



PROJET DE LOI

d'orientation et de programmation pour la
refondation de l'école de la République

Etude d'impact

21 janvier 2013

SOMMAIRE

I. La refondation de l'école

I.1. Programmation des moyens humains	p.6
I.2. Les bases de la refondation de l'école (articles 3, 4, 5, 7, 9)	p.6

II. Le parcours de l'élève

II.1. Cycles et socle commun (articles 23, 24, 25, 29, 32)	p.9
II.2. Les programmes (articles 20 et 24)	p.12
II.3. Enseignement moral et civique (article 28)	p.14
II.4. Éducation artistique et culturelle (article 6)	p.16
II.5. L'enseignement du premier degré (articles 27, 30, 31)	p.18
II.6. Les enseignements du collège (articles 33, 34, 36)	p.20
II.7. La formation en alternance (article 38)	p.22
II.8. Le baccalauréat (article 37)	p.26
II.9. Vers une certification pour tous (article 8)	p.29

III. Le développement de l'enseignement numérique

III.1. Le numérique à l'école et au collège (articles 10, 26, 35)	p.32
III.2. L'exception pédagogique (article 55)	p.37

IV. Dispositions relatives aux écoles, aux établissements d'enseignement scolaire et aux collectivités territoriales

IV.1. Les écoles (article 41)	p.42
IV.2. Relations école – collège (article 40)	p.43
IV.3. Le Conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (article 42)	p.44
IV.4. Organisation et fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement - Des contrats d'objectifs tripartites (article 43)	p.48

IV.5. L'équipement des établissements publics locaux d'enseignement (articles 12, 13, 14) p.49

IV.6. Utilisation des locaux scolaires par la Région (article 15) p.52

IV.7. La carte des formations (articles 11, 16, 17, 18) p. 54

IV.8. Projet éducatif territorial et fonds spécifique (article 46 et 47) p.58

V. Dispositions relatives aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation (articles 49, 50, 51, 52, 53, 54 et 57)

VI. Dispositions diverses, transitoires et finales

VI.1. La réorganisation du réseau des GRETA (article 44) p.69

VI.2. CSE - CAEN (article 56) p.71

VI.3. Application aux établissements d'enseignement privés sous contrat (article 45)
p.74

VII. Consultations

VII.1 Consultations obligatoires p.74

VII.2. Consultation facultatives p.77

VIII. Dispositions transversales

VIII.1. Le conseil national d'évaluation du système éducatif (article 21) p.83

VIII.2 Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes p.85

VIII.3. Impact sur les personnes en situation de handicap p.86

VIII.4. Mesures d'extension et d'adaptation de la loi à l'outre-mer (articles 58 et 59)
p.87

En application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, la présente loi se rattache à la catégorie des lois de programmation. En application de l'article 34 de la Constitution, ces lois déterminent les objectifs de l'action de l'État. Elles comportent des dispositions non normatives, telles qu'objectifs, orientations ou prévisions.

En application du 20^{ème} alinéa de ce même article, ces lois relèvent de l'obligation d'étude d'impact imposée par les articles 8 et 11 de la loi organique du 15 avril 2009, constitué par le présent document. A ce titre, le Conseil d'Etat a précisé dans son rapport public 2012 le contenu de ce type d'études d'impact, indiquant que les obligations qui en résultent pour le Gouvernement ne sont pas de même nature, selon que les dispositions sont normatives ou purement de programmation.

D'une part, pour les dispositions de programmation doivent apparaître la justification, même sommaire, des choix opérés compte tenu des dispositions existantes et l'insertion du dispositif envisagé dans le cadre juridique interne, accompagnée de son articulation avec le droit européen, ainsi que l'évaluation des conséquences économiques et financières l'incidence sur l'emploi ainsi que les consultations de toute nature auxquelles il a été procédé.

D'autre part, doivent apparaître :

- la cohérence entre les objectifs et moyens retenus par la loi de programmation et les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en cours, dans un cadre triennal ;
- et la cohérence entre les orientations de la loi de programmation et l'économie générale de la législation récemment adoptée dans le même domaine.

Par ailleurs, ces éléments peuvent figurer uniquement dans le rapport annexé, s'ils sont énoncés de façon suffisamment précise dans la mesure où le rapport annexé au projet de loi soumis à l'approbation du Parlement participe également de l'objectif d'information de celui-ci, les éléments ci-dessus rappelés. A cette fin, l'étude d'impact renvoie, le cas échéant aux développements issus du rapport annexé.

Pour le surplus, les dispositions de portée normative, interviennent selon les règles applicables au projet de loi ordinaire, conformément à l'ensemble des prescriptions de l'article 8 de loi organique du 15 avril 2009 susmentionnée.

La présente étude d'impact est ainsi structurée afin de dégager chaque ensemble de dispositions connexes relatives :

- aux bases de la refondation de l'école en termes de programmation et de principes fondamentaux ;
- au parcours de l'élève, de la maternelle à l'insertion professionnelle ;
- au développement de l'enseignement numérique ;

- aux écoles et aux établissements publics locaux d'enseignement en termes d'organisation, de fonctionnement et d'équipements;
- aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation ;
- enfin, aux dispositions diverses et transversales contenues dans la loi et aux consultations nécessaires.

I. La refondation de l'école

I.1. La programmation des moyens humains

Le rapport annexé au projet de loi détaille les objectifs que se fixe le Gouvernement pour parvenir à une refondation de l'école et les moyens qui y sont consacrés pour les 5 années à venir.

La programmation des 54 000 créations d'emplois mentionnés dans cette annexe a d'ores et déjà fait l'objet d'une première traduction dans la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 et dans la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Elle s'articule avec la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques, les mesures de création d'emplois prévues sur la période 2013-2015, exprimées en équivalents temps plein (ETP), et qui doivent intervenir à chaque rentrée scolaire, ayant été prises en compte pour le calcul des moyens prévus à l'article 11 de ladite loi.

I.2. Les bases de la refondation de l'école (articles 3, 4, 5, 7, 9)

I.2.1. Diagnostic des difficultés à résoudre

Comme le souligne le rapport annexé (p. 2 et 3), les résultats du système éducatif français ne sont pas satisfaisants. Les résultats des élèves sont en baisse, notamment pour ce qui concerne la maîtrise de la langue française, les écarts se creusent entre les élèves ayant les meilleurs résultats et ceux - de plus en plus nombreux - qui obtiennent les résultats les plus faibles.

I.2.2. Objectifs

La lutte contre l'échec scolaire et les sorties du système éducatif sans qualification sont les objectifs fondamentaux de la refondation de l'école et s'inscrivent dans l'objectif plus global d'atteindre la réussite de tous les élèves et mais également de redonner à l'école son rôle de transmission des valeurs de la République (p. 25 du rapport annexé).

Il faut donc garantir à chaque jeune une formation qualifiante avant sa sortie du système scolaire et lui permettre d'être individuellement aidé, suivi et accompagné sur un parcours de réussite.

L'enjeu est de permettre à chaque élève d'acquérir des compétences qui lui permettront d'accéder à une formation adaptée à ses attentes et à ses besoins. Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture constitue l'outil qui permettra de construire ces compétences.

I.2.3. Options possibles et nécessité de légiférer

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement.

C'est sur le fondement de ces dispositions que la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, dite loi Jospin, a fixé à son article 1^{er} les objectifs et les missions de l'éducation, précisé ce que recouvre le droit à l'éducation garanti à chacun et déterminé les obligations mises à la charge des écoles, des collèges et des lycées.

L'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000, ratifiée par la loi n° 2003-339 du 14 avril 2003, a procédé à la codification de cet article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1989, mais également des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 dite loi Haby qui définissait la formation scolaire à laquelle a droit chaque enfant.

C'est ainsi que les objectifs de l'éducation et le contenu du droit à l'éducation garanti à chacun, figurant aux premier et deuxième alinéas de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1989, ont été codifiés à l'article L. 111-1 du code de l'éducation et que le deuxième alinéa de ce même article 1^{er} définissant les acquis que doit favoriser la formation scolaire a été codifié à l'article L. 111.2 du même code.

L'article 2 de la loi Jospin qui - sans modifier le principe selon lequel la scolarité est obligatoire entre 6 et 16 ans - a institué un droit à l'éducation dans les écoles maternelles pour les enfants dont les familles le demandent, a pour sa part été codifié à l'article L. 113-1 du même code.

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dite loi Fillon, a complété ces articles législatifs déterminant les principes fondamentaux de l'éducation et institué, en créant un nouvel article L. 122-1-1 du même code, un socle commun de connaissances et de compétences que la scolarité obligatoire doit garantir aux élèves pour la réussite de leurs études, lequel relève bien des principes fondamentaux de l'enseignement que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi (*Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 et commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2006-203 du 31 janvier 2006 sur la nature juridique de l'article 4 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés aux termes duquel « Les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord »*). Il en va de même pour les dispositions de l'article L. 131-1-1 du même code, qui définissent ce que recouvre le droit de l'enfant à l'instruction, (loi n° 98-1165 du 18 décembre 1998) et renforcent le contrôle de l'obligation scolaire notamment pour les enfants instruits dans leur famille.

Si le contenu des programmes d'enseignement scolaire eux-mêmes relève de la compétence du pouvoir réglementaire (*décision n° 2006-203 L du 31 janvier 2006 précitée*), il revient au législateur de déterminer le contenu et les modes d'organisation de la mission d'enseignement

mise à la charge de l'Etat par le 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, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

C'est sur le fondement des dispositions législatives fixant les objectifs de l'école et les principes qui doivent guider l'égal accès de tous les enfants à l'éducation que le pouvoir réglementaire pourra ensuite déterminer les horaires et les contenus de chacun des enseignements permettant d'atteindre ces objectifs fixés et de respecter les principes énoncés.

I.2.4. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi :

- modifie les articles L.111-1 et L.111-2 du même code, pour renforcer l'objectif de faire partager les valeurs de la République, et souligner l'importance du développement des connaissances, compétences et culture nécessaires à l'exercice de la citoyenneté dans la société de l'information et de la communication;
- modifie l'article L.113-1 du même code pour réaffirmer la priorité de l'accueil à deux ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé et permettre la définition des conditions éducatives et pédagogiques de cet accueil par voie réglementaire.
- modifie l'article L.122-1-1 du même code, pour ajouter le terme de culture au socle commun de connaissances et de compétences qui devient socle commun de connaissances, de compétences et de culture, et en renvoyer la définition à la réglementation.
- modifie l'article L.131-1-1 du même code pour ajouter au titre de la garantie des droits de l'enfant à l'instruction le développement du sens moral et de l'esprit critique.

I.2.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

Les articles 3, 4, 5, 7 et 9 de la loi auront des effets positifs au plan de la réussite et de la vie scolaire :

- La transmission des valeurs de la République doit permettre aux élèves d'acquérir des principes indispensables au développement d'une attitude respectueuse des règles du « vivre ensemble » fondées sur des valeurs communes. La sérénité du climat scolaire sera ainsi garantie afin de donner à tous un cadre propice aux apprentissages ;
- L'utilisation, dès le commencement de la formation scolaire, des outils de l'information et de la communication permettra aux élèves d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour s'insérer dans la société à l'ère du numérique ;
- La garantie de tous les moyens nécessaires à l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture aura un effet favorable sur les résultats des élèves, réduira les sorties sans qualification, les écarts de réussite entre les élèves de l'éducation prioritaire et les élèves hors éducation prioritaire. La garantie de l'acquisition du socle par tous les élèves sera favorisée par une révision de la conception et des composantes du socle, par l'évolution des modalités de notation des élèves et par la mise en place d'aides spécifiques pour les élèves en difficulté.

Impact budgétaire

L'article 5 prévoit de généraliser la possibilité d'accueil en maternelle des enfants de moins de trois ans dans des conditions particulières et adaptées à cette scolarisation précoce. Celle-ci doit être développée en priorité en environnement social défavorisé, en particulier dans certaines zones urbaines, rurales ou de montagne ou dans les départements et régions d'outre-mer.

L'impact en termes de personnel nécessaire au renforcement de la politique d'accueil des moins de trois ans est estimé à 3000 équivalent temps plein sur la durée du quinquennat compris dans les 60.000 créations de postes prévues au sein des ministères concernés dont la répartition est précisée dans le rapport annexé.

Par ailleurs, les communes, qui prennent en charge les emplois d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM), seront libres de financer des emplois supplémentaires permettant d'assister le personnel enseignant pour l'accueil de ces enfants, notamment par redéploiement des personnels prenant en charge ces enfants dans le cadre de crèches. En effet, le taux d'encadrement en crèche est beaucoup plus exigeant qu'en maternelle : un adulte pour 5 enfants pour les enfants qui ne marchent pas et un adulte pour 8 enfants qui marchent. En maternelle, il n'est pas prévu de taux d'encadrement spécifique par les ATSEM. L'article R-412-127 du code des communes prévoit que « *Toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines* », ce qui équivaut à un ATSEM pour 25 à 30 élèves par classe.

I.2.6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Les dispositions envisagées engendrent la rédaction de nouveaux programmes. Celle-ci sera précédée par la création du conseil supérieur des programmes prévue par l'article 20 du projet de loi et par la publication du futur décret définissant le socle commun.

Les dispositions relatives aux conditions de poursuite de la scolarité, à la scolarisation avant trois ans et à la prise en charge pédagogique des jeunes de plus de 16 ans sont indépendantes mais devront être ajustées aux contenus des programmes et aux procédures de validation du socle.

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

- modification de l'article D. 113-1 du code de l'éducation relatif à la scolarité des enfants de moins de trois ans ;
- modification de l'annexe de l'article D122-1 du code de l'éducation, définissant le socle commun ;

II. Le parcours de l'élève

II.1. Cycles et socle commun (articles 23, 24, 25, 29, 32)

II.1.1. Diagnostic

L'article L.311-1 du code de l'éducation prévoit que la scolarité est organisée en cycles. Pour chaque cycle, sont définis des objectifs et des programmes nationaux comportant une progression annuelle et des critères d'évaluation. Deux articles législatifs du code de l'éducation précisent le nombre de cycles de la scolarité obligatoire : l'article L. 321-1 qui fixe à trois le nombre de cycles de la scolarité à l'école maternelle et élémentaire, l'article L. 332-1 qui fixe également à trois le nombre de cycles de l'enseignement au collège. L'article L. 321-3

précise en outre que la durée du premier cycle peut être variable, ce qui conduit à placer la grande section d'école maternelle à la fois dans le premier et le deuxième cycle.

L'article L.311-3-1 du code de l'éducation prévoit que lorsqu'un élève risque de ne pas pouvoir atteindre le niveau attendu à la fin du cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre en place conjointement un programme personnalisé de réussite éducative (PPRE). Il est obligatoire mais soumis à l'accord des parents.

Cette procédure est parfois perçue par les enseignants comme trop formalisée.

II.1.2. Objectifs

Les articles 23, 24, 25, 29 et 32 du projet de loi ont pour objectif de fournir un cadre légal plus souple à l'organisation des écoles et des collèges.

II.1.3. Options possibles et nécessité de légiférer

La loi définit actuellement les cycles d'enseignement, les principes d'écriture du programme et les modalités de mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative. La modification de ces dispositifs impose de modifier la loi.

Le principe des cycles est réaffirmé à l'article L. 311-1 du code de l'éducation, la fixation de leur nombre et de leur durée, qui n'est pas du domaine législatif, est renvoyée à un décret, ce qui devrait permettre d'assurer une plus grande cohérence entre les programmes, le socle commun et l'organisation de la scolarité obligatoire des élèves. En outre, la modification de l'article L.311-1 du code de l'éducation remplace la notion de progression annuelle des programmes nationaux par celle de progression régulière. La référence à un cadre annuel est, en effet, perçue par certains enseignants du premier degré comme une contrainte contradictoire avec la politique globale des cycles qui autorise une certaine fluidité des parcours à l'intérieur d'un cycle.

La modification de l'article L. 311-3 du même code vise à favoriser l'articulation des programmes avec le socle commun de connaissances, de compétences et de culture en précisant que les programmes définissent les compétences attendues de chaque élève. La nouvelle rédaction de cet article fait ainsi figurer les compétences attendues en fin de cycle dans la liste des éléments définis par les programmes, au même titre que les connaissances et les méthodes qui doivent être assimilées

La modification de l'article L. 311-3-1 du même code vise à élargir la notion d'aides apportées aux élèves en difficulté au-delà du seul programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) qui devient facultatif.

II.1.4. Dispositif juridique

La modification de l'article L.311-1 du code de l'éducation renvoie au décret la fixation du nombre de cycles et de leur durée. Par coordination, les articles L.321-1 et L.332-1 du code de l'éducation qui prévoit le nombre de cycle sont abrogés.

La modification de l'article L.311-3-1 du code permet de faire référence aux dispositifs d'aide, de façon globale, mis en place par les équipes pédagogiques qui peuvent prendre la forme d'un programme personnalisé de réussite éducative.

II.1.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

L'articulation des cycles, des programmes et des dispositifs d'aide doit permettre une meilleure progressivité dans l'organisation du socle commun et une réduction des taux de redoublement à l'école et au collège.

Impact socio-économique

Les résultats des évaluations internationales (Pisa) montrent la difficulté des jeunes Français à mobiliser les connaissances et les compétences acquises à l'école pour résoudre des problèmes rencontrés en situations authentiques de la vie ordinaire. Le renforcement du socle commun de connaissances, de compétences et de culture doit contribuer à renforcer le comportement citoyen et responsable des jeunes.

Impact budgétaire

La définition des programmes par cycles et non par année et la nouvelle prise en compte des compétences attendues imposent leur réécriture. Elle devra être suivie d'une formation des enseignants à ces nouveaux programmes. Cette formation continue s'inscrira dans le cadre de la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation et des moyens d'encadrement prévus dans la programmation (1000 emplois).

Celle-ci pourra être complétée par le développement de formations nécessaires à la mise en place des dispositifs d'aide adaptés. Là aussi, un dispositif de formation devra être mis en place pour les enseignants des premier et second degrés. Des actions d'information des cadres d'une part et des parents d'autre part devront également être conduites.

II.1.6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Un nouveau décret modifiera les articles D. 321-2 et D. 332-3 du code de l'éducation pour préciser le nombre, la durée et le contenu de chaque cycle de l'école maternelle, de l'école élémentaire et du collège. La nouvelle définition des cycles et des programmes ne pourra être applicable avant la rentrée 2014. Elle imposera au préalable la définition réglementaire du nombre, de la durée et du contenu des cycles, ainsi que la rédaction de nouveaux programmes articulés avec le socle rénové par le nouveau Conseil supérieur des programmes.

La mise en œuvre des programmes ne peut entrer en vigueur qu'après le délai légal d'un an après publication afin de permettre aux éditeurs de produire les manuels.

Afin de prendre en compte la nouvelle rédaction de l'article L. 311-3-1, les articles D.321-3, D. 321-6, D. 332-6 et l'annexe de l'article D. 122-3 du code de l'éducation concernant les dispositifs d'aides et de soutien des élèves à l'école et au collège devront être modifiés ou abrogés. Les dispositifs d'aide adaptés facilitant une meilleure personnalisation des parcours scolaires pourront s'appliquer dès la rentrée 2013, grâce notamment au dispositif « plus de maîtres que de classes », l'évolution de l'intervention des RASED et une définition nouvelle de l'aide personnalisée.

II. 2. Les programmes – Articles 20 et 24

II.2.1. Diagnostic

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, a créé le haut conseil de l'éducation (HCE) et a supprimé le conseil national des programmes (CNP), lui-même institué par la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989.

Le décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche dispose que la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) élabore la politique éducative et pédagogique ainsi que les programmes d'enseignement des écoles, des collèges, des lycées et des lycées professionnels.

Le HCE n'est pas considéré comme garant d'une procédure valide pour l'élaboration des programmes bien qu'une partie des attributions du CNP lui ait été transférée. En particulier, la possibilité de saisir le Haut conseil pour émettre des avis sur les programmes et les modes d'évaluation a été très peu mise en oeuvre.

Les programmes sont de fait rédigés par la DGESCO, avec l'expertise d'inspecteurs généraux.

II.2.2. Objectifs

La création d'une instance nationale des programmes est présentée par le rapport de la concertation¹ comme une des mesures concourant à une gouvernance rénovée.

Il s'agit de créer une instance indépendante, tant à l'égard de l'institution (administration centrale, inspection générale...) que des organisations professionnelles représentées au conseil supérieur de l'éducation, dont les missions seraient, dans une perspective de cohérence globale entre les cycles et les voies de formation, de mener une réflexion prospective et de formuler des propositions sur :

- les contenus d'enseignement,
- les modes de certification,
- les concours de recrutement des enseignants et la formation de ceux-ci.

Par sa composition, cette instance sera à même :

- d'élargir la réflexion en lien avec d'autres représentants de la société civile et en prenant en compte les éléments du contexte national et international dans lequel évolue le système éducatif ;
- de susciter et favoriser le débat au-delà des logiques strictement disciplinaires ;
- de faciliter les relations avec les instances universitaires.

Elle sera amenée à travailler en coordination avec d'autres instances sur des sujets transversaux, notamment ceux concernant la voie professionnelle.

¹ *Rapport de la concertation: Refondons l'école de la République*; p.52 : « Créer par la loi une instance auprès du ministre chargée de proposer et de coordonner le socle et les programmes ».

Pour la définition des programmes, il s'agit d'harmoniser le vocabulaire utilisé, pour une meilleure intelligibilité de la norme, et de faire apparaître les liens constitutifs entre programmes et socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

II.2.3. Nécessité d'une disposition législative et dispositif juridique

La création du CSP par une mesure législative s'effectue dans la continuité de l'instauration du HCE et du CNP, respectivement par les lois du 10 juillet 1989 et du 23 avril 2005 susmentionnées.

L'article 24 modifie l'article L.311-3 du code de l'éducation afin de préciser ce que doivent contenir les programmes.

L'article 20 supprime le chapitre préliminaire du titre III du livre II du code de l'éducation, relatif au Haut conseil de l'éducation, et propose, par la création d'un nouveau Ier bis au titre III du même livre II la création d'un conseil supérieur des programmes dont il fixe la composition et les missions générales. Celles-ci recouvrent deux grands volets : d'une part, formuler des propositions sur les enseignements, les examens et concours et la formation des enseignants, d'autre part, émettre des avis consultatifs sur les programmes et le cahier des charges de la formation.

Le conseil remet un rapport annuel sur ses travaux et les suites qui leur ont été données. Le projet de loi prévoit que les avis et propositions du conseil supérieur des programmes sont rendus publics.

II.2.4. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

La mise en place du Conseil supérieur des programmes doit permettre de remporter une plus grande adhésion des corps enseignants à toute nouvelle mesure concernant les programmes, les examens ou la formation des enseignants :

- les avis du CSP rendus publics permettront d'éclairer les décisions ;
- les enseignants seront davantage associés à la conception des programmes, d'une part parce qu'ils seront représentés au sein du CSP et d'autre part parce qu'ils seront consultés de façon plus systématique ;
- une meilleure information générale permettra de restaurer la confiance et de mieux transmettre l'esprit des réformes.

Le conseil supérieur des programmes aura vocation à intervenir en amont et en aval des contenus proposés pour les formations des enseignants. Composé de parlementaires, de membres du conseil économique social et environnemental et de personnalités qualifiées, il sera le garant de la qualité des contenus scientifiques proposés lors des formations initiales et continues des enseignants.

La réunion sous une même autorité scientifique et institutionnelle des réflexions, avis et orientations, tant pour les programmes que pour la formation, ne peut qu'accroître la cohérence et les synergies entre ces deux volets des politiques éducatives.

Impact budgétaire

Comme pour le conseil national d'évaluation du système éducatif (cf. article 21), le financement du fonctionnement du conseil supérieur des programmes se fera principalement par redéploiement des économies générées par la suppression du Haut conseil à l'éducation, pour lequel le ministère dépense aujourd'hui 0,5 M€ chaque année.

II.2.5. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Le fonctionnement du Conseil supérieur des programmes sera défini par décret. Sa mise en place prendra effet dès la publication de ce décret et de l'arrêté de nomination de ses membres qui respectera le principe de parité entre les femmes et les hommes.

Le suivi et l'évaluation de son action s'appuieront sur le rapport annuel remis au ministre de l'éducation nationale et transmis au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental.

II. 3. Enseignement moral et civique : Article 28

II.3.1. Diagnostic

L'école primaire possède un enseignement d'instruction civique et morale. Son programme vise à édifier et renforcer la conscience morale de l'élève à travers un ensemble de principes, règles et maximes indispensables à la vie sociale. Jusqu'à la publication de la circulaire n° 2011-131 du 25 août 2011 donnant les orientations pour l'enseignement de la morale mais a rencontré des réticences de la part des professeurs des écoles, le rétablissement de l'instruction morale à l'école depuis 2008 dans les programmes avait été suivi de peu d'effet.

Depuis 2008, les programmes d'éducation civique au collège initient progressivement aux notions et vocabulaire de la citoyenneté et constituent une première introduction à la vie sociale. Cet enseignement fait l'objet d'une évaluation à l'occasion du diplôme national du brevet.

L'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) pour la voie générale et l'éducation civique pour la voie professionnelle marquent une continuité avec le collège mais aussi un enrichissement d'autres points de vue, eu égard à l'âge et au parcours des élèves. L'ECJS n'est pas évaluée au niveau du baccalauréat. Pour la voie technologique, l'enseignement de l'éducation civique est intégré aux thématiques du programme d'histoire et géographie.

II.3.2. Objectifs

Il s'agit de construire un enseignement moral et civique de l'école au lycée permettant de croiser une approche de nature plus philosophique, adaptée à l'âge des élèves, à la formation sociale et citoyenne aujourd'hui dispensée par l'éducation civique. Dans la perspective de former des citoyens éclairés porteurs de valeurs telles que la dignité de l'homme, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité, les libertés fondamentales, la primauté de la raison, le refus des dogmes.

II.3.3. La nécessité d'une disposition législative et dispositif juridique

Il s'agit de modifier les articles L. 311-4 et L. 312-15 du code de l'éducation. Le terme « éducation civique » est remplacé par « enseignement moral et civique ». Les objectifs recherchés sont traduits dans l'article de loi par l'introduction de l'alinéa « l'enseignement moral vise notamment à amener les élèves à être des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi ».

L'enseignement moral et civique introduit par le présent projet de loi sera donné de manière objective, critique et pluraliste. Son objectif est de transmettre une base de valeurs communes aux élèves, indépendamment de tout prosélytisme religieux ou politique. Il n'aura ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux convictions religieuses et philosophiques des élèves et de leurs parents.

II.3.4. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

En redonnant une place légitime à la morale dans l'enseignement, l'école se donne pour mission de défendre des valeurs permettant le « vivre ensemble ». L'impact recherché est de faire évoluer les comportements et les attitudes des jeunes et à plus long terme des adultes dans la société.

Afin d'aider les enseignants dans la mise en œuvre de ce nouvel enseignement, un accompagnement sera mis en place qui pourra prendre la forme de :

- documents d'accompagnement élaborés sous la responsabilité de la DGESCO ;
- modules de formation en ligne ;
- formations organisées au niveau académique.

Un volet dans la formation initiale, et tout particulièrement dans la formation initiale des professeurs des écoles, sera être mis en place.

Impact socio-économique

Dispenser une formation appropriée d'enseignement moral et civique est non seulement un moyen d'améliorer le « vivre ensemble » mais conduit surtout à la diffusion des valeurs citoyennes qui contribue à améliorer la cohésion.

Impact sur les inégalités entre les femmes et les hommes

L'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'enseignement moral et civique permettra un apprentissage du respect mutuel entre élèves sans distinction liée aux genres.

Impact budgétaire

Aucun impact budgétaire n'est prévu pour cette disposition, les formations envisagées s'intégrant dans les plans académiques de formation actuels.

II.3. 5. Mise en œuvre et suivi des dispositions

La mise en œuvre de cette mesure se fera par la définition de programmes d'enseignement.

II.4. Éducation artistique et culturelle - Article 6

II.4.1. Diagnostic

L'article 121-6 du code de l'éducation limite l'acquisition de la culture artistique et le développement de la pratique artistique à l'école aux seuls enseignements pendant le temps scolaire.

La notion d'éducation artistique et culturelle est plus large puisqu'elle permet, toujours pendant le temps scolaire, d'associer tous les acteurs (ministères en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture, de la culture, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; collectivités territoriales ; associations). Il s'agit d'un concept recouvrant l'ensemble des enseignements, fondements de cette éducation, mais également les actions éducatives qui les complètent.

On constate par ailleurs que l'éducation artistique et culturelle reçue à l'école est inégale d'un élève à l'autre, pour des raisons diverses : en fonction des établissements fréquentés, des équipes pédagogiques, des différences en matière d'équipements et d'offre culturels entre les territoires, des politiques académiques ... Ces inégalités s'ajoutent aux différences et aux inégalités socio-culturelles et économiques entre les familles, que l'école ne parvient pas à compenser.

II.4.2. Objectifs

Il s'agit de faire de l'éducation artistique et culturelle un objectif de formation majeur à l'école pour développer la créativité, la curiosité intellectuelle, la sensibilité et le jugement esthétiques des élèves. Cette éducation doit permettre ainsi à tous les élèves d'avoir une pratique dans des domaines artistiques diversifiés, d'acquérir une culture artistique large, de découvrir régulièrement des œuvres, des artistes, des lieux et des professionnels des arts et de la culture.

L'organisation d'un parcours en éducation artistique et culturelle tout au long de la scolarité des élèves doit en outre permettre de mettre en cohérence enseignements et partenariats, de les enrichir, de les diversifier notamment dans une perspective de complémentarité entre les temps scolaires et périscolaires (cf. article 46).

II.4.3. Nécessité de légiférer

L'article L121-6 de l'éducation qui ne définit que les enseignements artistiques doit être modifié afin de témoigner de l'importance que le Gouvernement entend donner à l'éducation artistique et culturelle comme composante de la formation des élèves.

II.4.4. Dispositif juridique

- Disposition à créer : aucune.
- Disposition à modifier : remplacement à l'article L. 121-6 du code de l'éducation de la notion d'enseignements artistiques par celle d'éducation artistique et culturelle, et introduction de dispositions prévoyant l'accomplissement par l'élève d'un parcours artistique et culturel.
- Les modalités de ce parcours seront définies conjointement par les ministres chargés de l'éducation nationale et de la culture.

II.4.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

La disposition envisagée permettra l'accès des élèves, notamment des plus défavorisés, aux œuvres, aux artistes et au patrimoine culturel. Sa mise en place sera facilitée par des partenariats avec tous les acteurs de l'éducation artistique et culturelle.

Impact socio-économique

Le développement de ces partenariats peut avoir un impact en termes d'activités et d'emplois pour les artistes et les créateurs relevant notamment du régime des intermittents du spectacle.

Impact budgétaire

1. Pour le ministère de l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale consacre d'ores et déjà un effort important puisqu'aux 17 000 professeurs de musique et d'arts plastiques du 2nd degré s'ajoutent près de 1 400 emplois dans les académies (délégués académiques à l'action culturelle, décharges pour les chorales ...) et les départements (coordonnateurs, conseillers pédagogiques ...) soit 18 400 ETP. S'y ajoutent des référents culture dans les lycées.

On constate une importante variété d'actions et des partenariats forts avec les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les collectivités locales et les institutions culturelles qui prennent la forme de conventions, de comités de pilotage associant rectorat, région et DRAC.

Cependant, les projets restent inégaux, et on constate de manière générale une absence d'évaluation de leurs résultats.

L'objectif de la mesure est de mieux encadrer l'éducation culturelle et artistique et donc de mieux utiliser les moyens qui y sont consacrés par le ministère de l'éducation nationale. En fonction des évolutions attendues, une partie des 60.000 postes créés sur le quinquennat pourra être mobilisée en faveur de l'EAC.

2. Le ministère de la culture et de la communication

De son côté le ministère de la culture et de la communication a prévu d'augmenter ses crédits d'intervention : aux 30 M€ consacrés annuellement à l'ÉAC, il est prévu d'ajouter 2,5 M€ en 2013, 5 M€ en 2014, 7,5 M€ en 2015 (soit 15 M€ sur 3 ans).

3. Les collectivités territoriales

Aucune obligation n'est imposée aux collectivités. Les collectivités territoriales qui souhaiteront renforcer leur politique d'éducation artistique et culturelle, pourront, si elles le souhaitent, accompagner la mise en œuvre territoriale du parcours artistique et culturel des élèves.

4. Les partenariats entre ces acteurs

La mesure de généralisation va de pair avec une concertation accrue de tous les acteurs. Cela permettra une meilleure efficacité de la dépense publique. En effet, pour une mise en place efficace de la généralisation du parcours culturel, une mise en synergie des actions de tous les partenaires est absolument requise. Cela impliquera nécessairement une coordination des budgets et notamment de ceux déjà consacrés à l'éducation artistique et culturelle, avec la même enveloppe budgétaire.

II. 5. L'enseignement du premier degré : Articles 27, 30 et 31

II.5.1. Diagnostic

La conception actuelle des cycles, différente à l'école et au collège, ne fait pas apparaître de logique globale du début de l'école maternelle à la fin du collège.

Sous l'influence de programmes axés sur la préparation au CP et de la double appartenance de la grande section de maternelle au cycle 1 et au cycle 2, l'école maternelle perd progressivement son identité propre et anticipe parfois sur les apprentissages du CP au détriment des enfants les plus fragiles. Elle ne réalise que trop imparfaitement son rôle de réduction des écarts de niveau entre les élèves, le plus souvent liés au contexte social.

L'école élémentaire, avec des programmes trop chargés, reste encore trop centrée sur la transmission des connaissances et doit être plus fortement mise en perspective du développement des compétences du socle commun avec une dimension culturelle mieux affirmée.

L'école élémentaire ne réduit pas non plus les écarts de niveau entre les élèves. Trop d'élèves parviennent en fin d'école primaire sans une maîtrise suffisante des compétences attendues, et sans capacités suffisantes d'expression personnelle pour poursuivre dans de bonnes conditions leur scolarité. Près d'un élève sur cinq est concerné par des difficultés face à l'écrit en début de 6^{ème}.

II.5.2. Objectifs

L'article L.321-2 du code de l'éducation est modifié pour redonner à l'école maternelle une identité propre centrée sur le développement sensoriel, moteur, cognitif et social et sur l'épanouissement affectif de l'enfant.

L'article L321-3 du même code est modifié pour centrer plus explicitement l'école élémentaire sur la formation des compétences attendues au titre du socle commun, notamment en mathématiques en faisant apparaître la résolution de problèmes au titre des priorités à côté du calcul. Un article spécifique L. 312-9-2 est créé afin d'intégrer, dès le début de la scolarité obligatoire l'enseignement d'une langue vivante étrangère.

II.5.3. Options possibles et nécessité de légiférer

Les articles L.321-2 et L.321-3 du même code fixent le cadre légal de la rédaction des programmes scolaires dans le premier degré.

II.5.4. Dispositif juridique

Liste des dispositions à créer, à modifier ou à abroger

Abrogation du L321-1 du code de l'éducation fixant le nombre de cycles de l'école primaire et modification des L321-2 et L321-3 du même code fixant le cadre de la rédaction des programmes de l'école maternelle et de l'école élémentaire.

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Décret de définition des cycles dans l'enseignement scolaire modifiant les articles D. 321-2 et D.321-19 du même code.

Arrêtés fixant les programmes de l'école maternelle et de l'école élémentaire.

II.5.5 Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

Les nouvelles dispositions permettront à l'école maternelle de mieux prévenir les difficultés scolaires.

L'apprentissage d'une langue vivante dès les cours préparatoires permettra aux élèves français d'améliorer leurs compétences en langues qui sont aujourd'hui largement perfectibles.

Impact socio-économique

La meilleure maîtrise d'une langue étrangère par les élèves français ne peut que renforcer leur capacité à s'intégrer dans leur vie professionnelle future, sur le marché de l'emploi français et international.

Impact budgétaire

Depuis 2008, tous les professeurs des écoles sont formés pour enseigner les langues vivantes à l'école. Ils doivent obtenir le niveau "C1" du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), qui correspond au niveau d'un utilisateur expérimenté et autonome, pour assurer cet enseignement. Ils valident leurs compétences linguistiques soit en fin de formation initiale pour les nouveaux professeurs des écoles, soit après la procédure d'habilitation dans les inspections académiques, pour les enseignants déjà en poste.

En 2010-2011, plus de 95 % des maîtres du premier degré assuraient l'enseignement d'une langue vivante à l'école primaire. Des maîtres itinérants spécialisés en langues vivantes peuvent également intervenir dans le 1er degré, de même que les assistants étrangers de langue vivante qui sont recrutés dans le cadre de programmes bilatéraux d'échange. Ce sont majoritairement des étudiants étrangers qui suivent des formations universitaires de second et troisième cycle et qui sont en classe douze heures par semaine. Ils exercent notamment auprès des élèves du premier degré et c'est le centre international d'études pédagogiques (CIEP) qui est chargé de leur gestion.

S'agissant du développement de l'enseignement en langue étrangère dès le cours préparatoire, il n'est pas donc pas prévu de recruter de nouveaux professeurs puisque cet enseignement fera partie intégrante des programmes de CP, en revanche un effort sera réalisé en matière de formation continue des professeurs des écoles qui exercent déjà, et en termes de formation

initiale pour les futurs enseignants. Cet effort peut être pris en charge sur les moyens existants dans les départements qui disposent tous de conseillers pédagogiques en langues vivantes et par la notification de moyens mis dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation pour la formation initiale et continue des enseignants (1000 emplois).

II.5.5. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Les arrêtés relatifs aux programmes seront publiés en juin 2014 après une procédure de concertation et d'avis, pour une mise en œuvre en septembre 2015 après le délai d'un an nécessaire à l'édition des manuels.

II. 6. Les enseignements du collège : Articles 33, 34 et 36

II.6.1. Diagnostic

Une part trop importante d'élèves est en grande difficulté au collège. De multiples dispositifs de gestion des élèves en difficulté ont été mis en place depuis 1975 mais ils ont le plus souvent conduit à créer des filières stigmatisantes qui ne favorisent pas l'acquisition du socle commun mais qui, au contraire, ont tendance à exclure les élèves en difficulté.

Les enseignements complémentaires et les aménagements particuliers proposés dès la 4^{ème} qui devaient permettre aux élèves de préparer, voire d'acquérir, une première formation professionnelle, ne sont pas efficaces.

Le diplôme national du brevet, qui, selon l'article L. 332-6 du code de l'éducation, est censé sanctionner la formation acquise à l'issue de la scolarité et attester en même temps la maîtrise du socle commun, souffre de cette complexité : la crainte de barrer l'accès au diplôme aux élèves qui n'auraient pas validé les compétences du socle pervertit son évaluation et rend insincères les validations ; la double articulation (notes de contrôle continu et notes d'épreuves d'examen) rend peu crédible le diplôme aussi bien comme examen que comme « validation » du socle commun ; la notation de la vie scolaire, souvent mal appliquée dans les établissements, concentre les critiques de la majorité des intéressés.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

- L'article L. 332-3 du même code pose le principe d'un enseignement obligatoire réparti sur quatre niveaux. Il offre la possibilité d'enseignements complémentaires, notamment pour permettre le recours à des approches pédagogiques différencierées.
- L'article L. 332-4 du même code définit notamment des aménagements particuliers relatifs aux élèves intellectuellement précoces, la possibilité de « dispositifs d'alternance personnalisés » (Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011), et des actions particulières pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones.
- L'article L. 332-6 du même code définit très précisément le diplôme national du brevet comme sanctionnant la formation acquise à l'issue de la scolarité et attestant en même temps la maîtrise du socle commun ; outre les résultats acquis dans les différents enseignements du collège, il comporte une note de vie scolaire.

II.6.2. Objectifs

L'enjeu majeur, pour ce qui concerne le collège, consiste à faire évoluer cette étape décisive du parcours de l'élève pour en améliorer la performance. Cela suppose notamment de modifier les conditions d'organisation des enseignements au collège.

La loi pose le principe d'un enseignement commun au collège, nécessaire à l'acquisition par tous d'un socle commun de connaissance, de compétence et de culture. Elle affirme également la place centrale des approches pédagogiques différencierées et donne aux établissements la possibilité d'organiser sous leur responsabilité des enseignements complémentaires.

Chaque élève doit pouvoir obtenir une réponse pédagogique adaptée à ce qu'il est. Le tronc commun assure l'égalité devant les enseignements fondamentaux, tandis que des enseignements complémentaires permettent de prendre en compte les spécificités des élèves.

II.6.3. Nécessité de légiférer

La loi actuelle prévoit une diversification des parcours restreinte et la possibilité d'une orientation trop précoce vers les voies professionnelles. La réforme de ces dispositifs nécessite donc le recours à une mesure législative.

L'architecture actuelle du diplôme national du brevet est définie par la loi (article L. 332-6 du code de l'éducation) : il faut intervenir sur cet article pour modifier les modalités d'obtention du diplôme par la voie réglementaire.

II.6.4. Dispositif juridique envisagé

L'article 33 modifie l'article L. 332-3 du code de l'éducation. Il introduit le principe des approches pédagogiques différencierées et celui d'enseignements complémentaires. Il supprime la possibilité pour les élèves de 4^e de préparer une formation professionnelle.

L'article 34 supprime le quatrième alinéa de l'article L. 332-4 du même code qui permettait aux élèves de 4^e et 3^e de bénéficier d'aménagements particuliers dans le cadre de dispositifs d'alternance personnalisés.

L'article 36 du même code supprime l'association maîtrise du socle et diplôme national du brevet. Il supprime également la mention de la note de vie scolaire. Il renvoie à un décret les modalités d'attribution du diplôme.

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Modification dans la partie réglementaire du code de l'éducation des articles D. 332-3 (cycles du collège), D. 333-8 (formation professionnelle), D. 332-6 (aides spécifiques), abrogation des articles D. 332-4-1 et D. 341-46 (brevet).

II.6.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

Redonner du sens et de la lisibilité au diplôme national du brevet peut être un facteur de motivation pour tous les publics concernés.

Les programmes devront être adaptés aux nouvelles modalités d'organisation du collège afin de permettre l'organisation d'un enseignement commun et d'enseignements complémentaires.

Impact socio-économique

Les dispositions envisagées permettent de favoriser une orientation choisie et non plus une orientation subie, car trop précoce. Des choix d'orientation plus pertinents permettront, à terme, une meilleure insertion sur le marché du travail des élèves concernés.

Impact budgétaire

L'inscription dans la loi de la nécessité d'approches pédagogiques différencierées doit être retranscrite dans une formation initiale et continue des enseignants intégrant cette thématique et plus vaste que celle actuellement pratiquée. Cette formation sera financée dans le cadre des plans académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

II.6.6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Les articles 33 et 34 seront applicables dès la rentrée scolaire 2013 de manière définitive ou expérimentale. Il reviendra aux administrations déconcentrées de l'éducation nationale, dans le cadre de leurs compétences actuelles respectives, d'en piloter le déploiement. Une attention particulière sera portée à l'accompagnement des équipes pédagogiques, de la part notamment des corps d'inspection, afin de favoriser autant que possible des approches pédagogiques différencierées. L'article 36 (modification du DNB) pourra entrer en vigueur à compter de la rentrée 2014.

II. 7. La formation en alternance : Article 38

II.7.1. Diagnostic

Situation actuelle

Depuis leur création par circulaire en 1972, les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) accueillaient des jeunes de 15 ans, sous statut scolaire, dans les centres de formation d'apprentis (CFA), pendant un an, afin de les préparer à entrer en apprentissage l'année suivante, notamment par un important stage en entreprise.

La formation d'apprenti junior, instituée par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, n'a concerné que l'année 2006-2007 et elle a été supprimée à partir de la rentrée 2007, par décision du ministre de l'éducation nationale. Toutefois, les dispositions législatives et réglementaires du code de l'éducation relative à l'apprentissage junior n'ont jamais été abrogées.

La première phase de l'apprentissage junior, intitulée « parcours d'initiation aux métiers » (PIM) qui correspond à une formation de préapprentissage a été maintenue. Par ailleurs, a été créé un dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) en particulier en lycée professionnel.

De plus, les dispositions relatives aux classes d'initiation préprofessionnelles en alternance (CLIPA), instituées par la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, qui accueillaient les élèves à partir de 14 ans, avaient été abrogées par l'apprentissage junior. Mais elles continuaient d'exister dans quelques académies, notamment ultramarines. Il existait également d'autres dispositifs relevant d'initiatives régionales.

L'article L. 337-3-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 29 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, dispose que les CFA « peuvent accueillir, pour une durée maximale d'un an, les élèves ayant atteint l'âge de quinze ans pour leur permettre de suivre, sous statut scolaire, une formation en alternance destinée à leur faire découvrir un environnement professionnel correspondant à un projet d'entrée en apprentissage. À tout moment, l'élève peut :

- soit signer un contrat d'apprentissage, sous la réserve d'avoir atteint l'âge de seize ans ou d'avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire, conformément à l'article L. 6222-1 du code du travail ;

- soit reprendre sa scolarité dans un collège ou un lycée.

Les stages en milieu professionnel sont organisés dans les conditions prévues au chapitre III du titre V du livre Ier de la quatrième partie du code du travail.

Un décret détermine les modalités d'application du présent article. »

Le décret n° 2010-1780 du 31 décembre 2010 instaurant un dispositif d'initiation aux métiers en alternance, pris en application de la loi du 24 novembre 2009, a instauré le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), en créant les articles D. 337-172 à D. 337-182 du code de l'éducation. L'intitulé a été choisi afin d'utiliser le terme le plus récent.

Ainsi, la nouvelle base légale et la réglementation ont notamment permis d'unifier les différents dispositifs de préapprentissage en un seul dispositif.

Le DIMA a été mis en place à la rentrée 2011, dans toutes les académies où le préapprentissage existait déjà.

Le financement des formations implantées en CFA est assuré principalement par le conseil régional, et par la taxe d'apprentissage, ce qui était déjà le cas auparavant avec les CPA. Par conséquent, les ouvertures de sections ainsi que le nombre de places sont du ressort du conseil régional. Pour les DIMA implantés en lycée professionnel, les ouvertures sont négociées entre le rectorat et le conseil régional.

Les ouvertures de DIMA ont été inscrites dans de nombreux contrats de plan régional de développement des formations professionnelles.

De plus, les conseils régionaux bénéficient d'un financement de l'Etat pour les DIMA dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens pour l'apprentissage.

Le DIMA, comme les dispositifs précédents de préapprentissage, compte moins de 8 000 élèves. Plus de 88 % d'entre eux sont âgés de 15 ans. La majorité des élèves (70 %) provient d'une classe de 4^e.

La loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, dite loi Cherpion, a modifié l'article L. 337-3-1 du code de l'éducation pour permettre l'accès au DIMA des élèves ayant accompli la scolarité du collège, sans condition d'âge ; ce public potentiel s'ajoutant à celui des élèves de 15 ans, sans autre condition.

La modification de l'article L. 6222-1 du code du travail, introduite par cette même loi, rend possible l'entrée en apprentissage pour les élèves ayant atteint l'âge de 15 ans au cours de l'année civile, après avoir suivi la scolarité du collège ou un DIMA.

Les articles D. 337-172 et D. 337-182 du code de l'éducation ont été récemment modifiés pour tenir compte de cette modification législative.

Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

- L'article L. 337-3 du code de l'éducation relatif à la formation d'apprenti junior, créé par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, n'a fait l'objet que de modifications mineures, dont la dernière par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009.

- L'article L. 337-3-1 du même code, tel qu'issu de sa dernière modification par l'article 18 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, concerne les centres de formation des apprentis.

- L'article L. 6222-1 du code du travail, modifié par l'article 19 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, précise les conditions pour pouvoir être engagé en qualité d'apprenti.

- Les articles D. 337-161 à D. 337-171 du code de l'éducation, issus du décret n° 2006-764 du 30 juin 2006, n'ont pas été modifiés. Dans la partie réglementaire, les articles D. 337-172 à D. 337-182 du code de l'éducation, issus du décret n° 2010-1780 du 31 décembre 2010 instaurant un dispositif d'initiation aux métiers en alternance, ont précisé les modalités d'application du dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA). Les articles D. 337-172 et D. 337-182 du code de l'éducation ont été modifiés par le décret n° 2012-566 du 24 avril 2012 relatif à l'accès au dispositif d'initiation aux métiers en alternance, afin de tenir compte des modifications introduites par la loi dite Cherpion aux articles L. 337-3-1 du code de l'éducation et L. 6222-1 du code du travail auxquels les articles D. 337-172 et D. 337-182 renvoient respectivement.

Problème à résoudre

Les modifications introduites par la loi dite « Cherpion » sur le DIMA et sur les conditions d'entrée en apprentissage soulèvent les difficultés suivantes :

- Les élèves sortant de 3^e ont davantage intérêt à s'engager directement dans la préparation d'un diplôme professionnel, CAP ou baccalauréat professionnel, qu'à suivre une année de DIMA pour, à son issue, préparer ces mêmes diplômes.

Le DIMA post-3^e crée des confusions sur les choix d'orientation pour les familles et les établissements car le DIMA ne peut pas représenter une voie d'orientation après la 3^e, même s'il peut permettre à certains élèves indécis d'affiner leur projet professionnel.

- Le risque le plus important concerne l'âge : sans condition d'âge pour entrer en DIMA après la 3^e, certains élèves peuvent n'avoir que 14 ans et après un an de DIMA, voire moins, devenir apprentis à 15 ans ou quelques mois avant leur anniversaire s'ils ont 15 ans avant le 31 décembre. Quant aux élèves qui entrent en DIMA à 15 ans, notamment après la 4^e, ils peuvent devenir apprentis très rapidement : puisqu'il est possible de quitter un DIMA « *à tout moment* », ils peuvent signer un contrat d'apprentissage quelques semaines, voire quelques jours, après leur entrée en DIMA.

- La possibilité de devenir apprenti à 15 ans « *au cours de l'année civile* » signifie que les jeunes peuvent être apprentis à 14 ans.

Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où :

- d'une part, la simple condition d'âge qui permet à certains des élèves d'entrer en DIMA à 15 ans sans avoir terminé leur premier cycle de l'enseignement secondaire risque de constituer un obstacle à l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences, prévue par l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation.

- d'autre part, en principe, l'âge d'entrée dans la vie active est de 16 ans (article L. 4153-1 du code du travail). En application de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail, la seule dérogation possible pour les mineurs de moins de 16 ans concerne les jeunes âgés d'au moins 15 ans au cours de l'année civile qui peuvent souscrire un contrat d'apprentissage s'ils justifient avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire. Or, actuellement, sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 337-3-1 du code de l'éducation et L. 6222-1 du code du travail, certains élèves

peuvent entrer en DIMA sans condition d'âge s'ils ont accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire et à tout moment signer un contrat d'apprentissage. Une mise en conformité avec la directive du 22 juin 1994 s'avère donc nécessaire. Ainsi, l'article L. 6222-1 du code du travail sera modifié afin de supprimer les mots « *au cours de l'année civile* » ce qui revient à supprimer l'apprentissage à 14 ans et permet de mettre la loi française en conformité avec la directive du 22 juin 1994 qui prévoit notamment dans son article premier que « *Les Etats membres (...) veillent (...) à ce que l'âge minimal d'admission à l'emploi ou au travail ne soit pas inférieur à l'âge auquel cesse l'obligation scolaire à temps plein imposée par la législation nationale ni, en tout cas, à quinze ans.* »

Par ailleurs, le maintien de l'apprentissage junior dans les textes, alors qu'il n'est plus appliqué et que le DIMA a été créé, crée de la confusion.

II.7.2. Objectifs

Il s'agit de :

- supprimer l'accès au DIMA après la scolarité du collège, sans condition d'âge, pour revenir au seul critère de l'âge (15 ans) ;
- supprimer la possibilité pour un jeune de devenir apprenti lorsqu'il atteint 15 ans « *au cours de l'année civile* », de façon à éviter l'apprentissage à 14 ans, et celle de devenir apprenti à 15 ans après un DIMA, afin de permettre aux élèves inscrits en DIMA sans avoir achevé la scolarité du collège d'acquérir le socle commun.

Ainsi, par ces modifications, il est proposé de réaffirmer que l'apprentissage débute à l'âge de 16 ans en principe et de limiter l'entrée en apprentissage des jeunes ayant atteint l'âge de 15 ans à ceux qui ont achevé leur scolarité au collège.

Par ailleurs, la formation en DIMA a désormais une double finalité :

- la découverte d'un environnement professionnel correspondant à un projet d'entrée en apprentissage
- la poursuite de l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

Enfin, l'objectif est d'abroger les dispositions relatives à l'apprentissage junior devenues obsolètes.

II.7.3. Dispositif juridique

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

- Abrogation des articles D. 337-161 à D. 337-171 du code de l'éducation relatifs à l'apprentissage junior
- Décret modifiant l'article D. 337-172 du code de l'éducation relatif à l'accès au DIMA.
- Un décret d'application de la modification de l'article L. 6222-1 du code du travail relatif à l'âge d'entrée en apprentissage n'est pas nécessaire.

II.7.4. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

Les dispositions envisagées permettront de garantir à chaque élève, entrant en centre de formation d'apprenti, non seulement de découvrir un environnement professionnel mais également de poursuivre l'acquisition du socle de connaissances, de compétences et de culture.

Impact budgétaire

La formation d'apprenti junior a été supprimée à partir de la rentrée 2007, mais pas les dispositions législatives et réglementaires correspondantes. Sa suppression ne générera donc pas d'économies.

La mesure pourrait avoir un léger impact sur le nombre de contrats d'apprentissage signés par les très jeunes apprentis. Toutefois, depuis plusieurs années, la croissance du nombre d'apprentis est essentiellement due aux formations de l'enseignement supérieur. Cette augmentation permettrait de compenser l'éventuelle baisse du nombre des contrats d'apprentissage des plus jeunes.

II.7.5 Mise en œuvre de la disposition

La loi requiert l'adoption des décrets d'application qui seront élaborés pour une application dès la rentrée 2013.

II. 8. Le baccalauréat- Article 37

II.8.1. Diagnostic

Il existe trois voies d'accès au baccalauréat : la voie générale (294 009 bacheliers en 2012), la voie technologique (124 831 bacheliers en 2012) et la voie professionnelle (188 974 bacheliers en 2012). (Source : DEPP NI de juillet 2012).

Le baccalauréat général est le premier grade de l'enseignement supérieur (article D. 334-1 du code de l'éducation) et permet de droit l'accès à l'enseignement supérieur. La réussite à l'examen du baccalauréat technologique détermine la collation par l'Etat du grade universitaire de bachelier (article D.336-1 du code de l'éducation). La possession du baccalauréat professionnel confère le grade universitaire de bachelier (article D 337-51 du code de l'éducation). Les baccalauréats général et technologique n'ont qu'une seule finalité, la poursuite d'études. En revanche, le baccalauréat professionnel a une double finalité : d'abord, l'insertion professionnelle mais également, la poursuite d'études.

Les enseignements menant aux baccalauréats général et technologique ont, quant à eux, sensiblement évolué depuis la rénovation des lycées commencée en 2010. La mise en cohérence avec l'évolution du collège, la mise en œuvre du socle commun et les dispositifs européens (Cadre européen commun de référence pour les langues) ont permis d'introduire de façon croissante la notion de compétences dans les enseignements, qu'il s'agisse du livret scolaire par exemple, ou encore de l'évaluation des compétences expérimentales. A partir de la session 2013, le baccalauréat, quelle que soit sa nature, contrôlera non seulement des connaissances mais également des compétences.

La principale difficulté à résoudre est celle de l'accès à l'enseignement supérieur et à l'insertion professionnelle d'une part croissante de titulaires de baccalauréat professionnel. La demande de poursuite d'études supérieures de la part des titulaires de ce diplôme atteint en effet 40% en 2012. Il convient de ménager, dans le code de l'éducation, la possibilité pour ces candidats de poursuivre leurs études s'ils ne souhaitent pas s'insérer directement dans la vie professionnelle.

Dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

- Le code de l'éducation pour les voies générale, technologique et professionnelle

- Chapitre IV du titre III du livre III
- Articles L. 334-1, D. 334-1 à D. 334-24 pour le baccalauréat général
- Articles L 335-1 à L 335-17, L 336-1 et L 336-2, D 335-1 à D 335-4, D 336-1 à 336-14 pour le baccalauréat technologique
- Articles L 333-2, L 337-1 et D 337-51 à D 337-94 pour le baccalauréat professionnel, mentionnant notamment les compétences comme objectifs de formation et d'évaluation

- Textes réglementaires relatifs au baccalauréat

- Arrêté du 15 septembre 1993 relatif aux épreuves anticipées du baccalauréat général et technologique modifié par l'arrêté du 30 janvier 2012
- Arrêté du 15 septembre 1993 relatif aux épreuves du baccalauréat général à compter de la session 1995 modifié par l'arrêté du 22 juillet 2011
- Arrêté du 21 décembre 2011 relatif aux modalités d'organisation du contrôle en cours de formation et de l'examen ponctuel terminal prévus pour l'éducation physique et sportive
- Arrêté du 15 février 2012 relatif à la dispense et l'adaptation de certaines épreuves ou parties d'épreuves obligatoires de langue vivante à l'examen du baccalauréat général, technologique ou professionnel pour les candidats présentant une déficience auditive, une déficience du langage écrit, une déficience du langage oral, une déficience de la parole, une déficience de l'automatisation du langage écrit, une déficience visuelle.
- Arrêtés créant les spécialités de baccalauréat professionnel et fixant leurs modalités de délivrance.
- Arrêtés relatifs aux modalités d'évaluation des enseignements généraux du baccalauréat professionnel.
- Arrêté du 11 juillet 2000 (en cours de modification) relatif à l'obtention de dispenses d'unités à l'examen du baccalauréat professionnel.

- Dispositions dont la modification est prévue par le projet de loi visées par l'article 37

- Le chapitre IV du titre III du livre III du code qui, en l'état actuel, ne concerne que le baccalauréat général. Son unique article, L. 334-1, impose la vérification du niveau de culture et le contrôle des connaissances.
- La vérification du niveau de culture n'est pas mentionnée par les dispositions propres aux baccalauréats professionnel et technologique. (cf. art. L. 335-1 à L. 335-17, L 336-1, L. 336-2, L 333-2 et L 337-1).

II.8.2. Objectifs

1- Prendre en compte l'expression, commune aux trois baccalauréats, des objectifs de formation et d'évaluation sous forme de compétences et de connaissances.

2- Donner au baccalauréat les moyens d'évaluer efficacement les candidats en accord avec cette évolution :

- renforcer l'égalité de statut des trois baccalauréats ;

- favoriser ainsi une orientation réussie et renforcer l'importance d'un projet d'études supérieures et/ou d'insertion professionnelle individuel ;
- affirmer la nécessité de vérifier le niveau de connaissances et de compétences.

3- Favoriser ainsi la poursuite d'études de tous les bacheliers.

II.8.3. Dispositif juridique

Liste des dispositions à créer, à modifier ou à abroger

- création d'un article L. 333-4 ;
- abrogation de l'article L. 334-1 du code de l'éducation.

L'article 37 renforce l'égale dignité des trois voies d'accès au baccalauréat et unifie leurs objectifs communs : sanctionner des connaissances et des compétences permettant à chaque bachelier la réalisation d'un projet d'études supérieures et d'un projet professionnel à plus ou moins long terme.

Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration

Ces modifications seront en lien avec les textes européens suivants : Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), recommandations relatives au Cadre européen des certifications (EQF) et au dispositif de transfert de crédits dans la formation professionnelle (European Credit system for Vocational Education and Training : ECVET).

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Un décret modifiant le règlement général du baccalauréat professionnel sera nécessaire pour y introduire l'évaluation du niveau de connaissances. Un arrêté devra préciser les modalités de cette évaluation.

Pour les baccalauréats général et technologique, l'évaluation des compétences et des connaissances sont déjà mises en œuvre. Elles ne nécessitent pas de nouveaux textes d'application mais seront légitimées par la modification de l'article L. 334-1.

II.8.4. Impact de la disposition envisagée

Cette disposition est de nature à faciliter les passerelles entre les trois voies de formation, les éléments qu'elles partagent en termes de contenus de formation, de modalités d'évaluation et de finalités apparaissant plus clairement que par le passé.

Elle conforte l'unicité du baccalauréat dans le respect de la diversité des différentes voies de formation.

La disposition n'a pas d'impact direct sur les moyens des académies mais elle peut limiter des redoublements toujours coûteux par une meilleure utilisation des passerelles.

II.9. Vers une certification pour tous : Article 8

II.9.1. Diagnostic

Situation actuelle

L'article L122-2 du code de l'éducation est actuellement imprécis : il indique simplement qu'un jeune « doit pouvoir poursuivre ses études » afin d'atteindre un « niveau de formation reconnu ».

Il est nécessaire d'aller plus loin afin que la lutte contre le décrochage scolaire soit pleinement efficace :

- il convient de permettre que tous les acteurs susceptibles d'apporter une réponse de formation ou d'insertion aux jeunes décrocheurs, et notamment les collectivités territoriales, en charge de la formation professionnelle ou de l'insertion, soient au cœur du dispositif, en lien avec les ministères concernés, dont le ministère de l'éducation nationale,
- il convient de conforter le rôle de l'Etat dans la mise en place du dispositif d'information permettant d'identifier et de suivre les jeunes décrocheurs,
- il convient d'inscrire comme une obligation légale, le droit à la formation complémentaire et de définir le niveau minimal de qualification qui doit être atteint.

Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification.

Le code de l'éducation définit aux articles L122-2, L313-7 et L313-8 les compétences de l'Etat dans la lutte contre le décrochage scolaire.

L'article L122-2 du même code fonde les dispositifs permettant à ne laisser aucun élève sans solution : mission générale d'insertion, écoles de la deuxième chance.

II.9.2. Objectifs

Il s'agit d'inscrire dans la loi l'obligation pour l'Etat d'accorder à tout jeune n'ayant pas obtenu au moins un diplôme ou un titre inscrit au niveau V du répertoire national de la certification professionnelle une durée complémentaire de formation lui permettant d'atteindre ce niveau.

II.9.3. Nécessité de légiférer

Le niveau de formation relatif au diplôme national ou au titre qu'il convient d'atteindre nécessite d'être précisé dans l'article L122-2 du code de l'éducation, d'autant plus qu'un droit à une durée complémentaire de formation qualifiante est créé pour tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme.

II.9.4. Dispositif juridique

L'article 8 modifie le L.122-2 du code de l'éducation en confirmant le droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et précise que le niveau à atteindre est le premier niveau du répertoire national des certifications professionnelles, soit le niveau V..

II.9.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

Cet article crée un droit au retour en formation initiale pour les jeunes n'ayant pas obtenu de diplôme ou de certification. L'objectif est de proposer à ces jeunes une durée complémentaire de formation ayant pour finalité l'obtention d'un diplôme.

Pour le MEN, il est proposé de mobiliser les dispositifs existants, et notamment les places laissées vacantes dans les établissements d'enseignement professionnel par des élèves en cours de scolarité.

1. Public cible

Il s'agit des jeunes âgés de 16 à 24 ans sortant du système éducatif sans diplôme ou sans qualification.

1.1 Estimation en flux annuel

Le système interministériel d'échanges d'informations (SIEI) a mis en œuvre de façon opérationnelle le décret n° 2010-1781 du 31 décembre 2010 fixant le niveau de qualification prévu à l'article L. 313-7 du code de l'éducation.

Par conséquent, la dernière campagne SIEI permet d'estimer le nombre de jeunes qui seraient concernés au cours d'une même année scolaire par la mesure (flux annuel) :

Tranche d'âge	+16 ans	+17 ans	Total 16-18	18 ans	19 ans	20 ans	21 ans et +	Total
Campagne SIEI Mars 2012	46 159	44 297	90 456	45 226	44 344	29 912	19 939	229 877

Parmi ces 229 877 jeunes, figurent 19 846 jeunes qui ont déjà un CAP/BEP mais qui sont pris en compte parce qu'ils ont interrompu une formation de cycle de baccalauréat professionnel. Après prise de contact avec les intéressés, il s'est par ailleurs avéré qu'environ 15% de cette population a en réalité un diplôme (la fiabilisation des bases d'information des établissements est en cours)

Au final, on peut estimer la population cible à 178 000 jeunes de plus de 16 ans.

Une autre source de donnée repose sur l'indicateur suivi par la DEPP et relatif aux sortants de formation initiale sans diplôme.

Cet indicateur mesure la part des sortants de formation initiale, quel que soit leur âge, qui ont quitté le système éducatif depuis plus d'un an sans avoir obtenu de diplôme ou au minimum le DNB (diplôme national du brevet). Les résultats sont une moyenne réalisée à partir de trois années d'enquête en France métropolitaine.

Sur 2007- 2008 et 2009, le flux annuel moyen est de 122 000 jeunes sortant de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le DNB soit 17% des 701 000 jeunes sortants chaque année en moyenne sur la période).

1.2 Estimation en « stock »

L'indicateur Eurostat sur les sortants précoce est utilisé comme critère de référence par la Commission européenne et mesure la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant pas de diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire et qui n'ont suivi aucune formation dans les quatre semaines précédent l'enquête.

En 2011, 12% des jeunes âgés de 18 à 24 ans sont des sortants précoce, soit un total d'environ 680 000 jeunes.

Impact budgétaire

1. Dispositifs mobilisables par le ministère de l'éducation nationale

Places vacantes en établissements

Elles sont déjà financées. Elles sont estimées à 13 000 places en post 3^{ème} (2^{nde} pro, 1^{ère} année de CAP) et 40 000 pour l'ensemble du cycle professionnel.

Places nouvelles

Au-delà de ces places vacantes, le ministère de l'Education nationale pourra mobiliser des moyens pour améliorer les capacités d'accueil pour les élèves les plus fragiles (niveau V) et pour sécuriser les parcours en 4 ans (CAP-Bac Pro).

Ces mesures sont de nature à accueillir des décrocheurs et à réduire les sorties sans qualification. Elles seront financées dans le cadre des créations de postes prévues dans le cadre du quinquennat en faveur du second degré.

Plateformes de suivi et d'appui aux jeunes

Les plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs disposent des listes des jeunes d'au moins 16 ans qui ne sont plus inscrits en établissement scolaire ni en apprentissage et n'ont pas obtenu le diplôme correspondant à leur dernier cursus de formation. Lorsqu'ils sont suivis par une mission locale, cette mention est indiquée.

Le fonds social européen (FSE) a notamment servi à soutenir la mise en place des plates-formes à hauteur de 2,6 M€. Il pourrait dans l'avenir servir de co-financement pour des actions de formation destinées au public cible

La mission générale d'insertion (MGI)

La MGI organise des actions de prise en charge par groupe de jeunes, sur une période allant de quelques semaines à plusieurs mois. Cela représente un budget annuel de 52 M€. Les actions existantes sont :

- les actions à temps partiel (sur plusieurs semaines) ;
- les actions à temps plein (jusqu'à 6 mois) ;
- les actions de remobilisation/médiation.

Les actions menées au titre de la MGI dans les EPLE permettent à ces derniers de collecter des fonds correspondant à un certain pourcentage de la taxe d'apprentissage due par les entreprises.

Pour l'année 2010/2011, 35 713 jeunes ont bénéficié de ce type d'action.

2. Dispositifs relevant de la formation professionnelle et des régions

2.1 Fonds régional de lutte contre le décrochage, dispositif de formation régional (ex avenir jeunes pour IDF).

2.2 Apprentissage : En développant des formations de niveau V, les régions offrent des possibilités d'accueil aux élèves les plus fragiles et aux décrocheurs.

Impact socioéconomique

Si aucune action n'est menée, le nombre d'élèves ayant décroché augmentera de 140.000 décrocheurs de plus par an.

En France, le coût du décrochage est estimé à 220 000 euros par décrocheur tout au long de sa vie (étude BCG 2012, prenant en compte le coût du chômage, le versement de prestations sociales, des coûts de justice et de santé, coûts auxquels s'ajoute un manque à gagner sur les contributions fiscales et sociales).

II.9.6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

La loi précisant le niveau de qualification minimal, le décret n° 2010-1781 peut être abrogé.

Il faut prévoir un décret d'application pour la mise en œuvre de la disposition relative à la durée de formation qualifiante prévue à l'article L. 122-2 du code de l'éducation.

III. Le développement de l'enseignement numérique

III.1. Le numérique à l'école et au collège : articles 10, 26, 35

III.1.1. Diagnostic

Le rapport global sur les technologies de l'information et de la communication publié en 2011 par le Forum économique mondial place la France au 29^e rang sur 138 nations en ce qui concerne la formation des enfants et des adolescents à l'utilisation des outils numériques. Cependant, du point de vue de l'équipement matériel, la France se place à la 7^e, 8^e et 9^e position européenne, respectivement pour ses collèges, écoles et lycées. Le problème principal est donc celui de l'utilisation de ces matériels. Seuls 5% des enseignants français utilisent quotidiennement le numérique pour mettre leurs élèves en activité. La formation et l'accès aux ressources numériques posent question.

Cette situation est préoccupante. A court terme, elle conduit les collectivités, l'État et les acteurs économiques à s'interroger sur leurs investissements dans l'éducation numérique, alors que ces investissements sont considérés comme nécessaires pour assurer l'insertion sociale et professionnelle des élèves par la majorité des citoyens français.

A moyen terme, la France perd du terrain par rapport aux pays développés alors que le secteur de l'éducation numérique est économiquement très dynamique.

A long terme, le système éducatif français stagne en termes de résultats alors que nos voisins européens, Finlande, Danemark par exemple, et nos partenaires internationaux, comme la Corée du Sud ou le Qatar, investissent dans l'éducation numérique et améliorent leurs résultats dans les classements internationaux, PISA notamment. Des études et des comparaisons internationales montrent que le numérique, introduit de manière pertinente dans le système éducatif, est bénéfique pour la scolarité des élèves.

III.1.2. Objectifs

Les objectifs de ces modifications législatives sont d'une part de renforcer les compétences et les connaissances des élèves et des enseignants dans le domaine de la maîtrise des instruments et ressources numériques, d'autre part de développer les pratiques pédagogiques numériques dans le système éducatif français.

En outre, ces modifications permettront au système éducatif français d'être en mesure d'intégrer rapidement toutes les innovations incrémentales ou de rupture que les technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'apporter pour l'amélioration de l'apprentissage ou de l'enseignement aujourd'hui ou demain.

III.1.3. Options possibles et nécessité de légiférer

L'article L. 131-2 du code de l'éducation instaure un service public de l'enseignement à distance notamment pour assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire. Or, aujourd'hui, l'utilisation des technologies numériques dépasse largement le cadre de l'enseignement à distance en ouvrant la possibilité d'une transformation radicale de diffusion des savoirs. L'éducation numérique est ainsi au service de tous les élèves. Un cadre législatif est nécessaire pour exprimer l'existence d'un service public de l'enseignement numérique afin de répondre aux besoins des élèves et des enseignants, de favoriser la production et de la diffusion de ressources numériques pédagogiques et, enfin, de développer le rôle du numérique dans la formation initiale et continue des enseignants (article10). Ces deux faisceaux de problématiques ne peuvent pas être traités uniquement par l'action réglementaire et il est nécessaire de mettre en cohérence différentes catégories d'acteurs (entreprises privées, institutions culturelles, universités, collectivités territoriales...). La modification des articles 26 et 35 servira notamment à affirmer une volonté de mieux former les élèves au numérique et par le numérique.

III.1.4. Dispositif juridique : liste des dispositions à modifier

Le projet de loi :

- Modifie l'article L. 131-2 du même code pour créer le service public de l'enseignement numérique et de l'enseignement à distance ;
- Remplace l'article L. 312-9 du même code pour intégrer dans la formation et les programmes d'enseignement l'utilisation des outils et des ressources numériques ;
- Complète l'article L.332-5 du même code pour inclure une éducation aux médias numériques dans l'initiation technologique au collège.

III.1.5. Impacts des dispositions envisagées

Impact pédagogique

La conséquence la plus importante de la mise en place du service public de l'enseignement numérique sera la personnalisation plus avancée du parcours scolaire des élèves. Les TIC permettront aux élèves de bénéficier de contenus adaptés à leur compétences et à leur progression, aux enseignants de disposer d'instruments et de ressources numériques qui s'adapteront à leurs besoins. De même, les dernières avancées des TIC dans le domaine de la

personnalisation des services pourront permettre aux élèves de bénéficier d'un meilleur suivi de la part des enseignants mais également des familles.

Impact socio-économique

Ce suivi et cette aide personnalisée renforcée grâce au numérique n'ont pas vocation à se limiter aux murs de l'école ou de l'établissement scolaire. Le cahier de texte numérique, accessible généralement par l'environnement numérique de travail, permet déjà aux parents d'avoir accès instantanément aux devoirs et aux leçons de leurs enfants dès qu'ils sont publiés par l'enseignant. La généralisation progressive de ces dispositifs permet dans certains territoires de traiter les absences des élèves en lien avec les familles et à ces dernières d'accéder aux notes avec la même facilité. De même, les ressources numériques pourront permettre d'accroître l'autonomie de l'élève, en facilitant son accès à l'information et à la connaissance, en classe ou en dehors de la classe.

Les contenus pédagogiques numériques peuvent répondre à divers besoins, notamment ceux des élèves en situation de handicap. Ils garantissent l'accessibilité à tous des services et des contenus (enfants qui ne peuvent pas être scolarisés, enfants handicapés, enfants du voyage, etc.). Ils offrent des enseignements aux élèves des établissements qui ne disposent pas d'une gamme complète d'options ou de formations (cas des langues rares).

D'une façon similaire, l'exercice de ses droits et de ses devoirs de citoyen numérique, rend prégnant une meilleure intégration du numérique dans l'éducation. Le développement important de e-services et la part de plus en plus forte des relations et des interactions virtuelles rendent indispensables la maîtrise des outils du numérique pour que les jeunes puissent s'insérer dans la société de demain.

Impact budgétaire

1. Les économies de fonctionnement liées au déploiement du numérique

La généralisation des usages du numérique à l'école, la dématérialisation des supports d'enseignements, contenus et services, devraient permettre une diminution de certaines dépenses. Par exemple, les dépenses liées à l'utilisation des photocopieurs et des imprimantes en établissement scolaire pourraient diminuer. Pour un établissement de 650 élèves, le budget est compris entre 8 000 à 10 000 euros par an pour l'amortissement ou la location des photocopieurs, leur maintenance, l'achat des consommables et du papier². Rapporté aux 12 millions d'élèves du premier et second degré, cela constituerait un budget annuel avoisinant les 185 millions d'euros. A cela, il faut ajouter les droits de copie qui représentent une redevance de près de 30 millions d'euros versés chaque année par l'État pour l'éducation et la formation au Centre français d'exploitation du droit de copie³. Sans compter les dépenses liées à l'impression, le budget annuel des photocopies pour le système éducatif français représenterait, pour l'État et les collectivités territoriales, une dépense proche des 215 millions d'euros.

2 Une étude pour sensibiliser les personnels de l'éducation à cette question est publiée sur le site de l'académie de Lille : http://www.ac-lille.fr/dsden59/bulletin_departemental/affichePageResultat.php?typeaction=numero&numBD=101&numArticle=197 (consulté le 25/10/2012)

3 Site internet du Centre français d'exploitation du droit de copie : <http://www.cfcopies.com/V2/index.php> (consulté le 25/10/2012)

2. Les impacts sur les opérateurs

Les opérateurs de l'enseignement scolaire (CNED, CNDP et dans une moindre mesure l'ONISEP) seront très fortement mobilisés pour la mise en œuvre de la stratégie numérique du ministère de l'éducation nationale.

Cette stratégie devra impliquer une profonde transformation de l'activité des opérateurs et une refonte de grande ampleur de leur organisation.

A ce stade des travaux importants sont engagés avec les opérateurs notamment sur :

1. l'engagement à court terme d'actions visibles illustrant une première vision de l'ambition portée en matière de numérique.

Ainsi et à titre d'exemple, les actions qui sont à ce stade identifiées, touchent à la mise en œuvre :

- d'un service d'aide personnalisée à destination des élèves et proposée au sein des établissements scolaires. Cette action concerne tout particulièrement le CNED en exploitant et valorisant son ingénierie en matière de formation à distance.
- d'un réseau professionnel d'enseignants. Cette action concerne le CNDP et vise à favoriser le partage de ressources notamment pédagogiques entre les enseignants.
- d'une production de ressources pédagogiques numériques destinées aux enseignants (CNDP).
- d'une plateforme interactive d'apprentissage de la lecture à destination des jeunes enseignants et des parents (CNDP).

Plusieurs pistes de financement sont actuellement envisagées : outre le recours aux moyens nouveaux obtenus dans le cadre du projet de loi de Finances 2013 (10 M€ inscrits sur le programme 214), les moyens propres des opérateurs pourraient être mobilisés, de même que le recours aux partenariats (mécénat ou co-édition), aux crédits du commissariat général à l'investissement (CGI) pour les projets entrants dans le champ des appels à projet en matière d'e-éducation (trois appels à projets pour un montant global de 32,8 M€, dont 22,8 déjà en grande partie engagés au titre des deux premiers, et aux crédits européens (FEDER notamment).

2. Une programmation budgétaire triennale centrée sur la recherche d'un retour à l'équilibre budgétaire pérenne, compte tenu d'une situation fragile pour certains opérateurs (tout particulièrement le CNED).

Ces travaux conduits avec les opérateurs aboutissent à envisager à court terme des mesures de rationalisation/restructuration internes qui portent notamment sur le resserrement de leur réseau.

Une réflexion a été lancée pour définir une stratégie complète de transformation des opérateurs au regard des enjeux et objectifs de la loi en matière de numérique. Le modèle économique et budgétaire doit être profondément renouvelé pour garantir le financement des investissements nécessaires et un équilibre économique durable du compte de résultat.

Impact en termes de droit européen et droit de la concurrence

La création d'un service public de l'enseignement numérique vise à garantir que certaines activités, productions soient réalisées en vue d'atteindre les objectifs et les priorités définies par le ministère de l'éducation nationale.

La création d'un tel service n'est pas contradictoire avec l'existence d'une concurrence sur le périmètre que recouvre ce service public, dès lors que la personne publique ne se voit pas conférer de droits exclusifs (cf. arrêt CJCE, 23 avril 1991, Höfner, qui sanctionne la méconnaissance de l'article 86 du traité CEE, devenu article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE).

L'administration peut ainsi exercer des activités dans le secteur concurrentiel à condition que l'activité considérée soit le complément ou le prolongement d'un service public non commercial (cf. CE, 18 décembre 1959, Delansorme, au Recueil p. 692; et avis du CE du 19 novembre 1987, n° 342940), qu'elle respecte le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et n'implique pas d'abus de position dominante (cf. avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994, diversification des activités d'EDF-GDF, n° 356089 ; ou CE Ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au Barreau de Paris, n° 275531).

En l'espèce, si le ministère envisage de s'adresser à un (ou des) opérateur(s) public(s) existants, et dont les missions couvrent déjà ce champ d'intervention, la rédaction de cet article n'exclut pas la participation d'opérateurs privés à l'exécution d'une telle mission de service public.

A titre d'exemple, depuis 2005, la création du service public de l'enseignement à distance n'a pas empêché l'existence d'entreprises privées intervenant dans le champ de l'enseignement à distance.

En outre, afin d'éviter qu'il soit reproché à l'opérateur public de ne pas respecter les règles de la concurrence, il sera procédé à une sectorisation de ses activités, afin que le financement des activités considérées n'intègre pas des aides qui lui sont accordées au titre de ses activités non concurrentielles.

Ainsi, les productions et activités développées par le service public de l'enseignement numérique seront développées dans le strict respect des règles posées par le TFUE, notamment ses articles 105 à 111, et rappelées tant par la jurisprudence de la CJCE que par le Conseil d'Etat.

De même, les productions du service public proposé dans le projet de loi s'inscriront dans le cadre de la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'Etat.

Elles s'appuieront sur l'avis du COEPIA (Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative) et de la médiatrice de l'édition publique en conformité avec les règles communautaires.

III.2. L'exception pédagogique (article 55)

III.2.1. Diagnostic

- ***La réglementation en vigueur***

La loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information (loi DADVSI), prise pour la transposition de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, a institué une exception au droit d'auteur et aux droits voisins spécifiques aux activités d'enseignement et de recherche, à l'exception du droit de reprographie.

Cette exception dite « pédagogique », inscrite dans les articles L.122-5 et L.211-3 du code de la propriété intellectuelle, permet la représentation ou la reproduction d'extraits d'œuvre à des fins exclusives d'illustration dans le cadre de l'enseignement et de la recherche sans avoir à demander préalablement l'autorisation aux auteurs ou aux ayants-droits

- ***Modalités d'application***

A ce jour, il existe de nombreuses exceptions à l'exception car sont ainsi exclues du périmètre de l'exception pédagogique les œuvres conçues à des fins pédagogiques, les partitions de musique et les œuvres réalisées pour une édition numérique de l'écrit.

Ce texte ne suffisait pas à lui seul et c'est sur le mode conventionnel que les parties se sont accordées, d'une part, pour définir ses modalités d'application et, d'autre part, pour autoriser des usages supplémentaires qui excèdent le champ de l'exception. Cette négociation s'est réalisée auprès des sociétés de gestion qui varient selon les types d'œuvres et plusieurs accords ont été signés.

Trois accords sont actuellement en vigueur :

- l'accord du 1^{er} février 2012 pour 2012-2013 pour l'utilisation des livres, de la musique imprimée, des publications périodiques et des œuvres des arts visuels à des fins d'illustration des activités d'enseignement et de recherche. Accord conclu avec le CFC, centre français d'exploitation du droit de copie, l'AVA, société des arts visuels associés et la SEAM, société des éditeurs et des auteurs de musique ; les œuvres couvertes par l'accord sont uniquement celles pour lesquelles les titulaires de droits d'auteur ont apporté leurs droits aux sociétés de gestion signataires de l'accord ;
- l'accord du 4 décembre 2009 reconduit pour 2012-2014 avec la SACEM pour l'interprétation vivante d'œuvres musicales, l'utilisation d'enregistrements sonores d'œuvres musicales et l'utilisation de vidéo musiques ;
- l'accord du 4 décembre 2009 reconduit pour 2012-2014 avec la PROCIREP, société des producteurs de cinéma et de TV pour l'utilisation d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

L'exception et ces accords sont très complexes à appréhender et à mettre en œuvre par les enseignants. Leur mise en œuvre impose de tenir compte du genre artistique et du support de l'œuvre dont l'utilisation est envisagée.

Les enseignants ne peuvent utiliser que des extraits d'œuvres, sachant que cela correspond à 5 pages consécutives pour les livres, mais seulement 4 pages pour le cas particulier des manuels. Ceci ne vaut qu'à la condition que ces 4 ou 5 pages ne représentent pas plus de 5% de l'œuvre dont ils sont extraits et pas plus de 20% du support pédagogique dans lequel ils sont incorporés. On mesure donc la complexité du travail de vérification pour un enseignant.

Par ailleurs, pour chaque œuvre utilisée, les professeurs sont censés vérifier si les titulaires de droits concernés sont bien membres des sociétés de gestion collective signataires des accords. Cela vaut pour un livre en entier, mais aussi pour chaque image, photo, illustration figurant dans ce livre, ce qui nécessitera des vérifications extract par extract. Ainsi, le texte de l'accord conclu avec le CFC, centre français d'exploitation du droit de copie, l'AVA, société des arts visuels associés, et la SEAM, société des éditeurs et des auteurs de musique, est en grande partie incompréhensible pour un enseignant, même avec les informations en ligne sur le site de la CFC, et très souvent inapplicable pour l'activité pédagogique.

Toutes ces difficultés de mise en œuvre de l'exception et des accords représentent une entrave au développement des usages du numérique dans les écoles et les établissements scolaires

Ainsi :

- un enseignant ne peut utiliser avec ses élèves ou ses étudiants que des œuvres éditées sur support papier, sauf pour les images qui peuvent être nativement numériques ;
- les seuls fichiers numériques autorisés sont ceux qui, pour un extract d'œuvre par exemple, résultent d'un scannage ou d'une nouvelle saisie par l'enseignant lui-même (impossibilité d'utiliser la version numérique d'un roman contemporain par exemple) ;
- les supports produits par les enseignants et chercheurs et comprenant des extraits d'œuvre ne peuvent, à l'exception des thèses, être mis en ligne sur internet mais leur diffusion se limite aux seuls réseaux intranet et extranet ;
- si les outils numériques présents aujourd'hui dans les classes (de la capture d'écran sur tout ordinateur au tableau numérique interactif) permettent à tout enseignant de capturer-copier-coller tout ou partie d'un document numérique très facilement, l'usage en classe de ces ressources ne rentre pas dans le cadre légal. Or l'intérêt pour un enseignant est d'utiliser les ressources non seulement de manière passive (projection) mais de les rendre plus « interactives » (agencer les ressources, les annoter, etc.) et de garder ces séquences pour la prolongation de la classe (cahier de texte) et la classe suivante (historique et continuité).

Les accords n'indiquent pas si l'enseignant peut constituer légalement son support de préparation de cours sur son ordinateur personnel, s'il peut envoyer un support d'activité pédagogique ou un corrigé par courriel aux élèves, ni si les élèves peuvent intégrer les éléments nécessaires dans le travail effectué sur leur propre matériel, l'emporter à la maison sur une clé USB, garder une trace personnelle de l'activité pédagogique collective ou individuelle afin, par exemple, de réviser ou se remettre en mémoire les acquis précédents.

Les dispositifs actuels, enfin, ne permettent pas d'exploiter le potentiel des nouvelles technologies pour favoriser les nouvelles formes d'apprentissage à distance.

- **Contexte juridique**

Actuellement, le droit français est le plus restrictif d'Europe en la matière.

Les accords sectoriels négociés avec les représentants des différentes familles d'œuvres sont très restrictifs par rapport à la directive ou à son application dans tous les autres pays alors que l'objectif était précisément de favoriser le recours aux technologies numériques dans la sphère éducative.

De nombreuses réglementations européennes (Allemagne par exemple) ignorent aussi la distinction entre les différents supports (papier/numérique) pour les œuvres écrites, à condition que leur utilisation soit réservée aux seuls élèves et aux enseignants (accès réservés pour un accès en ligne).

Rappelons enfin que si la directive européenne ne retient pas la notion d'extrait pour limiter le champ de l'exception pédagogique celle-ci découle cependant de l'application du triple test⁴. Elle exclut en revanche toute exploitation sur Internet des œuvres ou extraits d'œuvres sur le fondement de l'exception.

III.2.2. Les objectifs

Les ressources numériques sont un formidable moyen d'enrichir le contenu des enseignements : l'exception pédagogique est donc un aspect majeur de l'exploitation des potentialités du numérique dans nos formations. Les dispositions proposées visent à simplifier l'application du code de la propriété intellectuelle afin d'élargir le domaine de l'exception pédagogique, comme cela se fait dans les autres pays européens. Cela permettrait de mettre fin au paradoxe suivant : en voulant à tout prix protéger la propriété intellectuelle et, finalement, la culture, on restreint exagérément nos capacités d'enseignement et de transmission de cette culture à nos élèves et étudiants.

L'article 55, par une modification de l'article L 122-5 du code de la propriété intellectuelle, propose donc d'une part d'élargir l'exception pédagogique aux sujets d'examen et de concours organisés dans la prolongation des enseignements et d'autre part de permettre aux enseignants d'utiliser des extraits d'œuvres disponibles via une édition numérique de l'écrit.

La volonté du ministère de l'éducation nationale est donc de faciliter les conditions d'utilisation des œuvres sous droit par les enseignants tant pour mettre en œuvre les programmes et les orientations pédagogiques du ministère que pour développer les usages du numérique.

⁴ Le triple test réserve aux Etats la faculté de créer des exceptions aux droits des auteurs, à condition que ces exceptions : (1) soient limitées à certains cas spéciaux ; (2) ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ; et (3) ne causent pas un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur.

Plus généralement, l'objectif est de maintenir et d'étendre l'idée d'une exception pédagogique au profit des activités d'enseignement. Dans cette perspective, il convient de noter qu'avec le développement continu des offres numériques, toutes les œuvres écrites vont être progressivement mises en format numérique si bien que les limitations prévues conduiront rapidement à vider de sa substance la loi sur l'exception pédagogique.

III.2.3. Dispositions législatives prévues

Le projet de loi propose de modifier l'article L122-5 du code de la propriété intellectuelle. Cette disposition permet de :

- Supprimer dans la loi la référence aux « œuvres réalisées pour une édition numérique de l'écrit ». Cette expression interdit l'utilisation de fichiers numériques intégrant tout ou partie d'une œuvre. Les seuls fichiers numériques autorisés sont ceux qui, pour un extrait d'œuvre par exemple, résultent d'un scannage ou d'une nouvelle saisie par l'enseignant. Il est donc proposé la suppression de l'exception à l'exception pédagogique que sont les ORENE (œuvre réalisée pour une édition numérique de l'écrit). L'usage de ces publications écrites numériques s'inscrira dans le cadre défini par l'article L. 122-5 du CPI et par les accords sectoriels susmentionnés. A ce titre, les accords sectoriels susmentionnés devront venir repréciser les contours de la notion d'extrait dès lors que ces œuvres sous format numérique ne sont pas toujours paginées.

En revanche, est maintenue l'exception que représentent les « œuvres conçues à des fins pédagogiques » (manuels scolaires notamment, de façon à éviter leur usage en classe, avec un TBI notamment, lorsque les droits n'ont pas été acquis). La notion d'« œuvres conçues à des fins pédagogiques » devra néanmoins être redéfinie dans le cadre des accords sectoriels pour tirer les conséquences de l'entrée des ORENE dans le champ de l'exception. Cette notion, jusqu'ici centrée sur les manuels scolaires, doit en effet être repensée afin d'englober les ORENE conçues à des fins pédagogiques. Les « œuvres conçues à des fins pédagogiques » devraient ainsi viser les offres de services et les œuvres créées pour l'enseignement, quel que soit leur support, destinées à un public d'enseignants, d'élèves, d'étudiants ou de chercheurs et faisant référence à des fins d'enseignement et de recherche, qu'il y ait également ou non une référence explicite à un niveau d'enseignement, à un diplôme ou à un concours.

- Etendre l'exception pédagogique à la mise en ligne des sujets d'examens et de concours organisés dans la prolongation des enseignements.

L'utilisation d'extraits d'œuvres pour les évaluations en classe, pour les sujets d'examen et de concours lors des épreuves elles-mêmes, ainsi que la diffusion en ligne des « sujets zéros » (dans une certaine limite) depuis 2012, bénéficient de l'exception pédagogique. Il est proposé d'étendre l'exception pédagogique aux extraits d'œuvre figurant dans les sujets posés aux examens et aux concours de façon à pouvoir mettre en ligne ces sujets au bénéfice des parents et des élèves. La loi actuelle ne permet pas cette diffusion car cet usage ne consiste pas en l'illustration d'activités d'enseignement.

III.2.4. Impact des dispositions envisagées

Impact pédagogique

- *Une meilleure diffusion des œuvres de culture chez les élèves***

Dès lors que les enseignants disposeront d'un cadre d'utilisation plus étendu des ressources protégées, ils pourront davantage les intégrer dans leurs enseignements et en faire profiter leurs élèves.

Internet étant souvent la seule source de connaissances pour certains publics, ces nouveaux dispositifs devraient contribuer à favoriser l'égalité d'accès à la culture de tous les élèves.

- *Le développement des usages du numérique grâce à des ressources pédagogiques plus nombreuses***

Le développement des usages du numérique est très fortement lié à l'existence et à la diffusion de nombreuses ressources pédagogiques. Si les ressources soumises au droit d'auteur ne sont plus les seules ressources à la disposition des enseignants, elles demeurent essentielles à l'enseignement de nombreuses disciplines, notamment pour celles qui relèvent du patrimoine artistique et culturel ou des nouvelles créations intellectuelles.

A cet égard, il importe de rappeler que l'usage des ressources écrites numériques se fera non seulement dans le cadre fixé par l'exception pédagogique et les accords sectoriels, mais aussi sur la base de l'offre numérique de programmes développée par les éditeurs. La mise en œuvre de l'exception pédagogique est en effet sans préjudice des offres numériques proposées sur Internet par les éditeurs scolaires et universitaires et dont les conditions d'usage doivent continuer à être définies de manière contractuelle en application de l'article L. 331-8 du code de la propriété intellectuelle.

Impact budgétaire

On peut s'attendre à l'avenir à un recul de la pratique des photocopies au profit d'un usage plus important des ressources numériques, d'autant que celles-ci se développent et se diversifient, les ressources provenant des éditeurs diminuant au profit des ressources gratuites obtenues sur l'internet.

Cette diminution des photocopies devrait être source d'économies pour l'État (qui verse une redevance au CFC de 7,7 millions d'euros par an pour les écoles), pour les établissements scolaires (qui versent 7,5 millions au CFC au titre des droits de reprographie) et pour les collectivités qui financent les photocopies (dépenses de papier, d'encre, de machines).

En termes de surcoût, ces mesures concernant l'exception pédagogique seront marginales. L'insertion d'extraits de texte est déjà négocié quand il se présente sous forme « papier » et le numérique, s'il en simplifie l'usage, n'en modifie pas la volumétrie sur laquelle les redevances sont calculées. D'autre part, le volume d'extraits de textes et d'images utilisé pour les examens

est somme toute très limité ; ce volet de la mesure vise surtout la simplification de leur communication.

IV. Dispositions relatives aux écoles, aux établissements d'enseignement scolaire et aux collectivités territoriales

IV.1. Les écoles : Article 41

IV.1.1. Diagnostic

L'article L. 411-1 du code de l'éducation ne mentionne pas, dans sa rédaction actuelle, le conseil d'école mais le « *comité des parents* » élu par les parents d'élèves, comité réuni périodiquement par le directeur d'école. Le représentant de la commune ou le représentant de l'établissement public de coopération intercommunal assiste de plein droit aux réunions de cette instance.

L'article a été modifié pour la dernière fois par la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Celle-ci a doté le conseil d'école de compétences décisionnelles : vote du règlement intérieur, élaboration du projet d'organisation de la semaine scolaire, adoption du projet d'école, sans pour autant le définir.

IV.1.2. Objectifs

Il est essentiel de donner au conseil d'école un statut clair et d'en préciser la composition et les attributions.

La modification de l'article L. 411-1 du code de l'éducation vise à instituer le conseil d'école comme seul organe de concertation institutionnelle et renvoie à un décret le soin d'en fixer la composition et les attributions.

IV.1.3. Dispositif juridique

Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

L'article L. 411-1 du code de l'éducation fixe d'ores et déjà la composition du conseil d'école.

IV.1.4. Impact de la disposition envisagée

Aucun impact budgétaire n'est prévu pour cette disposition.

IV.1.5. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Un décret modifiant la composition du conseil d'école et fixant ses attributions ainsi que celles du comité de parents sera adopté pour une application à la rentrée suivant sa publication.

IV. 2. Relations école – collège – Article 40

IV.2.1. Diagnostic des difficultés à résoudre

La continuité entre l'école élémentaire et le collège est une des questions centrales de la scolarité obligatoire. Le passage d'un degré d'enseignement à l'autre est pour beaucoup d'élèves un moment difficile, notamment pour ceux dont les acquis sont les plus fragiles.

Des actions de liaison entre l'école et le collège, dont l'importance est désormais reconnue par tous les acteurs, se sont enrichies au fil des années et se sont ancrées dans les pratiques habituelles des équipes pédagogiques des écoles et des collèges. Cette liaison est aujourd'hui un des moyens de mettre en œuvre l'école du socle commun.

IV.2.2. Objectifs

Pour renforcer le lien entre l'école et le collège et mieux assurer la continuité dans l'acquisition du socle commun, il est prévu de mettre en place un cycle CM2-6^{ème}.

La création de ce cycle va conduire à ce que tous les collèges et leurs écoles de rattachement déterminent des modalités de coopération et d'échanges. Pour cela, un conseil école-collège est institué dont la mission sera de proposer des actions de coopération et d'échange, notamment par des enseignements ou projets pédagogiques communs.

IV.2.4. Dispositif juridique

Actuellement, la continuité pédagogique dans la scolarité du socle commun est précisée par une simple circulaire du 26 août 2011. L'application de cette circulaire est très disparate selon les territoires et repose sur la seule volonté des personnels concernés (professeurs ou personnels d'encadrement).

En termes de structure, la circulaire précitée met en place des commissions de liaison, co-présidées par l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) et le principal du collège afin de garantir la continuité du parcours scolaire des élèves. Mais leur mission est limitée à la définition des modalités des aides qui pourront être apportées aux élèves entre leur sortie de l'école primaire et la fin de la classe de sixième. Elles se prononcent notamment sur les besoins en matière de modules de remise à niveau en classe de sixième.

Il manque donc à ce jour un cadre législatif pour permettre de donner les outils nécessaires à la mise en œuvre de la continuité entre les deux degrés d'enseignement, notamment pour ce qui concerne l'organisation et les contenus de la collaboration entre les différents établissements scolaires concernés.

IV.2.5. Impact de la disposition envisagée

Il s'agit d'organiser la relation institutionnelle entre les écoles et le collège : processus de décision dans l'organisation de la prise en charge des élèves, mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative, fonctionnement du conseil école-collège.

La mise en place d'un cycle CM2-6^{ème} et de modalités de travail communes au collège et à ses écoles rattachées permettra un passage plus serein et mieux organisé de l'école primaire organisée autour d'un seul enseignant vers le collège organisé autour de plusieurs enseignements disciplinaires

Aucun impact budgétaire n'est prévu pour cette disposition

IV.2.7. Modalités de suivi de la disposition

L'évaluation qualitative des évolutions induites par cet article de loi reviendra au conseil national d'évaluation, avec un premier bilan d'étape deux ans après la parution des décrets d'application puis un bilan complet cinq après cette même date.

Au sein du ministère de l'éducation nationale, la direction de l'enseignement scolaire (DGESCO) mènera chaque année une enquête exhaustive portant sur la mise en place des conseils école-collège et sur les actions mises en œuvre.

IV.2.8. Modalités d'application dans le temps

La mise en place du conseil école-collège devra être effective dès que le décret sur les cycles aura été pris.

IV.3 Le conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (article 42)

IV.3.1. Diagnostic

Le conseil d'administration (CA) de l'établissement public local d'enseignement (EPLE) est l'organe délibérant de l'établissement (article L. 421-2 du code de l'éducation).

Aux termes de cet article, la composition du CA des EPLE, qui varie entre 24 ou 30 membres selon l'importance de l'établissement, est la suivante :

- pour un tiers de représentants des collectivités territoriales, de l'administration de l'établissement et de personnalités qualifiées ;
- pour un tiers de représentants des personnels (enseignants, personnels administratifs, sociaux et de santé, techniques, ouvriers et de service) ;
- pour un tiers de représentants des usagers (parents d'élèves et élèves).

Les collectivités territoriales disposent de trois ou de quatre représentants, selon l'effectif du CA (24 ou 30 membres) parmi lesquels :

- 1 représentant de la collectivité de rattachement ;
- 1 représentant de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant ;
- 1 ou plusieurs représentants de la commune siège de l'établissement.

Des dispositions réglementaires précisent le nombre de représentants des collectivités territoriales, selon l'effectif du conseil.

Les CA des collèges de moins de 600 élèves et des EREA comptent 24 membres et comportent trois représentants des collectivités territoriales (articles R. 421-16 et R. 421-17 du même code) :

- 1 représentant de la collectivité de rattachement ;
- 2 représentants de la commune siège de l'établissement ou, lorsqu'il existe un groupement de communes, 1 représentant du groupement de communes et un représentant de la commune siège.

Les CA de 30 membres comportent quatre représentants des collectivités territoriales (article R. 421-14 du même code) :

- 1 représentant de la collectivité territoriale de rattachement ;
- 3 représentants de la commune siège de l'établissement ou, lorsqu'il existe un groupement de communes, un représentant du groupement de communes et deux représentants de la commune siège.

Il résulte de ces dispositions que si les communes et groupements de communes comptent deux représentants dans les CA de 24 membres et trois représentants dans les CA de 30 membres, la collectivité de rattachement de l'EPLÉ, malgré son rôle dans la gestion de ce dernier, ne compte en revanche qu'un seul représentant.

Par ailleurs, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a créé un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la métropole, qui peut exercer sur la base d'une convention, à l'intérieur de son périmètre et en lieu en place des départements et des régions, la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges ou des lycées (article L. 5217-4, II et III du code général des collectivités locales).

Ainsi, certaines collectivités territoriales ne sont pas associées à la gestion des EPLÉ à la hauteur du rôle qu'elles jouent aujourd'hui dans ces établissements.

- Les EPCI ne sont pas actuellement systématiquement représentés dans les CA. Certes, les EPCI, à l'exception des métropoles, n'ont pas de compétences éducatives spécifiques mais peuvent, par leur action, contribuer aux activités des collèges et des lycées.
- Les métropoles, lorsqu'elles existent, peuvent certes être représentées au CA de l'EPLÉ en tant qu'EPCI dont la commune siège est membre mais elles ne sont pas représentées au CA au titre de leur rôle dans la gestion des collèges et des lycées, qui peut leur être dévolue en application des II et III de l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales, à savoir recevoir les compétences de la collectivité de rattachement (construction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées ou collèges).
- Les collectivités territoriales de rattachement sont actuellement uniquement informées des contrats d'objectifs conclus entre l'établissement et l'autorité académique (article L. 421-4 du code de l'éducation), alors que la réalisation des objectifs de ces contrats peut nécessiter la participation étroite de ces collectivités.

IV.3.2. Objectifs

- Le projet d'article vise à modifier la composition du CA des EPLE afin de renforcer la représentation de la collectivité de rattachement de l'établissement (région pour les lycées ou département pour les collèges).

Il vise ainsi à ce que la composition des CA des EPLE, qui date de 1983 (l'article L. 421-2 est issu de l'article 15-6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat), traduise le renforcement de la place des collectivités territoriales de rattachement auxquelles de nouvelles compétences ont été transférées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique des collèges et des lycées ainsi que le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant ces missions dans ces établissements).

La modification de la composition du CA des EPLE correspondra mieux aux missions exercées par les collectivités de rattachement et renforcera la coopération et les liens entre elles et les EPLE.

Cette modification tient également compte de la nouvelle place qui est faite dans la loi de refondation de l'école de la République aux collectivités de rattachement, qui sont cosignataires, avec l'EPLE et l'autorité académique, du contrat d'objectifs de l'établissement. La collectivité de rattachement sera donc plus étroitement associée à la politique éducative de l'établissement, ce qui est de nature à favoriser la réalisation des objectifs assignés dans ce domaine à l'EPLE.

- Le projet d'article diminue parallèlement d'un membre le nombre de représentants de la commune ou du groupement de communes, afin de conserver le nombre de membres des CA d'EPLE et les équilibres actuels entre les différentes catégories.

Cette diminution de la représentation de la commune se justifie dans la mesure où l'on peut considérer que 8 ans après le transfert au département ou à la région des biens immobiliers des collèges et des lycées appartenant à une commune par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (article 79 de la loi du 13 août 2004 codifié aux articles L. 213-3 pour les départements et L. 214-7 du code général des collectivités territoriales pour les régions), le nombre de communes demeurées propriétaires des locaux de collèges et de lycées, propriété qui justifiait principalement que la commune soit représentée au CA, est devenu résiduel. Le maintien de la présence du maire de la commune au conseil d'administration est cependant nécessaire en raison des pouvoirs de police exercés par celui-ci en vertu notamment de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

IV.3.3. Nécessité de légiférer

Le nombre des représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration des EPLE étant défini par la loi (article L. 421-2 du même code), le recours à une mesure législative s'impose.

IV.3.4. Dispositif juridique

Le dernier alinéa de l'article L. 421-2 doit être modifié afin de porter à deux le nombre de représentants de la collectivité de rattachement et de diminuer d'un le nombre de représentants de la commune siège de l'établissement. Toutefois, dans le cas d'un CA à 24 membres

comprenant 3 représentants des collectivités territoriales, il n'est pas possible de prévoir deux représentants de la collectivité de rattachement sans supprimer la représentation de la commune siège ou de l'EPCI, lorsqu'il existe. Par conséquent, dans ce seul cas, la collectivité de rattachement disposera d'un seul représentant afin de préserver la représentation de la commune siège de l'établissement et celle de l'EPCI.

De cette façon, le nombre total de membres du CA n'est pas modifié et la composition du CA est rééquilibrée au profit de la collectivité de rattachement.

Par ailleurs, lorsque la gestion des lycées et des collèges est confiée à une métropole, son représentant siège en lieu et place de l'un de ceux de la collectivité de rattachement dont elle assume les missions.

IV.3.5. Impact de la disposition envisagée

La modification législative envisagée impose d'adapter les dispositions réglementaires suivantes :

- article R. 421-14 du même code relatif aux CA de 30 membres des collèges et lycées, en ses 6° et 7° ;
- article R. 421-16 du même code relatif aux CA de 24 membres des collèges de moins de 600 élèves sans SES, en ses 5° et 6° ;
- article R. 421-17 du même code relatif aux CA de 24 membres des EREA, en ses 5° et 6°.
- article R. 421-38 du même code relatif à la composition de la commission permanente dans les collèges et les lycées, en son 3° ;
- article R. 421-40 du même code relatif à la composition de la commission permanente dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, en son 3° ;
- article D. 421-151 relatif à la composition de la commission hygiène et sécurité des établissements publics dispensant un enseignement technique ou professionnel, en son 5°.

La nouvelle place de chacune des collectivités territoriales dans les conseils d'administration, plus conforme au rôle que chacune d'elles joue dans le fonctionnement des EPLE, permet une gestion plus efficiente des établissements et associe plus étroitement les collectivités territoriales à la vie des établissements.

IV.3.6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

La nouvelle composition des conseils d'administration des EPLE sera effective pour les conseils d'administration élus en octobre 2013.

IV.4. Organisation et fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement - Des contrats d'objectifs tripartites - Article 43

IV.4.1. Diagnostic et problématiques

Les relations entre les trois partenaires sont actuellement régies :

- par un contrat d'objectifs académique (article L.421-4 du code d'éducation) entre l'académie et l'EPLE ;
- par une convention bilatérale entre l'EPLE et la collectivité de rattachement (article L.421-23 du code d'éducation) ;
- par un projet d'établissement de l'EPLE (articles L.401-1 et R.421-3 du code d'éducation).

Le contrat d'objectifs, conclu avec l'autorité académique, définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs. Selon l'article L.421-4 du même code, le CA de l'EPLE « *se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après en avoir informé la collectivité territoriale de rattachement* » laquelle doit en avoir eu communication « *au moins un mois avant la réunion du conseil d'administration* » (article R.421-20 du code d'éducation).

La convention bilatérale : article L.421-23 du même code : Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement. Une convention passée entre l'établissement et le conseil général ou régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

Le projet d'établissement (article R. 421-3 du même code) définit sous forme d'objectifs et de programmes d'action, en prenant en compte les prévisions relatives aux dotations d'équipement, les modalités propres à chaque établissement de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques. Il fait l'objet d'un examen par l'autorité académique.

Le défaut de coordination entre les deux autorités de tutelle avec l'établissement scolaire apparaît préjudiciable au pilotage stratégique de l'EPLE. Ce cloisonnement n'est pas satisfaisant, d'autant que, s'agissant du contrat d'objectifs, l'obligation d'informer les collectivités ne se traduit pas toujours dans la réalité.

IV.4.2. Objectifs

La collectivité de rattachement qui le souhaite signe avec chaque établissement de leur ressort géographique et l'autorité académique un contrat tripartite et pluriannuel d'objectifs et de moyens. Véritable pacte éducatif destiné à structurer le partenariat académie-collectivité de rattachement et la responsabilisation des équipes éducatives, ce contrat doit contenir les constats partagés, les objectifs, les dispositifs et projets prévus, les moyens accordés (humains, financiers, immobiliers, équipements, etc.) pour les grands axes des politiques partagées (orientation, formations, décrochage, numérique éducatif, etc.). Pour les lycées, il prendra en compte les schémas directeurs portés par les collectivités, en lien avec les autorités académiques.

Le contrat d'objectifs tripartite est l'outil privilégié de dialogue entre les autorités de tutelle et le chef d'établissement, qui permet de concilier l'autonomie des établissements et le nécessaire respect des grandes orientations nationales et celles des collectivités de rattachement.

IV.4.3 Nécessité de légiférer

L'actuelle convention bilatérale collectivité/EPLE résulte exclusivement d'une disposition législative (article L421-23 du même code), tandis que le contrat d'objectifs académique résulte pour l'essentiel de dispositions réglementaires.

S'agissant d'un instrument nouveau engageant les collectivités territoriales qui le souhaitent, le recours au vecteur législatif est nécessaire.

IV.4.4. Dispositif juridique

Une base réglementaire

L'article R. 421-4 du même code précise que « *le contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs* ».

IV.4.5. Impact de la disposition envisagée

La participation de la collectivité de rattachement au contrat d'objectifs, et non plus seulement sa seule information, permettra une mise en cohérence des objectifs et des actions de l'établissement. Une plus grande efficacité peut en résulter.

Aucun impact budgétaire n'est prévu pour cette disposition.

IV.4.6. Mise en œuvre et suivi du dispositif

La participation éventuelle des collectivités territoriales de rattachement à l'élaboration des contrats d'objectifs entre l'EPLE et l'autorité académique pourra être effective à partir de la rentrée 2013.

IV.5. L'équipement des établissements publics locaux d'enseignement (articles 12, 13, 14)

IV.5.1. La situation actuelle

Les articles L.213-2 et L.214-6 du code de l'éducation disposent que les collectivités assurent l'équipement et le fonctionnement des EPLE à l'exception des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat précisées par des dispositions réglementaires.

Ainsi, celles-ci précisent que les dépenses pédagogiques d'investissement qui correspondent aux dépenses relatives au premier équipement en matériel des établissements scolaires réalisées dans le cadre d'un programme d'intérêt national et correspondant à l'introduction de nouvelles technologies (article D.211-14 du même code) et les dépenses liées à la

maintenance des matériels acquis par l'Etat (article D.211-15 du même code) sont à la charge de l'Etat.

Ces articles, écrits lors du premier acte de la décentralisation, avaient leur importance au moment où apparaissaient les nouvelles technologies et où l'apport de l'Etat était décisif en termes de premier équipement.

Ainsi, le plan informatique pour tous (IPT) a été mis en œuvre en 1985 et a permis d'initier 11 millions d'élèves du pays à l'outil informatique et de soutenir l'industrie nationale. Ce plan visait à mettre en place plus de 120 000 machines dans 50 000 établissements scolaires. Son coût a été évalué à 1,8 milliard de francs, dont 1,5 milliard pour le matériel. Par ce plan, l'État a mis le matériel à la disposition des collectivités à titre gratuit pendant trois ans (cette période correspondant au temps de remboursement par l'État du crédit-bail qui lui permettait d'assurer le financement du plan). Au terme de ces trois années, l'État devenu propriétaire a proposé à la collectivité de substituer à la mise à disposition un transfert de propriété à titre gratuit. Ainsi, les seules charges incombant aux collectivités concernaient le coût de fonctionnement (essentiellement l'électricité consommée) et l'entretien courant de ces matériels après la première année de fonctionnement.

Près de trente ans plus tard, les collectivités ont assuré le renouvellement régulier de ces équipements ainsi que leur maintenance, dans le cadre normal de leurs compétences puisque les dépenses liées à la maintenance à la charge de l'Etat ne concernent que les matériels acquis par l'Etat (article D.211-15 du même code susmentionné).

Aujourd'hui tous les équipements ont été acquis par les collectivités.

Pour assurer la maintenance de ces équipements, les collectivités ont recours soit à des marchés de maintenance, souvent conclus dans le cadre des marchés d'achats des matériels, soit à du personnel technique. Cette dernière modalité est davantage utilisée par les régions du fait de l'importance de certains équipements dans les lycées. Ainsi, seize régions déclarent un total de 555 ETP pour la maintenance informatique.

De son côté, l'Etat intervient sur le champ de l'assistance pédagogique en finançant des décharges partielles de service aux enseignants ou à des personnels d'éducation. Ces personnels interviennent également pour la maintenance en assurant un relais local pour les collectivités.

IV.5.2. Les objectifs

Les collectivités territoriales participent ainsi pleinement à la politique nationale de développement des usages du numérique dans les classes et avec les élèves. Depuis quelques années, les partenariats entre les académies et les collectivités se sont aussi multipliés dans le domaine des services numériques (espaces numériques de travail par exemple). Si la plupart des compétences relevant de chacun des partenaires sont clairement réparties, il n'en va pas de même pour tout ce qui concerne la maintenance des infrastructures, des équipements et des services numériques.

L'objectif est de clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'une véritable activité de maintenance des équipements et des services pour l'ensemble des collèges et des lycées du territoire sera propre à donner aux enseignants une sécurité identique à celle dont bénéficient toutes les autres professions utilisatrices d'outils numériques.

La clarification juridique proposée facilitera grandement les futures relations autour du développement nécessaire des activités numériques des élèves.

IV.5.3. Options possibles et nécessité de légiférer

Le recours à la loi est nécessaire pour parvenir à une clarification juridique concernant les compétences des collectivités en matière de numérique pour l'école. Cette clarification est souhaitée par tous les partenaires.

Selon les dispositions prévues, les dépenses d'acquisition, de renouvellement, de maintenance des infrastructures et des équipements, des matériels et des logiciels, quels que soient leurs usages relèvent ainsi des collectivités locales. En effet, la notion de premier équipement pour ces matériels a perdu, dans les faits, tout son sens.

En revanche, les services et les ressources numériques à caractère directement pédagogique utilisés au sein des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale sont à la charge de l'Etat.

IV.5.4. Impact des dispositions envisagées

Impact pédagogique

Un développement des usages du numérique pour tous les élèves :

Dès lors qu'ils pourront travailler avec des outils et des équipements fiables, les enseignants n'hésiteront plus à mettre en œuvre des activités pédagogiques utilisant le numérique, favorisant ainsi le développement des compétences de leurs élèves dans ce domaine. La rénovation des méthodes pédagogiques pourra aussi progresser, notamment dans le sens de l'individualisation des apprentissages grâce au numérique.

Impact budgétaire

S'agissant d'une clarification des compétences juridiques entre l'Etat et les collectivités régionales, il n'est pas prévu d'impact budgétaire pour l'une ou l'autre des parties concernées. Le ministère fait le choix de maintenir les emplois qui, de facto, participent aujourd'hui en appui à la maintenance des infrastructures numériques. A moyen terme, la clarification proposée pourrait rendre cet appui ponctuel moins nécessaire et la question du redéploiement pourra être posée, mais elle n'est pas prévue à l'heure actuelle.

En revanche, cette clarification devrait permettre d'améliorer l'utilisation des infrastructures et de fluidifier les partenariats existants.

IV.5. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Les dispositions réglementaires (articles D.211-14 et D.211-15 du même code) concernant les dépenses pédagogiques d'investissement et de fonctionnement devront aussi être révisées

IV.6. Utilisation des locaux scolaires par la région : Article 15

IV.6.1. Diagnostic

Actuellement, la région ne peut utiliser les locaux des lycées que durant leurs heures d'ouverture, pour organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires, dans le cadre des dispositions de l'article L. 216-1 du code de l'éducation.

IV.6.2. Objectif

Le projet d'article prévoit la possibilité pour les régions d'utiliser les locaux et équipements scolaires implantés sur leur territoire, en dehors des périodes où ils sont utilisés pour la formation initiale et continue à l'instar de :

- la faculté qui existe déjà pour le maire d'utiliser les locaux scolaires (qu'il s'agisse d'écoles, de collèges, de lycées, d'établissements publics d'éducation spéciale ou d'écoles de formation maritime et aquacoles) pour l'organisation d'activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif (cf. article L. 212-15 du code de l'éducation) ;
- la possibilité pour la commune, le département ou la région d'organiser, dans les établissements scolaires, durant leurs heures d'ouverture, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires (cf. article L. 216-1 du code de l'éducation).

IV.6.3. Dispositif juridique envisagé

L'autorisation donnée par le président du conseil régional d'utiliser des locaux et équipements scolaires est soumise à plusieurs conditions :

- la qualité des utilisateurs : les entreprises ou les organismes de formation ;
- la nature des activités : ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service ;
- les périodes d'utilisation : en dehors des périodes de formation initiale et continue.

Font partie de la formation initiale et continue (cf. circulaire du 22 mars 1985 relative à la mise en œuvre du transfert de compétences en matière d'enseignement public et à l'utilisation des locaux scolaires par le maire) :

- les heures de classe ou de cours,
- les actions de formation continue,

- les activités directement liées aux activités d'enseignement, ou qui en constituent un prolongement (réunions des différents conseils : d'administration, de classe, des maîtres; réunion des équipes pédagogiques ; réunions syndicales organisées dans le cadre du décret n° 82-447 du 28 mai 1982, relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique ; réunions tenues par les associations locales de parents d'élèves qui participent à la vie de l'établissement ; réunions d'information sur les métiers qui se déroulent dans les établissements du second degré au titre de l'orientation scolaire et professionnelle, réunions consacrées aux prêts et bourses de livres).

La loi réserve au président du conseil régional la décision d'autoriser l'organisation de telles activités dans les locaux scolaires ainsi que la responsabilité de cette utilisation. Les activités peuvent être organisées par une entreprise ou un organisme de formation. Si la région n'est pas propriétaire des bâtiments, elle doit préalablement demander l'accord à la collectivité propriétaire. Dans tous les cas, le conseil d'administration du lycée doit être consulté.

IV.6.4. Mise en œuvre et suivi des dispositions

- Un décret pour modifier l'article R. 421-6 du code de l'éducation portant sur les compétences consultatives du CA afin d'y introduire la nouvelle consultation du CA requise par l'utilisation des locaux des lycées par les régions.
- Une convention entre la région, l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser des activités, précisant les obligations de l'organisateur en matière de sécurité, de réparation des dommages éventuellement causés et de responsabilité, ainsi que les conditions de financement.

Impact budgétaire

Cette disposition est neutre financièrement pour l'Etat, mais générera des ressources nouvelles pour les régions qui doivent mettre à disposition ces locaux à titre payant (principe constitutionnel qui interdit que les personnes publiques accordent des libéralités).

IV. 7. La carte des formations : Articles 11, 16, 17 et 18

IV.7.1. Diagnostic

Situation actuelle

Les compétences des régions en matière de formation concernent à la fois la planification des formations, la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées, ainsi que la définition et la co-responsabilité de la mise en œuvre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles. Ce contrat de plan est élaboré par la région après concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans ces formations, conformément aux dispositions de l'article L 214-13 du code de l'éducation. Il est cosigné par le président de la région, le représentant de l'Etat dans la région et l'autorité académique.

Le contrat de plan est établi après chaque renouvellement du conseil régional. En mai 2012, suite aux dernières élections régionales, vingt-quatre contrats étaient signés, un était en cours d'élaboration, cependant que la région Ile-de-France n'envisageait pas de signer de contrat de plan.

Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles se décline en conventions annuelles d'application. Ces conventions précisent, pour l'Etat et la région, la programmation et le financement des actions de formation professionnelle destinées aux jeunes et aux adultes. Les conventions fixent notamment, par ordre prioritaire, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale dans les établissements d'enseignement du second degré. Sur ce point, à défaut d'accord entre les parties, les autorités de l'Etat prennent les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation.

L'Etat, pour sa part, arrête la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement du second degré en tenant compte du schéma prévisionnel des formations établi par la Région. La liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à doter de personnels est établie par le représentant de l'Etat en tenant compte du programme prévisionnel des investissements.

Les dispositifs juridiques en vigueur

- L'article L.211-2 du code de l'éducation définit les compétences de l'Etat quant à la structure pédagogique générale des établissements du second degré.
- Le code de l'éducation définit aux articles L.214-1 à L.214-17 les compétences des régions en matière de formation.
- L'article L214-12 du même code évoque les compétences de la région en matière de politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle.
- La définition et les modalités de mise en œuvre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles et de sa convention annuelle d'application figurent à l'article L 214-13 du même code. Cet article a été modifié à plusieurs reprises, la dernière modification ayant été introduite par l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.
- Le 3^{ème} alinéa du IV de l'article L 214-13 du même code donne des indications concernant la procédure d'élaboration des conventions annuelles d'application dans lesquelles sont recensées les ouvertures et fermetures des sections de formation professionnelle initiale dans les établissements du second degré. La 3^{ième} phrase du 3^{ème} alinéa précise en particulier que « A défaut d'accord, les autorités de l'Etat prennent, pour ce qui les concerne, les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation. ».
- Il n'existe pas dans le code de l'éducation de disposition réglementaire relative à la planification des formations.

Difficultés à résoudre

S'agissant des ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle, les rôles respectifs de l'Etat et de la région méritent d'être clarifiés. En effet, la rédaction actuelle de l'article L.214-13 du code de l'éducation affirme tout à la fois la compétence de la région pour la définition et le financement de l'ensemble des formations professionnelles initiales, à l'exception de la prise en charge des personnels d'enseignement des établissements du second degré, et la possibilité pour les autorités de l'Etat, en cas de désaccord, de prendre seules la décision finale concernant les ouvertures et fermetures de formation dans ces établissements.

Ce décalage entre l'affirmation de la compétence régionale et le droit pour l'Etat de prendre des décisions unilatérales est source de difficultés pour la mise en œuvre des plans régionaux de développement des formations professionnelles.

IV.7.2. Objectifs de la réforme envisagée

C'est à cette situation que le nouvel article L 214-13-1 du même code entend remédier, en conformité avec l'engagement n° 8 figurant dans la déclaration commune signée le 12 septembre dernier par le Premier ministre et l'Association des régions de France, qui fait mention du rôle de pilotage de la carte des formations par les régions. Le projet poursuit deux objectifs :

- renforcer la compétence de la région en matière de définition de l'offre de formation professionnelle initiale, quel que soit le statut des établissements assurant cette formation ;
- préciser la procédure à suivre pour l'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales. Les compétences respectives de la région et des autorités académiques relatives aux

ouvertures et fermetures de sections de formation initiale manquant de lisibilité, il s'agit ainsi de mettre en cohérence l'ensemble des dispositions figurant à la section 3 (formation professionnelle et apprentissage) du chapitre IV (les compétences des régions) du titre 1^{er} (la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales) du livre II (l'administration de l'éducation) du code de l'éducation.

IV.7.3. Dispositif juridique

Les troisième, quatrième et cinquième phrases du IV de l'article L 214-13 du code de l'éducation sont supprimées. Elles sont remplacées par un nouvel article L 214-13-1 du même code qui décrit le principe et la procédure conduisant aux décisions d'ouverture et de fermeture des sections de formation professionnelle initiale. Deux phases sont distinguées dans le processus : une première phase relevant exclusivement de la région, qui consiste à recenser, par ordre de priorité, les ouvertures et les fermetures qu'elle estime nécessaires, une deuxième phase conduisant à la signature par la région et les autorités académiques d'une convention annuelle d'application qui recense par ordre de priorité les ouvertures et fermetures qui seront effectivement réalisées. Ainsi, la carte complète des formations professionnelles initiales (incluant les sections maintenues, nouvelles et fermées) est arrêtée par la région et mise en œuvre par l'Etat et la région dans l'exercice de leurs compétences respectives. Par souci de cohérence, dans le même temps, l'article L211-2 du même code est modifié pour renforcer la concertation entre les représentants de l'Etat et les conseil régionaux dans l'élaboration des structures pédagogiques des établissements du second degré et pour indiquer que la liste des constructions ou extensions d'établissements que l'Etat s'engage à doter en personnel est établi en fonction du programme prévisionnel d'investissement mais aussi des engagements conclus dans le cadre du CPRDFP.

Au final, l'article L214-12 susmentionné indique que la région élabore les cartes des formations professionnelles initiales selon une méthode définie dans le futur article L214-13-1 susmentionné met en œuvre le service public régional de formation professionnelle.

Il n'est pas nécessaire de prévoir de texte réglementaire d'application de ces dispositions en revanche cette nouvelle procédure concernant également les établissements relevant du code rural et de la pêche, il conviendra de consulter les ministères de tutelle de ces établissements pour l'établissement de la nouvelle procédure.

IV.7.4. Impact de la disposition envisagée

La région étant déjà chef de file du développement économique et de l'innovation sur son territoire, en devenant pleinement responsable des ouvertures de formation professionnelle initiale elle pourra mieux articuler l'offre de formation avec les besoins économiques exprimés par les représentants régionaux des différents secteurs professionnels.

Dès lors que l'offre de formation établie par la région est mieux articulée avec les besoins régionaux en emploi, l'insertion professionnelle des jeunes formés dans les établissements du second degré s'en trouve naturellement facilitée.

L'ensemble des dispositions relatives aux cartes des formations sont prises dans la carte de procédures renforcées de concertation entre l'Etat et la Région : structure pédagogique générales des établissements, construction ou extension d'établissements, carte des formations professionnelles.

Les dispositions envisagées ne sont pas susceptibles d'engendrer des coûts supplémentaires, en emplois et en moyens, pour le ministère de l'éducation nationale. En effet, si les mesures confortent la région dans son rôle de pilote de la carte régionale des formations professionnelles initiales, elles précisent que les ouvertures et fermetures de formations sont fonction « des moyens disponibles ». Les dispositions peuvent donc s'appliquer à coûts maîtrisés par l'Etat.

IV.7 .5. Méthode d'évaluation prévue

Un rapport annuel sur l'évolution de la carte des formations professionnelles sera établi par chaque région et communiqué au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie qui en effectuera la synthèse nationale.

IV.8. Projet éducatif territorial et fonds spécifique – Articles 46 et 47

IV.8.1. Diagnostic

Les propositions de réforme des rythmes éducatifs qui ont pour objectif essentiel d'alléger la journée d'enseignement des enfants par une répartition des vingt-quatre heures d'enseignement hebdomadaires sur neuf demi-journées au lieu de huit, dans le but de favoriser la qualité des apprentissages, entraînent également des conséquences sur l'aménagement et l'articulation des différents temps de l'enfant que sont le temps d'enseignement, le temps de travail personnalisé, le temps périscolaire.

L'organisation du temps périscolaire par l'ensemble des acteurs qui interviennent sur ce champ, et notamment les collectivités territoriales, doit faire l'objet d'aménagements pour tenir compte de ces évolutions.

Le projet de loi de refondation prévoit donc deux dispositifs destinés à inciter à la réorganisation du temps d'enseignement sur neuf demi-journées par semaine et à faciliter une meilleure articulation des temps de l'élève, au moyen du projet éducatif territorial et de la mise en place d'un fonds exceptionnel

Pour ce qui concerne le projet éducatif territorial, l'article L. 551-1 du code de l'éducation définit les activités périscolaires, qui sont un prolongement du « *service public de l'éducation* », sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement. Sont concernés par ces activités les enfants et adolescents scolarisés à l'école maternelle et élémentaire et au collège.

Le premier alinéa dudit article régit les modalités d'organisation de ces activités, en prévoyant le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et fondations. Le projet éducatif territorial doit constituer l'outil de ce partenariat.

Le second alinéa définit ces activités, en précisant leur objet (égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication) et en mentionnant leur caractère facultatif.

Pour ce qui concerne le fonds, un dispositif exceptionnel, doté d'au moins 250 millions d'euros, permettra d'inciter et d'aider les communes et les responsables d'établissement à mettre en œuvre dès 2013 la réforme des rythmes scolaires impliquant d'organiser la semaine scolaire en neuf demi-journées. Ce fonds spécifique a également pour objectif d'accompagner l'organisation d'activités périscolaires et de garantir ainsi la prise en charge de tous les enfants jusqu'à 16h30 au moins.

IV.8.2. Objectifs

Il est proposé d'introduire la notion de « *projet éducatif territorial* » dans le premier alinéa de l'article L. 551-1, afin d'organiser un partenariat pendant le temps périscolaire entre les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires associatifs, en prenant acte du caractère partagé de la fonction éducative (parents, institutions, associations).

Le projet éducatif territorial permet de faire levier dans trois domaines fondamentaux :

- il permet la mise en œuvre d'une démarche collective d'organisation du temps périscolaire;
- il permet d'inscrire l'éducation dans une politique d'aménagement du territoire ;
- il permet de combattre les inégalités en mettant en œuvre des actions qui ne s'arrêtent pas au temps scolaire, mais qui accompagnent l'enfant tout au long de son parcours éducatif.

Par ailleurs, au travers du fonds, le Gouvernement vise à aider les communes à redéployer les activités périscolaires existantes – notamment celles du mercredi matin – et à en proposer des nouvelles.

Le fonds poursuit donc plusieurs objectifs :

- la part forfaitaire permettra de faciliter le redéploiement et l'enrichissement des activités périscolaires déjà existantes (et notamment de celles organisées actuellement le mercredi matin). Elle favorisera le développement de nouvelles activités pour les enfants et de synergies entre les offres des différentes communes. Cette part sera de 50 € par élève.
- la part majorée sera réservée aux communes urbaines ou rurales les plus en difficulté qui bénéficieront de 40 euros supplémentaires par élève. Au total, c'est donc une aide de 90 euros par élève qui sera versée à ces communes pour l'année scolaire 2013-2014, afin de réduire les inégalités sociales et territoriales.

La finalité d'ensemble est bien de mettre tout en œuvre pour garantir un accueil de qualité pour l'ensemble des élèves jusqu'à 16h30 au moins.

IV.8.3. Dispositif juridique

Les activités périscolaires sont régies par l'article L. 551-1 du code de l'éducation, dont seul le premier alinéa est modifié par l'article 46.

Il conviendra de :

- fournir un cadre pour les modalités d'élaboration des projets éducatifs territoriaux et pour celles de leur mise en œuvre ;
- préciser le champ d'action de chaque partenaire en vue de réaliser les objectifs définis de manière conjointe ;
- préciser les moyens humains et financiers respectifs de chaque partenaire dans le cadre du projet éducatif territorial.

Par ailleurs, l'article 47 prévoit la création du fonds spécifique dédié à l'accompagnement des communes et des groupements de communes qui seront amenées à prendre en charge les activités périscolaires. Les élèves du public et du privé sous contrat sont comptabilisés dans le calcul des dotations ; les écoles privées sous contrat sont donc éligibles au fonds via les communes.

Le fonds est constitué de deux parts :

- la part forfaitaire bénéficiera à l'ensemble des communes et des écoles qui appliqueront la réforme à la rentrée 2013.

- la part majorée sera accordée aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) dite « DSU cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) dite « DSR cible ».

Le fonds mis en place par le Gouvernement présente un caractère exceptionnel puisqu'il est destiné à inciter à la réorganisation de la semaine scolaire en neuf demi-journées d'enseignement et à aider les communes à redéployer et enrichir les activités périscolaires existantes et à en proposer des nouvelles.

C'est pourquoi la partie forfaitaire de la dotation est prévue pour la seule année scolaire 2013-2014.

La partie majorée sera quant à elle prolongée pour l'année scolaire 2014-2015. Elle s'élèvera à 45 euros par élève et demeurera réservée aux communes éligibles à la « DSU cible » ou à la « DSR cible ».

Le fonds est géré par l'agence de service de paiement, pour le compte du ministère chargé des collectivités territoriales.

Un décret en conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. Outre les taux, il détaillera les modalités d'attribution du fonds.

Les modalités de financement seront quant à elles prévues dans une prochaine loi de finances.

V. Dispositions relatives aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation (articles 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57)

V.1. Diagnostic

▪ Rappel de vingt ans de réforme

- Les réformes menées en 1989-91 ont unifié le niveau de recrutement des enseignants à la licence (l'agrégation nécessitant la maîtrise) et le dispositif de formation pour tous les niveaux d'enseignement.

- Les écoles normales, les écoles normales nationales d'apprentissage et les centres pédagogiques régionaux ont disparu au profit des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), créés par l'article 17 de la loi du 10 juillet 1989 susmentionnée.

- De 1991 jusqu'à 2010, le dispositif de formation et de recrutement des enseignants du premier et du second degrés était un cursus universitaire essentiellement disciplinaire conduisant à la licence ou à la maîtrise, suivi d'une première année de formation, au cours de laquelle les étudiants, à l'IUFM, puis en université après la loi du 23 avril 2005 susmentionnée, ou comme candidats libres, préparaient le concours. Après la réussite au concours et leur recrutement, lors d'une seconde année d'IUFM organisée en alternance, les professeurs stagiaires abordaient les problèmes professionnels concrets : ils exerçaient en pratique accompagnée (premier degré) ou en responsabilité dans une ou plusieurs classes (second degré), suivait, parallèlement, à l'institut, des séquences de formation et devaient produire un mémoire professionnel.

- En 2006 seulement, le Haut conseil de l'éducation a recommandé que le professeur soit un « *professionnel de l'enseignement de sa ou de ses disciplines à des groupes élèves* » et un arrêté a défini les dix compétences professionnelles devant être prises en compte dans la formation de tous les maîtres.- Le modèle de formation en IUFM est demeuré l'otage des concours de recrutement, aboutissant à une dichotomie entre le « *bachotage* » de la première année de formation pour préparer le concours et le « *surmenage* » de la deuxième année, dont les sept mois de stage « *cassaient* » brutalement la représentation du métier donnée, beaucoup trop tard, en IUFM.

- Les modalités élaborées et arrêtées en 2008-2010 pour faire évoluer le système de formation initiale et de recrutement des enseignants vers « la mastérisation » a échoué du fait de la suppression d'une année de formation professionnelle (avec stage en établissement) et de la déconnexion du nouveau modèle de formation avec le concours de recrutement.

- En 2012, le système dit de la « mastérisation » est remis en cause mais est réaffirmée l'ambition d'un niveau de qualification des enseignants de niveau « master », adéquat avec les exigences de la société du 21^e siècle, société de la connaissance.

▪ **Les difficultés à résoudre**

- Un système de formation et de recrutement inadapté

L'éducation nationale française sélectionne les futurs enseignants sur la seule base de leurs mérites académiques et non de leurs compétences professionnelles. Elle néglige la préparation au métier pour l'organiser de manière « résiduelle » après le recrutement, ne formant pas les enseignants à être capables de faire classe.

Les défauts du système ont été maintes fois mis en évidence : disparité territoriale des modèles de formation ; absence d'une vraie formation professionnelle et d'une alternance étroite ; absence d'adossement systémique de la formation à la recherche ; la nature du concours n'est pas clairement tranchée.

- Un système isolé en Europe

La France est l'un des rares pays à conserver un modèle de formation « consécutive » (la formation professionnelle succédant à la formation disciplinaire) alors que les pays européens, en grande majorité, ont mis en place un modèle de formation « simultanée », associant formation disciplinaire et professionnelle en même temps par alternance.

- Un système en voie d'épuisement : l'affaiblissement du vivier de recrutement

Les inscriptions aux concours enseignants connaissent une baisse constante depuis 2008.

INSCRITS AUX CONCOURS EXTERNES DES 1ER ET 2ND DEGRÉS Sessions 2008 à 2012

		2008	2009	2010	2011	2012
CRPE	Externe	80 777	73 371	66 461	35 646	37 161
	Externe spécial	596	560	571	295	323
	3ème concours	8 978	6 710	6 892	5 822	3 941
Total CRPE		90 351	80 641	73 924	41 763	41 425
2nd degré	Agrégation	21 959	19 535	20 131	19 761	21 694
	CAPES	40 028	34 497	33 502	24 223	24 136
	CAPET	4 591	4 167	4 499	2 984	3 486
	PLP	15 868	14 681	14 822	9 913	10 483
	CPE	9 949	8 930	7 669	3 862	5 187
	COP	1 354	1 082	1 388	1 530	1 398
Total 2nd degré		93 749	82 892	82 011	62 273	66 384

Si l'évolution à la baisse du nombre de postes offerts, par comparaison avec les volumes proposés au début des années 2000, constitue un premier élément d'explication, d'autres facteurs peuvent être avancés. Le calendrier des concours (admissibilité à l'automne, admission au printemps) et le faible accompagnement en formation des lauréats ont constitué également des freins à l'attractivité des concours.

Mais, l'explication principale réside dans l'élévation du niveau de diplôme requis pour postuler, qui a mécaniquement entraîné une baisse quantitative du vivier de candidats, puisqu'on observe annuellement un écart négatif d'environ 200 000 étudiants entre les inscrits en master et ceux inscrits en licence.

V.2. Objectifs

La formation renouvelée vise à faire acquérir par tout futur enseignant un haut niveau de qualification et un corpus de savoirs et de compétences indispensable à l'exercice du métier. Elle crée les conditions d'une véritable alternance en deuxième année de cursus, celle-ci se déroulant à temps partiel en situation professionnelle dans une école ou un établissement scolaire.

La formation s'appuie sur un référentiel « métier » déterminé par le ministère de l'éducation nationale. Le référentiel de formation précisera le cadre d'acquisition de ces compétences. Il sera prescriptif tout en respectant l'autonomie des établissements.

Les épreuves du concours (admissibilité et admission) programmées pendant la première année de master sont définies en cohérence avec la formation. Elles s'appuient sur des compétences acquises durant le master. La formation est construite sur un modèle intégré défini au niveau national. Les différentes composantes de la formation (savoirs disciplinaires, compétences scientifiques, compétences professionnelles) sont réparties tout au long des 4 semestres. Les lauréats des concours bénéficient du statut de fonctionnaire stagiaire durant la deuxième année de master.

La formation est dispensée au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) en lien avec les différentes composantes de l'université et les rectorats d'académies.

Elle est mise en œuvre au sein d'un cursus menant au diplôme national de master. En effet, les principes de la formation du diplôme national de master (niveau de qualification élevé, initiation à la recherche, professionnalisation, dimension internationale) et les modalités d'organisation du cursus (« par semestre », modularité) permettent de répondre de façon particulièrement adaptée aux besoins d'une formation au métier d'enseignant, dans toutes ses dimensions (apports scientifiques, savoirs disciplinaires, didactique, compétences professionnelles...).

La formation s'appuie également sur une activité d'initiation à la recherche. Elle permet à l'étudiant de se sensibiliser à la démarche scientifique dans son champ disciplinaire. La formation doit également relier des savoirs scientifiques aux pratiques professionnelles (sciences de l'éducation, sciences cognitives, sciences de l'apprendre...). Cette dimension est conçue en interaction avec l'observation et l'analyse des pratiques professionnelles.

La dimension professionnelle de la formation (stages, alternance, analyse de pratique, geste professionnel...) articulée sur les quatre semestres du master permet aux étudiants de bénéficier d'une entrée progressive dans le métier. L'organisation d'une partie de la formation en alternance constitue un mode de formation largement mis en œuvre dans l'enseignement supérieur à ce niveau de formation. Les équipes universitaires disposent à ce titre d'une expérience capitalisable. Toutefois, le temps du stage en alternance auquel il convient d'ajouter les activités liées à la préparation des cours par l'enseignant stagiaire doit être conciliable avec la préparation du master.

La structure en « Y », induite par le positionnement du concours lors de la première année de master, permet par ailleurs d'inclure un cursus ciblant les métiers d'enseignant au sein du ministère de l'éducation nationale dans une problématique plus large des métiers de l'éducation et de la formation, offrant ainsi plus de débouchés aux étudiants. Elle offre également plus de possibilités de poursuite d'études élargies pour les candidats non admissibles qui souhaiteraient se réorienter. L'organisation en U.E. permet d'offrir des enseignements communs à des publics inscrits dans des parcours différenciés.

Les lauréats du concours, déjà titulaires d'un master, auront accès à l'année d'alternance et devront compléter leur formation initiale par l'acquisition de modules. Ces modules s'adresseront à l'ensemble des enseignants et concerneront l'enseignement de compétences indispensables à tout enseignant pour exercer son métier en tant que fonctionnaire ou agent public contractuel dans l'enseignement public comme dans l'enseignement privé sous contrat.

V.3. Nécessité de légiférer

La formation des maîtres, les missions et l'organisation des IUFM relèvent actuellement de la loi (articles L. 625-1 et L. 721-1 et suivants du code de l'éducation). Il est proposé d'y substituer les dispositions relatives aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation s'agissant, d'une part, de la formation des personnels enseignants et d'éducation, d'autre part, des missions et de l'organisation de ces écoles.

La loi énumère par ailleurs les composantes des universités (instituts et écoles internes, unités de formation et de recherche, départements, laboratoires et centres de recherche). Ces écoles constitueront un nouveau type de composantes universitaires (ou départements d'un EPCS – établissement public de coopération scientifique) dérogatoires au droit commun en ce qui concerne leur modalité de création, leur gouvernance et la composition et le fonctionnement de leurs instances.

A cet égard, la loi prévoit que le ministre de l'éducation nationale arrête conjointement avec le ministre chargé de l'enseignement supérieur le cadre national des formations liées aux métiers du professorat, les modalités d'accréditation de ces écoles ainsi que les règles relatives à la composition et au fonctionnement de leurs conseils. Enfin, ces deux ministres nommeront conjointement leurs directeurs.

V.4. Dispositif juridique

Au sein des universités, les ESPE ont un rôle global de pilotage et de maîtrise d'ouvrage de la formation des enseignants, initiale et continue. Elles agissent également en qualité de maître d'œuvre. Leurs compétences s'étendent à la formation initiale et continue des enseignants du supérieur, y compris la formation des doctorants souhaitant y faire carrière.

Elles ont vocation à être l'interlocuteur universitaire du MEN dans leur territoire de référence et sont donc le lieu naturel de l'interaction avec les établissements du premier et du second degrés et les services académiques notamment pour la mise en œuvre des stages et de l'alternance.

Dans le cadre de leurs missions, les ESPE assureront le développement et la promotion de méthodes pédagogiques innovantes et formeront les enseignants à l'usage du numérique.

Pour mener à bien leur mission, les ESPE font également appel à des maîtres d'œuvre au sein des universités et établissements associés à l'ESPE, ainsi qu'aux services académiques. L'ensemble des relations entre l'ESPE et ses partenaires donne lieu à une convention d'objectifs et de moyens unique engageant l'ensemble des parties, convention qui devra figurer dans le dossier d'accréditation.

Pour tenir compte des différences dans l'organisation et le paysage de l'enseignement supérieur selon les territoires, les ESPE seront constituées au sein d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou au sein d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ayant adopté le statut d'établissement public de coopération scientifique (EPCS).

Des dispositions prévoient notamment la possibilité pour le directeur de l'ESPE de signer, au nom de l'établissement, des conventions relatives à l'organisation des enseignements en référence aux dispositions organisant les UFR médicales (articles L713-4 à L713-8 du même code).

Cette convention devra cependant être approuvée par le président de l'établissement et votée par son conseil d'administration.

Si la solution retenue est celle d'un département d'un PRES constitué sous forme d'EPCS, l'école disposera des mêmes prérogatives et des mêmes règles de fonctionnement qu'une école constituée au sein d'un EPSCP. A cet égard, le recteur assiste au conseil d'administration des EPCS ou peut s'y faire représenter. Outre une modification de l'article du code de la recherche définissant les missions des EPCS, la création d'une ESPE au sein d'un EPCS nécessitera de modifier le décret statutaire de l'établissement.

Un décret précisera le mode de fonctionnement et la composition des instances de ces écoles qui devront étroitement associer les composantes disciplinaires des universités impliquées dans les missions des ESPE. Ces écoles disposeront par ailleurs d'un budget propre intégré au budget de l'EPSCP ou de l'EPCS.

A l'image des écoles doctorales, les ESPE sont accréditées. Elles le seront conjointement par le MEN et le MESR à l'issue d'une évaluation et pour une période ne pouvant excéder la durée du contrat de l'établissement.

L'accréditation a notamment pour but de vérifier :

- la cohérence de l'offre de formation coordonnée par l'ESPE en lien avec les attentes de l'employeur (carte des formations, qualité des équipes de formation intervenant dans ces formations, suivi des étudiants et de leur insertion professionnelle, démarche qualité) ;
- la capacité de l'ESPE à agir en maître d'ouvrage délégué d'une politique de formation des enseignants tant en formation initiale que continue ainsi que par la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- la capacité de l'ESPE à agir en maître d'œuvre de formation pour certaines missions telles que la formation continue, la VAE et pour partie la formation initiale et continue des enseignants du premier degré, du second degré et les enseignants et enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur ;
- la cohérence de la convention d'objectifs et de moyens avec les établissements partenaires en regard des missions confiées à l'ESPE ;
- la capacité de l'ESPE à agir en acteur de la recherche et à mobiliser les résultats de la recherche dans sa réflexion sur les contenus de formation.

L'accréditation de l'ESPE, comme c'est le cas pour les écoles doctorales, induit les habilitations, pour les établissements partenaires de l'ESPE, à délivrer les diplômes de master dans le cadre d'une politique nationale de l'offre de formation.

Le projet de loi prévoit, en outre, la succession des ESPE aux IUFM, l'affectation des biens nécessaires à l'exercice des missions de service public des IUFM ayant fait l'objet de conventions entre l'Etat et les départements depuis 1990.

V. 5. Impact des dispositions envisagées

Impact budgétaire :

Le nouveau dispositif rétablissant une année de stage rémunérée implique la création d'emplois d'enseignants stagiaires d'un volume nettement supérieur à celui de la période antérieure à la masterisation. A la rentrée 2014, ce sont près de 20 000 emplois de stagiaires pour les premier et second degrés publics qui seront ouverts, la perspective pour la rentrée 2016 étant d'environ 28 000 emplois de stagiaires (public et privé).

A titre transitoire, un dispositif sera mis en place dès la rentrée 2013, (plus de 10 300 équivalent emplois pour les premier et second degrés publics), permettant à des étudiants de bénéficier de contrats à mi temps pour un service d'enseignement limité à un tiers de service d'enseignement d'un titulaire.

Il est prévu des effectifs en hausse des étudiants qui s'inscriront dans les nouveaux masters portés par ces écoles alors que depuis 2008 les structures universitaires porteuse de masters préparant aux métiers de l'enseignement ont perdu 40% de leurs effectifs. Par ailleurs cette hausse attendue des étudiants se préparant aux métiers de l'enseignement devrait se conjuguer avec la hausse globale des effectifs étudiants au niveau master – prévision d'une augmentation de 11,7% de 2011 à 2021 - sous l'effet de la mise en œuvre d'une politique d'entrée progressive dans le métier dès la licence et dans le contexte de perspectives durable de créations d'emplois se traduisant par une augmentation des ouvertures de postes aux concours..

La préservation des moyens dont a bénéficié l'université au cours des dernières années, ainsi que les efforts de productivité et les réorganisations permettent d'envisager la création des ESPE à coût constant pour l'Etat.

Les moyens de ces écoles proviendront pour l'essentiel, d'un redéploiement des moyens des différentes composantes universitaires partenaires de l'ESPE, dont ceux des IUFM, qui, selon les premiers travaux d'une mission conduite par l'Inspection générale de l'éducation nationale et à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, sont des composantes ayant subi une baisse de leur moyens moins fortes que la baisse de leurs effectifs. Des documents contractuels viendront préciser et quantifier la constitution du budget des ESPE. Par ailleurs, ces écoles bénéficieront du service, pour la constitution de leur potentiel d'enseignement, de certains praticiens – enseignants, maitres formateurs, conseillers pédagogiques, personnels de direction et d'inspection... - de l'éducation nationale, qui interviendront dans le cadre de la formation (1000 emplois prévus dans la programmation budgétaire).

L'appréciation des moyens des ESPE, s'agissant tout particulièrement de la formation des enseignants, doit prendre en considération deux dimensions : d'une part l'évolution des effectifs étudiants inscrits dans ces cursus et d'autre part les besoins en potentiel d'enseignement des nouvelles maquettes de formation en cours d'élaboration et qui comprendront au cours de la seconde année de master un important module professionnel s'appuyant, notamment, sur une pratique professionnelle en alternance. A moyen terme, dans une hypothèse d'augmentation progressive des effectifs étudiants inscrits dans les formations organisées par les ESPE par rapport aux anciennes formations de master organisées par les IUFM, et compte tenu de l'appréciation actuelle qu'il peut être fait de l'interprétation que feront les ESPE des référentiels qui encadreront la formation des enseignants, le potentiel mobilisable par l'Université en heures enseignants apparaît suffisant en première approche.

S'agissant des formations aux autres métiers de l'éducation et de la formation il est également attendu une montée en charge des étudiants inscrits dans les ESPE. Le développement de ces formations sera progressif et inscrit dans un processus de mise en commun de moyens qui se traduiront par des redéploiements et non par des besoins budgétaires nouveaux.

Le patrimoine immobilier des Universités apparaît suffisant pour absorber cette progression. A effectif étudiant identique et compte tenu de l'appréciation qui peut être faite de l'évolution du cadre régissant la formation il n'y a donc pas lieu d'anticiper un surcoût induit. Cette maîtrise globale nécessitera un partenariat fort entre des échanges entre les ESPE et les autres composantes universitaires, dans le but de satisfaire les contraintes de réalisation d'un projet commun validé par les établissements partenaires de chaque ESPE, dans le respect de l'annualité des budgets.

Impact sur les inégalités entre les femmes et les hommes :

L'intégration de modules de formation à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la formation initiale des professeurs, qui s'inscrit dans les objectifs de la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, permettra d'agir contre les stéréotypes que l'école participe à véhiculer sans que les acteurs éducatifs en aient conscience. Les travaux de la sociologue Marie Duru-Bellat⁵ montrent que les filles sont en moyenne moins souvent interrogées que les garçons, et les enseignants passent aussi moins de temps à réagir à leurs interventions et à attendre leur réponse. Ces derniers expriment malgré eux des attentes différentes envers les garçons et les filles (par exemple propreté des copies et qualités de lectrice pour les filles, justesse des raisonnements pour les garçons). Le fait de devoir maintenir la discipline peut aussi conduire à porter une plus grande attention aux garçons, et à considérer davantage les filles comme un groupe.

Une plus grande compréhension et prise en compte des effets de ces stéréotypes sexués permettra aux enseignants d'agir pour que les élèves, quel que soit leur sexe, ne soient restreints ni dans leurs intérêts pour certains domaines de la connaissance ni dans leur confiance en eux.

V. 6. Mise en œuvre et suivi des dispositions

Textes législatifs à modifier

- Code de l'éducation

Livre VI – L'organisation des enseignements supérieurs

Chapitre premier – Dispositions communes

Article L. 611-1 : suppression des mots « les IUFM et »

Chapitre V – Formation des personnels enseignants et d'éducation

Article L. 625-1 : Formation des personnels enseignants et d'éducation

Livre VII – Les établissements d'enseignement supérieur

Titre II – Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation

Chapitre premier : Missions et organisation des ESPE

Articles L. 721-1 à L. 721-3 du code de l'éducation

Chapitre II : Droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les ESPE

Articles L. 722-1 à L. 722-17

Livre IX – Les personnels

Titre III – Les personnels du second degré

Chapitre II : Les personnels enseignants des lycées et collèges

Article L. 932-3 : les mots « les IUFM » sont remplacés par les mots « une ESPE ».

- Code de la recherche

Livre III

Titre premier – Dispositions générales

Chapitre II : les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche

Article L. 312-1, supprimer les mots « les IUFM »

Titre IV – Les structures de coopération

Chapitre IV : les PRES, les RTRA, les CTRS, les EPCS et les FCS

⁵ Cf. par exemple « Ce que la mixité fait aux élèves », Revue de l'ofce n°114, JUILLET 2010.

Ajout d'un alinéa à l'article L. 344-4

- **Code général des collectivités territoriales**

Article L. 3321-1

Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

- Arrêté fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à l'accréditation des écoles supérieures du professorat et de l'éducation.
- Arrêté portant cadrage national de la formation
- Arrêté définissant les référentiels de compétences des professeurs et conseillers principaux d'éducation
- Arrêtés portant création et accréditation des ESPE
- Arrêté fixant le référentiel « Métiers de l'enseignement et de l'éducation »

V. 7. Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire

Mesures transitoires de la loi

Les ESPE seront créées et accréditées avant le 1^{er} septembre 2013. Jusqu'à cette échéance, les IUFM demeureront régis par les dispositions actuellement en vigueur. De même, les décrets portant création des IUFM au sein des universités demeurent applicables jusqu'à cette date.

Les conseils des écoles sont installés dans le délai de deux mois à compter de la date de création de l'école. Avant l'expiration de ce délai, les conseils siègent valablement sans les représentants des personnels, des personnes participant à des actions de formation organisées par l'école ainsi que celles qui en bénéficient.

Pour la première accréditation, lorsque la durée du contrat liant l'Etat à l'établissement restant à courir est inférieure à un an, l'école est accréditée jusqu'au terme du contrat suivant.

Calendrier de mise en vigueur

Dans l'attente du nouveau dispositif de recrutement et de formation des personnels enseignants et d'éducation, un dispositif transitoire est prévu pour la prochaine session des concours afin de répondre d'emblée à un objectif de professionnalisation progressive du recrutement.

- *Dans ce cadre, est prévue la mise en place de concours exceptionnels pour le recrutement dans les corps de conseillers principaux d'éducation, de professeurs certifiés, de professeurs d'éducation physique et sportive, de professeurs des écoles, de professeurs de lycée professionnel. Ils seront organisés en parallèle de la session de droit commun des concours 2013 dont les lauréats seront nommés fonctionnaires stagiaires à la rentrée 2013.*

- *Le vivier des concours exceptionnels comprend, outre les candidats remplissant les conditions pour s'inscrire aux concours externes de droit commun, ceux inscrits en première année d'études en vue de l'obtention d'un master et ceux remplissant les conditions pour s'inscrire en dernière année d'étude en vue de l'obtention de ce diplôme. Le contenu des épreuves de ces concours est identique à celui des concours externes actuels, dans l'attente de la réforme.*
- *Ce dispositif transitoire offrira la possibilité pour les candidats admissibles à ces concours exceptionnels qui le souhaitent de bénéficier d'une expérience professionnelle dans des activités d'enseignement ou d'éducation. La possibilité leur sera en effet offerte dans ce cadre d'être recrutés par contrat d'une durée déterminée (rémunération à hauteur de 50% d'un temps complet) d'une année scolaire entre les épreuves d'admissibilité (qui se tiendront en juin 2013) et celles d'admission du concours (qui se tiendront en juin 2014) afin d'exercer, pendant l'année scolaire 2013-2014, des fonctions d'enseignement et d'éducation en parallèle à la préparation du master. Leur service d'enseignement sera limité à un tiers de service d'enseignement titulaire.*

Les candidats ayant satisfait aux épreuves d'admission des concours exceptionnels seront nommés comme fonctionnaires stagiaires à la rentrée 2014.

Un projet de décret en cours de finalisation fixe le cadre réglementaire de ce dispositif transitoire.

VI. Dispositions diverses, transitoires et finales

VI.1. La réorganisation du réseau des GRETA (Article 44)

VI.1.1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

Créés en 1973, les Greta sont des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL) qui sont chargés d'une mission de formation continue (article L. 122-5 du code de l'éducation). Ils mutualisent leurs ressources et compétences pour mettre en œuvre des prestations de formation professionnelle à l'attention des adultes. Les 200 Greta maillant l'ensemble du territoire évoluent dans un marché concurrentiel. Sans personnalité juridique, chaque Greta est adossé à un EPL support.

Des rapports ont souligné l'inadaptation du dispositif de formation continue de l'Education nationale. La situation actuelle des Greta appelle donc des améliorations qui visent à :

- doter les Greta d'une personnalité juridique

L'absence de personnalité juridique des Greta était un handicap majeur. Pour doter les Greta d'une personnalité juridique, la formule du groupement d'intérêt public (GIP) avait été retenue.

- réaffirmer la mission de formation continue de l'éducation nationale

La formation tout au long de la vie fait partie des missions des établissements d'enseignement. L'Education nationale doit contribuer à la cohésion sociale et à la lutte contre les inégalités, les exclusions et le décrochage.

- renforcer le pilotage de la formation continue

Une amélioration de la gouvernance de la formation continue au plan national et académique est nécessaire en vue de lui conférer une lisibilité et une efficacité plus grandes.

Dans ce contexte, la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit portant notamment sur les GIP, a abrogé l'article L. 423-1 du code de l'éducation portant création des Greta et des GIP Formation continue et insertion professionnelle (GIP FCIP). Ces groupements disposaient de deux ans pour se mettre en conformité.

Il en résulte une nécessaire transformation de l'organisation du réseau des Greta qui a conduit le Gouvernement à engager des consultations sur le devenir des Greta et la structure la plus adéquate.

VI.1.2. Objectifs

Les consultations menées par le ministère de l'éducation nationale avec les partenaires sociaux et l'ARF ont montré que si le retour au seul dispositif des GRETA n'était pas une solution viable, la solution de regrouper les anciens GRETA au sein de GIP conduisait à de sérieuses difficultés en termes de gestion des ressources humaines et de présence territoriale du dispositif.

C'est pourquoi, le dispositif proposé consiste à articuler les GRETA et le GIP :

- la remise en place des groupements d'établissements permet de conserver une présence territoriale forte de la formation continue de l'éducation nationale. Ce maillage territorial est indispensable pour répondre aux besoins des différents publics, au plus près des besoins des territoires ;
- les GRETA adhèreront à un GIP académique qui deviendra un interlocuteur unique pour les régions, qui mutualisera des fonctions essentielles à l'efficacité de la formation continue des adultes et qui permettra de renforcer le pilotage du réseau des GRETA au niveau académique. Le projet de recréation des Greta poursuit plusieurs objectifs :
- éviter les inconvénients du GIP relatifs à la situation des personnels contractuels qui ne pourront bénéficier des dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

VI.1.3. Dispositif juridique

L'article 118 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a abrogé l'article L. 423-1 du code de l'éducation portant création des Greta et des GIP FCIP.

L'article 120 de la loi précise que les dispositions abrogées par l'article 118 continuent de régir les groupements jusqu'à leur mise en conformité et pendant une durée de deux ans suivant la promulgation de la loi (17 mai 2013).

L'abrogation de l'article L. 423-1 susmentionné conduit donc à la disparition des Greta dans leur forme actuelle le 18 mai 2013.

Seule une mesure législative peut modifier l'article 120 de la loi du 17 mai 2011.

En conséquence, il est proposé de reconstituer les groupements d'établissements pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue. Parallèlement, le second alinéa de l'article 120 de la loi du 17 mai 2011 est supprimé.

VI.1.4. Impact de la disposition envisagée

La mise en place de cette nouvelle organisation doit permettre de consolider l'activité de formation continue des établissements scolaires en conservant leur lien privilégié avec les territoires et en recherchant la plus grande efficience possible à travers l'adhésion à un groupement d'intérêt public des GRETA.

La situation des personnels restera inchangée. L'Education nationale continuera ainsi à assurer sa mission de formation continue des adultes à travers son réseau de groupements d'EPLE.

VI.2 Suppression des compétences contentieuses et disciplinaires des conseils académiques de l'éducation nationale et des compétences d'appel sur leurs décisions exercées par le Conseil supérieur de l'éducation (Article 56)

VI.2.1. Etat du droit

En vertu de l'article L. 234-3 du code de l'éducation, les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) disposent, outre leurs attributions consultatives définies au niveau réglementaire par les articles R. 234-9 et suivants du même code, de compétences contentieuses et disciplinaires.

1) Les compétences disciplinaires sont prévues par les 1°, 2° et 3° de l'article L. 234-3 du code de l'éducation.

- Les CAEN peuvent prononcer des sanctions à l'encontre des personnes attachées à l'enseignement ou à la surveillance des établissements d'enseignement privés du premier et du second degré (article L. 914-6 du code de l'éducation)⁶.
- Les CAEN sont également compétents pour sanctionner les manquements aux dispositions, posées au niveau réglementaire par les articles R. 131-2 à R. 131-9 du même code, relatives au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires⁷.
- Enfin, la troisième catégorie de compétences proprement disciplinaires octroyées par le législateur aux CAEN concerne les membres de l'enseignement privé à distance. L'article L. 444-9 du code de l'éducation confère au CAEN compétence pour statuer disciplinairement sur les faits dont il est saisi par le recteur à la suite d'une inspection et pour prononcer, le cas échéant, pour une durée inférieure ou égale à un an, l'interdiction de diriger et d'enseigner ainsi que la fermeture de l'établissement.

2) Les CAEN disposent également de compétences en matière de police administrative, prévues par le 4° de l'article L. 234-3 du code de l'éducation, qui s'apparentent davantage à des compétences juridictionnelles au sens strict. Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degrés ainsi que les établissements d'enseignement technique privés sont soumis à un régime de déclaration préalable défini aux articles L. 441-1 et suivants du même code. Ce sont les autorités administratives (selon les cas, le maire, le directeur académique des services de l'éducation nationale, le recteur, le préfet ou le procureur de la République) qui sont destinataires de cette déclaration, auxquelles il revient de s'opposer, le

⁶ Les motifs justifiant une saisine de la formation contentieuse et disciplinaire du CAEN par l'autorité académique sont limitativement énumérées par l'article L. 914-6 : la faute grave dans l'exercice des fonctions, l'inconduite ou l'immoralité, un enseignement dispensé contraire à la morale et aux lois. La décision prise par le CAEN peut aller jusqu'à l'interdiction d'enseigner à titre définitif

⁷ L'enseignant ou le directeur d'un établissement d'enseignement privé qui, en dépit d'un avertissement écrit du directeur académique des services de l'éducation nationale, ne s'est pas conformé à ces dispositions, peut être déféré devant la formation contentieuse et disciplinaire du CAEN et faire l'objet d'une sanction qui peut aller, en cas de récidive, jusqu'à l'interdiction d'exercer sa profession

cas échéant, à l'ouverture de l'établissement. La formation contentieuse et disciplinaire du CAEN est saisie de la décision d'opposition qu'elle peut confirmer ou infirmer⁸.

Lorsqu'ils font usage des compétences prévues à l'article L. 234-3 du code de l'éducation, les CAEN siègent dans la formation prévue par l'article L. 234-2 du même code. Cette formation est également compétente pour donner son avis dans les quatre cas mentionnés à l'article L. 234-6.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) est quant à lui compétent, en vertu du 1^o de l'article L. 231-6 du code de l'éducation, pour se prononcer en appel sur les recours formés contre les décisions des CAEN prises en application de l'article L. 234-3 susmentionné.

En outre, les compétences juridictionnelles de la CTI concernées par le projet d'article 56 sont celles relatives à l'autorisation des écoles techniques privées à délivrer des titres d'ingénieurs et au retrait de ces autorisations (articles L. L. 642-4 et L. 642-6 du code de l'éducation).

VI.2.2. Diagnostic des difficultés à résoudre et nécessité de légiférer

- 1) L'existence d'une procédure contentieuse et disciplinaire devant le CAEN ne revêt, sur le plan juridique, aucune nécessité. L'idée qui a présidé à la création de telles instances spécifiques consistait à estimer opportun de mettre en œuvre, de façon générale, un régime de responsabilité disciplinaire dérogatoire au droit commun pour les enseignants. Cependant, les compétences disciplinaires et juridictionnelles de ce type de juridictions spécialisées se sont progressivement réduites. Elles l'ont été de manière substantielle en particulier lorsque les décrets du 4 juillet 1972 ont sorti de leur champ des enseignants des établissements publics, depuis lors soumis au droit commun de la fonction publique..
- 2) Outre que la procédure actuelle paraît relativement datée, elle présente de surcroît l'inconvénient d'être une source évidente de complexité.

Il n'est en effet pas toujours évident pour les intéressés de savoir quelle est l'autorité compétente, surtout lorsque, comme c'est le cas dans le domaine de l'éducation, il existe une pluralité d'instances spécifiques, qui exercent des compétences très proches de celles qu'exercent les autorités administratives en matière disciplinaire ou les juridictions de droit commun en matière de contrôle de légalité des actes. Or, c'est bien à la première catégorie que se rattachent les compétences déclinées aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 234-3 susmentionné et, en substance, à la seconde que se rattachent celles qui font l'objet du 4^o de ce même article.

De façon plus générale, le partage des compétences entre différentes autorités, associé au fait que les contours des compétences des unes et des autres ne sont souvent pas facilement lisibles pour les intéressés, peut avoir pour conséquence d'obliger les membres des instances spécialisées à se réunir pour se borner à prendre acte du fait qu'elles ont été saisies à tort d'une question dont elles n'étaient pas compétentes pour connaître. Ce fut le cas en 2006

⁸ Les motifs susceptibles de fonder une décision d'opposition sont limitativement énoncés par la loi : ils tiennent principalement à des considérations d'ordre public, entendues au sens large, les textes mentionnant l'hygiène et les bonnes mœurs. En outre, pour les établissements d'enseignement technique, l'opposition peut être fondée sur le fait qu'il résulterait des programmes de l'enseignement dispensé que l'établissement n'a en réalité pas le caractère d'un établissement d'enseignement technique.

lorsque le CAEN de Lyon eut à statuer sur l'opposition à l'ouverture du collège-lycée Al Kindi à Décines. Le CSE, saisi en appel de la décision du CAEN, a estimé que l'instance juridictionnelle spécialisée n'était pas compétente pour connaître du motif d'opposition retenu – à savoir le fait que l'auteur de la déclaration préalable n'était pas la personne qui devait assurer la responsabilité effective de la direction de l'établissement – les dispositions de l'article L. 441-7 du même code devant être interprétées strictement et ne reconnaissant la compétence des CAEN que pour une opposition fondée sur des motifs tirés de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène (CSE, 8 novembre 2006, BOEN n° 1 du 4 janvier 2007). Le cas du lycée Al Kindi illustre la complexité du partage des rôles entre le CAEN, compétent pour le jugement des oppositions fondées sur l'hygiène et les bonnes mœurs, et la juridiction administrative de droit commun qui semble compétente pour connaître des litiges relatifs au caractère complet et régulier de la déclaration.

3) Enfin, même si la procédure suivie devant ce type d'instance vise à respecter au mieux les garanties qui s'attachent aux droits de nature civile qui sont en jeu, il existe néanmoins un risque accru de difficultés face aux exigences posées par le droit européen.

A cet égard, on ne peut manquer d'observer que le double rôle qu'est appelé à jouer, dans certaines hypothèses, le recteur, qui est à la fois l'autorité de saisine de la formation contentieuse et disciplinaire du CAEN et son président, n'est pas sans poser quelques difficultés.

On peut en effet s'interroger, eu égard au renforcement des exigences posées en la matière par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), sur le fondement de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur cette répartition des compétences⁹.

Au niveau des apparences, force est de constater que l'on pourrait considérer, dans les cas où le recteur engage les poursuites ou s'oppose à l'ouverture d'un établissement d'enseignement privé, qu'il peut y avoir une sorte de « préjugement » de l'affaire.

Par ailleurs, ministère de l'éducation nationale, à l'instar des autres départements ministériels, a initié depuis quelques années un mouvement tendant à supprimer les juridictions administratives spécialisées relevant de son domaine de compétences, en transformant les procédures juridictionnelles devant des commissions spécialisées en procédures administratives, et en les soumettant au contrôle de droit commun de la juridiction administrative.

⁹ Par un arrêt du 11 septembre 2009, Dubus S.A. contre France (n° 5242/04), la CEDH a durci ses exigences dans le domaine très proche de l'auto-saisine des instances disciplinaires de type juridictionnel. Depuis cet arrêt, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont infléchi leur jurisprudence dans le sens d'une plus grande exigence. Ainsi, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire au principe d'impartialité la possibilité pour le juge des enfants de renvoyer un mineur devant le tribunal pour enfants et de présider cette juridiction de jugement (décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011). De même, dans une décision récente du 22 décembre 2011, n° 323612, le Conseil d'Etat a jugé que la circonstance que les mêmes personnes se prononcent sur la décision de poursuivre, d'une part, et sur la sanction, d'autre part, est de nature à faire naître un doute sérieux sur l'impartialité de cette autorité.

A titre d'exemple, on peut citer la suppression des commissions spéciales de la taxe d'apprentissage par l'article 26 de l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités, ou la suppression des compétences juridictionnelles du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche en matière de fraude au baccalauréat par le décret n° 2012-640 du 3 mai 2012 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux candidats au baccalauréat.

VI.2.3 Dispositif prévu par le projet de loi

Dans le prolongement de ce mouvement, il est proposé, à l'article 56 du projet de loi, d'habiliter le gouvernement à supprimer, par voie d'ordonnance, les compétences juridictionnelles du conseil supérieur de l'éducation (CSE) prévues à la section II du chapitre I du titre III du livre deuxième du code de l'éducation et, par voie de conséquence, celles des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) et de la commission des titres d'ingénieurs (CTI) prévues respectivement à l'article L. 234-3 et aux articles L. 642-4 et L. 642-6 du même code, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le CSE.

Compte tenu de la présentation actuelle des dispositions relatives au CSE, aux CAEN et à la CTI et de la technicité de la réforme, il est prévu le recours à une habilitation législative pour autoriser le Gouvernement à prendre ces mesures par voie d'ordonnance. Le Gouvernement disposera d'un an pour prendre cette ordonnance.

VI.3 Application aux établissements d'enseignement privés sous contrat (article 45)

L'article 45 modifie l'article L. 442-20 du code de l'éducation, qui dresse la liste des articles du code applicables aux établissements d'enseignement privé sous contrat. Il s'agit de prendre en compte les créations, abrogations ou modifications d'articles prévues par le projet de loi.

VII. Consultations

VII.1 Consultations obligatoires

VII.1.1 Conseil économique, social et environnemental (CESE)

En application de l'[article 70](#) de la Constitution¹⁰, tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental doit être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental. Il en est ainsi dès lors qu'une disposition d'un projet de loi de

¹⁰ L'article 70 de la Constitution dans sa version issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 prévoit que : « Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

programmation fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs à l'action de l'Etat en la matière (CC, [n° 2005-512 DC](#) du 21 avril 2005).

L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoit également que : « *Le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration* ».

Avis du CESE dans sa séance du 16 janvier 2013 : favorable

VII.1.2 Conseil supérieur de l'éducation (CSE)

L'article L. 231-1 (1^{er} alinéa) du code de l'éducation dispose que le CSE « *est obligatoirement consulté et peut donner son avis sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé* ». Son 2^{ème} alinéa ajoute qu'il « *donne des avis sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation* ». Même si le texte ne le prévoit pas expressément (le code de l'éducation parle de « questions » ou « d'objectifs »), on peut inférer de cette rédaction que les projets de loi relatifs à l'enseignement ou à l'éducation devraient lui être soumis.

Par ailleurs, l'article R. 231-1 du même code précise que cette instance rend un avis « *1° Sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation ; 2° Sur les règlements relatifs aux programmes, aux examens, à la délivrance des diplômes et à la scolarité ; 3° Sur les questions intéressant les établissements privés d'enseignement primaire, secondaire et technique ; 4° Sur les questions d'ordre statutaire intéressant les personnels des établissements d'enseignement privés sous contrat ; 5° Sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation, quel que soit le département ministériel intéressé ; 6° Sur toutes questions dont il est saisi par le ministre chargé de l'éducation* ».

La grande majorité des dispositions du projet de loi peut être regardée comme portant sur des « *questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation* » au sens de l'article L. 231-1 du code de l'éducation et comme relevant des domaines mentionnés aux 1[°] et 5[°] de l'article R. 231-1 du même code.

Par ailleurs, les lois de programmation, telles qu'elles sont décrites à l'article 34 alinéa 20 de la Constitution, ont pour but de « *détermin[er] les objectifs de l'action de l'Etat* ». Dans ces conditions, le CSE paraît devoir être consulté sur tout projet de loi de programmation.

Le CSE doit donc être saisi du projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Avis du CSE dans sa séance du 14 décembre 2012 : favorable

VII.1.3 CNESER

L'article L. 232-1 du code de l'éducation comporte les dispositions suivantes : « *Il [le CNESER] est obligatoirement consulté sur :*

1° La politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion des formations supérieures dépendant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;

2° Les orientations générales des contrats d'établissements pluriannuels prévus à l'article L. 711-1 ;

3° La répartition des dotations d'équipement et de fonctionnement entre les différents établissements. (...)

Il peut être enfin saisi de toutes questions à l'initiative du ministre chargé de l'enseignement supérieur. (...) »

Au vu des dispositions du 1°, il apparaît que le CNESER doit être obligatoirement consulté sur :

- l'article 41 qui fixe les missions des ESPE en précisant notamment que « Les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale arrêtent le cadre national des formations liées aux métiers du professorat du premier et du second degré et de l'éducation » ;

- l'article 42 qui crée les ESPE en prévoyant notamment que les écoles sont accréditées par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale, après avis du CNESER, que les modalités d'accréditation sont définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale et que l'accréditation habilite l'EPSCP ou l'EPCS ou les établissements d'enseignement supérieur partenaires à délivrer le diplôme national de master dans les domaines des métiers de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale, d'une part, et qui définit les missions des ESPE, d'autre part.

En outre, il apparaît aussi que le CNESER doit être obligatoirement consulté, au vu des dispositions du 3°, sur l'article 42, qui prévoit notamment que les ministres compétents peuvent affecter directement à l'ESPE des crédits et des emplois attribués à l'établissement

Avis du CNESER dans sa séance du 8 janvier 2013 : défavorable

VII.1.4 Les comités techniques ministériels de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques (CT) dans les administrations et les établissements publics de l'État dispose que les CT « *sont consultés* » sur « *les questions et projets de textes relatifs 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ; 2° A la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ; 3° Aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ; 4° Aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels ; 5° Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ; 6° A la formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles ; 7° A l'insertion professionnelle ; 8° A l'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations ; 9° A l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail n'est placé auprès d'eux* ».

Aux termes de l'article 36 du même texte, le comité technique ministériel (CTM) est compétent pour : « *l'organisation du ministère ou l'ensemble des services centraux, des services à compétence nationale ou des services déconcentrés du département ministériel* » mais aussi, de façon exclusive « *pour toutes les questions relatives à l'élaboration ou la modification des statuts particuliers des corps relevant du ministre ainsi que pour les règles d'échelonnement indiciaire applicables à ces corps. Il est également seul compétent pour l'examen des statuts d'emploi du département ministériel* ».

Les articles 41 et 42 du projet de loi instituent les écoles supérieures du professorat et de l'éducation, chargées de la formation initiale et continue des enseignants et des personnels d'éducation. Ces écoles participent également à la formation initiale et continue des personnels enseignants-chercheurs et enseignants de l'enseignement supérieur.

L'article 45 prévoit quant à lui que les enseignants bénéficient tout au long de leur carrière d'une formation continue.

Ces dispositions ont trait à la formation et au développement des compétences et des qualifications professionnelles des enseignants et des personnels d'éducation, au sens du 6° de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, et imposent par conséquent la saisine pour avis du comité technique ministériel de l'éducation nationale et du comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche.

D'autres dispositions du projet de loi peuvent être regardées comme relatives à l'organisation et au fonctionnement des services centraux et déconcentrés de l'éducation nationale au sens de l'article 34 du décret du 15 février 2011 et justifient à ce titre la consultation du CT du MEN : abrogation du Haut conseil de l'éducation (HCE) et création du Conseil national d'évaluation du système éducatif, création du Conseil supérieur des programmes, suppression des compétences contentieuses et disciplinaires des conseils académiques de l'éducation nationale et des compétences d'appel sur leurs décisions exercées par le Conseil supérieur de l'éducation

Le projet de loi doit donc être soumis à la consultation du CT ministériel de l'éducation nationale et du CT ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Avis du CTMEN dans sa séance du 20 décembre 2012 : favorable

Avis du CTMESR dans sa séance du 9 janvier 2013 : défavorable

VII.2 Consultation facultatives

VII.2.1 Comité des finances locales/Commission consultative d'évaluation des normes

La consultation par le Gouvernement du comité des finances locales prévu à l'article L. 1211-1 du code général des collectivités territoriales est facultative s'agissant des projets de loi « à caractère financier concernant les collectivités locales » (article L. 1211-3 du CGCT). La consultation de cette instance n'a de caractère obligatoire que pour les décrets à caractère financier concernant les collectivités territoriales.

Il en est de même s'agissant de la commission consultative d'évaluation des normes instituée au sein du comité des finances locales, pour les projets de loi « concernant les collectivités territoriales » (article L. 1211-4-2 du CGCT). La consultation de cette instance n'a de caractère obligatoire que pour les mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Ainsi, juridiquement, les dispositions du projet de loi ne nécessitent pas formellement ni l'avis du comité des finances locales, ni celui de la commission consultative d'évaluation des normes.

Cependant, compte tenu des dispositions des articles 13 à 16, 38, 39 et 41 du projet de loi qui concernent les missions des collectivités territoriales et leurs rapports avec l'Etat, ainsi que leur représentation au sein de diverses instances, il paraît utile de les soumettre à la commission consultative d'évaluation des normes.

Avis de la CCEN dans sa séance du 10 janvier 2013 : favorable

VII.2.2 Haut conseil de l'éducation (HCE)

Il est rappelé que l'article 18 du projet de loi, dans son II, abroge le Haut conseil de l'éducation.

En tout état de cause, les dispositions du projet de loi ne sont pas au nombre de celles qui nécessitaient un avis obligatoire du HCE.

Il résulte en effet des dispositions combinées de l'article L. 230-2 et de l'article D. 230-4 du code de l'éducation que la consultation du HCE n'est obligatoire que s'agissant de la définition du socle commun. Hormis ce cas, le HCE ne donne son avis qu'à la demande du ministre chargé de l'éducation nationale. Or, l'article 6 du projet de loi renvoie à un décret le soin de définir le socle.

L'article L. 230-2 du code de l'éducation dispose en effet que le HCE « émet un avis et peut formuler des propositions à la demande du ministre chargé de l'éducation nationale sur les questions relatives à la pédagogie, aux programmes, aux modes d'évaluation des connaissances des élèves, à l'organisation et aux résultats du système éducatif et à la formation des enseignants ».

Par ailleurs, l'article D. 230-4 du même code précise que « Outre les questions dont il est saisi au titre de l'article L. 230-2, le Haut Conseil de l'éducation donne un avis sur la définition du socle commun de connaissances et de compétences ainsi que sur le cahier des charges de la formation dispensée dans les instituts universitaires de formation des maîtres ».

Cependant, même si l'avis du HCE n'est pas obligatoire, il sera tout de même consulté compte tenu de l'ampleur des réformes proposées qui concernent tant la pédagogie, que la formation des enseignants et le système éducatif dans son ensemble.

Avis du HCE rendu le 10 janvier 2013 : favorable

VII.2.3 Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Aux termes de l'article L. 232-1 du code de justice administrative (CJA) : « *Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel exerce seul, à l'égard des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les attributions conférées par les articles 14 et 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques et à la commission spéciale chargée de donner un avis sur le tour extérieur, le détachement, l'intégration après détachement et le recrutement complémentaire. Il connaît de toute question relative au statut particulier du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel./En outre, il émet des propositions sur les nominations, détachements et intégrations prévus aux articles L. 233-3, L. 233-4 et L. 233-5*

Les articles 47 et 48 du projet de loi suppriment les compétences contentieuses des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) prévues par l'article L. 234-3 du code de l'éducation, ainsi que, par voie de conséquence, les compétences d'appel du CSE sur leurs décisions. Les décisions d'opposition à l'ouverture des établissements privés pourront donc être directement contestées devant les juridictions administratives de droit commun. Si ces dispositions sont susceptibles d'accroître la charge des tribunaux administratifs (TA) et cours administratives d'appel (CAA), les résultats de l'étude préalable menée par le ministère font apparaître que les dispositions des articles 47 et 48 n'auront pas un impact substantiel sur l'activité des TA et CAA, puisque moins de 10 décisions ont été rendues par les CAEN ces 4 dernières années.

A priori, les dispositions des articles 47 et 48 ne rentrent pas dans le champ de celles qui doivent être soumises au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en vertu de l'article L. 232-1 du CJA.

Cependant, même si la modification textuelle aura un impact limité sur l'activité des TA et CAA, il paraît souhaitable que cette instance soit consultée.

Avis du CSTA dans sa séance du 11 décembre 2012 : favorable

VII.2.4 Assemblée de Corse

Aux termes du V de l'article L. 4422-16 du CGCT : « *L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse* ».

Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2011 relative au respect des compétences de la collectivité territoriale de Corse concernant le processus législatif et réglementaire prévoit que : « Certains textes, qui se présentent comme des textes d'application générale, peuvent néanmoins produire des effets particuliers en Corse s'ils interviennent dans un domaine déjà régi par des textes spécifiques à la Corse. Je souhaite que l'assemblée de Corse soit consultée sur les dispositions de cet ordre afin qu'elle puisse faire connaître son avis sur l'articulation du texte général avec les règles particulières à la Corse. Je vous demande en particulier d'accorder la plus grande vigilance aux projets susceptibles d'avoir des

conséquences dans des domaines où la collectivité territoriale de Corse détient des attributions différentes de celles des régions, par exemple en matière d'environnement, d'aménagement, de sport, de culture ou d'éducation ».

Si le projet de loi ne comporte pas de disposition spécifique à la Corse au sens de l'article L. 4422-16 du CGCT – il n'est prévu que de mentionner « la région ou la CT de Corse », ou « le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de Corse » ce qui ne justifie pas, selon le guide de légitimité, une saisine de l'Assemblée de Corse – il intervient dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle régis pour partie par des règles spéciales à la Corse (articles L. 4424-1 et suivants et L. 4424-34 du CGCT).

Aussi paraît-il souhaitable, eu égard aux termes de la circulaire du 23 juin 2011, de le soumettre à l'Assemblée de Corse afin qu'elle puisse faire connaître son avis sur l'articulation du texte général avec les règles particulières à la Corse.

L'Assemblée de Corse a été saisie en urgence le 20 décembre 2012, son avis est réputé donné depuis le 4 janvier 2013.

VII.2.5 Conseil général de Mayotte

L'article 52 du projet de loi concerne le département de Mayotte.

Le guide de légitimité indique, s'agissant des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution que :

" Les conseils généraux et régionaux doivent être consultés sur les dispositions qui tendent à rapprocher les dispositions en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer et le Département de Mayotte et celles de la métropole mais laissent subsister des différences (avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État, 13 novembre 1985 ; avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 30 avril 1997). Seule l'unification pure et simple des deux régimes dispense le Gouvernement de cette consultation.

La consultation est ainsi obligatoire lorsque le texte prévoit une mesure économique, sociale ou financière particulière ou édictée dans des termes particuliers pour ces régions et départements. Cette obligation s'étend aux dispositions particulières ayant trait à l'organisation des services de l'État (avis de la section des travaux publics du 18 décembre 1984 et de la section de l'intérieur des 23 mars 1993 et des 20 et 27 avril 2004). La consultation ne s'impose en revanche pas lorsque les modifications apportées sont de pure forme et constituent une simple grille de lecture des dispositions applicables en métropole. »

Même si les termes utilisés dans les articles L. 3444-4 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas absolument identiques¹¹, il n'apparaît pas que le législateur

¹¹ L'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que:

« Les conseils généraux des départements d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements ».

ait entendu modifier la portée de l'obligation de consultation qui résultait du décret du 26 avril 1960, à la différence près que celle-ci est étendue aux régions d'outre-mer et inclut désormais les projets d'ordonnance.

C'est pourquoi l'interprétation du conseil d'Etat des anciennes dispositions demeure donc d'actualité.

Le Conseil d'Etat avait estimé que le décret du 26 avril 1960 n'obligeait pas le Gouvernement à soumettre préalablement aux conseils généraux des départements d'outre-mer les décrets appliquant dans les départements les mêmes règles que dans les départements de la métropole (CE, 27 octobre 1965, sieur Lallemand, n° 63226 ; CE, 29 décembre 1995, assemblée des présidents de conseils généraux et autres, n° 142391).

En revanche, les conseils généraux et régionaux doivent être consultés sur les dispositions qui tendent à rapprocher les dispositions en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer et le Département de Mayotte et celles de la métropole mais laissent subsister des différences (avis de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, 13 novembre 1985 ; avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 30 avril 1997). Seule l'unification pure et simple des deux régimes dispense le Gouvernement de cette consultation.

La consultation est ainsi obligatoire lorsque le texte prévoit une mesure économique, sociale ou financière particulière ou édictée dans des termes particuliers pour ces régions et départements. Cette obligation s'étend aux dispositions particulières ayant trait à l'organisation des services de l'Etat (avis de la section des travaux publics du 18 décembre 1984 et de la section de l'intérieur des 23 mars 1993 et des 20 et 27 avril 2004). La consultation ne s'impose en revanche pas lorsque les modifications apportées sont de pure forme et constituent une simple grille de lecture des dispositions applicables en métropole."

Il en résulte qu'il n'est pas obligatoire de soumettre le projet de loi pour avis au conseil général de Mayotte qui devra, en revanche, être obligatoirement consulté lorsque le projet d'ordonnance portant mesures d'extension et d'adaptation à Mayotte lui sera présenté.

Dès lors, le conseil général de Mayotte ne sera pas consulté.

L'avis des conseils généraux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'Etat d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat».

L'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales prévoit :

« Les conseils régionaux des régions d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces régions.

L'avis des conseils régionaux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'Etat d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine ; ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat ».

VII.2.6 Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) « est consulté pour avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret relatifs à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue. Il est également consulté pour avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret relatifs à la formation initiale dès lors que ceux-ci concernent l'organisation des enseignements scolaires et supérieurs propres aux formations professionnelles» (article R. 6123-1-2 du code du travail).

L'article 46 du projet de loi prévoit la recréation des groupements d'établissements (Greta), qui ont une mission de formation continue. Par ailleurs, l'article 33 a trait à l'apprentissage et un article du projet de loi est relatif à la carte des formations professionnelles initiales.

Dès lors, le CNFPTLV paraît devoir être consulté.

Avis du CNFPTLV dans sa séance du 11 janvier 2013 : favorable

VII.2.7 Le Conseil national de l'emploi (CNE) :

Le Conseil national de l'emploi (CNE) émet un avis, en application de l'article L. 5112-1 du code du travail, « sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi ». L'article R. 5112-1 du même code ne précise pas davantage l'étendue de ce champ d'application.

Le projet de loi de refondation de l'école n'a pas trait directement à l'emploi. Si l'article 33 du projet de loi concerne les formations en alternance et l'annexe au projet mentionne qu'il est « programmé la création de 60 000 emplois dans l'enseignement sur la durée de la législature », ces dispositions ne paraissent pas de nature à justifier la saisine du CNE.

Dès lors, il ne sera pas procédé à une saisine du CNE.

VII.2.8 Le conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) :

Le premier alinéa de l'article L. 814-2 du code rural prévoit que le conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) « donne obligatoirement son avis sur tout avant-projet de loi ou de décret concernant l'enseignement agricole ».

Le projet de loi ne prévoit pas de disposition spécifique à l'enseignement agricole, mais indique dans son article 1^{er} que 1000 emplois seront créés au ministère de l'agriculture sur les 60 000 emplois programmés sur la durée de la législature. Le CNEA a donc été consulté..

Avis du CNEA dans sa séance du 9 janvier 2013 : favorable

VII.2.9 Le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) :

L'article L. 238-2 du code de l'éducation prévoit que le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) « est consulté notamment sur les questions relatives aux missions des établissements publics assurant des formations supérieures relevant du ministre de l'agriculture et sur la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion de ces formations. (...) Le Conseil national de l'enseignement agricole reste informé et consulté sur les grandes orientations de l'enseignement supérieur dépendant du ministre de l'agriculture ».

Là encore, aucune disposition spécifique aux formations supérieures relevant du ministère de l'agriculture n'étant prévue dans le projet de loi, **il ne paraît pas nécessaire de consulter le CNESERAAV.**

VII.2.10 Le haut conseil de l'éducation artistique et culturelle :

L'article D. 312-7 du code de l'éducation prévoit que le Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle est tenu informé des projets de loi et de décret relatifs à l'éducation artistique et culturelle.

Compte tenu des dispositions de l'article 6 du projet de loi, ce dernier a été transmis à ce Haut conseil par courrier en date du 7 janvier 2013.

VIII. Dispositions transversales

VIII.1. Le conseil national de l'évaluation du système éducatif (article 21)

VIII.1.1. Diagnostic

Le décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont la dernière modification date du 20 juillet 2010, définit l'organisation et les missions de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), chargée de concevoir et de mettre en œuvre, à la demande des autres directions du ministère, un programme d'évaluations, d'enquêtes et d'études sur tous les aspects du système éducatif et de recherche. Elle assure, par sa fonction d'expertise et de conseil, la cohérence de la mesure de la performance aux niveaux national et territorial. Elle calcule les indicateurs de performance que les directions et les services déconcentrés mettent en œuvre dans les programmes budgétaires. Elle est associée à la conception des systèmes d'information et de gestion nécessaires à ce calcul.

A la demande des autres directions, elle conçoit et met à disposition les outils d'aide à l'évaluation, à la mesure de la performance, au pilotage et à la décision. Elle participe aux projets européens ou internationaux destinés à comparer les performances et les modes de fonctionnement des différents systèmes éducatifs et de recherche.

Cependant, le besoin est avéré de disposer, en plus d'une direction d'administration centrale, interne au ministère, œuvrant pour l'accompagnement de la politique éducative gouvernementale, d'une instance plus ouverte.

VIII.1.2. Objectifs

Il s'agit de créer une instance où siégeront des élus, des membres du conseil économique, sociale et environnemental (CESE) et des experts du système éducatif. Ce conseil sera chargé d'évaluer l'organisation et les résultats de l'enseignement scolaire.

VIII.1.3. Options possibles et nécessité de légiférer

Le recours à la voie législative est justifié par l'importance que le gouvernement entend donner à l'instauration de cette nouvelle instance. Le conseil national de l'évaluation du système éducatif disposera en effet de plusieurs missions : réaliser ou faire réaliser les évaluations ; se prononcer sur les méthodologies et les outils des évaluations conduites par le ministère de l'éducation nationale ; donner un avis sur les résultats des évaluations du système éducatif conduites dans le cadre de programmes de coopération européens ou internationaux.

VIII.1.4. Dispositif juridique

Il est prévu d'insérer au Titre IV du livre II du code de l'éducation un chapitre Ier bis fixant les missions et la composition du Conseil national d'évaluation du système éducatif.

Ce conseil a vocation à donner un avis sur les résultats de l'évaluation du système éducatif conduite dans le cadre de programmes de coopération européens ou internationaux.

Il est donc complémentaire avec les activités de la DEPP, qui reste l'opérateur des consortiums européens et/ou internationaux qui conduisent les dispositifs d'évaluation (PIRLS, PISA, SurveyLang, Trends in International Mathematics and Science (TIMMS), Teaching And Learning International Survey (TALIS),etc).

VIII.1.5. Impact de la disposition envisagée

Impact pédagogique

L'activité portée par le conseil national d'évaluation du système éducatif contribuera à renforcer et objectiver l'évaluation de l'école. En ce sens, on peut, à terme, en attendre un impact sur l'efficacité du système éducatif par une meilleure appréciation des points forts et des points faibles du système éducatif.

De plus, par l'autorité morale que représentera ce conseil, on peut en attendre une marge de manœuvre accrue de l'administration dans son activité ordinaire d'évaluation du système éducatif pour la construction, la mise en œuvre et l'usage de dispositifs d'évaluation des acquis des élèves à différents niveaux (cycles) de leur formation.

Impact budgétaire

La création du conseil national d'évaluation du système éducatif entraînera des coûts qui ont vocation à être financés par redéploiement des économies générées par la suppression du haut conseil à l'éducation.

Actuellement, les crédits destinés au HCE représentent un montant de 0,5 M€ pour financer les dépenses de masse salariale et de fonctionnement courant du conseil, auxquelles s'ajoutent des dépenses liées aux rémunérations des chargés de mission mobilisés par le HCE.

Par ailleurs, une partie des études qui découleront des recommandations du conseil national pourra être réalisée par les services de la DEPP.

VIII. 2. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République comporte plusieurs dispositions qui tendent à réduire les inégalités sous toutes leurs formes dans le système éducatif, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes ou plus précisément, à l'âge scolaire, entre les filles et les garçons. La question de l'égalité des chances englobe celles de l'égalité des sexes et de la mixité dans l'orientation, ce qui justifie une prise en compte de ces principes dans les objectifs centraux de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Actuellement, l'article L. 121-1 du code de l'éducation dans sa version issue de la loi d'orientation n° 2005-380 du 23 avril 2005 se contente de mentionner la mixité et l'égalité comme un principe et une valeur à « favoriser », « notamment en matière d'orientation », ce qui réduit considérablement la portée de ces deux notions.

Or, de nombreux travaux issus de la littérature scientifique, des études et des rapports internationaux font état de l'importance du genre dans la scolarité. L'échec scolaire plus fréquent des garçons, ainsi que les moindres ambitions scolaires et professionnelles des filles sont fréquemment évoqués. L'une des causes avancées tient à la gestion de la mixité, aux interactions en classe, aux évaluations, aux sanctions et aux décisions d'orientation qui seraient fondées, souvent inconsciemment, sur des critères liés au sexe de l'élève.

Pour toutes ces raisons, le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, véritable enjeu de réussite scolaire et professionnelle et qui se décline en trois volets principaux (prévention des violences, orientation et mixité des filières, déconstruction des stéréotypes) constitue une exigence éducative qui figure au cœur de la refondation de l'école (voir le projet de modification de l'article L. 111-1 du code de l'éducation). Cette exigence est d'abord nécessaire à une orientation mieux équilibrée, conforme aux choix et aux talents de chacun, fille et garçon, en dehors de toute assignation sociale ou de sexe et de toute représentation stéréotypée des attitudes et des métiers. Elle est ensuite la garantie d'un apprentissage précoce du respect entre les élèves et le meilleur rempart contre les violences, notamment sexistes et sexuelles (modification de l'article L. 311-4). Elle est enfin le moyen, sur le long terme, d'une critique en profondeur de représentations figées productrices de discriminations et d'une évolution des mentalités au sein de la société. Comme indiqué dans le plan interministériel du 30 novembre 2012, la lutte contre les stéréotypes de genre à l'école est un levier majeur pour permettre le recul du sexisme et des inégalités d'habitude.

Le projet de loi s'inscrit dans la continuité de l'ensemble des dispositifs mis en place sur ces questions : réflexion menée sur le futur programme d'enseignement moral et civique, convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif, programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, et enfin plan interministériel « Une troisième génération des droits des femmes : vers une société de l'égalité réelle » du 30 novembre 2012.

Ces dispositions traduisent la forte volonté conjointe des ministères de l'Education Nationale et des Droits des Femmes de faire de l'égalité effective entre les femmes et les hommes une priorité de l'éducation nationale.

VIII. 3. Impact du projet de loi sur les personnes en situation de handicap

Les dispositifs prévus à l'égard des élèves et des étudiants en situation de handicap ne requièrent pas de modifications substantielles. Les dispositions législatives qui leur sont consacrées au sein du code de l'éducation ont été réunies principalement au sein du chapitre II du titre Ier du livre Ier de la première partie (articles L. 112-1 à L. 112-5 garantissant le principe de la scolarisation de tous les élèves handicapés fondée sur l'analyse de leurs besoins par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH) et du titre V du livre III de la deuxième partie de ce code (articles L. 351-1 à L. 351-3 permettant à l'élève de bénéficier, en tant que de besoin, d'une scolarisation dans un dispositif adapté, un établissement ou service médico-social, ou avec une aide humaine individuelle ou mutualisée).

Ces dispositifs ont été mis en place par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et ne nécessitent pas de nouvelle modification ou d'abrogation.

Il convient notamment de rappeler que, dans sa décision du 8 avril 2009, M. et Mme Laruelle, le Conseil d'Etat a jugé que le droit à l'éducation des enfants handicapés et l'obligation scolaire à laquelle ils sont soumis comme tous les enfants imposent à l'Etat l'obligation de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient un caractère effectif. Certains articles législatifs dont la modification est envisagée par le projet de loi ont un champ d'application qui s'étend à l'ensemble des élèves et qui comprend donc ceux qui sont affectés d'un handicap. Cependant, ces modifications n'ont pas d'incidences directes ou indirectes sur leur situation particulière.

VIII.4. Mesures d'extension et d'adaptation de la loi à l'outre-mer

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République requiert des mesures, soit d'extension, soit d'adaptation de ses dispositions aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'au Département de Mayotte.

Ainsi, le projet de loi aura pour effet d'emporter l'abrogation, la modification ou le remplacement de dispositions législatives présentes dans les codes de l'éducation, de la recherche, de la propriété intellectuelle et du travail mais aussi d'y introduire de nouvelles dispositions.

Or, la complexité de la répartition des compétences entre les collectivités d'outre-mer et l'État et la diversité de leurs domaines d'intervention en matière d'éducation impliquent un examen minutieux de la loi.

En outre, ces mesures ne peuvent être prises qu'en respectant les procédures de consultation préalable prévues par les statuts des collectivités d'outre-mer.

Il apparaît donc souhaitable que les consultations relatives aux mesures d'adaptation à l'outre-mer soient fondées sur un texte stabilisé.

De plus, une autre difficulté a été mise en lumière au cours de la discussion parlementaire qui a abouti à la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. En raison de la difficulté de prendre en compte les évolutions du texte en cours de discussion parlementaire pour les transposer dans les dispositions d'extension et d'adaptation dans les collectivités d'outre-mer, des amendements ont dû être introduits à la version adoptée en commission mixte paritaire.

Il en résulte que donner une habilitation au Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution est la solution la plus appropriée pour prendre les mesures d'extension et d'adaptation de la loi à l'outre-mer.

A cet effet, les articles 58 et 59 du projet de loi prévoient d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les mesures nécessaires à l'extension ou à l'adaptation au Département de Mayotte et à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, et aux îles Wallis et Futuna, , des dispositions de la présente loi.

L'article 58 précise en outre que certains articles du projet de loi ne sont pas applicables au Département de Mayotte, ou, tout au moins, qu'ils ne pourront y être applicables sans une adaptation. Il s'agit des articles, relatifs au code de l'éducation, suivants :

- **Article 5** (accueil des enfants de 2 ans) : le dernier alinéa de l'article L. 113-1, modifié par le projet de loi, est applicable à Mayotte à compter de la rentrée 2014 (article L. 162-2-1). Le maintien et, le cas échéant, les modalités de l'adaptation doivent être à nouveau discutés.

- **Article 15** créant un article L. 214-6-2 relatif à la possibilité pour le président de région d'autoriser l'utilisation des locaux scolaires par les organismes et entreprises de formation non soumis au code de l'éducation.

- Articles 49 à 51, 53, 54 et 57 relatifs aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Il n'y a pas d'université à Mayotte et l'actuel établissement de formation des enseignants est un simple institut de formation des maîtres et non un IUFM.

Il n'est pas nécessaire de modifier les articles de chacun des livres du code qui énumère les articles dont l'application est exclue à Mayotte, puisque les articles ci-dessus du projet de loi ne vise que des articles qui sont déjà dans les articles L. 162-2-1, L. 262-1, L. 492-1, L. 682-2 et L. 772-1.

Le délai pour déposer un projet de loi de ratification devant le Parlement est fixé à six mois à compter de la publication de l'ordonnance. Enfin, au terme de ce processus législatif, il conviendra de procéder aux modifications réglementaires des codes concernés.