



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

L'AVENIR DE L'ECOLE A LA LUMIERE DE LA LOI FILLON

PHILIPPE RAIMBAULT

Référence de publication : Raimbault, Philippe (2006) L'avenir de l'école à la lumière de la loi Fillon. Actualité juridique. Droit administratif (26). p. 1421-1427.
Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

L'AVENIR DE L'ECOLE A LA LUMIERE DE LA LOI FILLON

La loi Fillon pour l'avenir de l'école détermine la politique éducative de la Nation pour les prochaines années. Outre les transformations de structures qui visent en premier lieu à rapprocher les établissements scolaires du monde du travail, il faut souligner d'importantes transformations dans la perception des acteurs du service public de l'éducation. La situation individuelle des élèves est prise en compte de manière plus systématique, tandis que les enseignants se voient opposer l'exigence de continuité du service avec plus de force. Un dernier volet de la réforme porte sur l'évolution du contenu des enseignements, au coeur duquel se trouve désormais un socle commun de connaissances et de compétences.

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dite loi Fillon constitue la dernière en date des grandes lois qui structurent le service public de l'éducation : elle s'inscrit donc dans la filiation de la loi Haby du 11 juillet 1975, elle-même retouchée par la loi Jospin du 10 juillet 1989. De manière plus marginale, elle concerne également l'enseignement supérieur et vient à ce titre dans la continuité de la loi Savary du 26 janvier 1984. En tant que loi d'orientation, ce texte a pour vocation de prévoir la politique éducative pour plusieurs années, sans pour autant emporter d'effets normatifs précis, ni comporter de contraintes particulières. La loi Fillon ne saurait pour autant être ignorée dans la mesure où elle est également une loi de programme, c'est-à-dire une loi ordinaire « qui, non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs » (Cons. const. 25 et 26 juin 1986, n° 86-207 DC, Privatisations, cons. 7). A ce titre, ce texte est censé produire des effets concrets dont il convient de mesurer l'impact. Néanmoins, la nature même de la loi imposait de bénéficier d'un peu de recul et d'attendre la publication de certains décrets d'application pour se livrer à cet exercice et pouvoir l'apprécier dans la perspective dynamique de sa mise en oeuvre.

Encore faut-il cependant brièvement revenir sur sa procédure d'élaboration pour rappeler que, sans grande surprise au vu des contestations politiques qui ont entouré son vote, la loi Fillon a été soumise au Conseil constitutionnel à la fois par plus de 60 députés et plus de 60 sénateurs. Les requérants invoquaient essentiellement des arguments de procédure pour faire valoir l'inconstitutionnalité de la loi : ils considéraient ainsi que l'article 9 relatif au « socle de connaissances » avait été adopté selon une procédure irrégulière, du fait de votes contradictoires successifs au Sénat. Ils mettaient de plus en cause la portée normative et le caractère législatif de l'ensemble des dispositions de la loi, et plus spécialement du rapport qui lui était annexé. Sans livrer un nouveau commentaire d'une décision déjà largement analysée, il importe de rappeler que le Conseil a rejeté le premier moyen, mais a fait partiellement droit au second en jugeant que l'article qui prévoit ce rapport, ainsi que l'article 12 qui l'approuvait, constituent une loi de programme et doivent de ce fait être soumis pour consultation au Conseil économique et social. L'omission de cette formalité importante vicie la procédure suivie et rend inconstitutionnelles ces deux parties du texte qui ne peuvent donc être promulguées. La juridiction constitutionnelle censure aussi l'article 7 qui rappelait que « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves... » et quelques autres grandes vérités indispensables, en raison de son caractère manifestement non normatif. Cette attitude à l'égard des « neutrons législatifs » est le fruit d'une évolution jurisprudentielle amorcée en 2004 (Cons. const. 29 juillet 2004, n° 2004-500 DC, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, cons. 12), qui trouve ici un terrain d'application particulièrement adapté. Le Conseil procède enfin à une innovation en déclarant, à titre « préventif », certaines dispositions de la loi de nature réglementaire. Tel est le sort de l'article 19 instituant une commission de l'enseignement des langues étrangères, de l'article 22 modifiant l'appellation du haut comité des enseignements artistiques, de l'article 33 qui détermine les conditions d'attribution du label « lycée des métiers » et de l'article 34 qui définit le projet d'école ou d'établissement. Ainsi, le gouvernement est désormais en mesure de modifier ces énoncés directement, sans délégation préalable par le biais de l'article 37-2 de la Constitution.

Une fois ces éléments rappelés, il reste à préciser qu'il n'est pas ici question de faire une analyse linéaire et exhaustive des différents articles de cette loi. Le procédé est du reste condamné d'avance par les modalités de sa rédaction : le texte est une succession d'adjonctions, de suppressions et de remplacements d'articles du code de l'éducation qui ne constitue au premier

abord pas une construction particulièrement cohérente. A cet égard, il est légitime de se demander si ce mode de rédaction des lois est bien conforme à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi sur lequel le Conseil fonde parfois ses censures (Cons. const. 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de certains codes, cons. 13 ; AJDA 2000, p. 31, note J.-E. Schoettl. Pour une censure sur ce fondement : Cons. const. 24 juillet 2003, n° 2003-475 DC, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, cons. 20-26). Il est d'ailleurs assez étonnant de constater que les saisines n'ont pas mobilisé cette argumentation, même si elle n'a rien d'imparable dans la mesure où l'accès à la législation consolidée est normalement possible par le biais du service Legifrance.

Quoi qu'il en soit, ce commentaire ne saurait analyser l'intégralité des 89 articles du texte. Ainsi par exemple faut-il signaler que cette loi est pour l'essentiel applicable dans les collectivités situées outre-mer que sont Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, chacune connaissant toutefois des exceptions ponctuelles et spécifiques (art. 53 à 83) qui ne seront pas présentées ici. De même, le texte comporte une série de petits ajustements liés à la décentralisation (art. 13 portant sur les conditions du transfert aux collectivités des cités scolaires ; art. 89 relatif au financement par une commune de la scolarisation dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune d'élèves résidant sur son propre territoire) qui ne seront pas non plus développés. Ainsi conviendra-t-il plutôt de tenter de retrouver le sens des orientations proposées en catégorisant les diverses réformes que la loi met en place. Pour ce faire, il semble possible de distinguer l'évolution des structures de l'enseignement, les réformes de ses modalités et la modification de son contenu.

I- L'évolution des structures de l'enseignement

A- La création du Haut conseil de l'éducation

L'article 14 de la loi crée le Haut conseil de l'éducation, structure de neuf membres nommés pour six ans par les plus hautes autorités de l'Etat - président de la République, présidents des deux assemblées et du Conseil économique et social. Cet organe consultatif émet des avis et peut formuler des propositions, rendus publics, « 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 ». Ce champ de compétences initial est par ailleurs expressément étendu à « la définition du socle commun de connaissances et de compétences » ainsi qu'au « cahier des charges de la formation dispensée dans les instituts universitaires de formation des maîtres » par le décret n° 2005-999 du 22 août 2005 qui régit son fonctionnement. Le Conseil est en outre chargé de remettre chaque année au président de la République un bilan, rendu public et transmis au Parlement, des résultats obtenus par le système éducatif. Cette structure n'est toutefois pas une totale innovation puisqu'elle se substitue au Conseil national des programmes. Les compétences de ce dernier étaient cependant plus restreintes, puisqu'elles portaient essentiellement sur le contenu des programmes et la conception générale des enseignements (pour plus de précisions, se reporter au décret n° 90-179 du 23 février 1990 instituant le Conseil national des programmes). Il peut dès lors paraître un peu regrettable que sa composition soit moins large - seulement 9 membres contre 22 auparavant - et ne soit plus conditionnée par la compétence des personnes nommées. Ce Conseil, d'ores et déjà en place, travaille actuellement sur le contenu du socle commun de connaissances et de compétences dont la loi impose l'acquisition à tous les élèves (cf. L'évolution du contenu des enseignements).

Au niveau national, aucune autre structure n'émerge, mais la loi prend soin de préciser la définition préexistante de la communauté éducative. L'article L. 111-3 du code de l'éducation indiquait précédemment que « dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves ». La loi étend cette définition en substituant à la référence restrictive à « la formation des élèves » l'expression plus générale de « l'accomplissement de ses missions ». L'ensemble du personnel de l'établissement scolaire est ainsi clairement intégré au sein de la communauté éducative, ce qui est du reste conforté par la reconnaissance (art. 49 codifié à l'article L. 913-1 du code de l'éducation) du rôle éducatif des personnels administratifs,

techniques, ouvriers, sociaux, de santé et de service (ATOSS). Cette dernière précision constitue une valorisation symbolique importante pour ces personnels et devrait logiquement leur permettre de prononcer des punitions qu'ils ne pouvaient préalablement que proposer. Par ailleurs, peut-être cette reconnaissance pourrait-elle les soumettre au régime de responsabilité des « membres de l'enseignement » qui implique la substitution de la responsabilité de l'Etat et la compétence des tribunaux judiciaires (art. L. 911-4 du code de l'éducation et art. 1384 du code civil). La probabilité semble *a priori* assez mince du fait de l'absence de vocation des ATOSS à participer aux activités d'encadrement et de surveillance des élèves et de la relative incohérence que constituerait ce transfert de responsabilité sur l'Etat au moment où la gestion de ces personnels est transférée aux collectivités locales. Mais les circonstances factuelles souvent originales des affaires de responsabilité interdisent de considérer comme totalement inconcevable l'assimilation d'un ATOSS exerçant un rôle éducatif à un membre de l'enseignement, d'autant que l'interprétation jurisprudentielle de cette expression est traditionnellement extensive (v. sur cette question J. Fialaire, Responsabilité en matière d'enseignement, J.-Cl. adm. 2003, fasc. 966, p. 6-8). Aussi faudra-t-il attendre que les tribunaux se prononcent pour tirer les conséquences définitives de cette précision législative.

La loi ajoute enfin à propos de la communauté éducative qu'elle « réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation », ce qui apparaît *a priori* comme une simple tautologie, sans portée normative. Cependant, cette insistance peut également s'analyser comme une volonté de plus et de mieux intégrer au sein des établissements les acteurs économiques et sociaux, ce que d'autres dispositions de la loi traduisent au niveau des structures locales.

B- Les transformations des structures locales

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) que sont les collèges et les lycées - qu'ils soient d'enseignement général ou professionnel - connaissent des évolutions importantes, dont plusieurs marquent la préoccupation de mieux lier l'école et le monde du

travail, notamment en permettant d'identifier aisément des pôles de compétences en matière de formation professionnelle.

Dans cette perspective, l'article 37 de la loi complète l'article L. 421-7 du code de l'éducation en développant la possibilité pour « les collèges, lycées et centres de formation d'apprentis, publics et privés sous contrat, relevant de l'éducation nationale, de l'enseignement agricole ou d'autres statuts, [de] s'associer au sein de réseaux, au niveau d'un bassin de formation, pour faciliter les parcours scolaires, permettre une offre de formation cohérente, mettre en oeuvre des projets communs et des politiques de partenariats, en relation avec les collectivités territoriales et leur environnement économique, culturel et social ». Les objectifs de cette faculté d'association étendue montrent bien que l'autonomie ainsi accordée aux établissements vise essentiellement à leur permettre de mieux s'insérer dans le tissu économique, en valorisant les filières qu'ils développent. L'ambition du texte est alors de faciliter leur mission de formation et d'améliorer l'intégration de leurs élèves, en stage ou en fin de cursus scolaire.

La consécration législative du label « lycée des métiers », créé par voie de circulaires à partir de 2001 (circ. n° 2001-261 du 17 décembre 2001 et n° 2003-36 du 27 février 2003), relève de la même logique. Ce label peut en effet être délivré par l'Etat aux établissements d'enseignement qui comportent notamment des formations technologiques et professionnelles dont l'identité est construite autour d'un ensemble cohérent de métiers. Les enseignements doivent y être dispensés aussi bien en formation initiale sous statut scolaire, qu'en apprentissage et en formation continue. Le texte précise que ces établissements doivent également préparer à « une gamme étendue de diplômes et titres nationaux allant du certificat d'aptitude professionnelle aux diplômes d'enseignement supérieur » et offrir « des services de validation des acquis de l'expérience ». Les critères précis sont définis par un cahier des charges national¹, la procédure est menée par le recteur sur sollicitation du conseil d'administration du ou des établissements concernés et le label est accordé pour une durée de cinq ans, renouvelable après évaluation. La définition d'un cadre

¹ Le décret n° 2005-1394 du 10 novembre 2005 relatif au label lycée des métiers précise qu'outre les conditions législatives sus-évoquées, plusieurs autres critères sont indispensables : existence de partenariats avec les collectivités territoriales, les milieux professionnels ou des établissements d'enseignement supérieur ; mise en place d'actions destinées aux enseignants et aux élèves de collège visant à améliorer l'orientation des collégiens et les conditions de leur accueil dans les formations professionnelles ; ouverture européenne ou échanges avec des pays étrangers ; offre de services d'hébergement ; dispositif d'aide à l'insertion professionnelle ou de suivi des publics sortant de formation.

national vise à amplifier le processus de labellisation afin de renforcer la lisibilité des pôles de compétences par les acteurs économiques. La mise en place parallèle - et innovante - d'une procédure d'évaluation témoigne ici de la préoccupation de garantir le sérieux et la qualité de ces labels, afin qu'ils deviennent des références connues des décideurs professionnels.

Une autre précision de la loi rappelle le souhait d'étoffer les contacts des établissements avec leur environnement économique, social et culturel. Il s'agit d'une faculté d'expérimentation d'une durée maximale de cinq ans, accordée aux lycées d'enseignement technologique ou professionnel, qui permet à leur conseil d'administration de désigner, sur proposition du chef d'établissement, son président parmi les personnalités extérieures à l'établissement siégeant en son sein. Or, cette modalité n'est en rien une mesure strictement symbolique dans la mesure où le président du conseil d'administration a voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages (art. 15 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement). Les EPLE ne sont toutefois pas les seuls touchés par la volonté de marquer au coeur même des structures éducatives un rapprochement avec le monde économique. Ainsi, les conseils d'écoles ou d'instituts intégrés à une université (notamment les instituts d'études politiques et, à terme, les instituts universitaires de formation des maîtres) devront désormais comprendre, au sein des 30 à 50 % de personnalités extérieures qui les composent, « un ou plusieurs représentants des acteurs économiques ». L'intégration de représentants du secteur économique au sein des organes délibérants des institutions scolaires constitue donc bien une des lignes directrices de la loi Fillon.

Par-delà ces aspects strictement institutionnels, la transformation de certaines modalités de fonctionnement des établissements révèle la mise en oeuvre de cette même logique. Tel est notamment le cas avec l'extension de la possibilité de recourir, au sein des EPLE, à des professeurs associés, recrutés - à temps plein ou à temps incomplet - par contrat à durée déterminée, sur la base d'une expérience professionnelle désormais pour tous limitée à 5 ans - contre 10 ans auparavant pour ceux qui souhaitaient officier à temps plein. Cette faculté vient effectivement concrétiser une ouverture plus poussée au monde professionnel. Ces dispositions résonnent du reste comme un écho au rôle préalablement reconnu aux organisations professionnelles, aux entreprises et aux associations pour contribuer au projet d'orientation scolaire et professionnelle de l'élève. L'affirmation est d'autant plus évidente que la loi est venue

préciser que « l'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte de leurs aspirations, de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire » (art. 23 de la loi et L. 313-1 du code de l'éducation). La prise en considération des besoins de l'économie atteste ici très clairement la volonté de lier l'enseignement au devenir professionnel. Il s'agit donc, sinon de subordonner l'école au marché, du moins d'en réduire l'autonomie pour éviter qu'elle n'en soit totalement déconnectée.

Il est enfin une dernière évolution des EPLE à mentionner qui, si elle n'est pas en elle-même un renforcement des liens avec les acteurs privés, notamment économiques, devrait contribuer à une meilleure compréhension entre ceux-ci et les établissements d'enseignement. Il s'agit de la progressive adoption d'une logique managériale par ces derniers. Ce mouvement, désormais généralisé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, se traduit ici par la conclusion d'un contrat d'objectifs entre l'établissement - le conseil d'administration est l'organe compétent - et l'autorité académique. Ce sont ces objectifs qui feront ensuite l'objet d'une évaluation permettant de déterminer dans quelles conditions sera réaffectée une partie des ressources financières de l'établissement.

Ces mutations visant à rapprocher l'établissement de son environnement économique ne sont toutefois pas les seules à affecter l'organisation des EPLE. La loi Fillon les dote en effet d'un nouvel organe : le conseil pédagogique. Ce dernier, « présidé par le chef d'établissement, réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, le cas échéant, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement ». Il est pour l'heure difficile d'en dire plus sur cette instance dans la mesure où le décret d'application le concernant est encore en attente.

Il est en revanche possible de percevoir les transformations qui touchent au projet d'établissement, dont l'importance n'est plus à souligner (à titre d'exemple particulièrement significatif, il faut rappeler que la jurisprudence a récemment précisé que le refus de concourir à

l'élaboration d'un tel projet pouvait justifier une retenue sur traitement pour absence de service fait : TA Nouvelle-Calédonie 28 avril 2005, *M. L.*, req. n° 04456, Lettre d'Information Juridique du MEN 2005, n° 100, p. 9). Sa définition change certes assez peu, si ce n'est la suppression de la référence aux moyens particuliers mis en oeuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées. Mais elle intègre désormais la possibilité de procéder, sous réserve d'une autorisation préalable des autorités académiques, à des expérimentations d'une durée maximale de cinq ans « portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ». Au plan local, ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle, laquelle permet au Haut conseil de l'éducation d'établir chaque année un bilan global des expérimentations menées sur l'ensemble du territoire. L'idée qui préside à l'instauration de ce mécanisme est de permettre la diversification de la gestion des établissements, afin d'obtenir une meilleure adaptation à leurs missions et de leur accorder une certaine souplesse de gestion, ce qui correspond au développement de la logique managériale amorcée par la LOLF. Le mécanisme n'est cependant pas dépourvu d'ambiguïtés en ce qu'il accorde à cette occasion une place fondamentale aux autorités académiques, semblant ainsi marquer la persistance d'une logique de déconcentration dans des mécanismes censés valoriser l'autonomie des établissements.

Les dernières réformes structurelles des EPLE sont beaucoup plus anecdotiques : il s'agit de la transformation d'établissements à statuts particuliers (par exemple, l'école supérieure des arts appliqués aux industries de l'ameublement et d'architecture intérieure, dite école Boule) en EPLE gérés par la commune de Paris substituée à la région Ile-de-France.

Outre l'institutionnalisation d'une commission académique sur l'enseignement des langues chargée de réfléchir à la diversité de l'offre et à son adéquation aux besoins territoriaux (v. pour de plus amples précisions, art. L. 312-9-2 du code de l'éducation), l'ultime réforme structurelle initiée concerne les IUFM dont la loi Fillon prévoit l'intégration au sein des universités dans les trois ans suivant sa publication. Le texte dispose qu'un décret fixera la date exacte d'intégration et que ses modalités - seules l'affectation des personnels de l'IUFM à l'université et l'absence

d'indemnités, droits, taxes, salaires ou honoraires sont actuellement fixées - pourront être précisées par une convention entre le recteur et l'université. Dans l'attente des décrets d'application, il est encore difficile d'appréhender les effets et conditions de ce transfert sur la formation des personnels pédagogiques de l'éducation nationale, lesquels devront en outre s'adapter à de nouvelles modalités d'enseignement.

II- L'évolution des modalités de l'enseignement

A- L'élève individualisé

Plusieurs dispositions de la loi Fillon cherchent à promouvoir une prise en compte de la situation individuelle des élèves. Il en va tout d'abord ainsi de l'affirmation du droit pour tout mineur de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de 16 ans s'il le souhaite, y compris contre l'avis de ses représentants légaux. De fait, l'article L. 122-2 du code de l'éducation précise dorénavant qu'en cas d'opposition de ses responsables légaux, une mesure d'assistance éducative peut être ordonnée afin de garantir le droit de l'enfant à l'éducation. La loi ne fait certes ici que consacrer des pratiques déjà développées dans le cadre de l'article 375 du code civil. Mais la « subjectivation » du droit à l'éducation et sa promotion au rang d'exception expresse au principe de l'autorité parentale n'en demeurent pas moins symboliquement importantes, en ce qu'elles valorisent l'enfant en tant qu'individualité.

Toujours dans la perspective de maintenir le lien le plus fort possible entre l'élève et l'école, la loi précise qu'un « service public de l'enseignement à distance est organisé notamment pour assurer l'instruction des enfants qui ne peuvent être scolarisés dans une école ou dans un établissement scolaire » (art. L. 131-2 du code de l'éducation). Même si elle ne fait là encore que consacrer au niveau législatif une pratique existante, la disposition est d'importance dans le contexte scolaire actuel. Il faut en effet rappeler que la loi du 15 mars 2004 prohibant le port des signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse à l'école a d'ores et déjà conduit à exclure des établissements quelques centaines d'élèves (se reporter au bilan établi par le ministère

après un an d'application de cette loi : Lettre d'Information Juridique du MEN 2005, n° 98, p. 34-35).

Le texte rappelle en outre la priorité d'accueil des enfants de deux ans reconnue aux écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et l'étend désormais aux régions d'outre-mer. La loi comporte donc un ensemble de mesures destinées à renforcer la scolarisation des élèves, notamment afin d'éviter de voir des jeunes sortir du système scolaire contre leur gré ou sans aucune qualification.

Par ailleurs, la loi cherche également à mieux prendre en compte la situation des élèves en cours de scolarité, surtout lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés. La possibilité est ainsi désormais ouverte au conseil des maîtres dans le premier degré ou au conseil de classe dans le second degré de proposer « la mise en place d'un dispositif de soutien, notamment dans le cadre d'un programme personnalisé de réussite éducative », ceci au terme de chaque année scolaire, à l'issue d'un dialogue et après avoir recueilli l'avis des parents ou du responsable légal de l'élève (deux textes d'application sont d'ores et déjà venus préciser ce mécanisme : les décrets n° 2005-1013 et n° 2005-1014 du 24 août 2005 relatifs aux dispositifs d'aide et de soutien pour la réussite des élèves, à l'école pour le second et au collège pour le premier. Un texte de cadrage (http://eduscol.education.fr/D0072/PPRE_experimentation.htm) explicite en outre les modalités de l'expérimentation qui se déroule durant l'année scolaire 2005-2006 dans les classes du CP au CE2 inclus et en 6e).

Sans remettre en cause la pertinence de cette faculté, il faut néanmoins s'interroger sur la cohérence de la loi sur ce point. Elle valorise en effet ce type de dispositif de soutien et supprime dans le même temps la référence aux moyens particuliers mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées dans le projet d'établissement. Malgré cette incongruité, il apparaît que ce dispositif renforce « les aménagements particuliers et les actions de soutien » prévues au profit des élèves qui éprouvent des difficultés, notamment de troubles du langage comme la dyslexie.

Prolongeant cette logique d'individualisation des cas, la loi prévoit également des aménagements au profit des « élèves intellectuellement précoces ou manifestant des aptitudes particulières », spécificité jusqu'alors généralement peu prise en compte par le système éducatif. L'accélération de la scolarité en fonction du rythme d'apprentissage de l'élève est ici explicitement envisagée. Le mécanisme traduit une acceptation, tardive mais positive, par l'école des différences de ces enfants et des problèmes qu'elles peuvent parfois engendrer. Encore faut-il préciser qu'il pourrait en pratique bien souvent opposer les parents aux enseignants et rendre les décisions d'orientation plus difficiles, notamment dans les classes de fin de maternelle et de début de primaire. Le développement d'un nouveau domaine de contentieux juridictionnel n'est ici pas à exclure.

Des « actions particulières » sont enfin prévues à l'égard des primo-arrivants non-francophones, ce qui marque plus la consécration de pratiques locales qu'une complète innovation. Ainsi, plusieurs articles de la loi viennent donner corps à l'affirmation initiale d'égalité concrète selon laquelle « la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale » (art. 2 de la loi codifié à l'article L. 111-1 du code de l'éducation). Une ultime traduction réside dans la possibilité d'octroyer, sous conditions de ressources, des bourses au mérite pour les lauréats du brevet qui obtiennent une mention bien ou très bien ou d'autres élèves méritants. La formule se veut un rappel du principe de méritocratie républicaine, ce que les conditions d'attribution récemment définies ne semblent pas démentir (décret n° 2006-730 du 22 juin 2006 relatif aux modalités d'attribution d'une bourse au mérite).

Il est enfin une modalité d'organisation des examens qui a pu être analysée sinon comme une promotion de l'égalité concrète, du moins comme une atteinte à l'égalité formelle qui prévaut traditionnellement dans le modèle républicain : le renforcement du poids du contrôle continu en vue de la délivrance des diplômes, et notamment du brevet. Le débat politique sur cette question a été très vif tant est fort l'attachement au principe d'égalité et au caractère national des diplômes qui en est la traduction dans cette situation. Cette disposition a d'ailleurs été expressément contestée devant le Conseil constitutionnel qui a admis que l'argument n'était pas totalement dénué de fondement en imposant, au nom de la clarté du texte, une réserve d'interprétation pour admettre sa constitutionnalité. Le Conseil précise ainsi que la formule selon laquelle « lorsqu'une

part de contrôle continu est prise en compte pour la délivrance d'un diplôme national, l'évaluation des connaissances des candidats s'effectue dans le respect des conditions d'équité » implique l'utilisation de dispositifs d'harmonisation entre les établissements. Dès lors, la référence à l'équité renvoie en fait à la mise en œuvre, par voie de directives, de mesures visant à « lisser » les modes d'évaluation entre classes et établissements et à opérer, si nécessaire, des péréquations entre ceux-ci. Si la réserve ainsi posée peut s'apparenter à une garantie pour les usagers du service public de l'éducation et leurs parents, rien ne garantit pour autant que sa concrétisation sera facile en pratique. Il se pourrait même que ce système corresponde à une véritable « usine à gaz », source incessante de contentieux...

B- Les transformations de l'encadrement législatif des missions des enseignants

Les mutations des modalités d'enseignement peuvent bien évidemment se répercuter sur le statut des enseignants eux-mêmes, ce qui est partiellement le cas du texte commenté. Outre la plus grande facilité accordée pour le recrutement des professeurs associés sous forme contractuelle qui a déjà été signalée, il faut mentionner quelques aspects de la loi qui n'ont pas manqué de susciter des grincements de dents chez les enseignants.

L'une des dispositions les plus contestées résulte d'un ajout au texte définissant leurs fonctions, supplément en vertu duquel « ils contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires » (art. L. 912-1 du code de l'éducation). Cette adjonction correspond à la volonté d'établir, au sein de chaque établissement, un système de remplacement des collègues absents, permettant de ne pas recourir aux remplaçants normalement envoyés par le rectorat (pour des précisions sur les modalités d'organisation pratique du protocole défini par le chef d'établissement et les limites horaires, se reporter au décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré).

Si des considérations budgétaires - économies en postes de remplaçants - expliquent certainement cette initiative, l'innovation se justifie aussi par la volonté de contrer le développement de

jurisprudences administratives qui accordent, sous des conditions certes encore restrictives, des indemnisations en cas de rupture de continuité du service public de l'éducation (CE 27 janvier 1988, *Ministre de l'Education nationale c/ M. Giraud*, Lebon p. 39 ; RFDA 1988, p. 321, note Durand-Prinborgne. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat sanctionne l'Etat pour n'avoir pas procédé à la nomination des professeurs nécessaires pour assurer les horaires d'enseignement des matières obligatoires inscrites aux programmes ; cette jurisprudence s'applique aussi en cas d'absence d'enseignants non compensées par la nomination de remplaçants : TA Versailles 3 novembre 2003, *M. K. c/ Recteur de l'académie de Versailles*, AJDA 2004, p. 937, note S. Deliancourt ; Lettre d'Information Juridique du MEN 2004, n° 82, p. 17). Ainsi, la continuité de l'enseignement semble aujourd'hui pouvoir s'analyser en partie comme un droit subjectif mobilisable par les administrés, ce qui montre que l'évolution statutaire instituée prolonge en fait les mesures d'individualisation de la situation des élèves. Reste à savoir si ces dispositions textuelles, normalement mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier dernier, trouveront concrètement à s'appliquer tant l'opposition sur le terrain semble vive. De nombreux chefs d'établissement admettent « en off » qu'ils instaurent un protocole - d'ailleurs souvent fondé en priorité sur le volontariat - en sachant pertinemment que ce dernier sera au moins partiellement inapplicable pour des raisons d'ordre pratique. De fait, dans les établissements de grande taille, une bonne gestion administrative de ce protocole exigerait de mobiliser un agent administratif quasiment à temps plein, or le dispositif est évidemment censé fonctionner à moyens constants en personnel, sans affectation nouvelle. Cette disposition législative pourrait dès lors vite être ravalée au rang de mesure d'affichage destinée à satisfaire une partie de l'opinion excédée par les grèves ou les absences qui portent atteinte à la continuité du service public de l'éducation.

En outre, et toujours en vue de limiter les ruptures de continuité, le texte prévoit que la formation continue des enseignants, « lorsqu'elle correspond à un projet personnel concourant à l'amélioration des enseignements et approuvé par le recteur, [...] s'accomplit en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement ». Il est certes envisagé qu'elle puisse alors donner lieu à « indemnisation » - le terme est surprenant, mais le décret est curieusement encore en attente... - et qu'elle puisse être prise en compte dans la gestion des carrières. Malgré ces précautions, nombreux sont les professeurs qui ont ressenti cette disposition comme un recul statutaire.

Dans ce contexte, la consécration de leur liberté pédagogique dans le respect des programmes nationaux ne leur apparaît pas nécessairement comme une contrepartie suffisante, celle-ci étant simplement perçue comme le garde-fou minimal à instaurer pour éviter que le conseil pédagogique n'impose des méthodes ou des contenus d'enseignement déterminés. Cette précision est néanmoins bienvenue dans une période de remise en cause fréquente des choix pédagogiques par les parents d'élèves. Elle conforte d'ailleurs la circulaire Fillon du 18 mai 2004 indiquant que « les convictions religieuses des élèves ne leur donnent pas le droit de s'opposer à un enseignement ». Cette mention n'est pas pour autant surabondante dans la mesure où certaines modifications des contenus des enseignements initiées par la loi pouvaient également inquiéter les enseignants.

III- L'évolution du contenu des enseignements

Même si rien ne garantit qu'elle corresponde matériellement au domaine législatif (v. en ce sens la remarque de J.-E. Schoettl, *Loi, histoire et déclassé*, Petites affiches 2006, n° 34, p. 4), il est aisément compréhensible que la question du contenu des enseignements soit centrale dans un texte relatif à l'avenir de l'école et les oppositions sur ce point ont là encore été particulièrement fortes. La loi s'inscrit ici en partie dans la filiation des textes précédents, notamment des lois Haby et Jospin, en conférant à l'école une mission de formation des citoyens. Quelques dispositions particulièrement symboliques le traduisent, et notamment l'adjonction d'un alinéa au premier article du code de l'éducation, texte selon lequel « outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République ». L'accent est plus spécifiquement mis sur la question de la mixité, notamment en matière d'orientation. Mais la loi du 15 mars 2004 qui prohibe le port des signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse rappelle que la question de la laïcité reste également au cœur des préoccupations contemporaines. Par ailleurs, les parlementaires ont tenu à préciser que la formation primaire doit offrir « un enseignement d'éducation civique qui comporte obligatoirement l'apprentissage de l'hymne national et de son histoire », disposition censée incarner le renouveau du pacte républicain. Sans chercher à nier que l'objectif de promotion de la citoyenneté par l'école reste d'actualité, il est permis de s'interroger sur les modalités pratiques de

valorisation du « citoyen scolaire » retenues. Aucun investissement, aucune participation active à la délibération n'est ici recherché de la part des élèves, lesquels semblent plutôt considérés comme des individus devant adhérer aux valeurs républicaines. Là où les textes précédents instillaient, par le biais d'instances représentatives comme le conseil des délégués pour la vie lycéenne, une dose de participation des élèves à la gestion des établissements, la loi n'approfondit pas la démarche et les incite seulement à souscrire aux objectifs républicains qu'elle impose. L'efficacité, en termes de légitimation du pouvoir et d'intériorisation des règles de vie en société, d'une citoyenneté aussi passive peut susciter des interrogations.

Par-delà les affirmations de principe et les mesures symboliques, le texte énonce que « la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société ». Si le principe d'un « socle commun » ne heurte presque personne, le contenu de celui-ci suscite en revanche plus de contestations. Pour l'heure, la loi le définit en six axes essentiels : « la maîtrise de la langue française ; des principaux éléments de mathématiques ; une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ; la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ; la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ». Si les trois premiers éléments ne surprennent guère, il faut en revanche souligner la volonté de valoriser et d'améliorer l'enseignement des langues étrangères, qui devrait enfin être pleinement intégré à tous les niveaux scolaires. L'ambition est ici de rattraper le retard français sur ce terrain et de faciliter l'insertion des jeunes dans un contexte professionnel largement internationalisé. De même le souhait de voir tous les élèves se familiariser avec les techniques de l'information et de la communication révèle-t-il la prise en compte par l'école des mutations technologiques et de leurs impacts sociaux. Ces deux objectifs marquent clairement l'ancrage de l'institution scolaire dans son époque et son ouverture aux évolutions à venir, ce dont personne ne se plaindra.

Pour l'heure, la loi répartit ces apprentissages de manière très générale, même si elle précise quelque peu les définitions des missions respectives des divers établissements. Ainsi, concernant l'école maternelle, le texte ajoute que sa mission éducative « comporte une première approche des

outils de base de la connaissance, prépare les enfants aux apprentissages fondamentaux dispensés à l'école élémentaire et leur apprend les principes de la vie en société ». S'agissant de l'école primaire, la loi complète simplement l'offre de formation en indiquant qu'elle comprend « un premier apprentissage d'une langue vivante étrangère ». Ces formulations très vagues doivent évidemment être déclinées en connaissances et compétences précises pour permettre une refonte des programmes. C'est la mission confiée au pouvoir réglementaire, sur avis du Haut Conseil de l'éducation. Les décrets en question sont encore en gestation, mais un premier projet vient d'être publié qui repose sur sept piliers : la maîtrise de la langue française, celle d'une langue vivante étrangère, d'éléments de mathématique et de culture scientifique, des technologies usuelles de l'information et de la communication, la disposition d'une culture humaniste, de compétences sociales et civiques et d'une capacité d'autonomie et d'initiative. Chacun de ces piliers est évidemment décliné en connaissances et compétences plus détaillées (ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/actu/2006/projet_decret_annexe.pdf).

Ainsi, le comportement des élèves ne semble pas devoir être intégré dans ce socle, alors même que le ministre de l'Education s'était prononcé en ce sens et qu'il a récemment généralisé la note de vie scolaire initialement prévue par la loi uniquement dans le cadre du brevet (décret n° 2006-533 du 10 mai 2006 relatif à la note de vie scolaire). Cette réforme témoigne de la volonté de redonner plus de place à l'autorité dans l'institution scolaire et confirme dès lors la lecture préalable d'une citoyenneté passive de l'élève. Elle s'inscrit en outre de manière ambiguë dans la filiation de la réforme des procédures disciplinaires opérée en 2000, laquelle vise à différencier les punitions relatives au comportement des élèves et l'évaluation de leur travail personnel, en proscrivant par exemple les zéros disciplinaires (décrets n° 2000-620 du 5 juillet 2000 et n° 2000-633 du 6 juillet 2000 ; circ. n° 2000-105 du 11 juillet 2000 relative à l'organisation des procédures disciplinaires dans les collèges, les lycées et les établissements régionaux d'enseignement adapté). Ici, l'idée d'une autonomie entre tâches pédagogiques et discipline est respectée, mais l'évaluation et la valorisation de la discipline sont envisagées et considérées comme essentielles, au sein même du parcours scolaire.

L'importance accordée à ce « socle commun » est par ailleurs attestée par l'évaluation dont les élèves font régulièrement l'objet pour vérifier son acquisition, laquelle est prise en compte dans la

poursuite de la scolarité. Ainsi, par exemple, « si, au terme de la scolarité obligatoire [au collège], un élève ne maîtrise pas le socle commun de connaissances et de compétences permettant la poursuite de la scolarité, un bilan personnalisé lui est proposé. [Celui-ci] précise les éléments de réussite du parcours de l'élève, en termes de connaissances, de compétences et d'aptitudes et donne lieu à la délivrance d'une attestation, prise en compte pour l'acquisition du certificat de formation générale, notamment pour les élèves scolarisés dans les enseignements adaptés. Le certificat de formation générale constitue la première étape pour l'obtention ultérieure d'un certificat d'aptitude professionnelle » (décret n° 2005-1013 du 24 août 2005 relatif aux dispositifs d'aide et de soutien pour la réussite des élèves au collège). La place centrale ainsi attribuée à ce socle commun dans le contenu pédagogique permet de comprendre que les débats parlementaires se soient assez largement focalisés autour de lui. Cependant, la loi précise encore que « parallèlement à l'acquisition du socle commun, d'autres enseignements sont dispensés au cours de la scolarité obligatoire », ce qui laisse heureusement place à d'autres matières et aux initiatives pédagogiques. Le texte profite du reste de cette réorganisation pour opérer une partielle et discrète décentralisation de l'enseignement des langues et cultures régionales. Celui-ci peut toujours être dispensé tout au long de la scolarité, mais désormais « selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et les collectivités territoriales où ces langues sont en usage » (art. L. 312-10 du code de l'éducation). La question se pose alors de savoir si cette disposition se justifie simplement par le lien spécifique entre cette matière et les territoires locaux ou si elle correspond à un ballon d'essai laissant augurer un approfondissement de la décentralisation scolaire, laquelle ne toucherait alors plus seulement la gestion des locaux ou des personnels, mais aussi celle des programmes. Seul l'avenir permettra de répondre à cette interrogation porteuse de très fortes tensions. Une chose est sûre en tout cas : la décentralisation des enseignements mérite mieux qu'une mention camouflée dans un maquis législatif et nécessite un vrai débat. Dans l'attente d'une réponse, et toujours au titre des enseignements complémentaires, un espoir est concevable : celui de voir se développer un enseignement juridique initial plus conséquent que les rapides présentations parfois opérées au titre de l'éducation civique, dès lors réellement susceptible de nourrir la citoyenneté des élèves.