

...la proposition de loi pour

UNE ÉCOLE DE LA LIBERTÉ, DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE LA LAÏCITÉ

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté, le 5 avril 2023, la proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité déposée par Max Brisson et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains.

Constatant les difficultés de l'institution scolaire pour atteindre les objectifs que lui assigne la Nation, ce texte se structure autour de quatre axes :

- renforcer l'autonomie des établissements scolaires,
- assurer l'égalité des chances entre les élèves en créant un service public du soutien scolaire et en déployant une politique destinée aux élèves des territoires ruraux,
- améliorer la transmission de savoirs fondamentaux en réformant la formation des enseignants du premier degré,
- renforcer l'affirmation de la laïcité à l'école et le sentiment d'appartenance à une communauté scolaire.

À l'initiative de Jacques Grosperin, rapporteur du texte, la commission a adopté des amendements destinés à associer les maires avant que leurs écoles, volontaires, ne deviennent des établissements publics dans le cadre de l'expérimentation visant à accroître leurs autonomie, sécuriser le nouveau parcours des étudiants préparant le concours de professeurs du premier degré, ou encore créer des territoires ruraux à besoins éducatifs spécifiques, mieux à même de répondre aux spécificités de ces territoires.

La commission a par ailleurs pérennisé l'instruction des enfants de 3 à 6 ans au sein des jardins d'enfants qui existaient avant la loi pour une école de la confiance.

1. L'INSTITUTION SCOLAIRE EN SOUFFRANCE

De nombreuses interrogations se posent sur la capacité de l'institution scolaire à atteindre les objectifs qui lui sont assignés.



pensent que l'école fonctionne mal.



sont pessimistes sur l'avenir de l'école.¹



¹ « Perceptions et attentes vis-à-vis du système scolaire : regards croisés des Français et des enseignants », sondage réalisé pour le Sénat par l'institut CSA, janvier 2022.

A. DES INÉGALITÉS ENTRE LES ÉLÈVES TOUJOURS FORTES ET DES DIFFICULTÉS MAJEURES DANS LA MAÎTRISE DES SAVOIRS FONDAMENTAUX

Malgré des dépenses importantes en France en faveur de l'éducation, notamment de l'éducation prioritaire, les inégalités entre les élèves demeurent très fortes. La dernière étude PISA (2018) montre que comparé à ceux des autres pays de l'OCDE, le système scolaire français favorise la réussite des enfants qui réussissent le mieux tandis qu'il est de moins en moins capable de faire réussir les enfants les moins privilégiés.

La France reste l'un des pays où l'origine sociale des élèves conditionne le plus leur parcours scolaire.

L'étude internationale TIMSS 2019 permet de constater quant à elle que les élèves français de CM1 sont sur-représentés parmi les élèves européens les plus faibles : au lieu des 25 % attendus dans le quartile inférieur, ils sont 45 % en mathématiques et 41 % en sciences. 15 % des élèves français – soit 1 sur 7 – ne maîtrisent pas les compétences élémentaires en mathématiques ; ils sont seulement 6 % au niveau européen.

Les **évaluations intergénérationnelles** mettent également en lumière une baisse de la maîtrise des savoirs fondamentaux. En 40 ans, sur une même dictée, les élèves de CM2 de 2021 font significativement plus de fautes que leurs prédécesseurs de 1987.

Répartition du nombre d'erreurs obtenues à la dictée¹ (%)

	≤ 2 erreurs	≤ 5 erreurs	≤ 10 erreurs	≥ 15 erreurs	≥ 25 erreurs
1987	12,9	30,7	58,1	26,2	6,9
2007	5,8	15,6	36,6	45,7	13,2
2015	2,0	7,7	24,4	59,4	22,7
2021	1,9	7,0	21,9	63,0	27,5

Lecture : en 2021, 7 % des élèves ont fait 5 erreurs ou moins. Une partie d'entre eux (1,9 %) de l'ensemble effectue 2 erreurs ou moins. De fait, 5,1 % des élèves réalisent entre 3 et 4 fautes.

B. UNE ADAPTATION DIFFICILE DE L'ÉDUCATION NATIONALE AUX BESOINS DES TERRITOIRES

L'un des objectifs majeurs de l'éducation nationale consiste à déployer une politique nationale tenant compte de la diversité des territoires.

L'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose en effet que « *la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale* ». La politique éducative différenciée s'est historiquement construite **en s'appuyant sur la politique de la ville**, à travers des moyens supplémentaires en faveur des réseaux d'éducation prioritaire.

Le rapport de la commission sur les nouveaux territoires de l'éducation de Laurent Lafon et Jean-Yves Roux a mis en lumière l'absence de la donnée ruralité dans les statistiques de l'éducation nationale, conduisant à une politique scolaire rurale par défaut.

Pourtant, les parcours scolaires post-collège et post-baccalauréat d'une partie des jeunes résidant dans les territoires ruraux « *sont marqués par des écarts à la moyenne, voire des difficultés selon une ampleur comparable à celles qui caractérisent les élèves de l'éducation prioritaire* »². Or, 23 % des Français de moins de 20 ans vivent dans les territoires ruraux.

¹ « La même dictée a été proposée à des élèves de CM2 à quatre reprises. [...] Il s'agit d'un texte d'une dizaine de lignes comprenant 67 mots et 16 signes de ponctuation, soit 83 items. Le texte ne présente pas de difficultés linguistiques particulières. En revanche, il met l'accent sur la gestion des chaînes d'accords, et nécessite d'en assurer la continuité tout au long de la dictée », DEPP note n° 22.37.

² Mission Territoires et réussite, Pierre Mathiot et Ariane Azéma, novembre 2019.

C. UN SENTIMENT D'APPARTENANCE À UNE COMMUNAUTÉ SCOLAIRE MOINDRE CHEZ LES ÉLÈVES FRANÇAIS

Le sentiment d'appartenance à une communauté scolaire est peu développé en France. En 2018, **31 % des élèves français disent se sentir comme un étranger dans leurs écoles**.

Non seulement cette proportion est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE (20 %), mais surtout **elle a fortement augmenté** en trois ans (+ 8 points) puisqu'elle atteignait 23 % en 2015 pour les élèves français. Sans doute signe de ce manque de sentiment d'appartenance, **les élèves français sont parmi ceux, au sein de l'OCDE, qui coopèrent le moins entre eux** dans leurs établissements (PISA 2018).

2. UN TEXTE AMBITIEUX EN FAVEUR DE L'ÉCOLE

A. ACCORDER PLUS D'AUTONOMIE AUX ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

« Malgré les objectifs d'égalité du système éducatif, l'ensemble des rapports sur la mixité scolaire dans les établissements, tout comme les analyses sur les différences de résultats aux examens nationaux et d'accès à la filière générale du lycée montrent à quel point l'uniformité nationale formelle peut s'accommoder de larges inégalités réelles de traitement des élèves » (Cour des comptes, janvier 2023).

Pour essayer de remédier à un système éducatif qui fonctionne mal du fait d'une politique éducative centralisée, la proposition de loi ouvre la voie à une **expérimentation** pour une contractualisation entre l'autorité académique, la collectivité locale, si elle le souhaite et des écoles ou établissements volontaires en vue **d'accroître leurs autonomies** (art. 1^{er}). Cet accroissement d'autonomie, en contrepartie duquel des objectifs et une évaluation sont mis en place, peut porter sur le recrutement des élèves, l'affectation des personnels, l'allocation et l'utilisation des moyens budgétaires, l'organisation pédagogique ainsi que les dispositifs d'accompagnement des élèves. Il doit permettre aux établissements de mieux prendre en compte les **spécificités** et les **besoins** de leurs élèves et de **renforcer la mixité scolaire**.

L'article 2 de cette proposition de loi, qui confère aux directeurs une autorité **hiérarchique** sur les enseignants de leur école, vise également à fédérer sous leur autorité une institution scolaire adaptée aux besoins des élèves.

B. ASSURER L'ÉGALITÉ DES CHANCES POUR TOUS LES ÉLÈVES

Le texte permet par ailleurs la création de contrats de mission, recommandation ancienne de la commission, permettant de déroger aux règles d'affectation des enseignants (art. 3).

Il existe un risque important de « désertification enseignante », à l'instar d'autres services publics. Certains postes (établissements réputés difficiles, territoire isolé,...), déjà peu attractifs, sont encore plus désavantagés par le système de mobilité.

La mobilité « au barème » est fondée essentiellement sur **l'ancienneté et les majorations de points** attachées aux priorités légales et réglementaires. Il s'agit pour les enseignants affectés en début de carrière dans les académies et les postes les moins attractifs **d'accumuler suffisamment de points** pour être nommés dans les académies ou les établissements recherchés. Ce système incite peu les enseignants expérimentés à demander leur mutation. **Le contrat de mission permis par le texte, est fondé sur une logique d'engagement. Un enseignant exerçant pendant une durée et dans des établissements déterminés bénéficierait par exemple à la fin de sa mission d'une bonification de points pour le choix du poste suivant.**

Le texte crée également un **service public du soutien scolaire** (art. 6). L'éducation nationale, qui aura la charge de l'organisation de ce service public, pourra s'appuyer sur des enseignants volontaires, des associations, ainsi que sur la réserve éducative nouvellement créée (art. 7). Ce nouveau service public doit être l'occasion de **mettre en cohérence et en lumière l'ensemble des dispositifs déjà existants, parfois méconnus des familles**

Le texte vise enfin à garantir l'égalité des chances pour **les élèves des territoires ruraux** et à associer les territoires à la **gestion de la carte scolaire** : l'article 8 permet aux écoles et établissements scolaires situés au sein d'une zone de revitalisation rurale de bénéficier des mêmes dispositifs que ceux situés au sein des réseaux d'éducation prioritaire et l'article 9 prévoit que le conseil municipal d'une commune de moins de 5 000 habitants doit être consulté en cas de projet de fermeture d'une classe et peut s'y opposer entraînant un moratoire d'un an sur celui-ci.

Alors que l'école est un facteur de dynamisation des territoires, l'élaboration de la carte scolaire se fonde sur un calcul statique du nombre d'enfants et occulte les initiatives des communes ainsi que les documents locaux d'urbanisme pourtant élaborés, à la demande de l'État, suivant un schéma pluriannuel.

C. AMÉLIORER LA TRANSMISSION DES SAVOIRS FONDAMENTAUX

Les spécificités de l'enseignement dans le premier degré sont mal prises en compte lors de la formation initiale.

« *La formation au métier est trop courte. C'est pourquoi j'ai proposé de recruter les professeurs des écoles à bac + 3 avec une formation professionnalisante de deux ans* », Pap Ndiaye, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, en séance au Sénat le 1^{er} mars dernier.

La proposition de loi crée des écoles supérieures du professorat des écoles, sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale (art. 4). Celles-ci préparent les étudiants aux concours d'enseignants du premier degré et forment les enseignants **stagiaires** – et titulaires – du premier degré. La préparation aux concours d'enseignants du second degré ainsi que leur formation continue restent inchangées au sein des INSPÉ, qui deviennent des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation du second degré.

D. RENFORCER L’AFFIRMATION DE LA LAÏCITÉ À L’ÉCOLE ET FAIRE ÉMERGER UN SENTIMENT D’APPARTENANCE

À plusieurs reprises, le Sénat a rappelé que les sorties scolaires sont **des temps de classe en dehors des murs de l'école**. En l'absence de textes clairs, il revient aux chefs d'établissement d'accepter ou d'interdire aux accompagnants de sorties scolaires le port de signes religieux ostensibles. Il en résulte **des différences peu compréhensibles** pour les élèves, les parents d'élèves et les élus locaux. En imposant aux accompagnants de sorties scolaires les mêmes contraintes qu'aux élèves – une interdiction des signes religieux ostensibles –, ce texte permet de ne plus laisser les directeurs d'école et les chefs d'établissement **dans un entre-deux juridique inconfortable** (art. 9).

Enfin, ce texte reprend une proposition de loi portée par Céline Boulay-Espéronnier et **rend obligatoire le port de l'uniforme dans toutes les écoles, collèges et lycées, publics ou privés sous contrat** (art. 10). Régis Debray en 2015 devant la commission d'enquête sénatoriale pour « Faire revenir la République à l'école » déclarait que « *l'uniforme scolaire n'est pas ressenti par les élèves comme une brimade, mais engendre un sentiment d'appartenance pouvant même aller jusqu'à une certaine fierté* ».

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : DES AMÉLIORATIONS AUX DISPOSITIFS PROPOSÉS ET UNE MODIFICATION DE LA PORTÉE DU TEXTE

La commission a adopté plusieurs amendements à l'initiative du rapporteur permettant :

- dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article premier, de recueillir l'**accord des maires** avant la transformation d'une école souhaitant y participer en établissement public ;
- de **limiter** l'autorité hiérarchique aux directeurs des écoles comportant un nombre important de classes ;
- de **sécuriser les étudiants** préparant le concours d'enseignants du premier degré et de faciliter leur réorientation en cas d'échec au concours ou d'abandon de la formation. Le contenu de la convention liant les écoles supérieures du professorat des écoles aux établissements d'enseignement supérieur précise notamment les modalités selon lesquelles un **master** – diplôme indispensable pour présenter le concours – peut être délivré aux étudiants inscrits au sein de ces écoles ;
- d'aligner les **conditions de probité** des participants au service public du soutien scolaire sur celles s'imposant aux personnes participant aux accueils collectifs de mineurs, et de rappeler l'obligation de **neutralité** qu'elles doivent respecter ;
- de **créer des territoires éducatifs à besoins particuliers**, plutôt que d'appliquer aux établissements scolaires ruraux les mêmes dispositifs que ceux existant en éducation prioritaire, **pour certains peu pertinents**. Ainsi, le dédoublement des classes a peu de sens. En revanche des moyens spécifiques pour l'accompagnement à l'orientation ou pour permettre un déploiement dans de bonnes conditions de la réforme du lycée seraient utiles.

Par ailleurs, la commission a souhaité **prolonger** au-delà de l'année scolaire 2023-2024 la possibilité pour les **jardins d'enfants**, gérés ou financés par une collectivité publique ou associatifs et existant avant la loi pour une école de la confiance, d'assurer l'instruction obligatoire des enfants de 3 à 6 ans.

Elle a souhaité également encourager le développement de la **bivalence** pour les enseignants et mis en place, dans un souci de **prévisibilité pour les élus locaux**, un moratoire de 3 ans en cas d'opposition du conseil municipal d'une commune rurale à la fermeture d'une classe de son école.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi ainsi modifiée. Elle sera examinée en séance publique le 11 avril 2023.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Jacques Groperrin

Rapporteur
Sénateur du Doubs
(Les Républicains)



Max Brisson

Auteur
Sénateur des Pyrénées-Atlantiques
(Les Républicains)

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

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html> - Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-320.html>

