



Paris, le 30 octobre 2019

Département Action sociale, Éducative, Sportive et culturelle
N/Réf : SF/ CV – Note 112
Dossier suivi par Sébastien FERRIBY

Principales dispositions de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance

I. Concertation avec l'AMF

→ L'AMF a rencontré l'Education nationale sur ce projet de loi :

- le 18 septembre 2018 : rendez-vous d'Agnès LE BRUN avec Fanny ANOR, alors conseillère spéciale du ministre,
- le 11 octobre 2018 : rendez-vous de François BAROIN avec le ministre,
- le 22 novembre 2018 : participation du ministre au forum Continuité éducative du congrès des maires,
- le 9 avril 2018 : rencontre du ministre avec les associations d'élus, dont l'AMF,
- le 12 juin 2019 : rendez-vous entre le Directeur général de l'AMF et le Directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Education nationale.

→ L'AMF a pu aussi alerter le ministère sur les incidences du projet de loi lors de son examen au CNEN, le 8 novembre 2018.

→ Dans le cadre du débat parlementaire, l'AMF a été auditionnée :

- à l'Assemblée nationale, le 10 janvier puis le 6 février 2019 avec le groupe LREM,
- au Sénat, le 13 février puis le 20 mai 2019, cette dernière sur les nouveaux territoires de l'éducation.

L'AMF a proposé à des députés puis aux sénateurs de soutenir des amendements visant :

- Pour l'instruction à 3 ans : à ce que la compensation financière, en particulier pour le financement des classes maternelles privées sous contrat, concerne bien toutes les communes, et non les seules qui n'auraient pas accepté jusqu'alors de les financer.
- Pour la création possible des établissements publics des savoirs fondamentaux : à supprimer cette disposition en l'absence d'une concertation préalable.

- Pour le recours à de futures ordonnances dans le but d'adapter les circonscriptions scolaires aux évolutions territoriales et de revoir le rôle des CDEN et CAEN : à supprimer aussi ces dispositions susceptibles de limiter la concertation.

→ Enfin, l'AMF a adressé un courrier du 12 février 2019 au ministre (ci-joint), après la position du Bureau du 12 décembre 2018.

Outre l'obligation d'instruction à 3 ans, ce courrier traite aussi de la problématique de la création possible des établissements publics des savoirs fondamentaux, issue d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale. Sur ce point, l'AMF regrette l'absence de concertation, alors que ce projet était déjà connu depuis l'automne, et qui est susceptible d'introduire un changement profond dans le mode de fonctionnement de l'école et ce, sans étude d'impact sur ses conséquences notamment en matière de maillage territorial.

I. Principales dispositions de la loi

- **Article 3** : l'emblème national de la République française, le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge, le drapeau européen, la devise de la République et les paroles de l'hymne national sont affichés dans chacune des salles de classe des établissements du premier et du second degrés, publics ou privés sous contrat

Le cabinet du ministre rencontré le 17 septembre a fait savoir que l'enjeu de cette mesure est d'inciter les enseignants à se saisir de cette problématique pour mener une réflexion de fond auprès des élèves, susceptible d'aboutir à la fabrication par ces derniers des emblèmes nationaux et européens mentionnés à l'article 3.

En parallèle, le ministère devait adresser aux écoles un kit imprimable par mail (affiche A3) en cas de difficulté.

- **Article 10** : les comportements constitutifs de pressions sur les croyances des élèves ou de tentatives d'endoctrinement de ceux-ci sont interdits dans les écoles publiques et les établissements publics locaux d'enseignement, à leurs abords immédiats et pendant toute activité liée à l'enseignement. La méconnaissance de cette interdiction est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

Cette disposition proposée par le Sénat a été retenue par la CMP, bien qu'aménagée dans sa rédaction, à l'inverse de la disposition qui prohibait le port de signes ostentatoires de la part des accompagnateurs durant les sorties scolaires notamment.

➤ **Articles 11 à 14, 17 et 18 sur l'extension du champ de l'instruction obligatoire :**

→ L'instruction obligatoire est abaissée de l'âge de 6 ans à l'âge de 3 ans à compter de la rentrée 2019 (article 11), mais elle peut faire l'objet d'un aménagement du temps de présence en petite section sur demande des responsables légaux et après autorisation du directeur académique (article 14).

→ En cas de refus d'inscription sur la liste scolaire de la part du maire sans motif légitime, le directeur académique agissant sur délégation du préfet procède à cette inscription, après en avoir requis le maire (article 12 – *seul le préfet pouvait le faire jusqu'à présent*).

→ Les enfants de moins de six ans peuvent être scolarisés dans des classes réunissant des enfants relevant de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (article 14 – pas nouveau mais tend à consacrer les classes multi-niveaux voire l'école à classe unique).

→ **L'extension de l'obligation d'instruction dès l'âge de 3 ans a pour incidence d'étendre le mécanisme de participation financière des communes aux élèves inscrits dans une classe maternelle privée sous contrat d'association, qu'elle soit située sur leur territoire ou à l'extérieur** (article 14).

Pour la commune ou EPCI d'implantation d'une école maternelle privée sous contrat d'association, la participation aux dépenses de fonctionnement scolaires devient obligatoire pour les élèves résidents.

Pour les communes de résidence, la participation financière au titre de la scolarisation d'enfants dans une école privée extérieure n'est obligatoire, à l'instar d'une école publique extérieure, que lorsqu'elles n'ont pas de capacité d'accueil suffisante dans leurs écoles publiques, ou dans l'un des trois cas dérogatoire suivants :

- *contraintes liées aux obligations professionnelles des parents (si la commune de résidence n'a pas de service de garde et de cantine),*
- *frère ou sœur déjà inscrit dans un établissement scolaire de la même commune extérieure,*
- *raisons médicales.*

→ **Une compensation financière de l'Etat liée aux incidences de cette mesure est versée dès lors qu'une augmentation des dépenses obligatoires est constatée pour la collectivité au titre de l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018/2019** (article 17). La réévaluation de ces ressources peut être demandée par la commune jusqu'en 2022. Un décret est en cours d'élaboration.

L'AMF avait indiqué, dès l'annonce de la mesure d'extension de l'obligation d'instruction à l'âge de 3 ans, qu'elle partageait cette ambition pour des raisons de justice sociale à condition, toutefois, que cette évolution n'entraîne aucun surcoût pour les collectivités et que les postes d'enseignants nécessaires soient bien pourvus. Elle a toutefois souligné les impacts potentiels pour les collectivités, selon les situations locales, tant en termes de locaux que d'encadrement au regard de l'obligation d'assiduité initialement prévue, qu'il s'agisse des écoles publiques ou privées sous contrat.

S'agissant des écoles maternelles privées sous contrat d'association, l'AMF a considéré que le projet de loi impliquerait un basculement du régime actuel de financement facultatif (lié à un accord de la collectivité) vers un régime de financement obligatoire tant pour les communes / EPCI d'implantation que

pour les communes / EPCI de résidence, justifiant la nécessité d'une compensation financière pour toutes les collectivités concernées. Elle avait également insisté pour qu'une solution soit trouvée dans le contexte du plafond des dépenses de fonctionnement à 1,2% pour les grandes collectivités.

Or, le ministère de l'Education nationale a jusqu'à présent considéré que seules les collectivités qui n'ont pas participé financièrement aux écoles maternelles privées sous contrat d'association, pourraient bénéficier de la compensation financière, sauf à connaître une hausse des effectifs.

L'AMF a donc regretté que la solution prônée par le Sénat visant à une compensation financière de toutes les collectivités connaissant effectivement une augmentation de leurs dépenses, n'ait pas été retenue.

Elle attend cependant le projet de décret pour une confirmation sur ce point et connaître les modalités pratiques de versement.

→ **L'instruction des enfants âgés entre 3 et 5 ans peut aussi s'effectuer dans un jardin d'enfants, dès lors qu'il est ouvert à la date d'entrée en vigueur de la loi, et jusqu'à l'année scolaire 2023/2024** (article 18). Une déclaration doit être effectuée par les familles auprès du maire, à l'instar d'une instruction à domicile.

La possibilité d'une instruction au sein de jardins d'enfants à titre pérenne comme le souhaitait le Sénat n'a donc pas été retenue. La problématique du sort de ces structures à partir de 2024 va se poser pour les collectivités qui en sont dotées. L'AMF avait lancé une petite enquête auprès de son groupe de travail Petite enfance afin de connaître les difficultés que cette mesure pourrait engendrer. Celle-ci a souligné l'intérêt des jardins d'enfants pour accueillir notamment les enfants fragiles ou ayant des besoins particuliers.

→ **Un plan départemental d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité élaboré conjointement avec le conseil départemental** est prévu pour favoriser la mutualisation des moyens consacrés à l'accueil des enfants de moins de trois ans, quel que soit le type de structure, et des dispositifs d'accueil et de soutien à l'intention des parents, notamment au bénéfice des familles vivant dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne (article 14).

→ A noter qu'une visite médicale est organisée à l'école pour tous les enfants âgés de trois à quatre ans, effectuée par les professionnels de santé de la PMI ou, à défaut par ceux de l'Education nationale (article 12).

- **La formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité et son contrôle est assuré par les missions locales pour les jeunes âgés entre 16 ans et 18 ans au titre de leur insertion professionnelle et sociale (article 15).**

La CMP a également prévu que Pôle emploi concourt à la mise en œuvre de cette obligation de formation.

Cette disposition suscite des inquiétudes quant aux moyens que pourront mobiliser les missions locales pour effectuer un tel contrôle.

➤ **Le renforcement du contrôle de l'instruction (articles 19 à 24) :**

→ **Sur l'instruction à domicile**, l'article 19 de la loi vise à clarifier les objectifs du contrôle opéré par l'Education nationale, qui doit vérifier la conformité de l'enseignement reçu par l'enfant au domicile des personnes responsables tant sur le plan des connaissances que des compétences.

Il prévoit aussi une mise en demeure des responsables légaux d'inscrire leur enfant dans un établissement d'enseignement public ou privé en cas de refus, deux fois de suite et sans motif légitime, de soumission au contrôle annuel.

Sur l'instruction à domicile, l'AMF se satisfait de ce renforcement, qui répond à l'attente exprimée dans son vademécum sur la laïcité, publié en 2015.

Elle a toutefois alerté sur les difficultés régulièrement exprimées par les élus quant au contrôle leur incombant dès la première année, puis tous les deux ans, visant à établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables et s'il est donné à leur(s) enfant(s) une instruction compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. Des difficultés de repérage de ces familles mais aussi d'accès à leur domicile sont notamment citées, malgré la publication d'un guide interministériel en 2017.

→ **Le maire a désormais la possibilité de saisir le procureur de la République en cas de constat de manquement à l'obligation scolaire, en particulier en l'absence d'inscription à l'école ou d'instruction à domicile (article 24).** Seul le DASEN pouvait le faire jusqu'à présent.

→ **Pour les écoles privées hors contrat**, les articles 22 et 23 prévoient un renforcement du contrôle de l'Etat (en cas de modification du projet, de l'objet de l'enseignement, des horaires, des diplômes...) et des sanctions (en cas de risque pour l'ordre du public).

➤ **Le renforcement de l'école inclusive (articles 26 à 31) :**

La loi prévoit notamment :

- Les élèves en situation de handicap qui font l'objet de dispositifs adaptés sont comptabilisés dans les effectifs scolarisés (article 25).
- La création de pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) pour assurer une meilleure interface entre les professionnels de santé et le secteur médical (article 25).
- L'Etat et les collectivités territoriales peuvent s'associer par convention pour le recrutement conjoint d'AESH, afin de favoriser la conclusion de contrats à temps plein et assurer la continuité avec le temps hors scolaire (article 25).
- La nécessité pour la collectivité, lors de la construction ou de la réhabilitation d'une école primaire, de tenir compte des recommandations pour une école inclusive émanant de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (article 26).
- La coopération entre les établissements scolaires et les établissements et services médico-sociaux est organisée par convention pour assurer la continuité des parcours de scolarisation (article 27).

Afin de favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap à l'école et dans les accueils périscolaires, l'AMF demande que la Maison départementale du handicap (MDPH), lorsqu'elle est saisie, associe en amont le maire de ses décisions en termes de lieu de scolarisation et d'affectation de moyens humains,

notamment les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), afin que celui-ci ne se retrouve pas devant le fait accompli, comme c'est le cas aujourd'hui. Il est observé que certaines MDPH s'estiment non compétentes pour prévoir des moyens d'accompagnement sur le temps périscolaire, ce qui pose un problème d'équité entre les élèves et entre les territoires.

En outre, elle note le manque de moyens humains d'accompagnement des élèves en situation de handicap dans les classes ou sur le temps périscolaire, notamment dans le contexte de diminution élevée du nombre de contrats aidés. Cette problématique est d'autant plus d'actualité que la loi pour une école de la confiance prévoit l'obligation d'instruction à l'âge de trois ans à compter de la rentrée 2019. Les collectivités seront difficilement en mesure de pallier ce manque d'accompagnants.

Les élus estiment que la question de la formation des ATSEM et des encadrants périscolaires est très importante afin de dédramatiser l'accueil en collectivité des enfants en situation de handicap, mais ils s'interrogent sur les moyens publics pouvant être mobilisés. Les collectivités et leurs agents ont besoin d'être davantage éclairés sur les conditions d'accueil des enfants en situation de handicap, qui peuvent varier fortement selon leur spécificité.

Enfin, l'AMF demande un éclaircissement juridique de la question de la prise en charge des AESH sur le temps périscolaire dans la mesure où l'Education nationale continuerait à demander aux collectivités de signer une convention impliquant un remboursement de la mise à disposition de ces agents. Si l'article L. 916-2 du code de l'éducation prévoit bien la signature d'une convention entre l'Education nationale et la collectivité bénéficiaire, elle ne règle pas la question du financement. Or, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 20 avril 2011, avait considéré que la prise en charge par l'Etat du financement des emplois d'assistants d'éducation qu'il recrute pour l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des enfants handicapés en milieu ordinaire n'est pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire. Cette décision a été confirmée par deux arrêts de la Cour administrative d'appel de Nantes des 15 mai et 25 juin 2018.

➤ **Les établissements publics locaux d'enseignement international (article 32) :**

Afin d'accompagner le développement d'enseignements internationaux en France, la loi prévoit la possibilité de créer des établissements publics locaux d'enseignement international intégrant des classes des premier et second degrés, ouverts aux élèves aptes à suivre les enseignements dans la langue choisie.

Ces EPLEI sont créés par arrêté du préfet du département sur proposition conjointe de la région, du ou des départements et de la ou des communes ou EPCI compétents, après conclusion d'une convention.

Les EPLEI sont administrés par un conseil d'administration comprenant, outre le chef d'établissement et deux à quatre représentants de l'administration de l'établissement qu'il désigne, de 24 à 30 membres dont :

- 1/3 de représentants des collectivités ;
- 1/3 de représentants élus du personnel de l'établissement ;
- 1/3 de représentants élus des parents d'élèves.

La convention signée détermine la collectivité de rattachement et le siège de celui-ci, fixe le nombre de membres du conseil d'administration qui comprend au moins un représentant par collectivité, ainsi que la répartition des charges d'investissement et de fonctionnement incombant aux collectivités concernées au titre de la gestion des écoles, des collèges et des lycées.

Ces EPLEI peuvent accueillir des élèves préparant le brevet ou le baccalauréat sans option internationale, sous réserve que leur effectif n'excède pas un seuil fixé par décret.

Enfin, le Gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, un rapport appréciant le caractère équilibré de l'offre en matière d'enseignement international sur le territoire national ainsi qu'un bilan pour l'outre-mer.

Ce dernier ajout répond en partie à la demande de l'AMF, qui considère que cette nouvelle faculté ne doit pas conduire à accentuer le déséquilibre de l'offre éducative entre les territoires.

- **Le financement de la scolarisation des enfants suivant un enseignement de langue régionale dans les écoles privées sous contrat d'association est une contribution volontaire (article 34).**

Cette disposition prévoit que la contribution est volontaire. Un accord est toutefois recherché entre l'établissement d'enseignement et la commune de résidence lorsque cette dernière ne dispose pas d'école dispensant un enseignement de langue régionale.

A défaut d'accord, le préfet intervient pour la résolution du différend en matière de participation financière.

La rédaction de cette disposition, déjà prévue pour les écoles publiques depuis la loi du 7 août 2015, pose interrogation au sens où la contribution est volontaire dans ce cas de figure mais qu'elle fait en même temps l'objet d'un accord lorsque l'école publique de la commune de résidence ne peut proposer un enseignement de langue régionale. Elle ne règle pas non plus la question du désaccord entre les parties puisque l'intervention du préfet est limitée à la recherche d'un compromis.

Il appartiendra donc au juge de préciser la portée de cette disposition.

- **Simplification par ordonnance, dans un délai d'un an, de l'organisation et du fonctionnement des conseils académiques et départementaux de l'Education nationale, tenant compte de l'évolution des compétences des collectivités territoriales (article 55)**

Une évolution du rôle de ces instances est attendu par les élus. Ces derniers expriment régulièrement des mécontentements sur le fonctionnement de ces instances, considérant qu'il s'agit de chambres d'enregistrement des décisions du directeur académique, en particulier dans les CDEN.

L'AMF demande à être étroitement associée à l'évolution de ces instances mais considère que la voie de l'ordonnance n'est pas pertinente pour y parvenir.

II. Dispositions non retenues in fine

- ⇒ **La suppression possible du versement des allocations familiales** dans le cas où, au cours d'une même année scolaire, une nouvelle absence de l'enfant mineur d'au moins quatre demi-journées sur un mois est constatée en dépit de l'avertissement adressé par

l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, et en l'absence de motif légitime ou d'excuses valables de la part des responsables légaux (**ex article 1^{er} bis AAA**).

- ⇒ **L'interdiction du port de signes religieux ostentatoires étendue aux sorties scolaires et aux personnes concourant au service public de l'éducation, dont les parents (article 1^{er} bis H).**
- ⇒ **L'exercice quotidien de la pratique physique et sportive dans les écoles primaires, durant les heures d'enseignement (article 1^{er} bis J).**

Cette disposition interpellait quant aux incidences sur les collectivités territoriales. En effet, si la pratique physique et sportive durant les heures d'enseignement relève de la responsabilité des enseignants, il n'en demeure pas moins que nombre d'intervenants extérieurs sont recrutés à leur demande par les communes ou les intercommunalités compétentes.

En outre, des problèmes de disponibilité des équipements ou espaces dédiés à ces pratiques peuvent être observés selon les territoires, dès lors qu'ils peuvent être partagés avec des écoles privées, le collège de secteur ou avec le milieu associatif.

- ⇒ **La remise au Gouvernement d'un rapport sur l'instauration d'un seuil maximal de 24 élèves par classe de l'école maternelle (article 2 bis A).**

Cette disposition suscitait des interrogations dans la mesure où Emmanuel Macron a annoncé le plafond de 24 élèves pour les classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1, et non de manière générale pour la seule école maternelle.

- ⇒ **Les établissements publics des savoirs fondamentaux (ex article 6 quater) :**

L'AMF avait obtenu du Sénat la suppression de cette mesure. Lors du débat au Sénat, Jean-Michel BLANQUER a évoqué la nécessité d'une concertation dans les prochains mois avec les associations d'élus et les syndicats d'enseignants sur ce sujet sensible.

La Commission mixte paritaire a confirmé cette suppression.

Pour mémoire, l'AMF a réclamé en vain depuis l'automne dernier l'ouverture d'une concertation préalable sur ce sujet sensible qui pourrait engendrer des conséquences notables sur le maillage scolaire territorial et qui tend à diluer le rôle des maires dans leurs prises de décision dans le domaine scolaire. Elle considère que leur création ne doit pas être dictée par une seule logique budgétaire et déconnectée de la réalité de la géographie des territoires comme des attentes des administrés en matière de proximité.

Considérant que les modalités de mise en place de ces établissements ne sont pas aujourd'hui réunies, l'AMF a fait part de sa ferme opposition quant à cette disposition du projet de loi.

En sus, un certain nombre de rapprochements entre des collèges et leurs écoles de secteur sont expérimentés depuis plusieurs années, mais dans le cadre d'une coopération et non de création d'une structure fusionnée. Ces expérimentations devraient d'abord être évaluées, voire encouragées, selon l'accord des collectivités, si elles présentent des bénéfices pour la réussite scolaire.

Dans le passé, l'AMF s'était vigoureusement opposée à la publication d'un décret d'application de la loi du 13 août 2004 (article 86) prévoyant la transformation des écoles en établissement public

d'enseignement primaire (EPEP), susceptible de marginaliser les maires dans les prises de décision au sein de ces établissements (décret non publié suite à son opposition).

- ⇒ **Toute modification de la carte scolaire doit dorénavant intégrer un critère de mixité sociale reposant sur le revenu médian des foyers fiscaux auxquels sont rattachés les élèves de l'établissement (article 6 quinquies A).**
- ⇒ **Un décret précise les conditions dans lesquelles l'Etat peut associer par convention les écoles privées sous contrat afin de les inciter à favoriser la mixité sociale dans leurs établissements à proximité ou dans les zones d'éducation prioritaires (article 8 quater).**

La commission Education de l'AMF avait soulevé la question des contreparties liées à la future obligation de financement des écoles maternelles privées sous contrat, notamment en matière de carte scolaire et de mixité sociale.

- ⇒ **Les inscriptions à la cantine s'effectuent dans la limite des places disponibles (article 20 bis).**

Cet ajout d'importance aurait été de nature à régler la problématique de la mise en œuvre du droit d'accès à la cantine, sans discrimination possible selon la situation de l'enfant ou de ses parents, posé par l'article 186 de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017.

En effet, ce nouveau droit fait l'objet d'un contentieux en cours avec la ville de Besançon, qui est en attente d'une décision du Conseil d'Etat. Pour l'heure, tant le tribunal administratif de Besançon (arrêt du 7 décembre 2017) que la Cour administrative d'appel de Nancy (arrêt du 5 février 2019) refusent le critère de manque de places.

Pour sa part, l'AMF s'était vigoureusement opposée à ce nouveau droit en faisant valoir qu'une telle disposition, au-delà de son objectif louable, n'est pas de nature à prendre en compte les contraintes réelles des communes en termes de capacités d'accueil et de locaux disponibles. Elle note par ailleurs que l'octroi d'un tel droit tend à transformer le service de restauration scolaire, lorsqu'il existe, en service public obligatoire, sans compensation financière de l'Etat, dans un contexte d'accroissement des normes et des pressions sur ce service à tous les niveaux (accès, équilibre nutritionnel, inclusion de produits durables et bio, diversification des protéines, gaspillage alimentaire, interdiction du plastique, tarification, éducation au goût, règles sanitaires...).