du décret n°2003-484](#) du 6 juin 2003 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des assistants d'éducation.

tensions en matière de recrutement existent également dans certaines disciplines pour le second degré, notamment en mathématiques, lettres, allemand qui concentrent la majorité des postes non pourvus au concours. Compte tenu des forts besoins dans ces disciplines, l'importance des volumes de postes offerts ne permettent pas de garantir des taux de sélectivité suffisants, notamment au CAPES externe où le nombre de présents par poste reste inférieur à 2, voir inférieur à 1 présent par poste s'agissant des lettres classiques.

Par ailleurs, la relative hausse des démissions ou de licenciements de stagiaires montre également les difficultés une fois le concours réussi. Si le nombre de démissions annuelles de stagiaires reste limité et inférieur à 0,2% de la population enseignante, leur augmentation reste toutefois significative puisque leur nombre a doublé en cinq dans le premier degré (passant de 322 en 2012 à 694 en 2017) tandis que la hausse dans le second degré représente près de 18% (447 démissions constatées en 2012 ; 527 en 2017). Cette hausse reste corrélée au nombre de postes proposés jusqu'en 2014 (entre 1,5% et 2,0% de l'ensemble des stagiaires selon les années). A partir de 2015, il est toutefois noté un décrochage, notamment pour le premier degré avec un taux qui atteint 4,0% en 2016-2017 (2,4% dans le second degré).

Parallèlement, le dispositif des assistants d'éducation peine à rencontrer son public cible. En effet, seuls 29 % des assistants d'éducation bénéficient du statut d'étudiant. Parmi eux, seuls 24 % sont boursiers.

1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a effectué, en 2013, une étude sur les principaux pays européens.

Comme le relèvent ces travaux, le principal enjeu de la formation des professeurs réside dans l'équilibre entre le savoir et la professionnalisation. Plus exactement, il y est indiqué que *« Tous les systèmes de formation, même s'ils tentent d'articuler les diverses composantes de la formation, sont concernés par cette première tension. Non seulement elle oppose la discipline enseignée et les savoirs théoriques et la professionnalisation, mais impacte aussi les rôles attribués aux facultés ou départements « disciplinaires » et à ceux « d'éducation ». L'affirmation de la dimension professionnalisante renvoie par ailleurs à la question, présente dans de nombreux pays, des stages et des partenariats permettant la formation en milieu professionnel, qui peut déboucher sur des modèles de formation en alternance.*

(...)

La question fondamentale reste, pour tous les décideurs, la recherche du meilleur équilibre possible entre l'accentuation du savoir académique et l'amélioration des compétences professionnelles, ainsi que le bon équilibre entre la pratique de l'enseignement en tant qu'élément dans les programmes d'éducation formelle au sein de l'établissement de formation et la pratique de l'enseignement organisé selon des périodes distinctes passées au sein d'une école. On note que, dès 2007, les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés à promouvoir, dans la formation initiale des enseignants, l'acquisition de compétences permettant "d'enseigner efficacement dans des classes hétérogènes composées d'élèves issus

de différents milieux socioculturels avec un large éventail de capacités et de besoins". L'Allemagne, le Portugal ou le Royaume-Uni ont ainsi réformé leur système de formation pour y accorder plus de place à l'acquisition de compétences pédagogiques.

Toutefois, la part relative de chacune des deux formations (académique/professionnelle) est très variable suivant les pays. Les données les plus récentes montrent que, lorsque la formation est donnée au niveau universitaire, la part réservée à la formation professionnelle varie de 13 à 70% (pour les enseignants des écoles primaires), les pourcentages les plus importants revenant à l'Irlande, la Hongrie, Malte, la Finlande et la Slovénie. En ce qui concerne les enseignants du secteur secondaire inférieur, le temps consacré à la formation professionnelle varie de 9 % à 58 %, trois pays seulement dépassant les 50% (la Belgique francophone, l'Allemagne, Malte). Pour le secteur secondaire supérieur, le temps consacré aux compétences pédagogiques (théorique et pratique) dans la formation professionnelle dépasse rarement 30%, sauf six pays (Allemagne, Malte, Royaume-Uni, Italie, Luxembourg, Autriche). Dans la plupart des autres pays, la proportion oscille entre 14 et 30%.

Modèle de formation : « simultané » ou « consécutif »

Deux modèles dominants existent : le modèle simultané (théorie et pratique combinées au cours de la formation initiale) et le modèle consécutif (la qualification de l'enseignement est atteinte au terme des études et d'une formation pédagogique qui suit la formation initiale). Le modèle consécutif est aujourd'hui fortement minoritaire en Europe, la plupart des pays ayant adopté le modèle simultané avec alternance de formations disciplinaires et professionnelles. C'est en particulier le cas de la plupart des pays nordiques et de tous les nouveaux pays adhérents qui ont le plus souvent adopté ce modèle. »

Les études internationales comme les comparaisons européennes montrent ainsi qu'une professionnalisation précoce, progressive et parallèle aux études facilite l'exercice des métiers du professorat et de l'éducation. Au-delà, elle remplit également un rôle social en attirant des étudiants issus de milieux peu favorisés et en sécurisant financièrement la poursuite de leurs études en vue des concours du professorat.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La nature des missions des assistants d'éducation est définie par la loi⁶² et ne comprend pas à ce stade de missions pédagogiques ou d'enseignement. Il convient donc de modifier la partie législative du code de l'éducation pour permettre aux assistants d'éducation qui seront inscrits dans un cursus diplômant les préparant aux concours de l'enseignement d'exercer

⁶²[Art. L. 916-1 du code de l'éducation.](#)

progressivement des missions d'enseignement intégrées à leur parcours de préprofessionnalisation.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Dès la rentrée scolaire 2017, le ministre de l'Education nationale a décidé de renforcer les dispositifs de préprofessionnalisation existants⁶³, permettant ainsi à des étudiants de découvrir le métier de professeur en amont des concours, notamment dans les disciplines sous tension. Les objectifs poursuivis par le Gouvernement sont au nombre de trois :

- **Diversifier le vivier de recrutement**

La massification de la préprofessionnalisation doit permettre de toucher un large public d'étudiants qui, dans les disciplines ou académies sous tension pour le premier degré, ne se projettent pas nécessairement dans la perspective de devenir professeur dès la L2. Dans le premier degré, le dispositif serait mis en œuvre dans les académies déficitaires en termes de viviers de candidats aux concours de professeurs. Dans le second degré, l'ensemble des académies serait concerné, avec un ciblage prioritaire sur les disciplines qui connaissent les plus fortes tensions en matière de recrutement (mathématiques, lettres, anglais, allemand⁶⁴).

En les recrutant, à raison de plusieurs heures par semaine, dans un même établissement ou une même école situés à proximité de l'université où l'étudiant se trouve en formation, avec un accompagnement de qualité, le ministère créera les conditions de l'attractivité.

- **Fidéliser les candidats aux métiers de l'enseignement, par l'inscription d'une démarche professionnelle dans un temps long et dûment accompagné par le ministère :**

Afin de faire émerger un nouveau vivier de professeurs, un parcours de préprofessionnalisation intégré de trois ans en faveur d'étudiants sera donc mis en place. Il s'appuiera sur l'actuel statut des assistants d'éducation, qui pourront, lorsqu'ils sont inscrits dans ce parcours, se voir progressivement confier des missions d'éducation, pédagogiques et d'enseignement. C'est le sens des dispositions législatives proposées.

Ces temps d'intervention dans les classes seront progressifs. Le tableau indicatif ci-dessous présente un caractère prévisionnel.

⁶³ Dossier de presse, année scolaire 2017-2018, [fiche 14 : « Former les professeurs »](#), page 56.

⁶⁴ Matières retenues pour les élèves apprentis professeurs (EAP) aujourd'hui.

Année universitaire	Exemples d'activités pédagogiques - premier degré	Exemples d'activités pédagogiques - second degré
L2	<ul style="list-style-type: none"> • observation en école primaire et dans le second degré. • Co-Interventions ponctuelles sur des séquences pédagogiques, sous la responsabilité du professeur. • Encadrement d'activités adaptées et préalablement organisées, notamment en cas d'absence ponctuelle et prévue • Participation à l'aide aux devoirs et aux leçons, notamment dans le cadre du dispositif devoirs faits s'il est étendu au premier degré. 	<ul style="list-style-type: none"> • observation en école primaire et dans le second degré. • Co-Interventions ponctuelles sur des séquences pédagogiques, sous la responsabilité du professeur • Participation à l'aide aux devoirs et aux leçons, notamment dans le cadre du dispositif « devoirs faits »
L3	<ul style="list-style-type: none"> • Activités éducatives, notamment Intervention dans les APC • Co-intervention sur des séquences pédagogiques en classe. Le cas échéant, participation à l'aide aux devoirs et aux leçons 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation à l'accompagnement personnalisé (volet soutien de la capacité de l'élève à apprendre et à progresser) au collège et au lycée, EPI au collège. • Co-intervention sur des séquences pédagogiques en classe. • Interventions dans les parcours éducatifs.
M1	<ul style="list-style-type: none"> • En responsabilité : enseignement de séquences pédagogiques complètes • Remplacement d'enseignants compatible avec la continuité pédagogique des enseignements 	<ul style="list-style-type: none"> • En responsabilité : enseignement de séquences pédagogiques complètes • Remplacement d'enseignants compatible avec la continuité pédagogique des enseignements

Un tutorat en établissement sera prévu.

Un traitement privilégié de ces étudiants par les universités sera développé, afin d'assurer la compatibilité de leur travail avec leur emploi du temps universitaire, quelles que soient les modalités d'organisation retenues.

- **Susciter des vocations parmi les étudiants moins favorisés en leur offrant une continuité professionnelle et financière entre leurs études et leur réussite aux concours de recrutement**

Le contrat étant conclu pour trois ans, cela permet notamment d'offrir aux étudiants concernés une prévisibilité financière de nature à sécuriser leur parcours d'étudiant jusqu'au concours.

Par ailleurs, afin que l'exercice de ces missions reste compatible avec la réussite individuelle, la quotité de travail serait à quelques heures par semaine et la rémunération sera adaptée.

En outre, contrairement à l'apprentissage, les intéressés pourront continuer à percevoir, s'ils y ont droit, leurs bourses étudiantes.

Compte tenu notamment des nécessités de coordination d'un tel dispositif, à l'interface des systèmes scolaire et universitaire, les rectorats en assureront la coordination afin de s'assurer de la cohérence de la politique de recrutement avec les exigences du dispositif, selon des modalités qui seront précisées par décret, notamment sur l'implication des inspections. En revanche, les étudiants concernés resteront, comme les autres assistants d'éducation, recrutés par les chefs d'établissement

L'objectif de recrutements annuels dans ce dispositif s'établit à environ 3 000 personnes par année scolaire. Cet objectif reste cohérent avec le nombre d'inscrits aux concours, soit, pour le premier degré, 16 796 (6 154 présents) dans les académies déficitaires, et, pour le second degré, au niveau national, 16 184 (8 332 présents) dans les disciplines en tension⁶⁵.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Pour favoriser la préprofessionnalisation, il était possible :

- soit de recourir à l'apprentissage, comme c'est le cas des actuels élèves apprentis professeurs. Toutefois, ce dispositif, dont l'ampleur est restée limitée, présente plusieurs inconvénients. La durée du contrat étant de deux ans (étudiants en L2-L3), alors que les concours de recrutement sont en fin de master 1, les étudiants concernés relèvent de deux contrats successifs, qui ne leur offrent pas de perspectives stables au sein d'un établissement et d'une équipe éducative pérenne. De plus, le statut d'apprenti ne permet pas de bénéficier des droits à bourse ;
- soit de recourir à un statut de contractuel de droit commun, qui serait alors entré en concurrence avec le statut des assistants d'éducation ;
- soit de recourir au statut des assistants d'éducation.

C'est cette dernière option qui a été retenue par le Gouvernement dans la mesure où, connue des établissements, elle permet :

⁶⁵Concours 2017, périmètre premier degré : concours externes et troisième concours ; périmètre second degré : CAPES externe et troisième concours.

- un recrutement sur trois années au sein d'un même établissement, permettant une jonction entre la durée du cursus et le positionnement du concours ;
- des missions diversifiées, dont des missions pédagogiques et d'enseignements pour les étudiants en préprofessionnalisation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Un nouvel alinéa sera inséré au sein de l'article L. 916-1 du code de l'éducation afin de permettre aux assistants d'éducation d'exercer des fonctions pédagogiques et d'enseignement ou des fonctions d'éducation « *lorsqu'ils sont inscrits dans une formation dispensée par un établissement d'enseignement supérieur délivrant un diplôme préparant au concours d'accès aux corps des personnels enseignants ou d'éducation* ». Afin que le dispositif bénéficie au public ciblé, il est en effet essentiel que cette faculté soit réservée aux seuls assistants d'éducation qui suivent effectivement en parallèle des études en vue de la préparation des concours de recrutements de professeurs.

4.2 IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Le dispositif envisagé comporte une forte dimension sociale : cumulable avec les bourses étudiantes, à la différence des dispositifs d'apprentissage classiques, il permettra à des étudiants issus de catégories socio-professionnelles peu favorisées d'accomplir leur parcours d'études de la L2 jusqu'au concours avec un complément de rémunération croissant.

5. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION

Le présent article a été soumis à l'avis du comité technique ministériel de l'éducation nationale du 17 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

Le nouveau dispositif prendra effet à compter de la rentrée scolaire 2019, avec une montée en charge progressive jusqu'en 2021.

La présente mesure se traduira par la modification du décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des assistants d'éducation.

Article n° 15 : Disposition relative à la gestion des conseillers principaux d'éducation, des psychologues de l'éducation nationale, des personnels de direction et des personnels d'inspection

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Représentant plus de 36 600 agents, les conseillers principaux d'éducation, psychologues de l'éducation nationale, personnels de direction et personnels d'inspection jouent un rôle majeur, chacun en ce qui les concerne, dans le fonctionnement du système éducatif.

1.2 De fait, leur gestion administrative est en partie soumise à des contraintes similaires, tenant notamment au calendrier scolaire et à la nécessaire couverture du territoire, à celles des personnels enseignants.

L'article 10 de la loi n° 84-16 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit que notamment pour les corps enseignants et les personnels de la recherche les statuts particuliers pris par décret en Conseil d'Etat peuvent déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat à certaines des dispositions du statut général. Ces dérogations doivent être justifiées par les besoins propres de ces corps ou par les nécessités des missions que leurs membres sont destinés à assurer, notamment pour l'accomplissement d'une obligation statutaire de mobilité.

La question de l'applicabilité de l'article 10 ne s'est jamais posée pour les personnels de direction et d'inspection dans la mesure où le vivier de ces corps dits de «2^{ème} carrière» (c'est-à-dire de corps auxquels il n'est possible d'accéder qu'après une expérience longue dans un autre corps de l'éducation nationale) étaient constitués exclusivement, jusqu'à une date récente, d'agents relevant des corps d'enseignement, d'éducation ou d'orientation.

Par ailleurs, de façon constante depuis la création de leurs statuts les personnels d'éducation et d'orientation bénéficient de dérogations au statut général, sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 84-16 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Les dérogations aux dispositions de droit commun sont :

- pour les personnels d'inspection (inspecteur de l'éducation nationale et inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional) : une évaluation professionnelle selon une périodicité de trois à 5 ans et l'absence de liste d'aptitude pour l'accès au corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs académiques régionaux ;
- pour les personnels de direction : d'une évaluation professionnelle triennale sur la base d'une lettre de mission ;
- Pour les personnels d'éducation et les psychologues de l'éducation nationale :

- un dispositif de rendez-vous de carrière et un dispositif d'accompagnement, qui dérogent au principe d'entretien d'évaluation annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent⁶⁶;
- la conservation du bénéfice du concours jusqu'à la rentrée scolaire suivante, par dérogation à l'article 20 de la loi du 11 janvier 1984 ;
- l'existence d'une condition de diplôme pour les candidats au concours interne, ce qui ajoute au statut général de la fonction publique de l'Etat, qui ne prévoit pas de telles conditions de diplôme⁶⁷.

Par ailleurs, à l'instar des personnels enseignant, les personnels d'éducation peuvent être placés en position de délégation d'entreprise, position statutaire non prévue par le statut général de la fonction publique de l'Etat.

En outre, l'obligation faite aux autorités compétentes de faire connaître aux personnels les vacances de tous les emplois⁶⁸ ne s'appliquent pas aux personnels d'éducation.

Enfin, les impératifs de gestion ont conduit le ministère à définir, pour les personnels d'éducation et les psychologues de l'éducation nationale, des critères de priorités de mutation qui s'ajoutent aux priorités de mutation prévues par la loi⁶⁹.

Or conformément à l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984, la possibilité d'ajouter des critères de mutation de même rang que les critères de priorité légaux bénéficie aux personnels enseignants. Dès lors, la légalité de la définition de tels critères pour les personnels d'éducation et les psychologues de l'éducation nationale, se fondait sur l'assimilation de ces personnels à des personnels enseignants.

1.3 L'examen du statut particulier des psychologues de l'éducation nationale par la section de l'administration du Conseil d'Etat⁷⁰ a permis de préciser le champ d'application de l'article 10 susmentionné, et, en particulier, de rappeler que les psychologues de l'éducation nationale ne peuvent être assimilés à des personnels enseignants. Il en va de même pour les personnels d'éducation, ainsi que pour les trois corps d'encadrement que sont les personnels de direction, les inspecteurs de l'éducation et les inspecteurs d'académie-inspecteurs académiques régionaux.

Dès lors, à défaut d'évolution législative permettant de sécuriser les dispositifs dérogatoires existants, les psychologues de l'éducation nationale et les conseillers principaux d'éducation devront être traités de manière différenciée dans le cadre du mouvement national à gestion

⁶⁶ Art. 55 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁶⁷ 2° de l'article 19 de la loi 84-16.

⁶⁸ Art 61 de la loi n°84-16.

⁶⁹ Art 61 de la loi n°84-16.

⁷⁰ Séance du 24 janvier 2017.

déconcentrée, tandis que les personnels de direction et d'inspection seraient évalués, annuellement.

La mise en œuvre d'une telle différenciation afin de respecter le cadre juridique actuel, génératrice de complexité pour les personnels et de lourdeur pour l'administration, marquerait une régression fragilisant le collectif de travail. En effet, dans la mesure où les seules priorités de mutation qui leur sont applicables résultent de l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (reconnaissance du handicap, centre des intérêts matériels et moraux dans un département ou une collectivité d'outre-mer, rapprochement de conjoints et politique de la ville), les points de barème alloués pour les autres motifs devront être revus pour préserver la prééminence de ces quatre priorités légales. À titre d'exemple, les bonifications octroyées dans le cadre des affectations en établissements labellisés réseau d'éducation prioritaire ou réseau d'éducation prioritaire renforcé (dispositifs distincts de la politique de la ville) différencieraient entre conseillers principaux d'éducation et les professeurs, ce qui dégraderait l'attractivité de ces postes, à rebours de la politique ministérielle visant à pérenniser les équipes éducatives dans ces établissements.

Quant à la mise en place d'une évaluation annuelle des personnels de direction et d'inspection, elle est difficilement envisageable tant en raison de l'organisation de cette évaluation qui repose, pour ces 17 900 personnels, sur une centaine de directeurs académiques des services de l'éducation nationale, qu'en raison de son objet même, à savoir :

- pour les personnels de direction, une évaluation fondée sur une lettre de mission pour trois ans, correspondant à la durée nécessaire à la mise en œuvre de projets d'établissement par ces derniers ;
- pour les personnels d'inspection, une évaluation pluriannuelle en cohérence avec les spécificités de l'évaluation des personnels enseignants dont ils ont la charge.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure entend sécuriser la situation statutaire de plus de 36 600 agents du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (14 310 personnels de direction, 3 593 personnels d'inspection, 12 240 conseillers principaux d'éducation, 7 500 psychologues de l'éducation nationale).

En outre, la disposition permettra d'ajouter aux priorités légales de mutation prévues par le statut général, afin de pouvoir répondre aux besoins de gestion liés à la forte volumétrie des demandes de mutation, dans l'intérêt des agents.

Cette réforme, qui conduit à déroger au statut général de la fonction publique, ne peut être prévue que par une disposition de niveau législatif.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Deux options sont ouvertes :

- introduire une gestion différenciée entre personnels enseignants et les autres personnels de la communauté éducative ;
- compléter le dispositif légal actuel afin de sécuriser la situation juridique de plus de 36 600 agents et réaffirmer leur place au sein du collectif de travail.

Pour les motifs rappelés supra, la seconde option est retenue.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Un nouvel article L. 918-1 sera inséré dans un nouveau chapitre VIII « Dispositions relatives à divers personnels intervenant en matière d'éducation » ajouté au titre I du livre neuvième du code de l'éducation.

4.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'option retenue est sans impact sur les services administratifs.

La mise en place d'une gestion différenciée supposerait, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés, une évolution de l'organisation et du calendrier du mouvement des personnels d'éducation et des psychologues de l'éducation nationale, générant un surcroît de travail.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS

Le présent article sera soumis à l'avis du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat le 5 novembre 2018, en application de l'article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Il a été examiné par le comité technique ministériel de l'éducation nationale le 17 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans l'espace

L'article 22 du projet de loi autorise le Gouvernement à procéder par ordonnance à la révision des dispositions de nature législative particulières à l'outre-mer.

5.2.2 Textes d'application

Des décrets en Conseil d'Etat permettront de définir, dans les statuts particuliers des psychologues de l'éducation nationale et des conseillers principaux d'éducation, des critères de priorité de mutation ajoutant aux critères légaux prévus par le statut générale de la fonction publique de l'État.

Article n° 16 : Conseil académique restreint présidé par le président d'université

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Cadre général

Le président de l'université, en tant que président du conseil d'administration, peut être désigné par les statuts de l'établissement comme président du conseil académique plénier, alors même que les fonctions de président d'université sont incompatibles avec celles de membre élu du conseil académique. Cependant, la loi ne lui permet pas aujourd'hui de présider le conseil académique lorsque celui-ci siège en formation restreinte aux enseignants chercheurs et personnels assimilés.

1.1.1 Le code de l'éducation prévoit en effet à l'article L. 952-6 du code de l'éducation que les membres des organes compétents pour l'examen des questions individuelles relatives notamment au recrutement des enseignants-chercheurs, y compris leur président, doivent être des « représentants » des enseignants-chercheurs –donc désignés à ce titre dans les conseils, condition que ne remplit pas le président de l'université lorsque lui est confiée la présidence du conseil académique en formation plénière. Il n'apparaît pourtant pas que le législateur ait eu la volonté d'empêcher le président de l'université de présider la formation restreinte du conseil académique. En effet, le but de l'incompatibilité prévue par l'article L. 712-2 du code de l'éducation était initialement de renforcer sa responsabilité exécutive sachant qu'il disposait par ailleurs d'un droit de veto sur l'ensemble des affectations, hormis celles concernant les lauréats du concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, le président de l'université, de droit président de son conseil d'administration, n'est pas nécessairement choisi au sein des représentants des enseignants-chercheurs de ce conseil. L'article L. 952-6 du code de l'éducation fait aujourd'hui obstacle en ce cas à ce qu'il préside la formation restreinte du conseil d'administration, bien que le législateur n'ait jamais manifesté l'intention de l'en empêcher.

1.1.2 En tant qu'ordonnateur de l'établissement et chef de ses personnels, le président de l'université a un rôle de premier plan dans la gestion des ressources humaines, qu'il doit être en mesure d'exercer devant les instances de gestion des enseignants-chercheurs que constituent les conseils en formation restreinte. Par conséquent, interdire au président de l'université de présider les formations restreintes rend plus complexe le processus de recrutement dans les universités, et plus globalement la gestion des personnels académiques.

Le conseil académique en formation restreinte intervient aujourd'hui dans de très nombreux domaines de la gestion des ressources humaines des enseignants-chercheurs. A titre d'exemple, il crée les comités de sélection par une délibération qui en précise la composition,

puis vote une deuxième délibération sur les noms des membres et en désigne le président et le vice-président⁷¹ il propose le nom du candidat sélectionné ou, le cas échéant, une liste de candidats classés par ordre de préférence, au vu de la liste retenue par le comité de sélection⁷² et il examine les candidatures à la mutation et au détachement des personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi ou sollicitant un rapprochement de conjoint⁷³.

Pour le recrutement des enseignants-chercheurs, le conseil académique en formation restreinte dispense de qualification les candidats exerçant une fonction d'enseignant-chercheur, d'un niveau équivalent à celui de l'emploi à pourvoir, dans un établissement d'enseignement supérieur d'un État autre que la France⁷⁴. Il rend un avis conforme sur les titularisations de maîtres de conférences stagiaires⁷⁵, il rend un avis conforme sur les changements de discipline des enseignants-chercheurs⁷⁶, il propose les avancements à la hors-classe des maîtres de conférences et les avancements à la 1^{ère} classe des professeurs des universités, dans la limite des promotions offertes dans l'établissement, ou, pour les petits établissements, rend un avis simple transmis au Conseil national des universités. Il propose les avancements à l'échelon exceptionnel de la hors-classe des maîtres de conférences dans la limite des promotions offertes dans l'établissement, toutes disciplines confondues⁷⁷. Il propose également de délivrer le titre de maître de conférences émérite et de professeur émérite⁷⁸.

Le conseil académique en formation intervient aussi dans la gestion de certains agents non titulaires. Il rend notamment un avis sur le recrutement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche, il accorde des dispenses de doctorat dans le cadre du recrutement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche, sur la nomination des enseignants invités parmi des personnalités de nationalité française ou étrangère qui exercent des fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement étranger d'enseignement supérieur ou de recherche, sur le recrutement des agents temporaires vacataires et des chargés d'enseignement vacataires et il crée les comités de sélection pour le recrutement des contractuels relevant de l'article L. 954-3 du code de l'éducation.

Le conseil d'administration en formation restreinte intervient également sur de nombreuses questions. Il rend un avis simple sur les refus opposés par l'établissement d'affectation aux enseignants-chercheurs qui demandent à participer aux travaux d'une équipe de recherche⁷⁹, il définit les principes généraux de répartition des services entre les différentes fonctions des

⁷¹ Art 9 et 9-1 du décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences

⁷² Art 9-2 du décret du 6 juin 1984

⁷³ Art 9-3 du décret du 6 juin 1984

⁷⁴ Art 22 et 43 du décret du 6 juin 1984

⁷⁵ Art 32 du décret du 6 juin 1984

⁷⁶ Art 34 et 51-1 du décret du 6 juin 1984

⁷⁷ Art 40 du décret du 6 juin 1984

⁷⁸ Art 40-1-1 et 58 du décret du 6 juin 1984

⁷⁹ Art 4 du décret du 6 juin 1984

enseignants-chercheurs telles que mentionnées aux articles L. 123-3 et L. 952-3 du code de l'éducation et L. 112-1 du code de la recherche. Il fixe également les équivalences horaires applicables à chacune des activités correspondant à ces fonctions, ainsi que leurs modalités pratiques de décompte⁸⁰. Dans les établissements dépourvus de conseil académique, le conseil d'administration exerce certaines compétences dévolues au conseil académique. Il lui revient donc d'adopter la délibération qui crée le comité de sélection et de voter sur les noms de ses membres⁸¹. Il peut écarter les candidats retenus par le comité de sélection en émettant un avis défavorable motivé⁸² et il rend un avis sur les candidatures à la mutation prioritaire⁸³.

Le président de l'université doit avoir la possibilité de présider les formations restreintes des instances qui se répartissent les compétences en matière de gestion de ressources humaines des enseignants et des enseignants-chercheurs.

1.1.3 Par ailleurs, la deuxième phrase de la disposition prévoyant qu'un avis du président ou du directeur de l'établissement accompagne la transmission au ministre chargé de l'enseignement supérieur de l'appréciation, concernant le recrutement ou la carrière, portée sur l'activité de l'enseignant-chercheur ne trouve plus à s'appliquer aujourd'hui compte tenu de l'évolution des procédures relatives au recrutement et à la carrière des enseignants-chercheurs⁸⁴. En effet le droit de véto du président de l'université sur le recrutement des enseignants-chercheurs a été supprimé par l'article 46 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le suivi de carrière des enseignants-chercheurs mis en place par l'article 21 du décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences ne prévoit pas non plus d'avis du président de l'université. Les dispositions législatives ou réglementaires qui régissent le recrutement et la carrière des enseignants-chercheurs, lorsqu'elles prévoient un avis, le confient généralement à une instance collégiale (conseil académique, conseil d'administration, conseil national des universités...). Cette disposition législative est donc aujourd'hui sans effet.

⁸⁰ Art 7 du décret du 6 juin 1984

⁸¹ Art 9 et 9-1 du décret du 6 juin 1984

⁸² Art 9-2 du décret du 6 juin 1984

⁸³ Art 9-3 du décret du 6 juin 1984

⁸⁴ Seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 952-6 du code de l'éducation

Compétence des instances en matière de recrutement des enseignants-chercheurs et des agents non titulaires

I- RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Acte/Fondement juridique	Instance	Dispositions codifiées dans le Code de l'éducation et dispositions réglementaires (décret n° 84-431)
Formation des stagiaires MCF		
Constitution du comité de sélection	<p>Délibération du conseil académique ou du conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux représentants des EC, chercheurs et personnels assimilés.</p> <p>Un seul comité de sélection possible pour plusieurs établissements (ex : COMUE)</p> <p>Désignation du président et du vice-président du comité de sélection par le conseil académique restreint</p>	<p>Art. L. 952-6-1 du code de l'éducation Art. L. 712-6-1 du code de l'éducation Article 9 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié</p> <p>Article 9-1 du décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié</p> <p>Article 9 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié</p>
Exeat	Conseil académique en formation restreinte	Art. 33 et 51 du décret du 6 juin 1984
Détachement entrant d'agents	Le conseil académique ou,	Art L. 952-6 du code de l'éducation

d'organismes de l'UE , exerçant des fonctions comparables à celles des fonctionnaires et d'un niveau équivalent à celui des EC, dans les corps d'EC	dans les établissements non dotés d'un conseil académique, le conseil scientifique ou l'organe en tenant lieu en formation restreinte	Art. 40-2-1 et 58-1-1 du décret du 6 juin 1984
Dispense de qualification en vue d'un recrutement	Le conseil académique ou, dans les établissements non dotés d'un conseil académique, le conseil scientifique ou l'organe en tenant lieu en formation restreinte	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 22, 26, 43 et 46 du décret du 6 juin 1984
Proposition du nom du candidat sélectionné ou, le cas échéant, d'une liste de candidats classés par ordre de préférence à partir des noms retenus par le comité de sélection	le conseil académique ou l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation	Art. 9-2 du décret du 6 juin 1984
Droit de veto sur le recrutement	- Avis défavorable motivé du conseil d'administration - Avis du directeur de l'institut ou de l'école faisant partie de l'université au sens de l'article L. 713-9 du code de l'éducation	Art. 9-2 du décret du 6 juin 1984
Titularisation	avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 32 du décret du 6 juin 1984
Intégration	conseil académique ou organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 40-5 et 58-4 du décret du 6 juin 1984

GESTION DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Adoption des principes généraux de répartition des services	conseil d'administration en formation restreinte ou organe en tenant lieu	Art. L. 954-1 art. 7 du décret du 6 juin 1984
Délégation d'un enseignant-chercheur	- avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 13 du décret du 6 juin 1984
Détachement sortant des EC	- avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 15 du décret n° 84-431
CRCT	- avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. 19 du décret du 6 juin 1984
Changement de discipline	avis favorable du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 34 et 51-1 du décret du 6 juin 1984
Avancement de la classe normale à la hors-classe des MCF	proposition du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de	Art. L. 952-6 du code de l'éducation Art. 40 du décret du 6 juin 1984

	l'éducation en formation restreinte	
Avancement de la 2^e classe à la 1^{re} classe des PRet de la 1^{re} classe à la classe exceptionnelle	proposition du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation en formation restreinte	Art. 56 du décret n° 84-431 Art. 57 du décret n° 84-431 Art. L. 952-6 du code de l'éducation
Avancement à l'échelon exceptionnel	proposition du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation	art. 40 II du décret du 6 juin 1984
FIN DE CARRIERE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS		
Eméritat des professeurs des universités	proposition de la commission de la recherche du conseil académique ou, dans les établissements non dotés d'un conseil académique, du conseil scientifique ou de l'organe en tenant lieu, en formation restreinte aux personnes qui sont habilitées à diriger des travaux de recherche	Art. 58 du décret du 6 juin 1984

II- RECRUTEMENT DES AGENTS NON TITULAIRES

ATTACHES TEMPORAIRES D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Dispense du doctorat	Cac en formation restreinte	Art. 2-1 du décret 88-654 et article L.712-5 du code de l'éducation
Avis sur le recrutement des ATER	Cac en formation restreinte	Art. 3 du décret 88-654 et article L.712-5 du code de l'éducation

ENSEIGNANTS ASSOCIES

Procédure de nomination maître associé et professeur associé	CAC en formation restreinte	Art. 2 décret n° 85-733 du 17 juillet 1985 relatif aux maîtres de conférences et professeurs des universités associés « Les avis du conseil scientifique académique et du conseil d'administration scientifique sont émis en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés d'un rang au moins égal à celui correspondant aux fonctions auxquelles il est postulé »
---	------------------------------------	--

ENSEIGNANTS INVITES

Procédure de nomination	<p>- Arrêté de nomination après Avis du CAC en formation restreinte</p> <p>- Dans les Ecoles et instituts faisant partie des université, les nominations sont prononcées sur proposition du directeur de l'école ou de l'institut après avis du CAC de l'Université ou organe tenant lieu.</p>	Art. 7 décret n° 85-733 du 17 juillet 1985
--------------------------------	--	---

DOCTORANTS CONTRACTUELS

Recrutement	CAc ou Conseil scientifique ou organe en tenant lieu, en formation restreinte	Art. 2 et 3 n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
--------------------	---	--

VACATAIRES

Recrutement Attaché temporaire vacataire	Avis CAC en formation restreinte	<p>Art. 4 al 1 du Décret n° 87-889 du 29 octobre 1987 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi de vacataires pour l'enseignement supérieur: « Ils sont recrutés par le président ou le directeur de l'établissement après avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation , siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés et, le cas échéant, sur proposition du directeur de l'unité de formation et de recherche »</p>
Recrutement chargé d'enseignement vacataire		

Vacation occasionnelle	Recrutement par chef d'établissement sur proposition du directeur de l'unité de formation et de recherche	Art. 4 al 3 : « Lorsqu'ils n'assurent que des vacances occasionnelles, les personnels régis par le présent décret sont engagés par le chef d'établissement sur proposition du directeur de l'unité de formation et de recherche ».

CONTRACTUELS (L. 954-3 code de l'éducation)

Art. L.954-3	Membre du comité nommé par CAc en formation restreinte	<p>Lorsque ces agents sont recrutés pour assurer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, leur recrutement ne peut intervenir qu'après avis d'un comité de sélection en application des dispositions de l'article L. 952-6-1 du même code.</p> <p>Ses membres sont proposés par le président et nommés par le conseil d'administration académique siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs et personnels assimilés</p>
---------------------	--	--

LECTEURS DE LANGUE ETRANGERE (LLE)- MAITRES DE LANGUE ETRANGERE (MLE)

Recrutement	<p>Le président de l'université ou le directeur de l'établissement concerné engage les candidats par contrat.</p> <p>LLE ou MLE affectés à un institut ou à une école faisant partie d'une université sont engagés par le président de l'université sur la proposition du directeur de l'institut ou de l'école.</p>	<p>- décret n° 87-754 du 14 septembre 1987 relatif au recrutement de lecteurs de langue étrangère et de maîtres de langue étrangère dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur</p>
--------------------	--	---

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL

Le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs est garanti constitutionnellement et consacré comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 83-165 DC du 20 janvier 1984. La présidence du conseil académique restreint doit être assurée dans le respect de ce principe qui implique que les enseignants-chercheurs ne puissent être jugés que par leurs pairs. Le président participera donc au conseil académique restreint selon son statut et son rang. Dans l'hypothèse où le président n'est pas un enseignant-chercheur (pour les universités, cas isolé de l'Université de Bretagne Occidentale présidée par un professeur agrégé), il ne pourra pas présider la formation restreinte du conseil académique.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 952-6 du code de l'éducation prévoit expressément que :

- l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière de ces personnels relève, dans chacun des organes compétents, des seuls représentants des enseignants-chercheurs et personnels assimilés d'un rang au moins égal à celui postulé par l'intéressé s'il s'agit de son recrutement et d'un rang au moins égal à celui détenu par l'intéressé s'il s'agit de son affectation ou du déroulement de sa carrière.

Il doit être modifié dans la mesure où il ressort de ces dispositions que les membres des formations restreintes du conseil d'administration, du conseil académique ou des organes en tenant lieu, et donc leur président, doivent avoir été élus en tant que « représentants » des enseignants-chercheurs au conseil académique.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à simplifier le fonctionnement des universités en matière de gestion des ressources humaines des enseignants-chercheurs en donnant au président de l'université la possibilité d'expliquer ses propositions et sa politique RH devant les formations restreintes du conseil d'administration, du conseil académique et des organes en tenant lieu qui interviennent dans de nombreux domaines. En effet, il paraît de bonne administration, pour le fonctionnement de l'université, que le président de l'organe intervenant en matière de gestion des ressources humaines des enseignants-chercheurs soit le chef d'établissement afin de renforcer la capacité globale de pilotage de la politique des ressources humaines des établissements d'enseignement supérieur, sous réserve que les statuts de l'établissement le prévoient, étant entendu que la modification législative proposée reste conforme au principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs.

Cette situation se traduit aujourd'hui par le caractère illégal de certaines délibérations de conseils académiques en formation restreinte aux enseignants-chercheurs présidés par le président de l'université qui s'est traduit en 2018, par exemple, par l'annulation de la campagne de recrutement de huit enseignants-chercheurs sélectionnés par les comités de sélection mis en place par l'université de la Réunion.

Ce projet d'article cherche par ailleurs à améliorer la lisibilité de la lecture combinée des articles L. 712-4 et L. 952-6 du code de l'éducation.

Cette mesure permettra enfin de supprimer la notion, sans objet, d'avis du président ou du directeur d'établissement sur l'appréciation, concernant le recrutement ou la carrière, portée sur l'activité de l'enseignant-chercheur.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'impact attendu est de supprimer le risque juridique affectant le recrutement des enseignants-chercheurs lorsque le président d'université préside le conseil académique restreint. Il est donc proposé de modifier l'article L. 952-6 du code de l'éducation pour permettre au président ou directeur d'un établissement d'enseignement supérieur de présider la formation restreinte du conseil académique, sous réserve que les statuts de l'établissement le prévoient. La mesure envisagée n'appelle pas de modification des décrets statutaires des enseignants-chercheurs et personnels assimilés.

3.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le président de l'université est ordonnateur de l'établissement et chef de ses personnels. Il doit donc avoir un rôle premier plan dans la gestion des ressources humaines, en ayant notamment la possibilité de présider les instances de gestion des enseignants-chercheurs que constituent les conseils en formation restreinte. La nouvelle disposition législative permettra ainsi de faciliter le pilotage de la politique de gestion des ressources humaines des enseignants-chercheurs.

4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche a été consulté le 16 octobre 2018. Le comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche a par ailleurs été consulté le 18 octobre 2018. Le comité technique des personnels enseignants titulaires et stagiaires de statut universitaire a été consulté le 25 octobre 2018.

4.2 MODALITES D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

La nouvelle disposition serait applicable à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

La disposition s'applique à toutes les universités.

TITRE IV – SIMPLIFIER LE SYSTEME EDUCATIF

Article n° 17 : Habilitation pour le Gouvernement à modifier la partie législative du code de l'éducation pour tenir compte de la réorganisation des services académiques

1. ELEMENTS DE CONTEXTE ET DIAGNOSTIC

1.1 Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ont annoncé publiquement à la mi-juillet 2018⁸⁵ que les actuels périmètres des académies métropolitaines coïncideraient dès 2020 avec les périmètres des régions métropolitaines.

A compter du 1^{er} janvier 2020, il y aura par conséquent, en métropole, treize académies dirigées par treize recteurs d'académies, également chancelier des universités⁸⁶, en lieu et place des vingt-six académies actuelles. La réorganisation territoriale en cours est sans effet sur les périmètres géographiques des quatre académies d'outre-mer, qui se singularisent par leur caractère mono-départemental.

1.2 La réforme des services de l'Etat dans les régions opérée en 2016 n'a pas eu pour effet, s'agissant le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de créer des académies de configuration régionale. La création au 1^{er} janvier 2016 des régions académiques, par le décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015, s'est inscrite dans le cadre de l'évolution globale de la carte des services de l'État et la nouvelle organisation territoriale de la République. Alors que la plupart des administrations publiques se sont alignées sur la nouvelle carte des régions en simplifiant leurs organisations administratives au niveau régional, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ont mis en place des régions académiques qui correspondent aux périmètres des nouvelles régions, mais en conservant les académies métropolitaines dans leurs limites géographiques d'origine, chacune d'entre elles continuant d'être administrée par un recteur d'académie. De fait, à l'exception de quelques territoires pour lesquels les périmètres académiques et régionaux coïncident⁸⁷, une région académique comporte donc actuellement deux ou trois académies. Les dix-sept régions académiques - dont neuf ont un périmètre pluri-

⁸⁵ Voir à cet effet l'interview donnée à l'AEF par les deux ministres le 16 juillet 2018, Dépêche AEF n° 589486, publiée le 20 juillet 2018. Le 19 juillet 2018, les recteurs d'académie ont été destinataires d'un courrier des deux ministres portant sur la réforme (cf. dépêche AEF Dépêche n° 590046 du 23 août 2018)

⁸⁶ En application de l'art. L. 222-2 du code de l'éducation

⁸⁷ Corse, Bretagne, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et les quatre académies d'outre-mer

académique - ne constituent pas une nouvelle circonscription territoriale administrative de l'Etat au sens de l'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

L'adaptation de l'organisation des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au nouveau cadre de l'organisation régionale se concrétise par la nomination, dans chaque région académique, d'un recteur de région académique. Choisi parmi les recteurs de la région, le recteur de région académique d'une part fixe les orientations stratégiques de la région académique dans quelques champs de compétences partagés avec la région ou le préfet de région⁸⁸, d'autre part agit comme le représentant des deux ou trois académies de la région dans le cadre des relations avec le préfet et le président de région. En revanche, tant les ressources humaines que l'allocation des moyens demeurent du ressort académique.

1.3. La réforme du 10 décembre 2015 constitue néanmoins une étape majeure sur la voie de l'intégration progressive, à l'échelle régionale, de circonscriptions académiques ; elle a notamment permis, sur une période relativement courte (à peine trois années), d'opérer des harmonisations, des rapprochements et des convergences entre des académies d'une même région, particulièrement dans les relations avec les nouvelles autorités et collectivités régionales.

Cependant, cette organisation singulière a également montré ses limites, en raison des coûts de coordination élevés entre les deux ou trois académies d'une même région, et des difficultés à faire éclore une politique éducative commune à l'échelle régionale. En maintenant à la tête d'une région pluri-académique plusieurs recteurs, la réforme de 2016 n'a répondu qu'imparfaitement à l'exigence d'une unité de voix et d'action vis-à-vis des partenaires régionaux. Par ailleurs, l'expérience de confier à un recteur unique l'administration de deux académies, comme c'est actuellement le cas en Normandie où le recteur de Caen administre également l'académie de Rouen, ainsi que le permet l'article R. 222-1 du code de l'éducation dans sa version issue du décret n° 2017-1543 du 6 novembre 2017 relatif aux attributions des recteurs de région académique, n'a pas vocation à être transposée dans d'autres régions, en particulier celles dotées d'une plus grande superficie.

C'est pourquoi les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, par une lettre de mission du 8 novembre 2017, ont demandé à quatre experts du système éducatif⁸⁹, au-delà du bilan du fonctionnement des régions académiques depuis leur création, de présenter les modèles d'organisation territoriale permettant d'améliorer la gouvernance, l'organisation, le fonctionnement des deux ministères.

⁸⁸ Art R. 222-3-2 du code de l'éducation

⁸⁹ François Weil, conseiller d'État, Olivier Dugrip, recteur de la région académique Nouvelle-Aquitaine, recteur de l'académie de Bordeaux, Marie-Pierre Luigi, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Alain Perritaz, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

A partir des recommandations de ce rapport⁹⁰, les deux ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ont décidé de faire évoluer les académies vers une configuration régionale.

1.4 La réforme territoriale à venir alignera les circonscriptions académiques sur celles de l'administration régionale de l'Etat et des services de la région. Elle conduira à une réforme de la gouvernance académique, autour d'un recteur unique, et une refonte de l'articulation des relations entre les services des rectorats et les directions des services départementaux de l'éducation nationale. La transformation de l'organisation territoriale des deux ministères et de la gouvernance académique constitue un enjeu stratégique, qui doit venir en soutien de l'ensemble des réformes éducatives. Cette réforme permettra un fonctionnement plus lisible, plus opérationnel, et plus rationnel ; elle permettra de mieux adapter l'action des ministères aux nouveaux périmètres régionaux.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

La mise en place d'une nouvelle organisation territoriale relevant du ressort réglementaire, un décret, prévu dans le courant du premier semestre 2019, créera les nouvelles académies à compter du 1^{er} janvier 2020.

Dans cette perspective, les dispositions du présent article visent à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois après l'entrée en vigueur de la présente loi, toute mesure législative visant à l'adaptation des textes de loi rendue nécessaire par la mise en place en 2020 de la nouvelle carte des académies en métropole, qui sera opérée par décret.

La mise en œuvre de la nouvelle organisation exigera en effet d'être en capacité d'adapter toute disposition législative, codifiée ou non, dont l'actuelle rédaction ne serait pas cohérente avec l'organisation académique cible, tant dans l'enseignement scolaire que dans l'enseignement supérieur. Il s'agit donc pour l'essentiel d'une ordonnance à caractère technique ayant pour objet la mise en cohérence de certaines dispositions de la loi.

A titre d'illustration, à des fins de simplification et de lisibilité de la norme, la future ordonnance pourrait le cas échéant permettre d'harmoniser la terminologie actuellement usitée dans les textes législatifs pour désigner le recteur d'académie⁹¹, notamment si le recteur

⁹⁰ O. Dugrip, F. Weil, M-P. Luigi, A. Perritaz, *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, rapport n° 2018-029 remis à M. le ministre de l'éducation nationale et à Mme la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, mars 2018.

⁹¹ Recteur, recteur d'académie, recteur chancelier, recteur chancelier des universités...

de la future « grande » académie est assisté d'un vice-chancelier des universités qui a rang de recteur.

Le délai de douze mois est nécessaire afin d'être en capacité d'examiner et le cas échéant d'adapter l'ensemble des dispositions concernées.

3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

L'analyse de l'impact de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact relative aux dispositions de l'ordonnance prise dans le cadre de cet article d'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et sur la jeunesse seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Article n° 18 : Habilitation pour le Gouvernement à modifier la partie législative du code de l'éducation pour simplifier l'organisation et le fonctionnement des conseils de l'éducation nationale

1. ETAT DES LIEUX ET OBJECTIFS

1.1 Outils de concertation en matière éducative, issus de l'article 12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983⁹², les conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale, respectivement organisés au niveau de chaque académie (en application des articles L. 234-1 et suivants du code de l'éducation) et de chaque département (en application de l'article L. 235-1 du même code), comprennent des représentants des personnels, des représentants des collectivités territoriales (conseil régional, conseils départementaux, communes) et des usagers (parents d'élèves, étudiants, représentants des organisations de salariés et d'employeurs), sous la présidence, selon le cas, du représentant de l'Etat dans la région ou le département (ou, par délégation, du recteur d'académie) ou du président de l'exécutif régional ou départemental.

1.2 Chaque académie dispose d'un conseil académique de l'éducation nationale, y compris les académies situées dans le ressort d'une même région, à l'exception des académies d'Ile-de-France, pour lesquelles l'article L. 234-8 du code de l'éducation institue un seul conseil académique pour les trois académies de Créteil, Paris et Versailles (conseil interacadémique de l'éducation nationale)⁹³.

L'article L. 234-1 du code de l'éducation prévoit que des adaptations des compétences et de l'organisation des conseils peuvent exister en fonction des caractéristiques des territoires de Paris, de Lyon, du département du Rhône, de la Corse, des départements d'outre-mer, de Mayotte, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

1.3 Les conseils de l'éducation nationale ont un rôle consultatif ; les autorités de l'Etat et les collectivités territoriales concernées les consultent obligatoirement sur certaines questions, identifiées par la loi ou le règlement. A titre d'exemple, on peut mentionner s'agissant des conseils académiques, le schéma prévisionnel des formations des collèges et des lycées ainsi que la structure pédagogique générale des lycées des établissements d'éducation spéciale, des

⁹² Art 12 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; article 1er par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales

⁹³ Au total il y a vingt-sept conseils académiques de l'éducation nationale, un conseil interacadémique en Ile-de-France, un conseil de l'éducation nationale à Mayotte et quatre-vingt-seize conseils départementaux de l'éducation nationale.

lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole⁹⁴, les structures de l'enseignement, les programmes et la sanction des études relevant des enseignements technologiques et professionnels dans l'enseignement supérieur⁹⁵ ou encore, pour ce qui concerne les conseils départementaux de l'éducation nationale, l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires⁹⁶ ou le montant de l'indemnité de logement allouée dans chaque département aux instituteurs⁹⁷. Par ailleurs, le syndicat des transports d'Ile-de-France, responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires pour la région francilienne, consulte à leur sujet, le conseil interacadémique d'Ile-de-France⁹⁸.

1.4 Les conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale sont réunis au moins deux fois par an⁹⁹.

L'organisation et les attributions de ces conseils n'ont quasiment pas évolué depuis leur création dans les années 1980, en dépit des nouvelles répartitions de compétences issues de lois successives (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République...) ou de la nouvelle réalité régionale issue de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

1.5 Ces instances, et tout particulièrement les conseils académiques de l'éducation nationale font de longue date l'objet, de la part de l'ensemble des acteurs du monde éducatif (parents d'élèves, élus locaux, représentants des personnels, services de l'Etat), de critiques récurrentes quant à leurs dysfonctionnements, au regard de leur inefficacité. Ces dysfonctionnements se traduisent notamment par le désintérêt des élus locaux pour ces instances, se manifestant par un absentéisme chronique. Ces constats ont été établis par de multiples travaux émanant des acteurs de l'éducation mais également de parlementaires¹⁰⁰.

⁹⁴ Art R. 234-10 du code de l'éducation

⁹⁵ Art L. 335-8 du code de l'éducation

⁹⁶ Art L. 3111-7 du code des transports

⁹⁷ Art R. 235-11 du code de l'éducation

⁹⁸ Art L. 3111-14 du code des transports et article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

⁹⁹ Art R. 234-7 du code de l'éducation (conseils académiques), R. 235-8 (conseils départementaux).

¹⁰⁰ Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie, IGEN-IGAENR, juin 2003, «*Même si des instances de partenariat institutionnel comme les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) et le conseil académique de l'éducation nationale (CAEN) fonctionnent parfois très mal et ne jouent pas le rôle qui pourrait ou aurait pu être le leur...* » p. 54 ;

Rapport d'information n° 471 fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Faire confiance à l'intelligence territoriale, présenté par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, sénateurs, juin 2009 : «*Si les collectivités financent près d'un quart de la dépense publique*

1.6 En dépit des critiques, les conseils de l'éducation nationale demeurent à ce jour le seul lieu où l'ensemble des partenaires de l'éducation peuvent se rencontrer, et le seul endroit autre que l'assemblée de la région (ou du département) où le conseil régional (ou le conseil départemental) peut exposer sa politique en matière d'éducation.

Par ailleurs, la mise en place annoncée d'académies alignées sur le périmètre régional à compter du 1^{er} janvier 2020¹⁰¹ oblige à repenser l'organisation et notamment la composition des conseils académiques de l'éducation nationale. En effet, l'application aux nouvelles académies de métropole de la règle actuelle mènerait à un format de 117 membres, y compris pour des académies de superficie modeste ne comprenant que deux (académie de Corse) ou quatre départements (académie de Rennes), fort éloigné des objectifs de simplification et d'amélioration de l'efficacité de ces instances.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement entend redynamiser le fonctionnement de ces instances et rétablir la confiance des acteurs, dans l'objectif de faire des conseils des outils réels de concertation des politiques publiques éducatives au plus près des spécificités de chaque territoire.

Ainsi, l'ordonnance prise au titre du présent article vise tant à réformer la composition et l'organisation des conseils académiques de l'éducation nationale fixées au chapitre IV du titre III du livre II de la première partie législative du code de l'éducation qu'à réexaminer les attributions des conseils académiques et départementaux fixées par divers textes législatifs.

Dans cette perspective, un délai d'habilitation de douze mois est demandé, afin que l'ordonnance permise par le présent article donne le temps nécessaire pour mener à bien les indispensables concertations avec l'ensemble des parties prenantes de ces conseils (organisations représentatives des personnels, associations des parents d'élèves, associations d'élus des différents niveaux de collectivités locales, représentants des salariés et des employeurs...) dans l'objectif de réformer en profondeur ces instances, tant en ce qui concerne leurs attributions que leur composition et leur fonctionnement. L'ordonnance permettra de mener un travail technique de mise en cohérence et d'adaptation des dispositions législatives concernées.

d'éducation, elles ont souvent le sentiment de ne pas être suffisamment associées, par l'Etat, aux décisions dont elles auront à assumer les coûts, direct ou indirect. ...les instances existant au niveau local ont un fonctionnement inadapté pour assurer cette fonction d'échange et de coordination. p. 125»

¹⁰¹ Cette réforme fera l'objet d'un décret en Conseil d'Etat dans le cours du premier trimestre 2019.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse de l'impact de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact relative aux dispositions de l'ordonnance prise dans le cadre de cet article d'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et sur la jeunesse seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Article n° 19 : Modalités de versement des bourses nationales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Les élèves de lycées peuvent bénéficier de l'attribution de bourses nationales, en fonction des ressources de leur famille, dans les conditions fixées à l'article L. 531-4 du code de l'éducation.

Ces bourses à la charge de l'État ont représenté en 2017, pour les lycées, un montant de 338 M€ (dont 36 M€ pour les lycées privés). Dans le public, elles sont servies aux familles (520 195 élèves boursiers pour l'année scolaire 2017-2018, soit 28 % des effectifs en lycée public) par les quelques 2 500 lycées, auxquels les services académiques délèguent les crédits nécessaires.

Pour les élèves inscrits dans un établissement privé (64 370 élèves boursiers, soit 12 % des effectifs en lycée privé), elles sont servies par les autorités académiques, ou, lorsqu'une procuration sous seing privé est donnée au représentant légal de l'établissement, par l'établissement.

1.2 Les modalités de versement des bourses de collège par les établissements sont fixées au niveau législatif, à l'article L. 531-2 du code de l'éducation, tandis que les modalités de versement des bourses de lycées sont fixées, au niveau réglementaire, à l'article R. 531-33 du code de l'éducation. Dans les deux cas, les textes prévoient la possibilité de déduire du montant de la bourse (dont le montant moyen annuel s'élève à 875 € pour l'année scolaire 2017-2018) les frais de pension ou de demi-pension (en moyenne 500 € pour la demi-pension et 1 500 € pour les frais de pension) pour les élèves ayant la qualité d'interne ou de demi-pensionnaire. En effet, lorsqu'une collectivité locale confie à un établissement scolaire les services d'hébergement et de restauration dans le cadre prévu par l'article L. 421-23 du code de l'éducation (mode de gestion retenu dans 95 % des cas pour les lycées), c'est le comptable de l'établissement qui assure le recouvrement de la pension ou de la demi-pension¹⁰² et, à ce titre, il peut effectuer la compensation afin d'éviter aux familles des élèves boursiers de faire l'avance de ces frais.

Dans ce cas, il met en œuvre un mécanisme de compensation entre le recouvrement des frais de pension ou de demi-pension, et le versement aux familles, pour le compte de l'Etat, des bourses nationales.

¹⁰² L'art. L 421-23 du code de l'éducation prévoit que les chefs d'établissement « assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité » et qu'une « convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil départemental ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives ».

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La pratique actuelle de compensation opérée sur les bourses de lycée ne correspond pas au cadre légal et notamment à la mise en œuvre du dispositif de compensation prévu à l'article 1347 du code civil qui dispose que « *La compensation est l'extinction simultanée d'obligations réciproques entre deux personnes* ».

En effet, les dépenses de bourses nationales sont des dépenses d'intervention obligeant l'État envers le responsable légal de l'élève ; le versement par l'établissement est réalisé pour le compte de l'État, et ne constitue donc pas une « obligation » de l'établissement scolaire à l'égard du bénéficiaire au sens de l'article 1347 du code civil. Ainsi, la compensation opérée en prélevant les frais de pension et demi-pension sur les bourses ne met pas en présence des personnes (établissement et famille) qui ont des obligations réciproques.

Si un dispositif législatif de compensation est prévu à l'article L. 531-2 du code de l'éducation pour les bourses de collège, il n'en est pas de même pour les bourses de lycée dont les modalités de versement sont définies au niveau réglementaire (R. 531-33 du code de l'éducation). La sécurisation de la pratique actuelle de compensation pour les bourses de lycée justifie donc la nécessité de légiférer.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de sécuriser la pratique actuelle de compensation opérée par les comptables des établissements lorsqu'une collectivité locale confie à un établissement scolaire les services d'hébergement et de restauration dans le cadre prévu par l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

Sécuriser la pratique actuelle de compensation opérée entre les bourses de lycée et les frais d'hébergement et restauration sans légiférer nécessiterait que, chaque lycée, sollicite l'accord des familles afin de pouvoir utiliser la bourse par subrogation pour couvrir le paiement des frais d'hébergement et/ou de restauration et qu'il soit ainsi en mesure d'assurer la traçabilité de cet accord (le système d'information qui gère actuellement la scolarité ne permet pas d'assurer cette traçabilité). Cela alourdirait considérablement la tâche des gestionnaires dans les établissements scolaires et n'est donc pas souhaitable d'un point de vue de la simplification et de la rationalisation des tâches administratives, ni du point de vue du service rendu aux familles, qui auraient une démarche supplémentaire à accomplir.

3.2 OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à aligner le cadre normatif des bourses de lycée sur celui prévu pour les collèges à l'article L. 531-2 du code de l'éducation, en complétant l'article L. 531-4 par une disposition prévoyant la possibilité de prélever les frais de pension et demi-pension sur les bourses de lycée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications apportées à l'article L. 531-4 du code de l'éducation par la disposition envisagée donne un fondement juridique à la compensation opérée sur les bourses de lycée lorsqu'une collectivité locale confie à un établissement scolaire les services d'hébergement et de restauration dans le cadre prévu par l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La disposition prévue n'aura pas d'impacts sur les collectivités territoriales. En effet, le mécanisme de compensation entre le recouvrement des frais de pension ou de demi-pension, et le versement aux familles des bourses nationales n'est praticable que lorsque la collectivité locale ne gère pas les services d'hébergement et de restauration et confie à l'établissement scolaire les services d'hébergement et de restauration dans le cadre prévu par l'article L. 421-23 du code de l'éducation. En effet, la compensation ne peut être opérée que si c'est le même comptable public qui assure les deux opérations : paiement de la bourse et recouvrement des frais de pension / demi-pension.

4.3 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La disposition prévue permet de sécuriser dans l'ordre juridique la pratique existante de compensation entre les bourses nationales de lycée versées aux familles et les frais d'hébergement ou de restauration. Cette compensation évite aux familles des élèves boursiers de faire l'avance de ces frais, les frais de pension ou de demi-pension devant être réglés en début de trimestre alors que la bourse n'est versée qu'en fin de chaque trimestre. La rédaction proposée s'aligne sur celle de l'article L. 531-2 du code de l'éducation relatif aux bourses de collège.

5. MODALITES D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi.

Elle s'applique sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer. Elle s'applique également dans les collectivités d'outre-mer où la compétence des bourses de l'enseignement scolaire demeure dévolue à l'État et gérée par une académie : Saint-Barthélemy et Saint-Martin (gestion par l'académie de Guadeloupe), Saint-Pierre-et-Miquelon (gestion par l'académie de Rouen).

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

Article n° 20 : Création d'une caisse des écoles unique pour les arrondissements 1/2/3/4 de la ville de Paris

1. ÉTAT DES LIEUX, NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

1.1 L'article L. 212-10 du code de l'éducation prévoit la création dans chaque commune, par délibération du conseil municipal, d'une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Pour ce qui concerne la ville de Paris, l'article 23 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris tire les conséquences de la création d'un secteur regroupant les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements sur l'organisation des caisses des écoles¹⁰³. Ainsi, il dispose que les caisses des écoles créées dans les 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e arrondissements de Paris constituent une caisse des écoles unique à compter du renouvellement général des conseils municipaux prévu en 2020.

1.2 Le maire du nouveau secteur, qui sera désigné dans les jours suivant l'élection du maire de Paris, présidera cette caisse des écoles unique, en application de l'article L. 2511-29 du code général des collectivités territoriales. À ce titre, il convoquera les instances permettant à l'établissement d'être institutionnellement constitué (statuts, élection ou désignation des membres du comité de gestion,...). Ce n'est qu'une fois qu'elle aura été institutionnellement constituée que la caisse des écoles unique pourra se voir transférer la gestion opérationnelle des services actuellement opérée par les quatre caisses des écoles.

1.3 Les dispositions actuelles sont néanmoins insuffisantes, dans la mesure où les délais de création institutionnelle de ce nouvel établissement public local font craindre un risque de rupture de continuité du service public dans le domaine de la restauration scolaire, péri et extrascolaire. En effet, les caisses existant avant les élections ne seront plus compétentes pour remplir ces missions alors que la nouvelle caisse ne le sera pas encore.

1.4 La modification envisagée permet donc de créer une caisse des écoles de préfiguration à compter de la date de renouvellement du conseil municipal du secteur couvrant les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements de Paris, tout en maintenant les quatre caisses existantes en activité pour assurer la restauration scolaire, péri et extrascolaire qui se déroule tout au long de l'année civile sur deux années scolaires différentes (2019-2020 et 2020-2021).

¹⁰³Ces caisses des écoles servent actuellement un peu plus de 1,1 million de repas pour presque 7 000 enfants inscrits par an. Leur budget annuel cumulé représente près de 9 M€.

Cette coexistence de cinq caisses des écoles - les quatre actuelles et la nouvelle caisse des écoles créée - durera au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 avec l'objectif de préserver la continuité du service principalement de la restauration scolaire, péri et extrascolaire, mais également des actions à caractère culturel (séjours de vacances).

Ces cinq caisses des écoles seraient présidées par le maire du nouveau secteur qui désignera les représentants de la commune siégeant dans les comités de gestion respectifs jusqu'à l'extinction des caisses des écoles 1/2/3/4.

D'abord, les délais pratiques d'installation de la nouvelle caisse des écoles dans les locaux de la mairie de secteur impliquent le maintien des installations et organisations actuelles pour assurer la continuité des missions d'accueil du public et d'inscription aux séjours de vacances pour le printemps et l'été 2020 ainsi qu'à la restauration en vue de la rentrée scolaire 2020-2021.

Ensuite, elle permet le transfert des droits et obligations dans des délais compatibles avec une reprise effective du service par la nouvelle caisse des écoles.

Ainsi, elle évite toute rupture des commandes publiques, qui implique que soient délibérés et signés des avenants de transfert à la caisse unique des marchés en cours des quatre caisses, voire des renouvellement de marchés à procédure formalisée.

Par ailleurs, elle permet de transférer les personnels dans un délai autorisant les concertations et la prise des actes individuels afférents.

2. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

2.1 OPTIONS ENVISAGEES

L'option consistant à maintenir le régime actuel issu de la loi du 28 février 2017 susmentionnée n'a pas été retenue, car l'absence de disposition législative spécifique fragiliserait le fonctionnement de la caisse des écoles, en termes de commande publique et de transfert de personnels notamment.

2.2 OPTION RETENUE

Le présent projet d'article législatif ainsi inséré dans le projet de loi pour une école de la confiance permettra de donner une base juridique solide à la création d'une caisse des écoles unique pour les arrondissements 1/2/3/4 de la ville de Paris, à même d'éviter les risques de rupture de fonctionnement du service public, en sécurisant la période transitoire par la prise de dispositions nécessaires quant à la désignation des élus appelés à y siéger.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition vise à remplacer le II de l'article 23 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain afin de préciser les modalités de création d'une caisse des écoles unique pour les arrondissements 1/2/3/4 de la ville de Paris à compter du renouvellement général des conseils municipaux prévu en 2020.

3.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Sur le plan budgétaire, cette disposition n'emporte aucune conséquence sur les financements alloués par la Ville de Paris. La perspective de gestion en parallèle de cinq budgets est réalisable et permettra aux quatre caisses des écoles actuelles de mandater et liquider leurs engagements comptables dans des délais cohérents avec l'année scolaire 2019-2020 engagée. Sur le plan comptable, il est prévu les mêmes dispositions de transfert que celles votées concernant la fusion de la Ville et du Département de Paris.

3.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le présent texte a un impact sur l'organisation des caisses des écoles de la Ville de Paris. Il permet de créer une caisse des écoles de préfiguration à compter de la date de renouvellement du conseil municipal du secteur couvrant les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements de Paris, tout en maintenant temporairement les quatre caisses existantes en activité pour assurer la continuité du service public à savoir la restauration scolaire, péri et extrascolaire qui se déroule tout au long de l'année civile sur les deux années scolaires différentes concernées (2019-2020 et 2020-2021).

4. MODALITES D'APPLICATION

Le présent projet d'article entrera en vigueur à la date de renouvellement général des conseils municipaux de la ville de Paris, prévu en 2020.

Article n° 21: Suppression de la liste d'aptitude pour l'accès à l'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

1. ÉTAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

Les agents comptables d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel sont détachés sur un emploi fonctionnel régi par le décret n° 98-408 du 27 mai 1998 portant statut d'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Au 1er janvier 2018, l'effectif des agents comptables d'EPSCP est de 107 personnes dont 88 issus des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'article L. 953-2 du code de l'éducation prévoit que les agents comptables d'EPSCP sont nommés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget. Ils sont choisis sur une liste d'aptitude établie conjointement par ces deux ministres.

L'article 4 du décret du 27 mai 1998 précise que les candidats à la nomination dans l'emploi d'agent comptable d'EPSCP doivent être inscrits sur la liste d'aptitude prévue à l'article L. 953-2 du code de l'éducation.

Chaque année, une note de service, publiée au bulletin officiel de l'enseignement supérieur et de la recherche (BOESR), est établie par la direction générale des ressources humaines du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Elle précise les modalités d'inscription sur cette liste d'aptitude. Après réception des candidatures, il est procédé à leur examen. La liste des candidatures retenues est ensuite établie par un arrêté conjoint du ministre de l'action et des comptes publics et du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et publié au BOESR.

Par ailleurs, les fonctionnaires inscrits sur cette liste d'aptitude et n'ayant pas été encore nommés dans un emploi d'agent comptable d'EPSCP sont reconduits automatiquement sur la liste d'aptitude suivante.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Cette liste d'aptitude, composée en 2018 de 1950 personnes, dont 1886 agents de la DGFIP et 64 agents des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MEN-MESRI), a pour fonction de constituer un vivier de candidats potentiels aux emplois d'agent comptable d'EPSCP.

La présente mesure propose de supprimer cette liste d'aptitude, particulièrement lourde à gérer alors même que les conditions pour accéder à ces emplois fonctionnels sont strictement encadrées (article 6 à 6-2 du décret du 27 mai 1998 précité).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1 Simplification de la procédure de recrutement

Le processus est lourd à conduire et se déroule sur une partie non négligeable de l'année. Une note de service est ainsi publiée chaque année au mois de mars pour ouvrir l'appel à candidatures. Celles-ci, au nombre d'une cinquantaine par an, sont enregistrées jusqu'au mois de juin, puis examinées par un comité ad hoc de cinq personnes (des membres de l'association des comptables d'EPSCP et des membres du bureau de gestion des emplois fonctionnels).

Cette procédure est particulièrement lourde en gestion, alors même qu'elle ne concerne qu'une liste annuelle de 1950 noms pour une dizaine de postes à pourvoir (le taux de rotation sur ces postes, pourvus pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois, étant très faible).

2.2.2 Alignement de la procédure sur celle applicable aux autres emplois fonctionnels

La suppression de la liste d'aptitude permettra par ailleurs d'harmoniser la procédure de recrutement des agents comptables des établissements d'enseignement supérieur avec celle en vigueur pour les autres emplois fonctionnels du ministère (directeurs généraux des services des EPSCP, administrateurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) pour lesquels le recrutement ne requiert pas l'inscription préalable sur une liste d'aptitude.

2.2.3 Elargissement du vivier de candidats potentiels à l'emploi d'agent comptable d'EPSCP

Le maintien de la liste d'aptitude est frein à la mobilité dans la mesure où elle empêche certains candidats, non-inscrits sur la liste, mais repérés par les EPSCP, de se présenter sur les emplois d'agent comptable, notamment s'agissant des fonctionnaires de la FPT et de la FPH.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Cette mesure, qui se traduira par la suppression de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 953-2 du code de l'éducation, permet la simplification du processus de recrutement, dans le respect des compétences respectives de chaque ministère concerné (la

suppression de cette liste d'aptitude n'enlève aucun pouvoir au ministre chargé du budget puisque ce dernier reste cosignataire de l'arrêté de nomination de l'agent comptable).

Lorsque la liste d'aptitude sera supprimée, il conviendra, par mesure de cohérence, de supprimer l'article 4 du décret du 27 mai 1998 précité.

3.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure de simplification du processus de recrutement dans l'emploi d'agent comptable d'EPSCP, bien que sans impact budgétaire direct, allègera la tâche des services chargés de la gestion de cette liste d'aptitude.

3.3 IMPACTS SOCIAUX

Le taux de féminisation des 107 personnes relevant de l'emploi d'agent comptable d'EPSCP est de 31 % au 1^{er} janvier 2018. La mesure proposée permet d'élargir le vivier des personnels ayant vocation à être nommés dans cet emploi. De ce fait, elle permettra de concourir à l'amélioration de l'objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans cet emploi dont l'accès est réservé, pour l'essentiel, aux agents relevant des corps de A-type, dont le taux de féminisation est de près de 50% (hors enseignants).

4. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION

4.1 CONSULTATION

Dans la mesure où elle modifie les conditions requises pour pouvoir être nommé dans les emplois d'agents comptables des EPSCP qui relèvent d'un statut d'emploi (décret du 27 mai 1998), la mesure législative soulève une question devant être soumise à l'avis du comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cet avis a été rendu lors de sa séance du 18 octobre 2018.

4.2 MODALITES D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

Une entrée en vigueur différée au 1^{er} septembre 2019 est prévue afin de permettre à la dernière cohorte d'agents inscrits sur la liste d'aptitude établie au titre de l'année universitaire 2018-2019 de se porter candidats à des emplois d'agent comptable sans être en concurrence avec d'autres personnes que celles également inscrites sur la liste d'aptitude.

4.2.2 Application dans l'espace

La suppression de l'obligation d'être inscrit sur une liste d'aptitude pour l'accès à l'emploi d'agent comptable d'EPSCP s'applique en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

Elle sera donc étendue à ces territoires en application du 4° de l'article 22 du présent projet de loi.

4.2.3 Textes d'application

Par mesure de cohérence, l'article 4 du décret du 27 mai 1998 précité devra être modifié afin de tenir compte de la présente modification législative. Celui-ci prévoit en effet que pour être nommés dans l'emploi d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, les candidats doivent être inscrits sur la liste d'aptitude prévue à l'article L. 953-2 du code de l'éducation.

TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES

Article n° 22: Habilitation du Gouvernement à réviser les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer

1. ELEMENTS DE CONTEXTE ET DIAGNOSTIC

Nombre de dispositions législatives du code de l'éducation relatives à l'outre-mer sont aujourd'hui devenues obsolètes ou nécessitent une actualisation, compte tenu notamment des compétences transférées ces dernières années de l'Etat aux collectivités régies par le principe de spécialité législative ou encore du changement de statut de Mayotte.

1.1 La partie législative du code de l'éducation n'a pas été mise à jour pour tenir compte des derniers transferts de compétences de l'Etat aux collectivités d'outre-mer relevant du principe de spécialité législative dans le domaine de l'éducation. Ainsi, la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie a été profondément modifiée depuis le 1^{er} janvier 2012, date d'entrée en vigueur de la convention signée entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie conformément à la loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire, adoptée sur le fondement de l'article 26 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

Plus précisément, depuis le 1^{er} janvier 2012, tout l'enseignement du second degré, public et privé, ainsi que l'enseignement primaire privé et le service de santé scolaire, qui relevaient auparavant de la compétence de l'Etat sont désormais une compétence de la Nouvelle-Calédonie, mais les dispositions du code de l'éducation n'ont pas été actualisées pour en tenir compte.

1.2 En deuxième lieu, l'évolution du statut de Mayotte doit conduire à modifier le plan et la rédaction des dispositions législatives qui lui sont applicables : auparavant régie par le principe de spécialité législative, Mayotte est, depuis le 31 mars 2011, une collectivité relevant de l'article 73 de la Constitution en vertu de la loi organique n°2010-1486 du 7 décembre 2010, complétée par la loi n°2010-1487 du même jour, relatives au Département de Mayotte, qui relève du principe d'identité législative. Lui est donc applicable le régime législatif et réglementaire de la métropole, qui peut faire l'objet d'adaptations pour répondre à sa situation particulière

A ce jour cependant, la partie législative du code de l'éducation n'a pas encore été modifiée pour prendre en compte cette évolution du statut de Mayotte : les dispositions législatives qui lui sont applicables demeurent regroupées dans un titre particulier aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, avec celles applicables à Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (voir par exemple le titre VI du livre I, le titre VI du livre II, le titre VII du livre III, le titre IX du livre IV, etc).

1.3 En troisième lieu, la révision des dispositions législatives du code de l'éducation relatives à l'outre-mer permettra de vérifier que des lois adoptées ces dernières années n'ont pas omis de procéder à des adaptations qui étaient nécessaires à des collectivités d'outre-mer ou encore à l'extension de certaines de leurs dispositions aux collectivités régies par le principe de spécialité législative.

Elle permettra également d'abroger celles de ces dispositions qui sont devenues obsolètes, inadaptées ou sans objet et, parallèlement, de remédier aux erreurs ou insuffisances de codification en incluant, si nécessaire, les dispositions de nature législative qui n'auraient pas été codifiées.

1.4 En quatrième lieu, la révision de la partie législative du code de l'éducation relative à l'outre-mer doit permettre d'harmoniser la présentation de ces dispositions législatives du code de l'éducation conformément à la recommandation du 7 janvier 2016 que l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a adressée au Gouvernement tendant à ce que soit généralisé le recours à la technique dite du « compteur de Lifou » qui consiste à mentionner expressément, pour chaque texte rendu applicable dans une collectivité soumise au principe de spécialité législative ou modifiant un tel texte, la référence au texte dont est issue la rédaction applicable dans chaque collectivité.

En effet, si la recommandation du Conseil d'Etat est d'ores et déjà mise en œuvre pour les projets de textes nouveaux (« le flux ») qui modifient les parties relatives à l'outre-mer des codes (voir par exemple l'ordonnance n° 2015-24 du 15 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et, concrètement, la rédaction des articles L. 771-1, L. 773-1 et L. 774-1, ou encore les articles L. 851-1, L. 853-1 et L. 854-1 du code de l'éducation dans leur rédaction issue de cette ordonnance), son introduction dans le « stock » des normes en vigueur et en particulier dans la partie législative des codes nécessite de recourir à des ordonnances, comme cela a été fait pour le code rural et de la pêche maritime avec l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime.

De la même manière, l'ordonnance prévue par l'article 22 du présent projet de loi permettra de réécrire les dispositions législatives du code de l'éducation conformément à la technique du « compteur de Lifou », comme cela a été fait pour le code rural et de la pêche maritime par l'ordonnance du 31 mars 2016.

1.5 Enfin, l'ordonnance objet du présent article permettra de mettre, si nécessaire, les autres codes et lois qui mentionnent des dispositions législatives du code de l'éducation relatives à l'outre-mer en cohérence avec la nouvelle rédaction de ces dispositions qui résultera de l'ordonnance.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La révision de la partie législative du code de l'éducation relative à l'outre-mer par voie d'ordonnance permettra de conduire ce travail très technique, long et fastidieux de manière minutieuse et méthodique, en consacrant le temps nécessaire à un examen approfondi des actuelles dispositions législatives du code pour tenir compte de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer régies par le principe de la spécialité législative résultant notamment des lois organiques qui leur sont applicables et de la situation particulière de chaque collectivité.

L'ordonnance permettra notamment de réformer la structure de la partie législative du code de façon à distinguer Mayotte des collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative et à la réintégrer dans un titre particulier aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, chaque fois que, pour chaque livre de la partie législative du code, des adaptations à sa situation particulière s'avèreront nécessaires.

Cette révision des dispositions applicables à Mayotte est d'autant plus nécessaire que l'article 7 de la présente loi prévoit de faire de Mayotte une académie de plein exercice, dotée d'un recteur d'académie.

L'opportunité de cette ordonnance permettra également d'adapter ou d'étendre dans les collectivités d'outre-mer les dispositions du présent projet de loi qui doivent l'être.

L'ordonnance permettra ainsi de mettre les dispositions législatives du code en conformité avec le droit applicable outre-mer.

Compte tenu de la lourdeur et de la technicité du travail de codification, du nombre de partenaires qui doivent y être associés, en l'espèce le ministère de l'outre-mer et les collectivités d'outre-mer elles-mêmes et, enfin, du choix qui a été fait par le Gouvernement de recueillir l'avis de la Commission supérieure de codification sur le projet d'ordonnance, qui, comme tout projet d'ordonnance, doit par ailleurs être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, un délai d'habilitation de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi est nécessaire.

3 ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

L'analyse de l'impact de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact relative aux dispositions de l'ordonnance prise dans le cadre de cet article d'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et sur la jeunesse seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Article n° 23: Expérimentation relative à la première année commune aux études de santé (PACES) en outre –mer

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 L'article 16 de la loi n°2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a prévu que l'expérimentation relative à la première année commune des études de santé (PACES) prévue par l'article 39 de la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 soit d'une part prolongée avec une durée de huit ans (au lieu de six) et d'autre part une organisation de cette expérimentation sous la forme d'une entrée dans les études conduisant aux études de santé de l'une des 4 filières de médecine, odontologie, pharmacie ou maïeutique après avoir validé de 1 à 6 semestres d'une formation conduisant à un diplôme national de licence et de plus pour les étudiants qui n'ont pu intégrer ces formations de santé après une première année commune d'études de santé validée de pouvoir poursuivre dans une deuxième année d'une formation conduisant à un diplôme national de licence.

1.2 Cette disposition a toutefois omis les dispositions d'extension aux collectivités d'outre-mer, régies par le principe de spécialité législative, alors même que l'article 39 de la loi du 22 juillet 2013 a été étendu à ces collectivités par l'ordonnance du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi du 22 juillet 2013.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Permettre à tous les étudiants poursuivant un parcours universitaire en premier cycle dans une université incluant une première année commune des études de santé de bénéficier de ces modalités nouvelles d'organisation proposées par l'expérimentation étendue en mars 2018 constitue une obligation vis-à-vis de l'ensemble du territoire.

Ainsi, l'évolution proposée engage l'ensemble des universités disposant d'un secteur santé à pouvoir mettre en place sous une forme adaptée à son projet d'établissement une expérimentation.

L'extension à huit ans de la durée de l'expérimentation telle qu'inscrite dans la loi du 8 mars 2018 permettra donc aux établissements qui le souhaitent de mettre en œuvre celle-ci à partir de la rentrée 2019 et pour une durée suffisante autorisant une analyse pertinente des effets de cette expérimentation, puisque le bilan est attendu pour fin 2020.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

En l'absence de cette modification du code de l'éducation, les universités dont le siège est dans une communauté d'outre-mer ne pourraient mettre en place une expérimentation concernant les modalités d'entrée dans les filières de santé en 2^e année de formation. Cet état constituerait alors une inégalité pour leurs étudiants vis-à-vis de ceux de toutes les autres universités du territoire national.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Par la présente mesure, les dispositions du décret n° 2014-189 du 20 février 2014 tendant à l'expérimentation de modalités particulières d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques, et celles de l'arrêté du 20 février 2014 relatif à l'expérimentation de nouvelles modalités d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques deviennent applicables aux universités disposant d'une unité de formation et de recherche de santé dans les collectivités d'outre-mer (en l'espèce, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

4.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les universités de Nouvelle Calédonie et de Polynésie française auront dorénavant la possibilité de mettre en place des modalités expérimentales d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques sur le fondement de l'article 39 de la loi du 22 juillet 2013 susmentionnée.

Ces deux universités, si elles choisissent d'entrer dans l'expérimentation, devront mettre en place une PACES adaptée, offrant aux étudiants qui ont validé cette année sans être admis dans l'une des quatre filières médicale, odontologique, pharmaceutique et maïeutique, la possibilité de présenter une deuxième fois leur candidature par une voie d'admission directe.

La voie d'admission directe permet aux étudiants de présenter leur candidature dans l'une des quatre filières médicale, odontologique, pharmaceutique et maïeutique après avoir validé une à trois années d'un premier cycle universitaire adapté conduisant à un diplôme national de licence.

La mise en place de cette expérimentation exige des universités une réorganisation de leur dispositif d'entrée dans les études médicales et pharmaceutiques ainsi que de l'ingénierie pédagogique des années de formation permettant l'entrée dans ces filières.

4.3 IMPACTS SOCIAUX

Ces modalités expérimentatrices d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques devraient favoriser une diversification des profils des étudiants s'engageant dans ces études.

5. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche a été consulté en sa séance du 16 octobre 2018.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

La loi du 22 juillet 2013 susmentionnée prévoyant que l'expérimentation s'étendrait sur une durée de 8 ans à compter de la rentrée universitaire de septembre 2014, celle-ci prendra fin au cours de l'année universitaire 2021-2022.

Les universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française pourront ouvrir le dispositif expérimental dès la rentrée universitaire 2019 qui est pour ces établissements en janvier.

5.2.2 APPLICATION DANS L'ESPACE

Le présent article s'applique aux universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Article n°24 : ratification de plusieurs ordonnances

L'article 24 du présent projet de loi soumet à l'approbation du Parlement six ordonnances adoptées par le Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, en y intégrant les modifications qui avaient été prévues par les projets de lois de ratification soumis au Conseil d'Etat, lequel leur avait donné un avis favorable, qui concernent trois d'entre elles, en l'espèce :

- l'ordonnance n° 2014-691 du 26 juin 2014 portant suppression des compétences contentieuses et disciplinaires du Conseil supérieur de l'éducation et des conseils académiques de l'éducation nationale,
- l'ordonnance n° 2014-135 du 17 février 2014 modifiant la partie législative du code de la recherche,
- l'ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

La suppression du représentant du territoire de Wallis-et-Futuna au sein du conseil d'administration de l'université de Polynésie française est reprise d'une disposition, qui avait reçu l'avis favorable de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat lors de sa séance du 2 juin 2015, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et l'ordonnance n° 2015-25 du 14 janvier 2015 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et de l'article 23 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

1. DIAGNOSTIC ET ETAT DU DROIT

Pour toutes les universités, des dispositions législatives déterminent les catégories de personnalités extérieures qui siègent dans leurs conseils. Ainsi, le dernier alinéa de l'article L. 773-2 du code de l'éducation, relatif aux instances de l'université de la Polynésie française, prévoit que « *Les catégories de personnalités extérieures appelées à siéger dans les conseils ainsi que le nombre de sièges qui leur sont attribués sont déterminés par les statuts. Toutefois, dans les conseils d'administration siègent trois représentants de la Polynésie française et un représentant du territoire de Wallis-et-Futuna, les autres catégories de personnalités extérieures disposant d'au moins un représentant.* ».

Cette disposition impose donc la présence d'un représentant du territoire de Wallis-et-Futuna dans le conseil d'administration de l'université de la Polynésie française.

Cette représentation existe depuis la création de l'université française du Pacifique par le décret n° 87-360 du 29 mai 1987. Cette université comportait deux centres universitaires implantés respectivement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La représentation du territoire de

Wallis-et-Futuna a été maintenue lors de la séparation des deux centres universitaires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française en deux universités distinctes survenue en 1999 et lors de la codification par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 créant un article pour les instances des deux universités (L. 773-2 du code de l'éducation pour l'université de la Polynésie française et L. 774-2 du même code pour l'université de la Nouvelle-Calédonie). La codification, réalisée à droit constant, a laissé subsister une incohérence en mentionnant « les conseils d'administration » dans ces deux articles alors que les établissements publics ne disposent que d'un conseil d'administration.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET DISPOSITIF JURIDIQUE

La modification des catégories de personnalités extérieures représentées dans les conseils des universités nécessite de modifier des dispositions législatives. Pour l'université de la Polynésie française, il s'agit de modifier l'article L. 773-2 du code de l'éducation.

La représentation obligatoire du territoire de Wallis-et-Futuna au conseil d'administration de l'université de la Polynésie française ne se justifie pas. Les élèves des îles Wallis et Futuna ne poursuivent pas leurs études en Polynésie mais en Nouvelle-Calédonie et il n'existe pas de lien entre ce territoire et la Polynésie française en matière d'enseignement supérieur.

Il est en conséquence proposé de modifier la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 773-2 pour ne prévoir la présence obligatoire que de trois représentants de la Polynésie française.

3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGEE

Cette mesure donnera de la souplesse à l'université de la Polynésie française pour fixer précisément dans ses statuts la composition de son conseil d'administration et facilitera la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnalités extérieures représentées au sein de son conseil d'administration dans le respect de l'article L. 712-3 du code de l'éducation.

Elle permettra des mesures d'économie financière dans la mesure où l'université n'aura plus à supporter sur son budget les frais de déplacement et d'hébergement du représentant du territoire de Wallis-et-Futuna. En effet, le coût annuel pour l'université du déplacement d'un représentant de ce territoire pour assister à quatre conseils d'administration peut être estimé à 10 000 €.

4. CONSULTATIONS

L'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna et l'Assemblée de Polynésie française ont été saisies ; elles sont réputées avoir donné un avis favorable en l'absence d'avis exprès.

Le comité technique de l'université de la Polynésie française a rendu un avis favorable à la modification projetée de l'article L. 773-2 du code de l'éducation le 13 mai 2015.