

Depuis 2002, la France entière a connu un débat, d'une ampleur et d'une richesse sans doute inédites, quant à l'avenir de son École. Le Gouvernement puis le Parlement ont donné suite à cet événement, en préparant, amendant puis adoptant la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, que le Président de la République a promulguée le 23 avril 2005. C'est à ce jour la seule loi de notre histoire républicaine qui comprenne le mot « avenir » dans son titre¹. Elle est également la seule loi d'orientation sur l'école à porter également le titre de loi de programme².

La création d'un socle commun de connaissances et de compétences en était la mesure-phare. Qu'on en juge : la loi dispose 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* »³. Et on dira que la France manque d'ambition pour sa jeunesse, qu'elle ne croit pas en son avenir !

Le socle concerne *chaque* élève. Pas 80 % des élèves, pas deux Français sur trois, pas une élite : *chaque* élève. Personne ne doit rester au bord de la route. Qui plus est, ce socle est « commun ». Voici bien là un facteur de cohésion nationale, fondé sur le partage de références et de valeurs communes, ce qui n'est pas inutile à un moment où les facteurs de division sont légion, où la différence de la naissance tendrait à primer sur la volonté d'un destin commun. De plus, le socle ne limite pas ses ambitions à combattre l'échec scolaire : il vise aussi la poursuite d'études plus longues. Il voit plus loin, avec l'avenir professionnel, et peut-être plus haut, avec la réussite de la vie en société. Enfin, il est atteint dans le cadre de la scolarité obligatoire, il est donc l'affaire de l'État.

Néanmoins, la mission d'information du député Jacques Gasparrin, sur la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences au collège, a montré qu'il restait encore beaucoup de progrès à accomplir⁴.

Sans reprendre ici tout le programme inscrit dans la loi du 23 avril 2005, on peut affirmer que, dans les cinq ans qui se sont écoulés depuis, le paysage scolaire français a été bouleversé ; le mot n'est pas trop fort. Lors du débat au Parlement, le Gouvernement s'était engagé sur des chiffres. Ses engagements ont été suivis d'effet. Pour ne prendre qu'un exemple concernant la scolarisation en milieu ordinaire des élèves présentant un handicap, la création de mille unités pédagogiques d'intégration (UPI) nouvelles d'ici 2010 avait été annoncée. L'objectif sera atteint, puisque l'on comptait 1 859 de celles qui entre-temps sont devenues les *unités localisées pour l'inclusion scolaire* (ULIS) et que les deux mille, qui constituent la cible, seront une réalité que devrait confirmer le bilan de l'actuelle rentrée scolaire⁵.

¹ Source : moteur de recherche du site Legifrance.

² Le Conseil constitutionnel a censuré la partie programmatique de la loi. Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.

³ Article L. 122-1-1 du code de l'éducation.

⁴ *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires culturelles et de l'éducation en conclusion des travaux de la mission sur la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences au collège et présenté par M. Jacques Gasparrin, député*, Assemblée nationale, avril 2010.

⁵ Création des ULIS dans la circulaire du 18 juin 2010 relative à la scolarisation des élèves handicapés, BOEN n°28 du 15 juillet 2010. – Périmètre des données : France métropolitaine + DOM, public + privé.

Pour ce qui concerne le premier degré, l'année 2008 a vu l'adoption puis la mise en place immédiate des nouveaux programmes et des nouveaux horaires. Ces derniers pourraient néanmoins être chahutés par les conclusions des travaux en cours sur les rythmes scolaires.

L'école primaire a bénéficié de quelques initiatives heureuses, par exemple la mise en œuvre des stages de remise à niveau pendant les vacances et celle de l'accompagnement éducatif dans les écoles de l'éducation prioritaire. En place depuis 2009, les évaluations en CE1 et CM2 fournissent à la fois des repères pour l'enseignant dans sa classe mais aussi, par le biais d'un traitement statistique anonymé, pour le pilotage de l'ensemble du système, sans compter leur utilité immédiate pour les parents, informés en détail et toute transparence, des progrès de leurs enfants en français et en mathématiques.

Mais la dynamique initiée par la loi de 2005 a connu d'autres prolongements. La rentrée 2009 a vu l'entrée en classe des élèves de nouvelles classes préparatoires, celles conduisant au baccalauréat professionnel. Le diplôme se prépare désormais en trois ans, comme dans les autres voies d'enseignement, tout en autorisant des parcours différenciés et en permettant aux élèves de bénéficier d'un accompagnement personnalisé. Cette rentrée 2010 voit entrer en vigueur la réforme du lycée, dont le Président de la République avait en personne lancé les travaux. Mieux orienter, mieux accompagner, mieux préparer en sont les maîtres mots.

Ce bref florilège s'achève sur le recrutement des enseignants – et conseillers principaux d'éducation – au niveau master.

La taille du chantier est à la hauteur du programme fixé par son maître d'ouvrage, qui n'est autre que la Nation tout entière.

Pourtant, deux points de blocage restent à déplorer, sous la forme de deux dispositions législatives dont le pouvoir exécutif n'a pas encore pris les mesures d'application.

La première prend naissance dans une loi d'ampleur considérable elle aussi, celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont l'article 86 dispose que :

« Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant de l'État. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation. »

Au bout de six ans sans texte d'application, nous sommes bien au-delà du délai raisonnable autorisé par la jurisprudence en une telle circonstance¹. Il en va de même pour la seconde disposition, qui trouve son origine dans la loi sur l'avenir de l'école et figure à l'article L. 411-1 du code de l'éducation :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire. »

Il n'est pas interdit de penser que le recul de la prise de ce décret ait pu contribuer à la persistance de la « grève administrative » des directeurs d'école, déclenchée à la fin des années 1990 ;

¹ Voir à ce sujet René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, éd. Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, § 884.

sa manifestation la plus marquante fut le refus de répondre aux enquêtes de rentrée, ce qui a sensiblement et durablement perturbé la construction de l'appareil statistique de l'Éducation nationale.

La présente mission y trouve une de ses justifications.

S'il fallait établir un lien entre ces deux dispositions non concrétisées, l'on pourrait le situer dans les notions de « gouvernance » et de « pilotage » de l'école primaire.

Pendant que les textes se font attendre, le réel, lui, avance. Chaque année, ce sont près de huit cent mille jeunes qui quittent l'école pour le collège. Parmi eux, trop nombreux sont ceux qui n'y ont aucune chance de succès. Comme le suggère la formule consacrée, « il est beaucoup plus tard que vous ne le pensez ».

Qui plus est, dans moins d'un lustre, en 2015, les nouvelles normes de construction, issues du Grenelle de l'environnement, viendront à s'appliquer. A cette même échéance, entreront en vigueur des normes plus drastiques concernant l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments publics. Les élus locaux doivent aussi y penser.

Devant ce vaste programme, il a fallu, pour mener à bien la mission dans les six mois qui lui étaient impartis, procéder à quelques limitations de son ambition. La tentation était pourtant grande d'en dépasser les bornes pour entreprendre des travaux plus vastes, sur l'ensemble du système scolaire. Le choix s'est limité à l'opérationnel : l'étude a pris pour base un corps constitutionnel et des accords internationaux constants, la conservation de programmes d'enseignement nationaux, une organisation du collège identique à celle d'aujourd'hui, un statut des enseignants inchangé.

Enfin, les termes de la lettre de mission m'ont conduit à concentrer mes réflexions sur le secteur public, non sans m'être intéressé au secteur privé, à son organisation et à ses méthodes.

A l'issue des travaux, j'ai l'honneur de présenter huit recommandations, qui n'ont d'intérêt que si elles s'inscrivent dans le cadre d'un objectif général, celui de faire baisser significativement la proportion d'enfants qui quittent l'école sans avoir en mains tous les atouts pour réussir.



Frédéric REISS