

N° 164

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1984.

PROPOSITION DE LOI

d'orientation de l'enseignement public primaire et secondaire.

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre-Christian TAITTINGER, Marcel LUCOTTE,
Jean-Pierre FOURCADE, Michel MIROUDOT, Guy CABANEL
et Jean DELANEAU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Enseignement. — *Collectivités locales · Décentralisation · Education · Enseignants ·
Etablissement public scolaire · Haut comité pour l'éducation.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« La première partie de la politique, c'est l'éducation. La seconde, c'est l'éducation. Et la troisième, c'est l'éducation », écrivait Michelet. Par son histoire, sa culture et ses traditions, notre pays a toujours conféré à l'éducation une importance capitale.

L'avenir de toute nation moderne est conditionné par son système d'éducation, et cela est encore plus vrai pour la France, privée d'énergie et de matières premières, et dont l'avenir ne peut se bâtir que sur le savoir de ses enfants.

Un habitant sur six de notre planète est aujourd'hui directement concerné par une activité liée à l'éducation. En France, le sujet est sensible à l'ensemble de nos concitoyens, tour à tour élèves, étudiants, parents d'élèves, voire enseignants.

Si certains pays — le Japon, par exemple — ont su se doter d'une véritable « arme éducative », au même titre que l'arme alimentaire ou l'arme stratégique, force est de constater qu'en France, notre système éducatif est devenu au fil des années une question réservée aux spécialistes. L'intérêt des enfants et de la nation ont été souvent occultés par des revendications corporatistes et partisans, ainsi que par le caractère politisé et souvent passionnel des décisions touchant à l'école.

Et pourtant, le système français d'éducation n'a pas échappé aux difficultés des grands pays industrialisés. La crise économique que nous traversons depuis 1973 et la montée du chômage qui en est résultée ont révélé au public les inadaptations de l'école. A l'heure actuelle, plus d'un jeune Français sur quatre arrive sur le marché du travail sans formation, voire sans diplôme.

Confusément, et depuis plusieurs années, la population française a le sentiment d'une dégradation progressive, mais profonde, de l'enseignement, de sa qualité, de ses résultats.

Aujourd'hui, l'Etat gère un million d'enseignants ou d'agents, et douze millions d'élèves pour l'ensemble desquels il édicte, décide, ordonne, réglemente. Il forme, nomme, mute et note les premiers,

souvent insuffisamment considérés par leurs concitoyens, isolés dans leur métier, de plus en plus désabusés ; les maîtres sont aujourd'hui en train de perdre foi en leur mission. L'Etat accueille, oriente, récompense ou rejette les seconds, surchargés par un apprentissage désordonné de connaissances encyclopédiques, écartés quelquefois d'un savoir indispensable ; lassés d'apprendre, les élèves pensent pour une bonne part d'entre eux que l'école les prépare mal à leur avenir professionnel.

Ce constat impose une conclusion : les structures du système d'éducation ne sont plus adaptées.

Trop de décisions sont prises au sommet.

Les lois de décentralisation ne semblent pas devoir changer les choses : le transfert des compétences de l'Etat au bénéfice des collectivités locales concerne essentiellement les questions de constructions, de fonctionnement matériel des établissements et de transports scolaires.

Mais l'organisation pédagogique, les programmes, la gestion des personnels continuent de relever de l'Etat.

Ainsi, au moment même où il affirme son intention de décentraliser l'administration générale et de transférer aux collectivités locales une part substantielle des responsabilités que détenait traditionnellement l'Etat, le Gouvernement en exclut l'éducation : celle-ci reste — ou redevient — « nationale », et on continue à faire prévaloir dans le système éducatif des principes contraires à ceux de la décentralisation, en intégrant, en uniformisant, en « nationalisant ».

Il est temps de traiter les problèmes dont souffre l'enseignement public, au lieu d'élever la voix pour dénoncer ce qu'on a appelé les privilèges exorbitants de l'enseignement privé.

Si ces « privilèges » constituaient ce qui fait le succès des établissements d'enseignement privés (souplesse de la carte scolaire, responsabilité des chefs d'établissements, liberté de choix des parents, autonomie, recrutement de l'équipe pédagogique, etc.), pourquoi alors ne pas les étendre tout simplement aux établissements d'enseignement publics ?

Telle est l'inspiration de la présente proposition de loi.

Lorsque dans une situation donnée, il existe des éléments qui fonctionnent bien et d'autres qui, ne bénéficiant pas des mêmes dispositions, fonctionnent moins bien, la solution efficace consiste à donner à l'ensemble des protagonistes les moyens de fonctionner le mieux possible. Non pas à contraindre les premiers à fonctionner moins bien, voire à disparaître.

Toutes les forces de notre démocratie doivent tendre à rendre chacun plus heureux et non pas, sous prétexte d'égalité, à ramener les éléments heureux au niveau de ceux qu'on considère comme « malheureux ».

En matière d'enseignement, plus qu'en tout autre domaine, l'égalité n'implique en aucune façon la médiocrité.

Ainsi, pour le bon fonctionnement de l'enseignement public, il n'est pas interdit de s'inspirer de certaines qualités qui ont fait leurs preuves dans l'enseignement privé.

Cette nouvelle démarche s'articule autour de trois principes :

- la liberté ;
- la décentralisation ;
- l'autonomie.



D'abord, la liberté.

La liberté, cela veut dire bien sûr la possibilité pour les parents de choisir l'école de leurs enfants : c'est-à-dire la liberté de choisir un établissement d'enseignement privé, mais aussi la liberté de choisir entre plusieurs établissements d'enseignement public. Cette exigence est désormais rendue possible par le reflux démographique. Ainsi, à terme, le principe de liberté conduit à la suppression de toute affectation autoritaire des élèves sur le seul critère géographique qui aboutit aujourd'hui à des inégalités flagrantes.

La liberté, cela veut dire aussi la possibilité pour les établissements publics de fixer leurs propres règles d'accès, de définir leur projet d'éducation et de choisir leur personnel et leur équipe pédagogique.

Ensuite, la décentralisation.

La décentralisation du système éducatif, organisée par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, n'est que très partielle : nous l'avons déjà souligné, elle ne concerne que les constructions, l'entretien et le fonctionnement matériel des établissements et les transports scolaires.

Si, dans ces domaines, la commune a la charge des écoles, le département celle des collèges, la région celle des lycées, l'Etat quant à lui, conserve l'essentiel : le recrutement et la gestion des personnels, l'organisation des établissements, la définition des programmes, et — dans les faits — « la carte scolaire ».

Il faut donc aller plus loin et confier aux collectivités locales la gestion des emplois (création, suppression, répartition) : à la région celle des emplois affectés aux lycées ; au département celle des emplois de collège ; au « district scolaire » celle des emplois des écoles primaires : ce dernier pourrait, en fonction des situations administratives, géographiques et démographiques, correspondre à une commune ou à un syndicat de communes, ou au district ou à la communauté urbaine là où ils existent.

Les ressources financières correspondantes seront transférées du budget de l'Etat à celui des collectivités locales, qui recevront de lui une *dotation globale de fonctionnement scolaire* et une *dotation globale d'équipement scolaire*, dont les montants seront déterminés chaque année par la loi de finances. Dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement scolaire, il sera tenu compte des particularités locales afin de corriger certaines inégalités (zones de montagne, zones fortement urbanisées, population scolaire d'origine étrangère...). Dans un deuxième temps, la prise en charge par les communes, départements et régions des dépenses d'éducation devra être compensée par des transferts de fiscalité assurant aux personnes publiques concernées des recettes dont la progression sera au moins équivalente à celle des dépenses globales prévisibles d'éducation.

Par ces dispositions, nous aboutissons à une réelle décentralisation scolaire.

Les collectivités locales décideront également, après avis technique du représentant du ministre de l'Education nationale, des ouvertures et des fermetures de classes, de sections ou d'établissements, ainsi que des créations ou transferts d'emplois correspondants.

La gestion du service public de l'éducation deviendra alors une tâche essentielle des collectivités locales.

Enfin, l'autonomie.

Un établissement d'enseignement doit répondre aux aspirations des élèves auxquels il est censé assurer une formation, qui les prépare à un emploi, et des parents qui lui confient leurs enfants.

Pour cela, il leur est indispensable d'évoluer dans un cadre très autonome : autonomie pédagogique, administrative, financière, et même autonomie en ce qui concerne le recrutement du personnel, préalablement habilité.

Il convient, notamment, de donner aux enseignants du système public les mêmes libertés qu'à leurs collègues de l'enseignement privé.

Il convient, également, que l'établissement puisse définir son « projet d'éducation », qui précise les objectifs, les méthodes pédagogiques et l'organisation des enseignements.

Dans une telle perspective, l'Etat conserve néanmoins un certain nombre de prérogatives essentielles : il définit la nature et la durée de l'obligation scolaire, il veille à ce que l'accueil des élèves en formation scolaire obligatoire soit effectivement assuré, il définit les objectifs de niveaux que les élèves doivent atteindre à la fin de chaque cycle de formation, il fixe les conditions que doivent remplir les chefs d'établissement et les maîtres pour bénéficier respectivement de l'habilitation à administrer ou à enseigner.

Par ailleurs, il est créé un Haut comité pour l'éducation, institution indépendante du pouvoir exécutif et de l'administration, dont la mission est de veiller à l'application des principes posés par la loi et à la qualité de l'enseignement primaire et secondaire français.

Les principes de liberté, de décentralisation et d'autonomie définis par la présente proposition auront pour conséquences des transformations profondes dans l'organisation du système éducatif français : rôle de l'Etat, mission des collectivités locales, recrutement, formation et carrière des enseignants, organisation des enseignements à l'école, au collège et « après le collège ».

Tout cela nécessitera un certain nombre d'adaptations et de changements des habitudes et des mentalités.

Mais la richesse essentielle de la France est le cerveau de ses enfants. Notre pays ne peut accepter sans réagir l'enlisement de son école.

Notre attachement au service public de l'éducation nous impose de lui définir, aujourd'hui, des objectifs précis qui permettent à la France de se doter d'une véritable « arme éducative » : tels sont le sens et la portée de notre proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

*d'orientation de l'enseignement public
primaire et secondaire.*

TITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article premier.

Le principe de laïcité de l'enseignement public implique le respect de la diversité des convictions des élèves et de l'éducation que la famille leur donne. Les maîtres, dans l'exercice de leurs fonctions, ont une obligation de neutralité. Ils s'interdisent toute prise de position politique ou idéologique et s'abstiennent de toute référence morale ou confessionnelle qui porterait atteinte au libre arbitre ou heurterait les convictions des élèves qui leur sont confiés.

Le Haut comité pour l'éducation, prévu à l'article 18, veille au respect de ces principes et obligations. Il garanti également les maîtres contre toute pression qui peut être exercée sur eux par quelque personne ou autorité que ce soit.

Art. 2.

Les parents inscrivent leurs enfants dans l'établissement de leur choix sur la base de son projet d'éducation. L'établissement scolaire peut, selon des modalités déterminées par décret, fixer les conditions d'admission que doivent remplir les élèves pour être inscrits.

Le représentant du ministère chargé de l'Education veille à l'accueil effectif dans un établissement public scolaire de tout élève en état de formation scolaire obligatoire, celle-ci étant définie par décret.

Un décret détermine les conditions dans lesquelles les collectivités locales concernées peuvent, en liaison avec les services du ministère chargé de l'Education, harmoniser la répartition des élèves entre les établissements de l'enseignement public, sans que soit remis en cause leur projet d'éducation.

Art. 3.

Le projet d'éducation arrêté par chaque établissement public scolaire détermine notamment les objectifs, les méthodes et l'organisation des enseignements. Il définit également les règles d'admission des élèves, les rythmes scolaires, les actions pédagogiques de soutien et les activités spécifiques de l'établissement, y compris l'apprentissage des langues régionales et des langues parlées par les élèves d'origine étrangère fréquentant l'établissement.

Le représentant du ministère chargé de l'Education vérifie que le projet d'éducation respecte les objectifs de niveaux fixés par l'Etat.

Art. 4.

La communauté scolaire réunit les enseignants et autres personnels qui assurent le fonctionnement de l'établissement, les parents des élèves ainsi que des représentants de la collectivité territoriale concernée et des milieux économiques et sociaux. Les élèves des collèges et lycées font également partie de la communauté scolaire.

TITRE II

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SCOLAIRE

Art. 5.

L'enseignement public est assuré par des établissements publics d'enseignement primaire et des établissements publics d'enseignement secondaire ; ces derniers se décomposent en collèges qui assurent un enseignement général et en lycées qui assurent les formations des élèves après le collège.

Art. 6.

Tout établissement public d'enseignement est constitué sous la forme d'établissement public administratif d'éducation et de formation rattaché à une collectivité territoriale. Il jouit de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique, administrative et financière. Il est dirigé par un chef d'établissement et administré par un conseil d'administration. Celui-ci est présidé par une personne désignée par la collectivité territoriale compétente.

La commune ou l'établissement public de regroupement intercommunal compétent en matière d'enseignement élémentaire et pré-élémentaire assure la prise en charge des écoles.

Le département assure la prise en charge des collèges.

La région assure la prise en charge des lycées.

Art. 7.

Le conseil d'administration est compétent, notamment pour :

— élaborer le projet d'éducation de l'établissement ;

— voter le budget ;

— émettre un avis sur la création, la transformation et la suppression de postes, ainsi que sur les ouvertures et fermetures de classes ou de sections ;

— émettre un avis sur la nomination des personnels de l'établissement.

Il est interdit au conseil d'administration de se prononcer sur l'activité pédagogique d'un enseignant.

Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires après leur transmission au représentant du ministère chargé de l'Education. Celui-ci peut déférer au tribunal administratif, dans les deux mois suivant leur transmission, les délibérations qu'il estime illégales. Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution à laquelle il est fait droit si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la délibération attaquée.

Le représentant du ministère chargé de l'Education peut également saisir pour avis le Haut comité pour l'éducation.

Les décisions budgétaires sont soumises à l'approbation de la collectivité territoriale compétente.

Un décret fixe la composition des conseils d'administration selon les degrés d'enseignement.

Art. 8

Le directeur de l'établissement en est le responsable administratif et pédagogique. Il prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration, propose la nomination des membres du personnel de l'établissement à l'autorité compétente, après avis du conseil d'administration ; il apprécie la façon de servir et procède à la notation du personnel de l'établissement.

TITRE III

DU ROLE DE L'ÉTAT

Art. 9.

Les objectifs de niveaux qui doivent être atteints par les élèves à la fin d'un cycle de formation sont fixés par décret, sur proposition du Haut comité pour l'éducation. Des objectifs de niveaux sont établis pour le cycle élémentaire, pour le collège et pour le lycée.

Des certificats de fin de cycle, délivrés après examen, attestent qu'un élève a atteint le niveau requis.

Art. 10.

L'Etat fixe des règles d'habilitation et délivre les habilitations correspondantes.

Les règles d'habilitation déterminent le niveau scientifique et culturel ainsi que les conditions générales que doit remplir une personne pour exercer une fonction d'enseignement ou d'administration dans un établissement public scolaire.

Il est créé une habilitation à l'enseignement primaire, des habilitations aux enseignements secondaires, des habilitations à la direction des établissements scolaires publics primaires et secondaires, et des habilitations aux fonctions qui concourent à la formation et à l'orientation des élèves ou qui sont nécessaires à la vie des établissements publics scolaires.

L'habilitation est un titre national délivré par le ministère chargé de l'Education. Elle est acquise par le succès à un examen ou par équivalence dans des conditions fixées par décret.

L'agrégation vaut habilitation à enseigner dans les établissements publics scolaires du second degré.

Nul ne peut être nommé à un emploi nécessitant une habilitation s'il n'est préalablement titulaire de l'habilitation correspondante.

Art. 11.

Conformément à l'article 5 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, l'Etat prend en charge directement, ou par voie de convention, les enseignements spécialisés destinés aux enfants en difficulté ou souffrant de handicaps.

Art. 12.

L'Etat garantit à chaque enseignant la possibilité d'exercer au moins une année de mobilité au cours de sa carrière, soit dans une activité de son choix, soit au sein d'une administration ou d'une entreprise du secteur public.

Un décret fixe les modalités d'application du présent article.

TITRE IV

DU ROLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Art. 13.

L'Etat assure la compensation intégrale des charges transférées aux collectivités locales en matière d'enseignement.

I. — Une dotation globale de fonctionnement scolaire regroupe l'ensemble des crédits de fonctionnement actuellement consacrés par l'Etat aux dépenses de fonctionnement des établissements scolaires, ainsi que les crédits afférents aux emplois transférés.

Chaque année, la loi de finances détermine le montant de cette dotation.

La dotation globale de fonctionnement scolaire est répartie entre les différentes collectivités locales, sous forme d'une dotation de base par collectivité, calculée en fonction du nombre d'élèves dont elle assure la scolarisation et du niveau d'enseignement.

Une part de la dotation globale est affectée à des majorations attribuées en fonction des particularités locales, notamment de l'importance de la population scolaire d'origine étrangère, de la concentration urbaine et du faible peuplement dans les zones rurales.

Le Comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement scolaire et fixe chaque année le montant de la part de la dotation affectée aux majorations.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement scolaire.

II. — Une dotation générale d'équipement scolaire regroupe l'ensemble des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux constructions scolaires et des subventions d'investissement actuellement versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des dépenses d'équipement scolaire.

Chaque année, la loi de finances détermine le montant de cette dotation.

La dotation globale d'équipement scolaire est répartie, après avis du Comité des finances locales, entre les différentes collectivités locales en fonction des équipements réalisés, des effectifs actuellement scolarisés par celles-ci et de leur évolution prévisible.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de mise en œuvre de la dotation d'équipement scolaire.

Art. 14.

Les personnels de l'établissement public scolaire sont nommés par le représentant de la collectivité territoriale concernée sur proposition du directeur de l'établissement et après avis du conseil d'administration. Le refus du représentant de la collectivité territoriale de nommer une personne est motivé.

Par dérogation à l'article 45 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, la personne dont la candidature n'a pas été retenue ou le directeur de l'établissement peut informer de ce refus le Haut comité pour l'éducation. Ce dernier adresse, le cas échéant, des observations publiques à la collectivité territoriale.

Art. 15.

L'agent comptable d'un établissement public scolaire ou d'un groupe d'établissements scolaires est nommé par le représentant de la collectivité territoriale concernée, et relève de sa seule autorité, dans des conditions fixées par décret.

Art. 16.

Le directeur d'un établissement public scolaire est nommé par le représentant de la collectivité territoriale concernée sur proposition du conseil d'administration. En cas de refus de la collectivité territoriale de nommer le directeur proposé par le conseil d'adminis-

tration, la procédure prévue à l'article 14 de la présente loi s'applique.

Les fonctions de chef d'établissement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif dans la collectivité territoriale dont relève l'établissement. Ces fonctions sont également incompatibles avec celles de responsable d'un organisme public ou privé recevant des subventions de ladite collectivité.

Le chef d'établissement ne peut exercer un autre emploi salarié dans la collectivité territoriale dont relève l'établissement, ni recevoir de celle-ci d'indemnités autres que celles découlant de ses fonctions.

Un décret fixe les règles particulières applicables dans les communes de moins de trois mille cinq cents habitants.

TITRE V

LE STATUT DES ENSEIGNANTS

Art. 17.

Le personnel des établissements publics scolaires relève de la fonction publique territoriale en application des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984. Un statut particulier définit les droits et obligations ainsi que les règles relatives à la formation permanente et à la mobilité du personnel enseignant et des personnels qui concourent directement à la mission de formation et d'éducation des élèves.

Les personnels relevant, à l'entrée en vigueur de la loi, du ministère de l'Education nationale, conservent, à titre personnel, le bénéfice de leur statut dans des conditions fixées par décret.

TITRE VI

HAUT COMITÉ POUR L'ÉDUCATION

Art. 18.

Il est créé un Haut comité pour l'éducation qui a pour mission de promouvoir un enseignement primaire et secondaire de qualité, de veiller au respect des principes posés par la présente loi et plus particulièrement de préserver la laïcité de l'enseignement public et de garantir aux maîtres la liberté nécessaire à leur mission.

Art. 19.

Le président du Haut comité pour l'éducation est choisi par le Collège de France.

Le Haut comité est composé de personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière scientifique et culturelle ou de leur expérience pédagogique, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 20.

Le Haut comité pour l'éducation exerce ses fonctions en toute indépendance et ne relève d'aucune autorité.

Art. 21.

Le Haut comité pour l'éducation est chargé notamment :

- de définir les objectifs de niveaux, fixés par décret, que les élèves doivent atteindre à la fin de chaque cycle de formation ;
- d'émettre des avis sur la qualité et la neutralité des ouvrages et des supports pédagogiques proposés aux maîtres et aux élèves ;
- d'évaluer le niveau d'enseignement dispensé dans chaque établissement scolaire.

Le Haut comité conseille le Gouvernement, de sa propre initiative ou à la demande de ce dernier, sur toute question relative à la formation et à l'éducation.

Il fixe les modalités d'évaluation des qualités pédagogiques des maîtres et leur assure le respect de la neutralité des décisions relatives à leur carrière.

Art. 22.

Le Haut comité est assisté des corps d'inspection, mis à sa disposition par le ministre chargé de l'Education, dans des conditions fixées par décret.

Art. 23.

Le Haut comité établit un rapport annuel sur l'éducation en France. Ce rapport est adressé à M. le Président de la République et déposé à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il est publié au *Journal officiel*.

Tous les autres actes du Haut comité sont rendus publics selon des modalités déterminées par lui.

TITRE VII

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 24.

Sont abrogés, dans des délais fixés conformément à l'article 25 ci-après, l'article 13, alinéa premier, et l'article 15 de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975, ainsi que toutes dispositions législatives contraires à la présente loi.

Art. 25.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Haut comité pour l'éducation, fixe le délai de mise en application des dispositions de la présente loi qui devra être appliquée dans son ensemble au plus tard cinq ans après sa promulgation.

Chaque année, le Parlement est informé par le Gouvernement des conditions de mise en œuvre de la présente loi.