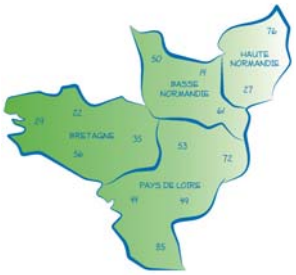


Mercredi 16 novembre 2011

Coopération concours Grand Ouest
Centre organisateur : Service Interrégional des Concours
adossé au CDG 35

Sujet national pour l'ensemble des Centres de Gestion organisateurs du concours

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

- SESSION 2011 -

Spécialité Animation

RÉDACTION D'UNE NOTE AYANT POUR OBJET DE VÉRIFIER L'APTITUDE À L'ANALYSE D'UN DOSSIER RELATIF AU SECTEUR DE L'ANIMATION DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

Durée : 4 h 00
Coefficient : 4

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 34 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

RAPPEL
➪ **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie,** ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe. ➪ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, …) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie. ➪ Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu, est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur. **Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.** Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Sujet :

Vous êtes attaché territorial au sein de la direction « vie scolaire et animation » de la Ville de X comptant 30 000 habitants.
Le Maire considère que les relations entre la Ville et les représentants locaux éducatifs sont insuffisantes et souhaite développer un partenariat efficace notamment avec l'Education Nationale et les parents d'élèves.
Il souhaite ainsi positionner la Ville comme acteur éducatif afin de coordonner, renforcer et enrichir l'action éducative sur le territoire local en complémentarité avec les initiatives locales. Par ailleurs, le Maire est soucieux d'optimiser les ressources publiques disponibles et de prendre en compte un contexte en constante évolution (sur les rythmes scolaires, par exemple).
Dans ce cadre, il vous demande de rédiger une note à son attention à l'aide des seuls éléments du dossier.

Reproductions effectuées par le Centre de Gestion d'Ille et Vilaine avec l'autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC – 20, rue des Grands Augustins – 75006 PARIS). Les documents reproduits sont des œuvres protégées et ne peuvent à nouveau être reproduits sans l'autorisation préalable du CFC.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 34 pages

DOCUMENT 1 :	Angers expérimente un autre rythme scolaire *La Gazette des communes, 28 mars 2011, Stéphanie Marseille*	**2 p.**
DOCUMENT 2 :	Le rôle et la place des parents à l'école *Circulaire n°2006-137 du 25 août 2006, Bulletin Officiel n° 31 du 31 août 2006*	**5 p.**
DOCUMENT 3 :	*Système éducatif, l'enfant au cœur du projet* *Alain Thirel, Acteurs de la Vie scolaire, n° 16, avril 2010*	**3 p.**
DOCUMENT 4 :	Les communes et l'école de la République *Rapport public thématique de la cour des comptes, la Gazette des communes, 19 janvier 2009*	**8 p.**
DOCUMENT 5 :	Conférence nationale sur les rythmes scolaires - Rapport de synthèse des auditions, des débats en académie et des échanges sur internet, janvier 2011 (extraits) - Rapport d'orientation sur les rythmes scolaires, juillet 2011 (extraits) *Site internet du ministère de l'éducation nationale, jeunesse, vie associative*, 2011	**6 p.**
DOCUMENT 6 :	Service minimum d'accueil - Le refus des communes devant le juge *La Gazette des communes, 1er décembre 2008*	**3 p.**
DOCUMENT 7 :	Grenoble se dote d'un projet éducatif *La Lettre du cadre territorial, n° 389, 1er novembre 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 8 :	Au programme de l'année scolaire, de multiples interrogations *La Gazette des communes, 30 août 2010*	**6 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

Angers expérimente un autre rythme scolaire

A la suite d'une concertation, la ville et la communauté éducative du groupe scolaire de l'Isoret ont mis en place une expérimentation sur une durée de trois ans.

LE PROJET

- Peu convaincus par la semaine des « quatre jours secs » lors de la rentrée 2008, la ville et les parents du groupe scolaire de l'Isoret, rejoints par les enseignants, veulent tester une nouvelle organisation.

LA SOLUTION

- A l'issue d'une concertation sur le thème des rythmes scolaires, la plupart des conseils d'école ont rejeté le retour à la semaine de quatre jours et demi en 2009, sauf le groupe scolaire de l'Isoret.

Mercredi, 11 h 30, au groupe scolaire de l'Isoret, à Angers, dans le Maine-et-Loire : loin d'être déserte, les écoles maternelle et élémentaire résonnent de cris d'enfants. La classe est finie, direction la cantine en bus, puis les activités !

Depuis la rentrée et après une concertation sur les rythmes scolaires *(lire l'encadré ci-dessous)*, la ville, les parents, les enseignants et les associations du quartier se sont lancés dans une grande aventure : le test d'une journée scolaire de cinq heures et quart, quatre jours par semaine plus le mercredi matin jusque 11 h 30. Les cours commencent donc à 8 h 30, pour finir à 15 h 30. Est-ce à dire que les élèves rentrent chez eux à 15 h 30, quand la journée de travail des parents est loin d'être finie ? Non. La ville leur propose gratuitement, jusqu'à 16 h 45, une offre éducative de qualité : « Nous privilégions les découvertes et les pratiques qui soutiennent les apprentissages scolaires », explique Luc Belot, maire adjoint chargé de l'éducation.

Une journée totalement réorganisée

Au programme pour les élèves du primaire : sports, menuiserie, robotique, poterie, aquariophilie, jardinage, jeux autour du livre, cirque… Durant un mois, ils découvrent les activités, puis en choisissent une. Au sortir des cours, des animateurs les emmènent participer à ces ateliers sur trois sites extérieurs, tandis que les élèves de maternelle sont répartis dans quatre salles, encadrés par des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem). A 16 h 45, les activités périscolaires prennent le relais. Même principe le mercredi, où la cantine et les ateliers s'ouvrent aux enfants d'autres groupes scolaires. Il existe également un temps libre entre 15 h 30 et 17 heures, et la possibilité pour les parents de venir chercher leur enfant quand ils le désirent.

Depuis septembre, le directeur de l'école élémentaire du groupe scolaire de l'Isoret en est à son septième planning ! « Organiser l'emploi du temps selon ces nouveaux rythmes, en tenant compte de la fatigue des enfants, de la durée des cours pour chaque matière et des interventions extérieures, implique de repositionner les matières. Alors, on teste », admet Dominique Bruneau, par ailleurs enseignant de CM1-CM2. Il était, en effet, envisagé de placer le français et les mathématiques le matin, période plus propice à l'apprentissage. Or il a fallu composer avec la réalité – la disponibilité des équipements sportifs notamment –, finalement sans surprises désagréables. « La piscine étant planifiée le matin, les cours de français ont été repoussés à l'après-midi et abordés, par exemple, par la lecture, avec un certain succès », constate Luc Belot. A dire vrai, c'est toute l'organisation qu'il a fallu revoir : de l'accueil périscolaire du matin à celui du soir, en passant par la restauration, qui a adopté un self-service plus efficace et moins bruyant qu'une cantine traditionnelle.

Des services municipaux très impliqués

Associées à la démarche, les Atsem ont ainsi vu leurs tâches redéfinies. Exit le ménage au profit de leurs compétences d'accompagnement et d'animation, qui sont valorisées par l'expérimentation. Présentes

LES POINTS CLÉS

- **Les enfants concernés**
  Le groupe scolaire de l'Isoret accueille 250 enfants. Situé en lisière d'une zone d'éducation prioritaire, il est constitué d'une école maternelle et d'une école élémentaire.
- **L'équipe enseignante**
  Elle n'a pas changé depuis une dizaine d'années, favorisant les liens avec les parents.
- **Les parents d'élèves**
  Ils sont très présents et notamment à travers l'Association des parents d'élèves indépendants de l'école laïque de l'Isoret.

Rien de possible sans concertation

La ville d'Angers a étendu la concertation, débutée en 2008, sur les rythmes scolaires avec les parents jusqu'au premier semestre 2009 : petits-déjeuners le samedi matin pour les représentants des parents d'élèves, « récrés citoyennes » afin d'inclure la parole des enfants et tables rondes avec les enseignants, les syndicats et le personnel municipal. Résultat : 37 % des écoles sont favorables au redéploiement sur neuf demi-journées, dont le mercredi matin. A ce jour, seul le groupe scolaire de l'Isoret teste une semaine de quatre jours et demi, incluant le mercredi matin. En 2009, les parents et les enseignants ont élaboré un nouvel aménagement de la semaine, soutenus par la ville. Le test a débuté à la rentrée 2010, pour trois ans, avec un bilan tous les deux mois au cours de la première année.

Les acteurs du projet

Il met à disposition

Luc Belot, maire adjoint chargé de l'éducation à Angers

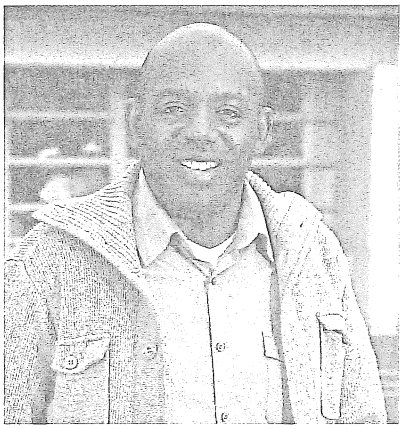
PHOTOS : J.-P. TEILLET

«Nous sommes prêts à étendre ce dispositif aux autres écoles»

«Nous nous soucions, à part égale, du bien-être et de la réussite éducative des enfants. Tous les services municipaux se sont donc mis à la disposition de l'école pour accompagner cette expérience. Nous avons réorganisé le service de restauration scolaire et formé les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles. Et nous assurons une offre éducative entre 15h30 et 16h45. L'expérience représente un surcoût de 30000 euros pour un seul groupe scolaire, mais nous sommes prêts à étendre ce dispositif à tous les établissements de la ville, en refondant nos plannings et en mutualisant les temps d'accueil de loisirs ou de clubs sportifs.»

Il améliore

Philippe Kum, directeur «multisite» (*)



«D'ores et déjà, nous enregistrons des signes positifs»

«Nous croyons à ce dispositif, car nous enregistrons, d'ores et déjà, des signes positifs : 90% des enfants inscrits le restent. En fait, nous sommes même un peu victimes de notre succès, puisque nous devons faire face à un problème de transport. Nous avons dû rallonger les ateliers, la durée des transports empiétant trop sur ceux-ci. Nous réfléchissons donc à la manière de rapprocher les lieux d'activité et nous souhaiterions, par ailleurs, renforcer l'encadrement des enfants. Nous observons ainsi avec attention quels sont les ateliers pertinents afin d'ajuster notre offre.»

(*) Responsable du projet à la ville d'Angers.

Elle anime

Marie Perrin, Atsem (*) à l'école maternelle de l'Isoret

«Il nous faut davantage de temps pour préparer les ateliers»

«Quand on nous a annoncé que nous allions animer des activités entre 15h30 et 16h45, nous avons pris peur. Notre emploi du temps a changé, mais notre statut aussi et les enfants ont mis du temps à comprendre car, en journée, nous portons la blouse d'Atsem et sommes en classe avec l'institutrice, mais, à 15h30, nous ôtons notre blouse et nous retrouvons seules avec les enfants. Nous leur proposons des jeux, des ateliers, du vélo... C'est devenu plaisant et les élèves apprécient ces moments de jeux tranquilles. Mais nous aurions besoin de formation en animation et de temps pour mieux préparer nos ateliers.»

(*) Agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

lors de la pause méridienne, elles prennent aussi en charge les élèves de maternelle de cycle 1 à 15h30. «Nous les considérons comme des agents éducatifs à part entière», insiste Elodie Gonzalez, adjointe d'animation, responsable du site de l'Isoret. A la grande surprise des intéressées qui, certes, apprécient de voir s'éloigner l'étiquette de «dame pipi», mais n'estiment pas disposer, pour le moment, des outils adéquats afin d'assumer pleinement leur fonction nouvelle.

L'expérimentation s'adosse surtout au projet du service «animation» : «Nous raisonnons en termes de multisite, qui englobent plusieurs accueils de loisirs, situés dans différents quartiers. Nous y réorganisons l'intervention des professionnels de l'animation, autrefois déployés sur les accueils de loisirs et qui interviennent aujourd'hui sur les temps périscolaires», complète Philippe Kum, directeur «multisite», responsable du projet à la ville d'Angers. La réorganisation a d'ailleurs permis la création de soixante postes en contrat à durée indéterminée.

Des devoirs mieux accueillis par les enfants

Quelques mois après le début du test, les participants se montrent prudents. «Il est encore tôt pour tirer des conclusions. Changer les rythmes scolaires ne va pas résoudre le problème de l'échec scolaire, mais nous avançons davantage dans le programme. Et les enseignants y gagnent en qualité de vie personnelle. En revanche, nous voyons moins les parents», nuance le directeur Dominique Bruneau. Et Yann Tressy, représentant de parents d'élèves, d'ajouter : «Nous constatons que les enfants sont plus disponibles pour faire leurs devoirs le soir, car ils ont bénéficié d'une pause intéressante entre les cours et la maison.»

Stéphanie Marseille

CONTACT

Mairie d'Angers, tél. : 02.41.05.40.00.

DOCUMENT 2

Encart

LE RÔLE ET LA PLACE DES PARENTS À L'ÉCOLE
C. n° 2006-137 du 25-8-2006
NOR : MENE0602215C
RLR : 191-1

MEN - DGESCO B3-3

Texte adressé aux rectrices et recteurs d'académie ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale

■ Conformément à l'article L 111-4 du code de l'éducation, "les parents d'élèves sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent par leurs représentants aux conseils d'école, aux conseils d'administration des établissements scolaires et aux conseils de classe".
Ces dispositions méritaient d'être précisées et ancrées dans un texte réglementaire notamment en prenant appui sur les bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans les écoles et les établissements scolaires.
En effet, la régularité et la qualité des relations construites avec les parents constituent un élément déterminant dans l'accomplissement de la mission confiée au service public de l'éducation. L'obligation faite à l'État de garantir l'action éducative des familles requiert de soutenir et renforcer le partenariat nécessaire entre l'institution scolaire et les parents d'élèves, légalement responsables de l'éducation de leurs enfants.
L'École doit en conséquence assurer l'effectivité des droits d'information et d'expression reconnus aux parents d'élèves et à leurs représentants ainsi que, selon les procédures prévues à cette fin, leur participation aux instances collégiales de l'établissement. Elle doit également reconnaître les droits des associations de parents d'élèves. L'article D111-6 du code de l'éducation (issu du décret n° 2006-935 du 28 juillet 2006) précise que les associations de parents d'élèves regroupent exclusivement des parents d'élèves, auxquels sont assimilées les personnes ayant la responsabilité légale d'un ou plusieurs élèves, et ont pour objet la défense des intérêts moraux et matériels communs aux parents d'élèves. Les droits définis par le décret s'appliquent aux associations de parents représentées au conseil d'école ou au conseil d'administration ainsi qu'à celles représentées au Conseil supérieur de l'éducation, au conseil académique ou au conseil départemental de l'éducation nationale même si elles n'ont pas d'élus dans les instances de l'école ou de l'établissement.
La présente circulaire précise les modalités d'application du décret susmentionné du 28 juillet 2006 relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves. Elle **remplace** la circulaire n° 85-246 du 11 juillet 1985 portant mesures concernant le rôle des parents dans l'école, la note de service n° 86-265 du 16 septembre 1986 relative aux rencontres des enseignants et des parents et la circulaire n° 2001-078 du 3 mai 2001 relative à l'intervention des associations de parents d'élèves dans les établissements scolaires.
C'est au niveau local de l'école ou de l'établissement scolaire que doit se mettre en place un dialogue confiant et efficace avec chacun des parents d'élèves. L'ensemble des personnels des écoles et des établissements scolaires sont impliqués dans ces démarches.
Ainsi, lors de sa première réunion, le conseil d'école ou le conseil d'administration examine les conditions d'organisation du dialogue avec les parents. Celui-ci doit en effet être renforcé, ce qui suppose de définir précisément les modalités d'information des parents d'élèves, les conditions d'organisation des rencontres avec les parents et de garantir aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents les moyens d'exercer pleinement leurs missions.

I - Droit d'information et d'expression

Ce droit s'analyse principalement pour les parents d'élèves comme le droit d'avoir accès aux informations nécessaires au suivi de la scolarité de leurs enfants et à celles relatives à l'organisation de la vie scolaire. Les membres des associations de parents d'élèves auront en outre le droit et les moyens de communiquer des informations sur leurs actions.

I.1 L'information des parents par l'école ou l'établissement scolaire

Le suivi de la scolarité par les parents implique que ceux-ci soient bien informés des résultats et du comportement scolaires de leurs enfants.
Compte tenu de l'évolution sociologique des familles, il est aujourd'hui nécessaire de considérer que l'institution peut avoir affaire à deux interlocuteurs pour un élève, le père et la mère. En effet,

conformément aux dispositions de l'article 371-1 du code civil, l'autorité parentale est en principe exercée conjointement par les père et mère, quelle que soit leur situation (mariés ou non, séparés, divorcés...). Les écoles et établissements scolaires doivent pouvoir entretenir avec les deux parents les relations nécessaires au suivi de la scolarité de leurs enfants. Lorsque l'autorité parentale a été confiée à un tiers par le juge aux affaires familiales, celui-ci dispose des mêmes droits et devoirs dans ses rapports avec l'institution scolaire.
En conséquence, la fiche de renseignements demandés aux familles en début d'année mentionnera les coordonnées des deux parents. Lorsque deux adresses sont indiquées, les informations communiquées par courrier le sont aux deux adresses.
Le déroulement des enseignements, ainsi que les évolutions du système éducatif et les dispositifs nouveaux seront portés à la connaissance des parents. Ils seront notamment informés des actions de soutien qui peuvent être mises en œuvre à l'école et au collège (programme personnalisé de réussite éducative...) et de la possibilité de parcours différenciés au collège (4ème et 3ème de découverte professionnelle, apprentissage junior...).

I.1.1 Les résultats et le comportement scolaires

Les directeurs d'école et les chefs d'établissement doivent prendre toute mesure adaptée afin que les parents puissent effectivement prendre connaissance des résultats scolaires de leur enfant.
Dans le cadre des mesures que le conseil d'école ou le conseil d'administration adopte sur la conduite du dialogue avec les parents ou dans le cadre du projet d'école ou du projet d'établissement, il appartient à chaque école et à chaque établissement de définir, compte tenu de ses spécificités (type d'établissement, population scolaire, nombre d'élèves....), les mesures les mieux à même de porter ces résultats à la connaissance des parents.
Le livret scolaire dans le premier degré, le bulletin scolaire dans le second degré pourront, par exemple, être remis en mains propres dans le cadre de rencontres individuelles ou collectives.
Pour les élèves relevant de l'éducation prioritaire, cette démarche est particulièrement importante.
En outre, aussi souvent que l'intérêt de l'élève le nécessite, le point sera effectué régulièrement sur ses résultats et son comportement scolaires par le biais d'échanges d'informations, notamment au moyen du carnet de correspondance.
Les parents doivent être prévenus rapidement de toute difficulté rencontrée par l'élève, qu'elle soit scolaire ou comportementale. La question de l'assiduité scolaire, élément fondamental de la réussite scolaire, fait l'objet d'une attention particulière.
Les nouvelles technologies, en fonction de l'équipement des établissements et des familles, pourront être un support pour mieux communiquer. Ainsi, l'utilisation des SMS et des autres moyens accessibles par Internet (messagerie et portail électroniques...) doivent permettre, chaque fois que possible, des échanges plus rapides avec les parents (absences, réunions...).

I.1.2 Les demandes d'information et d'entrevues présentées par les parents

Les directeurs d'école ou les chefs d'établissement, les enseignants et l'ensemble des personnels de l'établissement veilleront à être à l'écoute des attentes des parents.
Les demandes individuelles d'information ou d'entrevue devront recevoir une réponse. Les demandes de rendez-vous seront orientées vers le bon interlocuteur, selon la nature de la demande.
Une réponse négative devra toujours être motivée.
Les parents seront également invités à répondre aux demandes de l'équipe éducative dans l'intérêt de l'enfant.

I.2 Les associations de parents d'élèves

Les associations de parents d'élèves doivent être en mesure de se faire connaître auprès de l'ensemble des parents d'élèves et de les informer sur leur action. Elles peuvent prendre connaissance et obtenir copie de la liste des parents d'élèves de l'école ou de l'établissement scolaire mentionnant leurs noms, adresses postale et électronique, à la condition que ceux-ci aient donné leur accord exprès à cette communication.
Certains moyens sont mis à leur disposition.

I.2.1 Moyens matériels

• Affichage des coordonnées
Ainsi, dans chaque école et établissement scolaire est affichée, dans un endroit facilement accessible aux parents, la liste des associations de parents d'élèves représentées dans les instances de l'école ou de l'établissement avec les noms et adresses de leurs responsables. Est affichée, dans les mêmes conditions, la liste des fédérations, unions ou associations de parents d'élèves représentées au Conseil supérieur de l'éducation, aux conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale.
En outre, toutes ces associations de parents d'élèves doivent disposer de **boîtes aux lettres et de tableaux d'affichage.**
Une association de parents d'élèves ne peut fixer son siège social dans un local scolaire. Néanmoins, la présence régulière dans l'enceinte scolaire d'une association de parents d'élèves peut s'avérer très utile et s'inscrire dans le prolongement de l'action éducative. Dès lors, en fonction des possibilités, le directeur de l'école, avec l'accord du maire de la commune, ou le chef d'établissement, après autorisation du conseil d'administration de l'établissement, peut mettre à sa disposition un local, de manière temporaire. La souscription d'une assurance par l'association de parents d'élèves est recommandée.
Par ailleurs, si cela est matériellement possible et selon les mêmes procédures, une salle peut être mise en permanence à la disposition des parents d'élèves et ouverte aux associations de parents d'élèves.

I.2.2 Diffusion de documents

La connaissance par les familles de la vie de l'école ou de l'établissement et de l'activité des associations de parents d'élèves nécessite la diffusion de documents. **Ces communications revêtent donc une importance toute particulière.**
a) Contenu des documents
Identifiés clairement comme émanant des associations de parents d'élèves, les documents remis aux responsables d'établissement doivent cependant respecter le principe de laïcité, les dispositions relatives à la vie privée et prohibant les injures et diffamations et exclure toute propagande en faveur d'un parti politique ou d'une entreprise commerciale.

Même si le contenu de ces documents relève de la seule responsabilité des associations, l'institution se doit d'en prendre connaissance. En effet l'École, dans le cadre de sa mission de service public, ne peut distribuer de documents en s'affranchissant du respect des règles et principes rappelés au paragraphe précédent. Il ne s'agit en aucun cas d'exercer un contrôle a priori portant sur le fond. Le directeur d'école ou le chef d'établissement n'a pas à s'interroger sur l'opportunité de diffuser les documents émanant des associations de parents d'élèves.

b) Modalités de diffusion

Les documents remis par les associations sont distribués aux élèves pour être donnés à leurs parents au fur et à mesure de leur remise. Toutefois, la semaine de la rentrée, afin de garantir l'égalité de traitement entre les associations, les opérations de distribution de leurs documents se déroulent simultanément et dans les mêmes conditions. Les documents remis en retard seront distribués dans les meilleurs délais.

Les modalités de diffusion des documents sont définies en concertation entre le directeur d'école ou le chef d'établissement et les associations de parents d'élèves. Les documents sont remis par l'association en nombre suffisant pour leur distribution, pour tout ou partie des classes selon les cas, sauf disposition contraire arrêtée par le conseil d'école ou le conseil d'administration concernant la prise en charge de la duplication.

c) Recours en cas de litige

En cas de désaccord sur les modalités de diffusion des documents ainsi que, dans le cas où le directeur d'école ou le chef d'établissement estime que leur contenu méconnaît le principe, les dispositions ou l'interdiction mentionnés au I.2.2 a) ci-dessus, l'association de parents d'élèves concernée ou le directeur d'école ou le chef d'établissement peut saisir l'autorité académique qui dispose d'un délai de sept jours pour se prononcer. À défaut de réponse dans ce délai, les documents sont diffusés dans les conditions initialement prévues.

d) Cas particulier des propositions d'assurances scolaires

• Information préalable des familles

L'admission d'un enfant dans une école ou un établissement scolaire, tout comme sa participation aux activités scolaires obligatoires, c'est-à-dire se déroulant dans le cadre des programmes et sur le temps scolaire, ne peut être subordonnée à la présentation d'une attestation d'assurance. L'assurance est toutefois vivement conseillée. À cet égard les familles doivent être informées par les directeurs d'école et les chefs d'établissement en début d'année qu'elles ont le libre choix de leur assurance.

L'assurance est en revanche obligatoire pour les activités facultatives auxquelles participent les enfants, comme certaines sorties scolaires, pour couvrir à la fois les dommages dont l'enfant serait l'auteur (assurance de responsabilité civile) ainsi que ceux qu'il pourrait subir (assurance individuelle - accidents corporels).

En ce qui concerne le premier degré, il convient de se référer à la circulaire n° 99-136 du 21 septembre 1999, relative à l'organisation des sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

• Distribution des propositions d'assurances scolaires

Les associations de parents d'élèves sont les seules à pouvoir faire distribuer aux parents par l'intermédiaire des élèves des propositions d'assurances scolaires. La proposition d'assurance et le bulletin d'adhésion à l'association doivent être présentés en une seule fois, dans un seul document ou groupe de documents. Aucune proposition d'assurance ne peut être distribuée en dehors de ces documents.

II - Droit de réunion

II.1 Réunions avec les parents

Lors de sa première réunion, le conseil d'école ou le conseil d'administration examine notamment les conditions d'accueil des parents. Celles-ci pourront être développées, au-delà des dispositions prévues par le décret, selon les particularités, ou les pratiques déjà satisfaisantes, de l'école ou de l'établissement.

Les parents sont informés par écrit des rencontres prévues (réunions d'information, rencontres parents-professeurs, remises des bulletins...). Il leur est ainsi précisé le nombre, la date et l'objet de ces rencontres rythmant l'année scolaire.

Les parents des élèves nouvellement inscrits doivent désormais être réunis par le directeur d'école ou le chef d'établissement en début d'année scolaire. Les modalités d'organisation sont laissées à l'appréciation du directeur d'école ou du chef d'établissement en fonction des contraintes propres à l'établissement mais ces rencontres devront nécessairement se tenir au tout début de l'année scolaire et au plus tard avant la fin de la troisième semaine suivant la rentrée.

Cette exigence nouvelle n'interdit naturellement pas aux établissements qui ont la possibilité ou la tradition de réunir l'ensemble des parents de le faire.

Le conseil des maîtres présidé par le directeur d'école dans le premier degré, le chef d'établissement dans le second degré sont également désormais tenus d'organiser au moins deux fois par an et par classe une rencontre entre les parents et les professeurs. Ces rencontres, dans le premier comme dans le second degré, n'ont pas toujours le même objet et donc ne revêtent pas nécessairement la même forme : rencontres individuelles de chaque parent avec chaque enseignant, ou rencontres collectives... Au moins une fois par an, dans les collèges et lycées, une information sur l'orientation est assurée dans ce cadre, en tenant compte de l'autonomie et de l'âge de l'élève.

II.1.1 Les réunions collectives

Elles doivent être organisées à des horaires compatibles avec les contraintes horaires et matérielles des parents. La prise en compte des obligations des parents permettra l'instauration de conditions favorables aux échanges. L'organisation des rencontres devra être soigneusement préparée et la communication assurée afin de faciliter la venue du plus grand nombre.

Les rencontres collectives seront organisées soit pour l'ensemble des parents (informations de rentrée, parents d'élèves nouvellement inscrits...) soit pour un groupe de parents d'élèves : par classe, ou même, selon la question abordée, en sous-groupes.

II.1.2 Les rencontres individuelles avec les enseignants ou les autres personnels de la communauté

scolaire se dérouleront dans le cadre le mieux adapté à la demande, dans le respect de la confidentialité des propos échangés. Il conviendra de veiller à faciliter les échanges avec les parents qui n'ont pas l'habitude de ces rencontres ou qui ne maîtrisent pas bien la langue française.
Le dialogue avec les parents d'élèves est fondé sur une reconnaissance mutuelle des compétences et des missions des uns et des autres (le professionnalisme des enseignants dans le cadre de leurs fonctions, les responsabilités éducatives des parents) ainsi que sur le souci commun du respect de la personnalité de l'élève.

II.2 Réunions à l'initiative des associations de parents d'élèves

Le directeur d'école ou le chef d'établissement prend, en accord avec les responsables des associations de parents d'élèves, toutes les mesures qui lui paraîtront nécessaires pour offrir à ces associations les meilleures possibilités de réunion dans l'enceinte scolaire, sans apporter de perturbation au fonctionnement de l'établissement.
Il peut s'agir de réunions de travail ou d'information organisées à l'attention des parents d'élèves ou des élèves de l'établissement et prévoyant ou non la participation d'enseignants. Ces associations doivent également pouvoir proposer et organiser certains services en faveur des parents d'élèves ou des élèves, comme par exemple des prêts et bourses de livres ou des bourses aux fournitures.
Ces réunions et services, qui sont directement liés aux activités d'enseignement ou présentent un intérêt particulier pour les élèves et les familles, apparaissent comme satisfaisant aux besoins de la formation initiale et continue et à ce titre ne relèvent pas de la procédure de l'article L. 212-15 du code de l'éducation (cf. circulaire du 22 mars 1985, et circulaire n° 93-294 du 15 octobre 1993). Toutefois, même lorsque l'autorisation du maire n'est pas en principe requise pour de telles utilisations des locaux scolaires, il convient qu'il en soit informé. La souscription d'une assurance par l'association de parents d'élèves est recommandée.
En revanche, l'organisation, par une association de parents d'élèves, d'activités autres que celles se rattachant directement aux nécessités de la formation (comme des kermesses, des bourses aux vêtements, etc.) oblige à recourir à la procédure prévue à l'article L. 212-15, qui est explicitée par les deux circulaires précitées. Le maire est, en effet, compétent pour décider de l'utilisation des locaux scolaires en dehors des périodes où ils sont utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue. En conséquence, toute demande de cette nature formulée par une association suppose l'autorisation préalable du maire et l'accord de la collectivité territoriale propriétaire des locaux. Elle peut, éventuellement, faire l'objet d'une convention.

III - Droit de participation

Tout parent d'élève, membre ou non d'une association de parents d'élèves, peut présenter une liste de candidats aux élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école ou au conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).
Dans la plupart des autres instances des EPLE (commission permanente, conseil de discipline, conseil des délégués pour la vie lycéenne), les représentants des parents sont élus par et parmi les représentants des parents au conseil d'administration. Les représentants des parents au conseil de classe sont pour leur part désignés par le chef d'établissement sur proposition des responsables des listes de candidats ayant obtenu des voix lors de l'élection des représentants de parents d'élèves au conseil d'administration, compte tenu des suffrages obtenus lors de cette élection.

III.1 Les élections des représentants des parents d'élèves

Une information précise doit être donnée en début d'année sur l'organisation des élections et sur le fonctionnement de l'école ou de l'établissement afin de permettre aux parents qui le souhaitent d'être candidats et de favoriser la participation électorale. Par ailleurs une attention particulière doit être portée à la bonne organisation des élections.

III.1.1 Consultation et communication de la liste des parents d'élèves de l'école ou de l'établissement

Dès lors qu'une liste de candidatures a été déposée, son responsable a la possibilité de prendre connaissance de la liste comportant les noms, adresses postale et électronique des parents d'élèves de l'établissement ou de l'école à la condition que ceux-ci aient donné leur accord exprès à cette communication. Il peut en prendre copie s'il le souhaite. Cette possibilité s'exerce, dans les écoles et dans les établissements du second degré, pendant une période de quatre semaines précédant le jour du scrutin.
Les représentants d'associations de parents d'élèves représentées au Conseil supérieur de l'éducation, dans les conseils académiques et dans les conseils départementaux de l'éducation nationale peuvent bénéficier, selon les mêmes conditions, de l'accès à ces informations dans les établissements scolaires situés dans le ressort de ces instances collégiales, même si ces associations n'y sont pas représentées.
Lorsqu'il est demandé aux parents de donner leur accord à la communication de leurs coordonnées, ils doivent être informés de ce que cette communication peut être faite aux associations de parents d'élèves reconnues représentatives conformément à l'article D.111-6 du code de l'éducation (issu du décret du 28 juillet 2006) et aux responsables de listes de candidatures aux élections.

III.1.2 Distribution de documents en vue des élections

Conformément à la circulaire du 30 août 1985 modifiée pour le second degré et à la circulaire n° 2000-082 du 9 juin 2000 modifiée pour le premier degré, la distribution, par l'intermédiaire des élèves, des documents relatifs aux élections des représentants de parents d'élèves, des bulletins et des professions de foi, doit s'effectuer dans des conditions de parfaite égalité de traitement entre toutes les listes. Le contenu de ces documents ne fait pas l'objet d'un contrôle a priori **sous les réserves** mentionnées au I.2.2 a).

III.2 Les droits des représentants des parents dans les instances

III.2.1 Les moyens nécessaires à l'exercice du mandat

Les représentants des parents d'élèves, qu'ils soient élus ou désignés, sont membres à part entière des instances dans lesquelles ils siègent. Il convient de veiller à ce qu'ils détiennent les informations nécessaires à l'exercice de leur mandat : ils doivent disposer des mêmes documents que les autres

membres de l'instance concernée. Cela ne signifie pas qu'ils ont dans tous les cas connaissance en même temps des mêmes informations. Ainsi, par exemple, pour le conseil de classe, les enseignants disposent de fait des informations concernant les résultats scolaires des élèves avant les représentants des parents ; toutefois ces derniers doivent détenir ces documents pendant la réunion du conseil pour leur permettre de se prononcer en toute connaissance de cause.
Par ailleurs, un local peut être mis à la disposition des représentants de parents d'élèves, de manière temporaire ou permanente, dans les mêmes conditions que pour les associations de parents d'élèves.

III.2.2 Les heures de réunion des instances

Les réunions des conseils d'école, des conseils d'administration, des conseils de classe et des conseils de discipline sont fixées de manière à permettre la représentation des parents d'élèves, c'est-à-dire en prenant en compte leurs contraintes, notamment professionnelles.
Dans le premier degré, les réunions du conseil d'école s'inscrivent dans le cadre de la 27ème heure du temps de service hebdomadaire des enseignants (cumulée sur l'année), à raison de trois conseils annuels de deux heures chacun.
Dans le second degré, le calendrier de ces réunions doit tenir compte des horaires des classes. Selon les périodes, les spécificités de l'établissement, le calendrier des activités scolaires ou le calendrier de l'orientation et des examens, des aménagements pourront être envisagés. Le chef d'établissement, lorsqu'il doit procéder à des adaptations en fonction de ces contraintes, organise une concertation préalable avec les représentants des parents d'élèves après consultation des représentants des enseignants et des élèves.

III.3 La possibilité de rendre compte de l'exercice du mandat

Tout représentant des parents d'élèves, qu'il soit ou non membre d'une association, doit pouvoir rendre compte des travaux des instances dans lesquelles il siège (conseil d'école, conseil d'administration, conseil de classe, conseil de discipline, conseil des délégués pour la vie lycéenne, etc.). Ces comptes rendus doivent être rédigés et diffusés dans le strict respect des règles de confidentialité qui protègent les informations à caractère personnel dont ils ont connaissance notamment à l'occasion des conseils de classe et des conseils de discipline. Leur distribution s'effectue dans les conditions précisées au I.2.2 ci-dessus.

La publication du décret relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves est une étape importante dans la construction du dialogue entre les parents d'élèves et l'École. Ce décret est le fruit d'une large concertation qui a associé l'ensemble des partenaires concernés ainsi que les membres des deux inspections générales.
Une mobilisation de l'ensemble du système éducatif est nécessaire. Je fais toute confiance à chacun selon ses compétences (recteurs, inspecteurs d'académie, inspecteurs de l'éducation nationale, responsables d'école ou d'établissement, enseignants, personnels d'éducation, d'orientation, administratifs, sociaux, de santé scolaire, techniques, ouvriers et de service), pour mettre en œuvre ces dispositions avec esprit d'initiative et dans l'intérêt bien compris des élèves.

Pour le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
et par délégation,
Le directeur général de l'enseignement scolaire
Roland DEBBASCH

Annexe

Informations pratiques
I - Les coordonnées des fédérations de parents d'élèves représentées au Conseil supérieur de l'éducation

FCPE
Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques
108-110, avenue Ledru-Rolin
75011 Paris
tél. 01 43 57 16 16

PEEP
Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public
89-91, boulevard Berthier
75017 Paris
tél. 01 44 15 18 18

II - On trouvera des informations utiles relatives aux droits des parents, aux conditions de déroulement de la scolarité des élèves et à la vie scolaire en consultant le site
> http://www.education.gouv.fr/parents.html

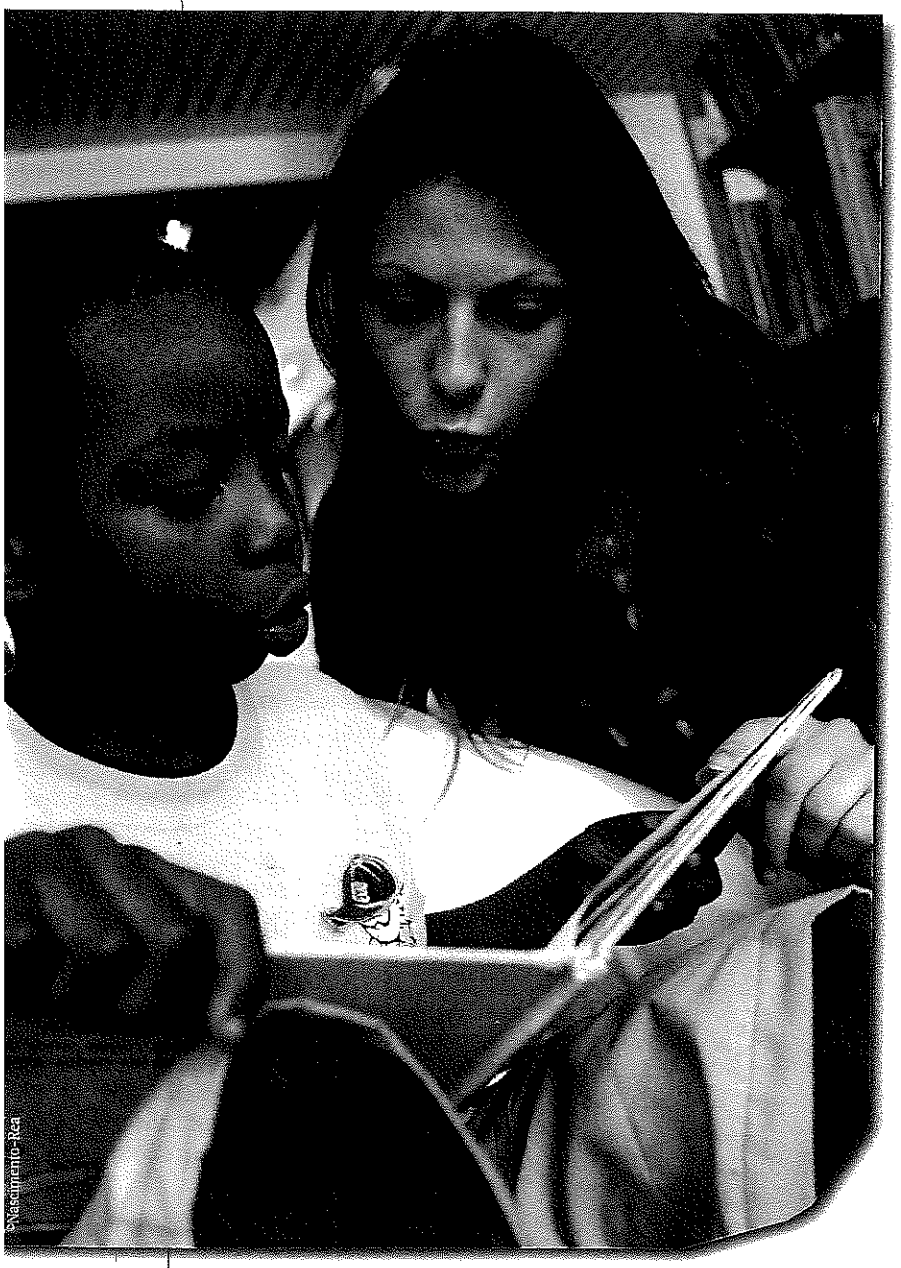
III - Pour l'année 2006-2007, la circulaire n° 2006-100 du 12 juin 2006 précise les conditions d'organisation des élections des représentants des parents d'élèves aux conseils des écoles et aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement. Elles auront lieu **les 13 et 14 octobre 2006.**

haut de page

DOCUMENT 3

Système éducatif, l'enfant au c

L'éducation est globale au sens où chaque situation vécue par un individu, exerce une influence sur son développement. Les collectivités sont au centre de ce processus et cherchent à s'organiser en construisant des projets éducatifs globaux et partagés.



©Macumento-Rea

Si l'appellation « ministère de l'Éducation nationale » a succédé à celle de « ministère de l'Instruction publique » depuis 1932, force est de constater que le système éducatif français est encore fortement marqué par le prima de l'école et de l'enseignement. Ce système a bien fonctionné autour du couple parents en charge du « savoir être » et enseignants en charge de dispenser les « savoirs » et « savoir-faire » nécessaires pour trouver sa place dans une société d'abondance organisée autour du travail. Mais aujourd'hui il se révèle incapable de prendre en compte les mutations sociétales comme l'émergence des « *technologies de l'information et de la communication, le développement des temps libérés, l'accroissement des inégalités territoriales* ».

Une multiplication de dispositifs

La politique « d'éducation prioritaire » initiée dès 1981, a voulu s'attaquer à ce problème en déclarant des territoires prioritaires et en y consacrant des moyens renforcés et « inégalitaires ». Mais au-delà de cet apport de moyens, nécessaire mais pas suffisant, c'est à des pratiques éducatives et pédagogiques nouvelles (notion de travail en équipe, lien entre l'école et la vie) qu'appelait l'éducation prioritaire. Or l'action de l'État s'est surtout organisée autour de la multiplication de dispositifs qui venaient s'ajouter les uns aux autres sans que leur articulation soit pensée et sans que leur évaluation ne soit conduite dans un minimum de durée.

Dans ce contexte, des collectivités locales, en prise directe avec les familles et avec les éducateurs, se sont emparées de compétences non obligatoires et ont tenté de « compenser » en impulsant, en dehors de l'école, des politiques éducatives de plus en plus construites. C'est ainsi que sont nés les CEL – Contrats éducatifs locaux – ou, version plus aboutie, les premiers PEL – Projets éducatifs locaux. Des avancées ont

eur du projet

ainsi été possibles, sous l'impulsion des collectivités, sans que pour autant la « priorité à l'éducation » ne soit encore largement partagée comme partie intégrante de la politique de développement local.

Le PEG ne se limite pas à organiser le temps libre

C'est ce à quoi invite aujourd'hui la notion de Projet éducatif global (PEG). Chaque individu est un être global et chacune des situations qu'il vit exerce une influence sur sa personnalité et sur son développement. L'éducation est de ce fait permanente et continue et s'exerce tout au long de la vie, de la naissance à la mort. Mettre en œuvre un PEG suppose donc avant tout que ces valeurs aient été explicitées et partagées par tous les acteurs de l'éducation. Mais au-delà, ce sont leurs implications concrètes et pratiques qui doivent être décrites et mesurées dans ce qu'elles impliquent de changement pour chacun des acteurs de l'éducation dans ses propres pratiques.

Un PEG ne saurait se limiter à la mise en œuvre d'actions éducatives et culturelles dans un temps libre que l'on occuperait intelligemment et dont seuls profiteraient ceux qui y ont habituellement accès. Au contraire, ces actions culturelles doivent être pensées et mises en œuvre en lien avec les apprentissages scolaires – dont les enseignements artistiques font partie – et avec les pratiques culturelles que les familles développent (ou non) avec leurs enfants. Mettre en œuvre un plan musique – comme dans le PEG de Lille par exemple – suppose que les musiciens intervenants professionnels mis à disposition par la ville construisent et animent leur projet en doublette avec l'enseignant et que les parents soient associés, prennent conscience de l'apport de ces activités et accompagnent leurs enfants vers des pratiques d'écoute musicale, a minima, ou d'apprentissage plus poussé, si affinités.

Chacun doit pouvoir situer son rôle

Si le PEG doit permettre l'épanouissement des potentialités dans tous les domaines, plaçant au même rang les apprentissages dits « fondamentaux » et les disciplines d'éveil artistique, culturel et sportif, et sollicitant les capacités sociales et citoyennes des enfants et des jeunes, il faut toutefois être attentif à ce que, sous couvert de globalité, les rôles et missions des uns et des autres ne soient pas confondus. Au contraire, le PEG doit permettre à l'enseignant d'enseigner, au professionnel d'une discipline de l'animer et aux parents d'exercer leur rôle d'éducateurs. La conception des aménagements urbains et des équipements sociaux, d'animation et d'enseignement doit de ce fait être pensée pour permettre une cohabitation positive.

Les valeurs communes des acteurs de l'éducation doivent être explicitées et partagées

La démarche doit aussi poser les conditions d'une continuité de l'action éducative de la toute petite enfance, jusque, a minima, à la jeunesse. Dans le domaine de la petite enfance, au-delà de la création de places d'accueil, se pose celui de la socialisation et de l'éveil culturel du tout-petit, même si la famille n'est pas confrontée à un problème de garde. Le défaut de sollicitation des jeunes enfants en matière de langage ou de développement moteur ne permet pas d'accéder à l'école maternelle avec les prérequis nécessaires. La question des transitions doit aussi être au cœur de la réflexion de la petite enfance à l'école, bien sûr, par la mise en œuvre effective des cycles, mais aussi et surtout dans la transition école primaire-collège qui constitue une véritable rupture pour les jeunes et particulièrement pour les plus fragiles. La répartition des champs de compétences entre communes et départements doit amener ces collectivités à articuler leurs politiques éducatives pour permettre leur nécessaire continuité.

Quelques repères

Rennes, une des villes fondatrices du Réseau français des villes éducatrices (www.villeseducatrices.fr) peut être considérée comme la ville pionnière en matière de PEL (Projet éducatif local). Parmi les mouvements d'éducation populaire, les Francas (www.francas.asso.fr) avec leur programme « Place de l'enfant, construisons-là ensemble », en partenariat avec Jeunesse et sports et la CNAF, notamment, avaient ouvert la voie dans les années 1990.

La DIV (Délégation interministérielle à la ville) avec sa publication « Projet éducatif local et politique de la ville » (www.ville.gouv.fr), et les dispositifs de réussite éducative ont mis en avant la double approche de prise en compte globale de l'enfant et d'accompagnement individuel.

Lyon, Lille, Brest et de nombreuses autres villes, redonnaient une nouvelle dynamique à l'élaboration et à la mise en œuvre de PEL et de PEG (Projets éducatifs globaux) à partir de 2001. Grenoble, mais aussi Tourcoing avec PEGASE, jolie appellation pour son projet éducatif global, viennent aujourd'hui rejoindre le rang des villes qui font référence en la matière.

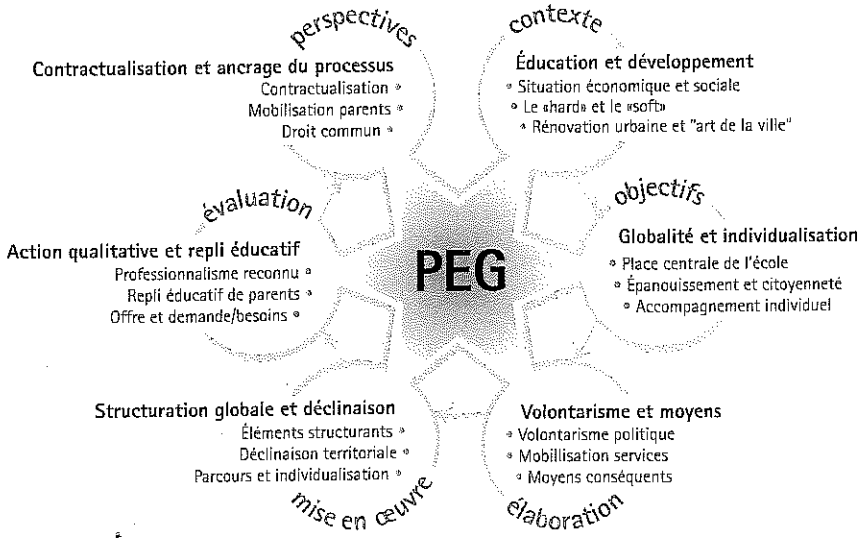
Des engagements concrets et contractualisés

Pour mettre en œuvre cette continuité, il faut un pilotage politique fort. Et compte tenu de l'ensemble des composantes du projet éducatif, on voit mal qui d'autre à part la commune ou l'intercommunalité pourrait assurer ce pilotage. Pour cela, un(e) élu(e) au PEG doit se positionner comme un « ensemblier » de l'action de tous les autres élus, au-delà des thématiques classiques de l'éducation. À Lille, par exemple tous les mois, entre dix et vingt élus se réunissent deux heures et intègrent la dimension éducative dans toutes leurs politiques thématiques spécifiques. Au-delà l'ensemble des partenaires coconstructeurs-acteurs-financeurs du PEG doivent être réunis autour d'une « table de coopération » (quelle qu'en soit la structure et la forme). C'est là que seront débattues les grandes orientations qui font référence commune et qui permettent à chacun, de retour dans son institution, de faire les propres choix de conduite de son action en référence à ce qui fait cadre commun.

Trop souvent les politiques éducatives sont conçues sans que les besoins des enfants soient pris en compte

Ainsi, par exemple, le projet d'établissement, qui appartient à la communauté éducative scolaire seule, ne pourra ignorer les valeurs éducatives communes et cherchera autant que faire se peut les convergences avec les autres actions éducatives. Des contrats, qui rendent concrets les engagements, les situent dans la durée et permettent leur évaluation (celui de Lyon fait figure d'exemple en la matière) doivent être passés entre les acteurs et les financeurs. Enfin, piloter un PEG suppose, bien sûr, une évaluation formative et partagée plutôt qu'une évaluation sanction trop souvent prétexte à justifier les suppressions de moyens. L'installation de véritables observatoires locaux de l'éducation, fédérés dans un observatoire national à l'instar du projet de l'Andev, permettrait de se donner les moyens de mesurer et de piloter par les impacts.

Les étapes du PEG



Lyon : un contrat qui fait référence

La ville de Lyon et l'Éducation nationale ont signé un contrat d'objectifs et de moyens qui précise, que ce contrat comme le CEL – avec Jeunesse et sports – et le contrat temps libre (maintenant CEJ) avec la CAF, font partie intégrante du Projet éducatif local, ce qui lui donne une fonction de mise en cohérence des politiques éducatives développées sur le territoire dans tous les temps de l'enfant. Originalité forte, il porte sur le temps scolaire souvent considéré comme étant sous la responsabilité unique de l'Éducation nationale. Parmi les objectifs, on trouve la maîtrise de la langue écrite et orale, les pratiques et les parcours culturels, l'usage des TICE et l'éducation et la promotion de la santé. Les deux partenaires mettent en avant une valeur et un principe fort, celui de la reconnaissance de la place essentielle des parents. Cela se traduit concrètement par des formations, des groupes de paroles, des journées portes ouvertes ainsi que par le développement de lieux d'accueil, véritables interfaces entre les familles et l'école..

La place des parents un enjeu majeur

Une telle démarche permet donc de structurer une offre éducative collective, cohérente et qui redonne à chacun sa place de coéducateur, sans que l'un des acteurs de l'éducation ne prime ou, à l'inverse, ne soit considéré que comme « un supplément d'âme » ou un « supplétif » du système éducatif. Mais une autre condition est essentielle. Trop souvent les politiques éducatives sont conçues en termes d'offre et de demande sans que réellement les besoins des enfants ne déterminent l'offre qui leur est faite. L'individualisation que doit promouvoir le PEG, ce n'est pas celle de l'aide personnalisée qui, au-delà des arrières-pensées politiques, n'est appréhendée que comme une démarche corrective. C'est celle qui prend en compte les fragilités de l'enfant dans toutes ses dimensions et pas seulement celles de l'élève, la prise en compte de l'enfant individu comme sujet unique qui peut apporter au groupe et à qui le groupe va, en retour apporter, dans un processus d'échanges réciproques de savoirs.

Les enseignants, face à la nécessaire mutation du système éducatif et d'enseignement, sont dans la difficulté. Trop souvent, ils sont de faciles « boucs émissaires » et se replient sur des réflexes corporatistes compréhensibles mais inacceptables. Les parents, même s'ils l'expriment sûrement moins facilement, sont dans la même souffrance. Le dialogue est trop souvent distendu entre parents et enseignants alors qu'ils devraient faire cause commune. Or quelle que soit la qualité du PEG, sa réussite est absolument conditionnée à la place qu'y prendront les parents pour dire ce qu'ils souhaitent pour leur enfant. Il y a sur ce sujet un véritable enjeu et défi démocratique qui, s'il était relevé dans l'éducation, pourrait, qui sait, faire tache d'huile dans la remobilisation des citoyens sur la vie de la cité.

Alain Thirel

Les communes et l'école de la République

Rapport public thématique de la Cour des comptes

INTRODUCTION

L'école primaire est une compétence de base de la commune. On parle d'ailleurs habituellement de « l'école communale », et cette dernière reste au cœur de la vie municipale.

Mais, c'est une compétence partagée dont le contenu et les modalités d'exercice ont beaucoup évolué.

Depuis le XIXe siècle, et notamment depuis la loi Guizot du 29 juin 1833, les communes ont la charge des écoles primaires qu'elles ont l'obligation de créer et d'entretenir. Selon l'expression de l'époque, cette compétence se limite au « matériel » ; l'enseignement, c'est-à-dire le « spirituel », relève de la compétence de l'État, qui d'ailleurs rémunère les enseignants.

Cette répartition des compétences est encore largement d'actualité. La fixation des programmes et la détermination des orientations pédagogiques sont essentiellement du ressort de l'État. La construction des écoles, la répartition des élèves entre celles-ci, leur fonctionnement matériel, relèvent en revanche des compétences communales.

Ces attributions s'exercent dans un contexte marqué par l'absence de personnalité juridique des écoles, qui prive ces dernières d'autonomie administrative et financière, contrairement aux collèges et lycées.

Le premier alinéa de l'article L.211-1 du code de l'éducation réaffirme la responsabilité prépondérante de l'État dans l'organisation du service public national de l'éducation :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »

La compétence d'attribution des communes est, notamment, définie à l'article L.212-4 du même code :

« La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement (...) »

Les dispositions de l'article L.216-1 du code de l'éducation autorisent toutefois les collectivités locales à organiser des activités éducatives, culturelles et sportives facultatives et complémentaires au service public obligatoire.

Article L.216-1 du code de l'éducation

« Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'État, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.

L 'organisation des activités susmentionnées est fixée par une convention, conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire, qui détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'État peuvent être mis à la disposition de la collectivité ».

Si l'école primaire est principalement de la compétence de l'État et des communes, d'autres collectivités locales interviennent également, sur la base du principe de compétence générale reconnu par les lois de décentralisation. C'est le cas, par exemple, de l'aide apportée par les départements à la construction et à la rénovation des écoles ou, encore, à leur équipement en matériels informatiques.

Aujourd'hui, l'action des communes dans le domaine de l'éducation s'étend bien au-delà de la construction et de l'entretien des écoles publiques élémentaires prévus par les lois Guizot et Ferry. Suivant l'évolution du service public éducatif, elle englobe naturellement les classes maternelles. Par ailleurs, débordant du cadre strict du fonctionnement de l'école primaire, des « politiques éducatives locales » sont mises en œuvre, intégrant des dispositifs d'accompagnement scolaire, des services publics complémentaires (transports, restauration scolaires), des activités de loisirs offertes aux élèves, en liaison ou non avec des initiatives ou des partenariats proposés par l'État dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire, de la politique de la ville ou de la prévention de la délinquance.

L'école primaire représentait en 2007 environ 6,6 millions d'élèves - dont 2,5 millions en école maternelle et 4,1 millions en école élémentaire -, plus de 368 000 enseignants, près de 55 300 écoles publiques et privées et environ 282 000 classes. La France est, par ailleurs, l'un des rares pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), avec l'Espagne, la Belgique et surtout les Pays-Bas, où le taux de scolarisation primaire dans l'enseignement privé atteint un niveau significatif (13,5 % des effectifs scolarisés).

La baisse du nombre d'élèves dans l'enseignement élémentaire, au cours des dernières décennies, a permis d'importantes évolutions, notamment un transfert des moyens vers l'école maternelle (entre 1960 et 2001, le taux de scolarisation des enfants de trois ans est passé de 35 % à 100 %) et une forte réduction de la taille des

classes (de 40 à 26 élèves). Mais, depuis deux ans, un nouvel afflux d'élèves, d'abord décelé dans le pré-élémentaire, atteint l'enseignement élémentaire. En outre, même si l'école maternelle n'est pas obligatoire, la demande des familles concernant un accueil précoce des enfants est très forte.

Le déploiement territorial des capacités d'accueil et de l'offre éducative connaît d'importantes évolutions, voire des innovations. Faute d'effectifs suffisants, plusieurs milliers de communes ne disposent plus d'écoles primaires. La gestion intercommunale de l'école est devenue un enjeu majeur d'efficience et de qualité de service.

Le rapport préparatoire au « débat national sur l'avenir de l'école » a rappelé que l'école primaire « constitue le socle sur lequel tout repose : l'avenir de chaque enfant devenu élève, la qualité et la solidité de la formation de chaque génération ». En raison de cette importance particulière, l'enseignement du premier degré a suscité pendant la période récente de nombreux débats. Les enjeux de l'école primaire sont en effet multiples et portent sur un vaste champ d'interrogations, comprenant notamment, sans que cette énumération soit limitative, le contenu de l'obligation scolaire, l'efficacité de la prise en charge des élèves, la répartition des écoles sur le territoire, la connaissance et l'allocation de la dépense globale, et la clarté de la répartition des compétences entre l'État et les communes.

La mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) devrait contribuer à la responsabilisation des acteurs de l'éducation nationale, à la maîtrise de l'évolution des moyens et à une meilleure affectation de ceux-ci selon les degrés d'enseignement et les territoires.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comprend plusieurs dispositions qui concernent l'enseignement primaire, notamment : le renforcement du partenariat de l'État et des collectivités locales dans le domaine de l'éducation dans le cadre d'une nouvelle instance de concertation, le « conseil territorial de l'éducation nationale », la redéfinition des responsabilités des instances communales et intercommunales en matière de sectorisation des écoles, la possibilité d'expérimenter la création d'établissements publics d'enseignement primaire.

La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école fixe de nouveaux objectifs prioritaires à tous les niveaux de l'enseignement scolaire.

Enfin, il faut citer trois textes importants concernant l'école primaire qui sont intervenus trop tardivement au regard du calendrier de l'enquête pour qu'il soit possible d'en analyser les modalités de mise en œuvre et les conséquences pour les communes.

Le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008, relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires institue la semaine de 4 jours (sauf dérogation à la demande du conseil de l'école) et l'aide personnalisée pour les élèves en difficulté.

La circulaire n° 2008-081 du 5 juin 2008 met en place un accompagnement éducatif de deux heures quatre jours par semaine, ce dispositif étant effectif dès la rentrée 2008 pour les écoles de l'éducation prioritaire (réseau ambition réussite).

Enfin, la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 fait par ailleurs obligation aux communes de prévoir un dispositif d'accueil spécifique en cas de grève des personnels de l'éducation nationale[1].

II - L'articulation des actions éducatives communales avec l'offre scolaire obligatoire

L'articulation des actions éducatives communales avec l'offre scolaire obligatoire implique une délimitation des compétences et des responsabilités, ainsi qu'un partenariat équilibré avec l'éducation nationale. Or tel n'est pas toujours le cas.

A - Les empiétements des actions éducatives locales sur le temps scolaire et l'offre scolaire obligatoire

Un accompagnement de la scolarité obligatoire, sous la forme d'une aide aux devoirs ou bien d'actions socio-éducatives diverses, peut être assuré au sein-même de l'école primaire (études dirigées, tutorat individuel et collectif, entraînements sur des didacticiels...) (61), mais également par des intervenants extérieurs publics (services communaux, CNED...) ou bien encore privés (associations, cours de soutien, éditeurs...). Toutefois, par-delà ce cadre général, la mise en cohérence des contenus obligatoires fixés par les programmes nationaux et des prestations périscolaires fournies notamment par les communes (aides aux devoirs, informatique, cours complémentaires, loisirs éducatifs...) ne paraît guère assurée de façon optimale, en dépit des dispositions législatives qui prévoient cette délimitation. Cette mise en cohérence deviendra encore plus nécessaire avec la généralisation de la mise en place, par l'éducation nationale, de l'accompagnement éducatif dans toutes les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire (circulaire n° 2008-081 du 5 juin 2008).

Comme on l'a rappelé supra, le code de l'éducation, dans son article L.21 6-1, reconnaît la faculté aux collectivités territoriales d'organiser des activités périscolaires mais celles-ci sont définies par leur caractère « facultatif » et « complémentaire » par opposition aux activités obligatoires mises en place par l'État. Il est précisé qu'elles « ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités de formation et d'enseignement fixées par l'État » et sont soumises à l'approbation préalable du conseil d'école.

En réalité, plusieurs exemples d'actions éducatives communales, organisées sur le temps scolaire, ont été observés. Ainsi la ville de Chartres (département d'Eure-et-Loir, 40 402 habitants) organise, dans le cadre d'une convention passée avec l'éducation nationale, des activités sportives et musicales dispensées sur le temps scolaire et réalisées par des agents municipaux. Cet effort communal, évalué à près de 200 000 € pour l'année scolaire 2004-2005, s'applique dans le temps scolaire à des enseignements relevant de l'offre scolaire obligatoire.

Le même constat a été fait à La Baule-Escoublac (département de la Loire-Atlantique, 15 833 habitants) et à Saint-Brévin-les-Pins (département de Loire-Atlantique, 9 608 habitants) où la commune prend en charge l'organisation et le financement d'activités sportives et musicales pendant le temps scolaire, sans aucune participation financière des familles.

Le cas de la ville de Paris est le plus emblématique. De nombreuses prestations périscolaires ou extrascolaires sont offertes, en coordination avec l'académie. Surtout, la situation parisienne se caractérise par l'intervention dans chaque classe élémentaire, pendant le temps scolaire, pour une durée de 3,5 heures par semaine, de « professeurs de la ville de Paris (PVP) » dans trois champs disciplinaires : les arts graphiques, la musique et l'éducation physique et sportive[62]. Au nombre de 827 en 2005, ces personnels dispensent chacun 20 heures d'enseignement, soit un total d'environ 16 500 heures de cours et un coût global de 38,8 M €.

Au regard des dispositions du code de l'éducation, les professeurs de la ville de Paris interviennent dans des domaines qui sont normalement de la compétence de l'État. S'agissant de l'enseignement physique et sportif, obligatoirement dispensé dans les écoles élémentaires, l'article L. 321-1 du code de l'éducation précise que « l'État est responsable de l'enseignement de l'éducation physique et sportive, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'éducation... », l'article L. 312-3 du même code ajoutant que cet enseignement est « assuré, dans les écoles... élémentaires, par les enseignants du premier degré... ».

L'enseignement des arts plastiques et de la musique doit, également, aux termes de l'article L. 312-6 du code de l'éducation, être obligatoirement dispensé dans les écoles élémentaires. Même si ledit article n'indique pas expressément, comme pour les autres enseignements, que les disciplines artistiques sont dispensées par les enseignants du premier degré, leur enseignement, dans la mesure où il est obligatoire, devrait être assuré par des personnels rémunérés par l'État, et non par des personnels de la ville.

En outre, les professeurs de la ville de Paris interviennent au cours des mêmes créneaux horaires que les instituteurs ou professeurs des écoles. Les enseignants des écoles élémentaires sont, de ce fait, déchargés sans contrepartie à hauteur de 3,5 heures de cours par semaine, alors que, sur le reste du territoire national, ce sont les instituteurs ou les professeurs des écoles qui assurent la totalité des enseignements.

D'une certaine manière, la rémunération par la ville de Paris de professeurs qui dispensent des enseignements qui devraient être assurés par les enseignants de l'école, dans le cadre de leur service, revient à faire supporter deux fois la même dépense par les fonds publics.

Toutefois des instructions ont été données aux équipes enseignantes pour que le temps ainsi libéré soit désormais utilisé à des fins pédagogiques (dédoublement de classes, soutien, etc.).

B - Un partenariat avec l'éducation nationale qui pourrait être amélioré

1 - Formes et objet du partenariat de l'éducation nationale et des communes

L'enquête des juridictions financières a confirmé que les dispositifs de soutien scolaire mis en place par les com-

munes, ou financées par elles, ne relevaient pas toujours d'un partenariat formalisé avec l'éducation nationale. Elle a également montré que ces actions présentaient parfois des complémentarités peu marquées avec l'offre scolaire de l'éducation nationale. D'une façon générale, des situations très variées ont été observées.

L'académie de Lille fournit un exemple de partenariat ancien avec les collectivités locales. Dans le département du Nord, 79 communes ont signé un contrat de ville. Un service des politiques partenariales et éducatives (SPPE) a été créé à l'inspection académique : il assure un suivi permanent de ces actions, ainsi que leur coordination avec les actions de l'éducation nationale. Ce suivi des partenariats est en outre relayé par toutes les circonscriptions de terrain : dans chaque arrondissement, en effet, en appui de l'inspecteur d'académie adjoint de secteur, un binôme, composé d'un IEN et d'un chef d'établissement, représente l'éducation nationale dans les instances de décisions locales. Ces correspondants d'agglomération sont des relais d'information en direction de leurs collègues de terrain et encadrent l'instruction des dossiers communaux. Ils sont également impliqués dans les politiques locales : contrats éducatifs locaux (CEL), contrats locaux d'accompagnement de la scolarité (CLAS) et éventuellement dispositif de réussite éducative, ce qui permet d'assurer une cohérence dans les programmations et de vérifier leur complémentarité. Un effort soutenu de mise en cohérence des politiques partenariales a été mené dans le cadre de la politique de la ville : le CEL est ainsi également le volet éducatif du contrat de ville et l'instruction des programmations est effectuée collégialement par les différents partenaires (éducation nationale, DRDJS et préfecture).

Une organisation voisine prévaut dans le département du Pas-de-Calais. L'IA-DSDEN y a participé au suivi et à l'accompagnement des actions de politique de la ville dans 65 communes, afin notamment d'assurer la cohérence des projets avec les objectifs prioritaires (accompagnement de la scolarité, développement des capacités écrites et orales, apprentissage du civisme et de la citoyenneté, prévention en matière de santé des jeunes et des comportements à risques...). L'inspection académique du Pas-de-Calais apporte, en outre, son concours au suivi des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, à l'examen des contrats éducatifs locaux hors politique de la ville avec les services de la direction départementale de la jeunesse et des sports, et à l'instruction des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, en lien avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

Des projets locaux de réussite éducative sont conduits parallèlement : ceux-ci concernent plus de 550 établissements scolaires - écoles et collèges - dans le seul département du Nord et visent les élèves des quartiers en grande difficulté économique et sociale (généralement classés en réseaux ambition réussite ou réussite scolaire) ou, sous condition d'intercommunalité active, des élèves résidant dans des petites communes rurales en difficulté sociale avérée. Ces projets reçoivent un financement qui est affecté et géré par une structure identifiée (caisse des écoles, établissements...) : ils se composent d'actions individuelles ou collectives d'accompagnement des élèves en difficulté personnelle ou familiale, hors du temps scolaire le plus souvent, ainsi que d'un soutien direct aux familles, afin de leur permettre d'améliorer les conditions de vie de leurs enfants et de les aider dans leur fonction parentale. Le préfet du Nord a désigné l'IA-DSDEN de ce département comme pilote du volet relatif au programme de réussite éducative et tous les sites engagés ont signé une convention pluriannuelle. Plusieurs instances techniques consultatives ont été mises en place : l'éducation nationale y est fortement représentée aux côtés des autres partenaires impliqués (ville, département, DRDJS, DDASS, CAF, PJJ, personnels médico-sociaux...). Sur le plan départemental, un dispositif de suivi de la mise en œuvre du programme de réussite éducative a été institué. Une organisation voisine dans ses visées et méthodes, mais moins avancée dans sa réalisation, se met en place dans la conduite des projets de réussite éducative dans le département du Pas-de-Calais.

L'académie de Reims développe pour sa part également des actions conjointes visant à faire masse des différents dispositifs, afin d'éviter la multiplication des procédures et le saupoudrage des crédits. Ainsi les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) sont développés dans le cadre d'une gestion conjointe des actions : un inspecteur de l'éducation nationale, des représentants de la DDASS, qui assurent la présidence et la gestion des fonds, des représentants de la CAF et le FASILD participent à un comité qui instruit conjointement les dossiers de présentation des projets et les demandes de financement.

Les contrats éducatifs locaux font également l'objet d'une démarche de pilotage conjoint avec les CLAS dans le département de la Haute-Marne. Cette démarche s'accompagne d'une action auprès des responsables de terrain pour susciter des diagnostics partagés et une complémentarité des actions sur un même territoire.

Dans la région Champagne-Ardenne, l'approche est centrée sur « le dossier unique » qui a pour objet d'éviter la multiplicité des dossiers et des actions subventionnées. Des dispositifs de réussite éducative, mis en place dans le cadre de la loi de cohésion sociale, sont d'ores et déjà validés (Epernay, Vitry-le-François, Reims) ou prévus dans les zones classées en éducation prioritaire et les quartiers situés en zone urbaine sensible (Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Troyes...). Ces projets prévoient des actions de partenariat entre les différents services de l'État, les villes et les associations locales, pour prendre en charge en dehors du temps scolaire les élèves des secteurs concernés, mais aussi leurs familles.

L'académie de Strasbourg offre un autre exemple de la recherche de cohérence entre l'action de terrain de l'éducation nationale et celle des communes. Cette démarche fait l'objet de directives rectorales et départementales précises. L'IA-DSDEN du Haut-Rhin a ainsi produit un bilan exhaustif de toutes les actions qu'il engage et supervise à ce titre : les partenariats externes regroupent plus de 350 personnes bénévoles (10 ²% des intervenants environ) ou rému-

nérées par des associations ou des collectivités territoriales pour fournir des compléments de formation (éducation à l'environnement, sécurité routière, action artistique et culturelle...).
En revanche, dans le cadre de l'enquête, des responsables académiques ont porté un jugement nuancé sur ces partenariats, dans la mesure où la complémentarité de l'offre scolaire de l'éducation nationale et de l'offre scolaire communale ne leur paraissait pas toujours assurée.
Ainsi, bien que 95 CLAS soient dénombrés dans le rectorat, ce qui atteste de la densité de la coopération locale avec les communes, l'académie de Poitiers estime qu'« on ne peut parler de contenus additionnels mis en place par des partenaires, ni de deux catégories de contenus ».
L'académie d'Amiens indique de même que « les contenus fournis en « addition » par les partenaires du service public national concernent essentiellement le temps post et périscolaire de l'enfant » : elle précise qu'« il s'avère difficile, voire impossible de mesurer les retombées précises de ces initiatives sur les apprentissages scolaires. La cohérence entre les deux types d'enseignement reste souvent à trouver. Le travail en équipe des deux types de personnel (personnel EN et personnels collectivités locales ou associatifs) ne va pas de soi et la globalité des deux projets (temps scolaire et hors temps scolaire) n'est pas souvent suffisamment lisible ».
Au total, le développement des actions éducatives engagées par les communes, durant le temps scolaire ou en complément de l'action de l'éducation nationale, fait souvent l'objet d'une coordination formalisant objectifs et modalités. Pour autant, l'évaluation de l'efficacité ces actions est rarement évoquée, et a fortiori démontrée. Les recteurs auditionnés par la Cour ont reconnu que les relations nouées, dans ce domaine, entre l'éducation nationale et les communes pouvaient en réalité aboutir à une situation que l'un d'entre eux a qualifiée de « proximité sans visibilité ».
Ce constat n'est bien entendu pas une fatalité. Ainsi à Dunkerque (département du Nord, 70850 habitants), la mise en place, en 2000, d'un contrat éducatif local ambitieux (112 actions pour un coût évalué à près de 2 M€) s'est caractérisée par une large phase de concertation préalable, la définition d'objectifs précis, un dispositif de gestion associant dans un comité de pilotage et dans un groupe technique l'ensemble des acteurs et partenaires (services de l'État, services de la collectivité, personnels enseignants, inspection académique, CAF, opérateurs dont les associations locales) et des moyens importants. La mise en œuvre d'une démarche d'évaluation sur la période 2001-2003 a mis en valeur la dynamique d'un dispositif qui a été conforté par la signature avec l'État, en 2005, d'une convention pluriannuelle s'inscrivant dans le cadre du plan de cohésion sociale issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

2 - Des échanges d'informations souvent insuffisants

Les communes sont entrées dans le champ éducatif par le biais notamment des politiques d'accompagnement scolaire pour lesquelles leur partenariat a été recherché. Leur rôle ne se limite pas au financement ; elles participent à la définition et à la mise en œuvre de dispositifs qu'elles ont le souci d'adapter aux besoins et dont elles souhaitent, légitimement, pouvoir apprécier l'efficacité.
Encore faudrait-il qu'elles puissent disposer des informations statistiques (et bien évidemment anonymes) nécessaires pour ce faire. Or il a été constaté, dans ce domaine, une communication souvent insuffisante entre la commune et l'éducation nationale.
Une méconnaissance des caractéristiques générales de la population scolaire a été notée dans nombre de communes appartenant à toutes les strates de l'échantillon de l'enquête[63]. Quelques exceptions ont été relevées. C'est le cas de Tonneins (département du Lot-et-Garonne, 9041 habitants), qui a connaissance d'indicateurs de base, de nature à lui permettre de définir une politique d'éducation.
Cette situation traduit une réticence encore marquée de l'éducation nationale à communiquer aux collectivités locales des informations, même statistiques, touchant à l'éducation.
Toutefois, la responsabilité de ce déficit d'information est partagée, dans la mesure où les communes, qui consacrent pourtant des moyens importants et croissants à l'action éducative, ne paraissent pas toujours se préoccuper suffisamment de rassembler les données leur permettant d'en apprécier l'efficacité.
Ainsi, à propos de la sous-information de la commune de Rethel (département des Ardennes, 8053 habitants), les services de l'éducation nationale ont fait remarquer que si cette collectivité n'était pas directement destinataire de statistiques concernant, par exemple, le taux d'absentéisme, elle pouvait y avoir accès par sa participation à diverses instances comme le conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance.
La prise de conscience du caractère préjudiciable de cet état de fait a conduit certaines collectivités à envisager des moyens d'y remédier. La commune de Mirande (département du Gers, 3568 habitants) considère que l'information utile pourrait être donnée dans le cadre des conseils d'école, dans lesquels siègent des représentants de la municipalité. La commune de Trélazé (département de Maine-et-Loire, 11025 habitants) évoque l'établissement d'un protocole formalisé avec l'éducation nationale prévoyant la transmission de données synthétiques. La commune de Saint-Denis (département de la Seine-Saint-Denis, 85994 habitants) a souhaité développer une analyse des phénomènes liés au scolaire sur son territoire, par la création d'un observatoire de la réussite scolaire, associant les enseignants et les parents d'élèves.
De fait, il y a lieu de tirer toutes les conséquences en matière de circulation de l'information de l'intervention pérenne des collectivités locales dans le champ éducatif. Celles-ci doivent pouvoir disposer des informations statistiques et synthétiques leur permettant d'ajuster leurs actions et de piloter les dispositifs qu'elles sont le plus souvent incitées à mettre en place dans le cadre de partenariats avec les services de l'État. Et il est sans doute préférable que ces données soient fournies par l'éducation

nationale, plutôt que produites par des «observatoires» mis en place par les collectivités locales.
L'inventaire des données nécessaires au pilotage des différents dispositifs d'accompagnement pourrait être réalisé dans le cadre des conseils départementaux de l'éducation nationale. Les inspections d'académie se chargeraient d'en assurer régulièrement et systématiquement la diffusion à toutes les collectivités intéressées.

III - Les politiques éducatives communales et l'égalité des chances

Outre les interrogations qui peuvent exister sur les conditions de l'amélioration de l'efficacité éducative des actions d'accompagnement scolaire, les grandes disparités territoriales relevées en la matière soulèvent un problème de cohérence avec l'objectif national d'égalité des chances fixé par le code de l'éducation.

A - Les interrogations sur l'efficacité éducative des actions d'accompagnement scolaire

Une évaluation publiée en mai 2006 par les inspections générales du ministère[64] fait état des nombreuses incertitudes au sujet des retombées effectives de l'offre éducative apportée par les partenaires locaux de l'éducation nationale, notamment en matière d'aide aux devoirs, et sur la coordination de ces prestations avec celles que dispense l'enseignement scolaire national. Cette situation tient en partie, selon cette évaluation, au fait que la place de l'accompagnement scolaire n'est pas suffisamment définie au sein de l'école: «alors même que pour l'usager les liens paraissent évidents entre scolarité et accompagnement, pour les acteurs du système d'éducation, ils paraissent s'être progressivement distendus». En définitive, «l'institution scolaire tend à s'écarter de cette fonction d'accompagnement pour se recentrer sur son cœur de métier». Une conséquence de cette situation est que «le manque d'implication des représentants de l'institution scolaire dans les dispositifs d'accompagnement ne facilite pas le diagnostic et le repérage des besoins».
Un autre rapport récent des inspections générales[65] va même jusqu'à constater une certaine inversion du sens des relations entre l'offre scolaire de l'État et l'accompagnement de la scolarité, puisque les prestations offertes à ce dernier titre prennent de plus en plus souvent place pendant le temps scolaire. Une confusion s'installe dès lors, dans l'école elle-même, sur le contenu de l'obligation scolaire nationale et sur ses compléments locaux.
Plusieurs autres facteurs induisent des dysfonctionnements notables: l'infléchissement de l'accompagnement assuré par l'offre complémentaire locale «vers des préoccupations plus sociales que scolaires», l'absence d'une comptabilité analytique permettant précisément de distinguer les actions culturelles ou sociales et les actions locales d'accompagnement de la scolarité à proprement parler, l'efficacité peu probante de certains dispositifs[66], le caractère disparate, d'une collectivité à l'autre, et l'empilement des dispositifs locaux, ce qui, selon les inspections générales, constitue une menace pour l'égalité et pour l'efficacité, dans la mesure où ces dispositifs «ne sauraient être l'expression d'une politique développée solidairement sur l'ensemble du territoire» et enfin, la part importante du bénévolat ou des mises à disposition (locaux, personnes), qui «rendent très difficile la mesure même approximative du coût de ces actions pour la collectivité et, par suite, celle de leur efficience», ce facteur étant de surcroît aggravé par la multiplicité des dispositifs et des sources de financement (État, collectivités territoriales, CAF, FASILD, Caisse des dépôts et consignations, FSE, CNASEA...).
Les inspections générales soulignent, en outre, que l'accompagnement scolaire assuré par l'enseignement public demeure embryonnaire, avec un montant total de crédits budgétaires qui se situerait, toutes sources de financement confondues[67], aux environs de 200 M €, ce qui ne représenterait que 10% du marché privé du soutien scolaire, actuellement évalué à près de 2 Md €. Dans ces conditions, l'accompagnement scolaire public ne bénéficie qu'à 2,5% ou 3% des élèves du premier et du second degré, alors que la proportion d'enfants en difficulté ou socio-culturellement défavorisés représente au minimum 10 à 15% de la population totale. Les inspections générales indiquent en conséquence que «l'accompagnement scolaire ne pourra pas longtemps, dans ces conditions, demeurer, sans risque d'une dérive marchande nécessairement inégalitaire, une pratique «amateur», reposant sur l'initiative individuelle et le bénévolat. Un changement d'échelle implique sans doute l'usage généralisé de nouveaux outils (TICE), la clarification et la pérennisation dans un cadre pluriannuel des partenariats et des financements».
Il n'appartient pas aux juridictions financières de se prononcer sur les suites à donner aux réflexions des inspections générales portant sur les conditions de l'efficacité éducative des dispositifs d'accompagnement scolaire. Toutefois, la recommandation visant la clarification de la place de l'accompagnement scolaire par rapport à l'offre scolaire obligatoire apparaît particulièrement pertinente. Outre qu'elle se fonde sur une disposition du code de l'éducation, l'article L.216-1, une telle clarification apparaît être la condition préalable au déploiement sur l'ensemble des territoires de dispositifs d'accompagnement de la scolarité répondant effectivement à l'objectif d'égalité des chances.

B - Les disparités territoriales et l'égalité des chances

L'égalité des chances est au cœur des politiques d'accompagnement scolaire mises en œuvre par les communes. Les activités culturelles, sportives ou de socialisation, mais aussi les dispositifs d'aide ou de soutien aux élèves en difficulté, ont pour objectif d'atténuer les inégalités pouvant notamment résulter des contextes familiaux ou socio-économiques.
À supposer que ces dispositifs soient efficaces, encore faudrait-il, pour que l'objectif soit atteint, que ces compléments à la scolarité soient offerts à tous les élèves. Ce n'est pas le cas. Les communes, de tailles très diverses, n'ont ni les mêmes moyens ni les mêmes priorités, au regard de populations scolaires elles-mêmes très variées.

Dans les petites communes rurales, les services offerts se limitent souvent à des activités périscolaires comme la garderie avant et après la classe. Les dispositifs sont généralement plus diversifiés dans les communes situées dans des grandes agglomérations, ou dans celles de taille moyenne comme par exemple à Millau (département de l'Aveyron, 21339 habitants) où l'action municipale est encadrée par plusieurs dispositifs contractuels (contrat éducatif local, contrat temps libre, contrat petite enfance). Les grandes villes, mais aussi les communes concentrant des difficultés sociales, ont souvent mis en place des politiques éducatives relativement ambitieuses, s'appuyant notamment sur les nouveaux dispositifs de lutte contre l'échec scolaire et de réussite éducative. On citera enfin les importants moyens humains et financiers mobilisés par la ville de Paris pour l'accompagnement scolaire qui combinent ses propres dispositifs avec ceux de droit commun[68].

Ces dispositifs n'atténuent pas nécessairement les inégalités. Les communes les plus déshéritées, ou les moins motivées, peuvent avoir plus de réticences à s'engager dans des actions coûteuses, même si elles sont cofinancées.

Ces inégalités territoriales ne sont pas seulement constatées entre communes, elles peuvent également exister à l'intérieur d'un même territoire communal. Les « besoins » en accompagnement scolaire sont inégalement répartis, comme les élèves en difficulté, et les dispositifs ne sont pas toujours adaptés à cette diversité de situations. Il a été également relevé que des inégalités entre écoles concernant les prestations offertes aux élèves pouvaient résulter de l'implication plus ou moins grande des directeurs d'école.

Enfin, si l'on ne se limite pas à l'école publique, on relève de grandes disparités dans la prise en charge par les communes de dépenses de l'enseignement privé afférentes à l'accompagnement scolaire. Certes, il ressort de l'enquête que les communes étendent souvent aux élèves de l'école privée (41 cas sur un échantillon de 47 collectivités) tout ou partie des actions facultatives qu'elles financent[69]. Mais, comme on l'a vu, les communes ont elles-mêmes, pour leurs écoles publiques, des engagements qui se situent à des niveaux très variables.

Conclusion et recommandations

La politique éducative communale est désormais une composante importante de l'offre globale attendue des familles. Mais, les conditions dans lesquelles les communes interviennent dans le champ éducatif n'apparaissent pas toujours satisfaisantes.

Les dispositifs d'accompagnement scolaire, souvent mis en place à l'initiative des administrations de l'Etat, se sont multipliés, « empilés », rendant leur gestion complexe et leur efficacité difficilement évaluable. Ils ne sont pas toujours bien articulés avec l'offre scolaire obligatoire relevant de l'éducation nationale.

Surtout, les élèves ne sont pas à égalité devant l'accompagnement scolaire, pourtant devenu un élément du service public. Les prestations offertes peuvent être très différentes d'une commune à l'autre, en fonction de la taille de celles-ci, des moyens dont elles disposent et des priorités librement fixées par les élus.

À cet égard la mise en place par l'éducation nationale d'un accompagnement éducatif d'une durée indicative de deux heures, proposé à tous les élèves des écoles de l'éducation prioritaire, du cours préparatoire au CM2, quatre jours par semaine, va certainement dans le sens d'une plus grande égalité. Sa mise en œuvre nécessitera toutefois une mise en cohérence avec l'action de communes dans ce domaine et la passation de conventions.

La généralisation de l'accompagnement éducatif devra se combiner avec la diversité des politiques éducatives locales.

Aussi les juridictions financières recommandent-elles à l'État, en concertation avec les communes :

- de clarifier la répartition des compétences en matière d'accompagnement de la scolarité, ce qui implique que l'Etat fixe un cadre minimal suffisamment précis pour qu'il s'impose à tous les partenaires de l'école ;
- de définir un cahier des charges national des services ou prestations attendues dans le cadre de l'accompagnement scolaire, qui constituerait un cadre de référence permettant d'évaluer (et donc éventuellement de corriger) les écarts susceptibles de mettre en cause l'égalité des chances.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'enquête des juridictions financières sur le contenu et les modalités des politiques communales relatives à l'école aboutit à une conclusion qui peut être résumée en trois points principaux :

I - La nécessaire coordination des interventions de l'État et des communes concernant l'école primaire

Les communes ont investi le champ éducatif, en développant, notamment dans le champ périscolaire, des activités complémentaires au service public de l'éducation nationale. Il convient d'en tirer les conséquences en ce qui concerne les relations entre l'éducation nationale et les communes, qui doivent pouvoir disposer de l'information nécessaire à la définition et à la mise en œuvre de leurs politiques éducatives. La concertation est plus que jamais indispensable aujourd'hui en raison du déploiement par l'éducation nationale des dispositifs d'accompagnement éducatif.

La rénovation des relations entre l'éducation nationale et les communes passe également par une redéfinition des modalités de pilotage de la politique publique de l'enseignement primaire au sein même de l'administration de l'éducation nationale, de telle sorte que le niveau central et les niveaux déconcentrés puissent suffisamment dialoguer sur les difficultés rencontrées et les solutions retenues au niveau académique et départemental.

La bonne articulation des compétences de l'État et des communes implique enfin que celles-ci puissent toujours

disposer, au niveau de l'école ou des groupes d'écoles, d'un interlocuteur au sein de l'administration de l'éducation nationale, formé au dialogue avec les autorités territoriales et investi d'une responsabilité administrative précise et effective : la fonction de directeur d'école doit en conséquence être redéfinie et mieux organisée dans un cadre institutionnel rénové.

II - Les conséquences de la remise en cause du cadre territorial traditionnel de l'école doivent être tirées

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées de la remise en cause du cadre communal de l'organisation de la scolarité primaire. Le développement de l'accompagnement éducatif, des activités périscolaires et parascolaires mais aussi des services annexes, comme la restauration scolaire, impliquent une taille critique et la mise en commun de moyens. Cette évolution s'accentue avec les attentes des familles. Dans les territoires ruraux, l'école est souvent devenue intercommunale dans les faits mais, le plus souvent, sans articulation avec l'intercommunalité institutionnelle. En outre, l'école est sous-organisée sur le plan administratif. Or elle n'est plus simplement le lieu où se dispense l'enseignement défini par les programmes pendant le temps scolaire. Elle est au centre d'un réseau de prestations et de services complémentaires impliquant une pluralité d'acteurs et des relations contractuelles ou partenariales relativement complexes. Leur mise en cohérence sur un territoire scolaire adapté est nécessaire.

Lorsque le territoire scolaire pertinent ne correspond plus à celui de la commune, l'école intercommunale, organisée ou non dans le cadre d'un réseau pédagogique, doit être adossée au cadre institutionnel intercommunal le plus adapté pour mettre en œuvre l'ensemble des prestations et services nécessaires à son fonctionnement et assurer à tous les élèves une égalité d'accès au service public.

III - L'égalité des élèves devant le service public doit être préservée

La décentralisation et le développement des politiques locales qui en sont la conséquence se traduisent par des risques de rupture du principe d'égalité devant le service public, compte tenu des moyens très variables dont disposent les collectivités locales et des priorités qu'elles donnent à leur action. Il faut donc veiller à ce que l'autonomie des collectivités territoriales reste compatible avec les principes d'égalité et de gratuité qui fondent l'école républicaine. Des formes de péréquation peuvent y contribuer.

À cet égard, il est tout d'abord essentiel de connaître, aussi précisément que possible, le coût et les modalités des politiques éducatives locales liées à l'école primaire. Une information précise sur les moyens mis en œuvre dans chaque commune pour équiper l'école, la faire fonctionner, et mener des activités éducatives, culturelles et sportives complémentaires, est en effet une condition nécessaire pour mesurer, et donc éventuellement corriger les écarts de prestations et de services entre les collectivités.

En outre, la définition et la publication d'un cadre recensant l'intégralité des moyens qui sont nécessaires au bon accomplissement de la mission de l'école s'imposent. Si ce relevé doit avoir pour conséquence d'aboutir à un nouveau périmètre de dépenses obligatoires, il devra naturellement faire l'objet d'une concertation avec les collectivités locales.

L'enjeu de l'égalité des chances apparaît central : il justifie la mise en place d'outils budgétaires et comptables rendant possible l'évaluation des politiques publiques concernant l'école ; il est inséparable du débat sur le meilleur niveau de gestion de l'école, tant il est vrai que les petites communes ne pourront pas organiser et financer seules les prestations et services liés à l'école ; enfin, il rend nécessaire un partenariat renouvelé entre l'État et les communes au service de l'école.

Rapport de synthèse de Janvier 2011 (extraits)

Ce rapport de synthèse rend compte à la fois des constats et des propositions issus des auditions nationales conduites par le comité de pilotage, des débats organisés dans les académies, ainsi que des contributions de toute nature recueillies en particulier sur la plateforme internet dédiée.

L'objectif de la Conférence

L'objectif d'une *Conférence sur les rythmes scolaires* est d'améliorer les conditions de vie et d'apprentissage des élèves. Elle donne la priorité à l'intérêt des élèves. Les rythmes scolaires doivent être pensés non seulement comme un instrument de la réussite à l'École mais également comme un facteur du bien-être dans l'établissement.

La méthode de la Conférence

Une consultation directe qui ouvre largement le débat à toutes les modalités modernes de participation, sans négliger une indispensable mise en perspective du panorama international.

- **Au plan national, des auditions conduites par un comité de pilotage important :** seize membres désignés, personnalités qualifiées sur les questions éducatives, économiques et sociales, et neuf parlementaires en qualité de membres associés. À sa tête, deux co-présidents, hauts fonctionnaires experts du monde de l'éducation : Odile Quintin et Christian Forestier. Les différents interlocuteurs et partenaires de l'École ont pu s'exprimer : parents d'élèves et élèves, enseignants et personnels en général, comme les représentants des grandes composantes du monde culturel ou socio-économique.

- **En académie, des débats** sous diverses configurations : audiences, tables rondes, séminaires académiques ou départementaux, débats en établissement, réunions institutionnelles… La société civile a été largement sollicitée et les élus invités à chaque manifestation. Par exemple : 1 959 événements et 19 917 participants à Amiens, 250 événements et 7 412 participants à Lyon, 1 295 événements et 20 215 participants dans l'académie de Bordeaux, 55 événements et 2 500 participants pour celle de Caen.

- **Sur le web, une large consultation ouverte à tous :** une plateforme de discussion et d'échanges a été mise en place sur un site internet dédié. Au total, plus de 276 000 visiteurs, 15 500 commentaires, plus d'1,5 million de pages vues.

- **En arrière-plan, des témoignages sur d'autres systèmes éducatifs, des comparaisons internationales** et des points de vue européens ont enfin alimenté la réflexion du comité de pilotage tout au long de la conférence.

Des principes affirmés par tous

Du débat émergent des points forts qui font consensus :

- **la volonté de changement est quasiment unanime** ;
- **le bien-être de l'enfant et ses apprentissages sont au centre du débat ;**
- **l'évolution des rythmes scolaires engage une réflexion globale** qui dépasse très largement les simples considérations d'organisation du temps mais touche aussi au contenu des enseignements, à la manière d'enseigner, aux rôles et aux missions de tous les acteurs éducatifs, à la place faite aux partenaires ;
- **l'importance de l'évolution de la société doit elle aussi être prise en compte :** vie des familles, travail des parents, transports, implication des collectivités territoriales.

Des constats partagés par les personnes et les organismes qui se sont exprimés

L'accord se fait sur l'identification des points à revoir prioritairement.

- **La journée est trop longue et fatigante**, à tous niveaux : amplitude trop longue pour les plus jeunes, temps d'apprentissage qui ne prennent pas en compte les temps de concentration optimale et les temps de moindre vigilance ; pauses méridiennes tronquées, services de restauration trop courts.
- **La semaine de quatre jours à l'école primaire est inadaptée** et fait l'unanimité dans la description de ses inconvénients : fatigue des élèves et resserrement des enseignements.
- **L'année scolaire est déséquilibrée** : mois de juin inexistant et premier trimestre inutilement long. L'équilibre sept semaines de travail/deux semaines de repos n'est pas respecté.
- **Le temps global de l'enfant est morcelé** par une succession de temps, de lieux et de personnels qui se juxtaposent au lieu de porter un même projet.
- **Les temps de vie « hors temps scolaire** » sont **trop laissés aux solutions individuelles** et aux aléas locaux.
- **Les devoirs viennent alourdir une journée déjà longue** et sont source d'inégalité car ils sont réalisés en dehors du temps scolaire. **L'aide personnalisée si elle prive l'élève d'une pause méridienne nécessaire,** s'inscrit aussi en négatif. La place de ces temps est déterminante.
- **La durée des vacances d'été est source de disparité** : vacances familiales, culturelles, activités enrichissantes pour les uns, vacuité d'un temps non mobilisé, télévision et ennui pour les autres, livrés à eux-mêmes.

10 mesures pour des rythmes plus équilibrés

La journée

1/ amplitude journalière identique pour tous les écoliers et collégiens : 7 heures au moins, 8h30 pour ceux qui ne rentrent pas déjeuner chez eux.
Horaires d'entrée et de sortie fixes et réguliers : **8h30 – 17h** par exemple

2/ limitation de la durée totale des cours :
5 heures par jour à l'école élémentaire et pour les deux premières années de collège,
6 heures par jour en classe de 4e et de 3e

3/ 1 à 2 heures par jour d'accompagnement éducatif pour tous :
- **2 heures par jour** à l'école et en classe de 6e et de 5e au collège
- **1 heure en classe** de 4e et de 3e

4/ pause méridienne qui ne peut être inférieure à 1h30 en principe à l'école et au collège, que les élèves rentrent chez eux ou non

La semaine

5/ étalement de la semaine sur au moins 9 demi-journées, dont, à l'école élémentaire, une **demi journée supplémentaire de trois heures d'enseignement** (le mercredi ou le samedi)

6/ limitation de la durée hebdomadaire d'enseignement :
23 heures à l'école élémentaire et pour les deux premières années de collège

L'année : une répartition des temps plus régulière

7/ une année organisée en 38 semaines d'école et séquencée en 5 périodes d'enseignement d'une durée comprise entre 7 et 8 semaines:
- **8 semaines** de petites vacances sur 4 périodes de 2 semaines
- **6 semaines** de vacances d'été

8/ une organisation concertée et régulière, sur la semaine et sur l'année, pour les **travaux et contrôles demandés aux élèves**, notamment au lycée

9/ une division de la France en 3 zones pour **toutes les vacances** sauf celles de Noël. Une plage commune est maintenue pour l'ensemble des zones entre le 13 juillet et le 16 août

Un partenariat modernisé

10/ une gouvernance et un partenariat renouvelés entre l'État et les collectivités territoriales, les enseignants, les familles, les établissements nationaux, les associations.

II. Un partenariat éducatif renouvelé - collectivités territoriales, enseignants, parents, fondations, établissements publics, associations -

Les nouveaux rythmes proposés appellent impérativement une répartition claire et partagée des acteurs et des financements.

A. De nombreuses expériences

La **territorialisation** des politiques éducatives n'est pas une chose nouvelle. Elle est liée à plusieurs évolutions : les expérimentations et les contrats liés aux différentes politiques jeunesse et sports[23]; le processus historique de la décentralisation dont l'étape la plus récente a été le transfert aux collectivités territoriales que sont le département et la région des personnels techniques des collèges et des lycées ; les différentes politiques et actions regroupées sous le nom de « politique de la ville » ; les politiques d'aménagement du territoire notamment en milieu rural ; les prérogatives des régions dans le domaine de l'apprentissage.

C'est donc l'occasion de remettre à plat le « mille-feuilles » de dispositifs existants[24]. Il existe en effet un grand nombre de dispositifs contractuels passés avec les collectivités pour organiser les activités péri- et extrascolaires (PEL, CEL…). Le comité de pilotage les avait examinés avec beaucoup d'intérêt lors de la première phase de la conférence : la redéfinition du ou des temps scolaires peut être l'occasion d'une nouvelle gouvernance, et d'une rationalisation de ces dispositifs institutionnels.

Ces sujets relèvent de compétences qui dépassaient toutefois le cadre de sa mission, ou du moins nécessitaient des travaux et des contacts interministériels sur une durée plus longue : nous suggérons donc que ces dispositions soient prises d'ici 2013. Mais le comité de pilotage pose des jalons, et propose qu'enseignants, familles et associations soient partie prenante de la réflexion.

B. Compétences et gouvernance partagées

Le comité de pilotage est bien conscient que le fait de rendre obligatoire la présence de l'élève de 8h30 à 17h – pause méridienne déduite – implique des choix et des responsabilités partagées dans le cadre d'un partenariat resserré avec les acteurs collaborant aux tâches d'éducation. Cela rend nécessaire une concertation active, notamment en ce qui concerne le financement, avec l'ensemble des échelons territoriaux, sans oublier d'associer les différentes parties concernées, telle la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Par ailleurs, les changements proposés doivent être considérés dans la durée, être progressifs et avoir vocation à être pérennisés.

[23] Ainsi en 1995, lors de l'expérience des contrats aménagement des rythmes scolaires, les instructions évoquent le séquençage annuel 7/2, l'objectif de 24h hebdomadaires d'enseignement, la réduction des vacances d'été…

[24] *Vaincre l'échec à l'école primaire*, rapport de l'Institut Montaigne, avril 2010.

■ L'école, la Commune et l'intercommunalité

Les propositions faites entraînent des conséquences, notamment pour l'enseignement élémentaire, sur les pouvoirs et l'autorité du directeur et sur les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales, en ce qui concerne le **« temps de l'École ».**

Le directeur n'est actuellement qu'un *primus inter pares* au sein de l'équipe des enseignants, la fonction de « chef d'établissement » étant tenue par l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) en charge du secteur. Or le directeur d'école est l'interlocuteur direct des collectivités et devrait, à ce titre, être reconnu dans un rôle institutionnel qui lui confère capacité à prendre des décisions, lui octroyant le cas échéant une aide administrative.

Le temps de l'école se présente désormais, pour la journée, non plus en deux mais en trois séquences : le temps d'enseignement, l'accompagnement éducatif et le temps périscolaire, qui inclut la pause méridienne - dont le repas occupe la place centrale.

Dans le schéma actuel, le temps d'enseignement est celui de l'État, et le temps médian est celui des collectivités et des associations. *De facto,* la commune est déjà présente physiquement dans l'école avec les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), et financièrement par la prise en charge des éducateurs (pause méridienne) ou des heures d'études surveillées (ou dirigées).

Nous suggérons la mise en place d'un nouveau mode de contractualisation, avec possibilité de délégation aux structures intercommunales[25]. Cette contractualisation devra tenir compte de la **diversité des situations** : secteur rural, secteur urbain. Il ne faut pas oublier non plus que les collectivités les plus pauvres ont souvent beaucoup d'élèves en difficulté… La nouvelle contractualisation pourrait s'inspirer utilement de récents rapports sur ce sujet[26].

L'exemple de la politique de la ville pourrait être utilisé à bon escient : l'éducation prioritaire a été l'objet d'une contractualisation, susceptible d'ailleurs d'impliquer les acteurs de tous les niveaux territoriaux ainsi que les responsables du milieu associatif.

■ Le Département

La nouvelle définition du temps de l'école, ainsi que le choix du mercredi ou du samedi matin, implique une collaboration étroite entre les Communes et Communautés de communes, et l'autorité organisatrice des transports. Les horaires seront en effet déterminants pour la vie locale, l'organisation des transports, les conditions de circulation en général. La coordination en reviendra au Conseil général, comme mentionné précédemment.[27]

Restauration, accès aux équipements, mutualisation de ces derniers le cas échéant, réaménagement de l'espace sont également des volets à aborder en partenariat.

---

[25] L'article L 216-1 du code de l'éducation prévoit des conventions avec les collectivités.
[26] Notamment le rapport de la Cour des comptes sur *Les Communes et l'école de la République*, 2008.
[27] Voir supra p.21.

La Région

L'école est un lieu de vie. C'est d'ailleurs le sens des propositions des lycéens consultés qui ont exprimé le désir de voir leurs établissements plus ouverts, de les utiliser comme lieux de vie. Il est souhaité que le lycée reste ouvert plus tard, que les centres de documentation et d'information (CDI) soient accessibles au-delà des horaires actuels, que des lieux de rencontre avec les membres des équipes enseignantes et éducatives soient aménagés.

L'autonomie croissante des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) permet un meilleur accueil de ces demandes mais le comité de pilotage est conscient que certaines difficultés subsistent.
Le chef d'établissement, représentant de l'État, est responsable de la sécurité des personnes et des biens au sein de son établissement « pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité dans un but d'enseignement »[28]. Tout accès à celui-ci en dehors des heures d'ouverture ou de fermeture prévues implique des moyens pour assurer la sécurité, notamment des personnels supplémentaires. Un élargissement des plages d'ouverture aurait un coût non négligeable.

Il reste que des conventions peuvent être signées qui dégagent bien les responsabilités de chacun. Des dispositifs comme *école ouverte*, par exemple, fonctionnent déjà pendant les vacances scolaires au profit des jeunes et des enfants des écoles élémentaires et collèges qui ne partent pas en vacances, sous le pilotage de l'éducation nationale.

Des responsabilités pleinement partagées, sur un projet commun, supposeraient cependant que soient revus sur ce point les termes du décret de 1985 sur l'EPLE.

Les coûts induits restent à évaluer précisément et localement dans le cadre d'études et d'échanges avec la communauté éducative et son représentant.

La mise en œuvre de ces différentes politiques devra s'effectuer dans le cadre d'une procédure de contractualisation, dans la lignée des Contrats éducatifs locaux (CEL), déjà mentionnés, associant étroitement l'État et les collectivités territoriales. Ces partenariats devront créer une vraie mise en synergie et apporter cohésion et cohérence. Ils fixeront le cadre commun sur l'échelon territorial concerné- la commune ou l'intercommunalité, le département, la région - tandis que les écoles, les collèges et les lycées seront responsables de sa déclinaison. Renouvelant l'approche cloisonnée de répartition des compétences et missions, un tel type de partenariat doit pouvoir définir un régime de compétences partagées : ce renforcement de la décentralisation est également une voie retenue par le très récent rapport du Sénat déjà cité[29].

[28] Article L 911-4 du code de l'éducation.
[29] Rapport de *la Mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire*, présidée par M. Serge Lagauche. M. Jean-Claude Carle rapporteur, Sénat, juin 2011.

La Gazette des communes, N°1959, **Service minimum d'accueil : Le refus des communes devant le juge**, 1er décembre 2008

UNE ANALYSE DE Didier SEBAN & Lorène CARRÈRE, avocats à la Cour, SCP Seban & Associés

L'ESSENTIEL /

Refus d'organiser le SMA à l'école

Certaines communes ont annoncé qu'elles n'organiseraient pas le service minimum d'accueil (SMA), invoquant notamment l'impossibilité matérielle de l'organiser.

Effectivité des recours

Nombre de recours en référé des préfets ont été rejetés parce qu'aucune mesure utile ne peut plus être utilement ordonnée dans les délais pour contraindre un maire à assurer l'accueil des enfants scolarisés.

Tentative de parade de l'Etat

Un recours semble avoir trouvé la parade pour pallier l'écueil de l'urgence : en contraignant les communes à fournir la liste de personnels devant encadrer le SMA, il les contraint de facto à l'organiser.

Des difficultés annoncées

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles est entrée en vigueur le 1er septembre, et il n'aura pas fallu longtemps pour que le juge administratif soit saisi, par le biais des référés, des refus de l'appliquer.

Cette loi, codifiée dans le Code de l'éducation, contraint les communes - qui peuvent conventionner avec d'autres communes, un établissement public de coopération intercommunale ou encore avec la caisse des écoles (C. éduc., art. L.133-10, al. 1 et 2) - à organiser un service d'accueil des élèves dès lors que 25 % des enseignants des écoles primaires et maternelles ont déclaré, au moins 48 heures à l'avance (C. éduc., art.L.133-4, al. 1), être en grève.

Les modalités d'organisation du service minimum d'accueil (SMA) n'ont cependant pas été précisées par le législateur : aucun taux d'encadrement minimum des élèves n'a été défini (1), alors qu'il existe dans le cas de l'accueil périscolaire, et la qualification des personnels assurant cet accueil n'est pas non plus envisagée. Tout au plus, le maire doit-il veiller à ce que les personnes qu'il aura choisies (2) possèdent « les qualités nécessaires à l'encadrement des enfants » et transmettre la liste de ces personnes à l'inspection académique pour une comparaison avec le fichier national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (C. éduc., art. L.133-7, al. 2 et 3). Enfin, le maire a l'obligation d'informer les familles des modalités d'organisation de ce service, par tout moyen (C. éduc., art. L.133-4, al. 5).

C'est donc seulement lorsque l'inspection académique informe les communes de la participation d'au moins 25 % des enseignants d'une école à un mouvement de grève (soit au mieux 48 heures à l'avance), que ces dernières ont l'obligation de mettre en œuvre le SMA.

A NOTER :
Les difficultés d'application de la loi apparaissaient inéluctables pour les communes contraintes de faire appel à du personnel d'appoint en extrême urgence.

Les difficultés d'application de la loi apparaissaient dès lors inéluctables, en premier lieu pour les « petites » communes ne disposant pas du personnel nécessaire pour assurer l'accueil, mais, en règle générale, pour toutes celles contraintes de faire appel à du personnel d'appoint en extrême urgence.

C'est en partie pour ces raisons, mais également en considérant que la loi remettait en cause le droit de grève (3), que certaines communes d'Ile-de-France ont annoncé, lors d'une conférence de presse le 6 octobre, qu'elles n'organiseraient pas le SMA à l'occasion de la journée de grève des enseignants du premier degré du lendemain. Le recteur de l'académie de Créteil avait alors saisi les préfets des départements concernés afin que ces communes soient « rappelées à l'application de la loi ».

Ordonnances de référé conservatoire des juges des référés de Cergy-Pontoise et de Melun des 6 et 9 octobre 2008

En l'espèce, les préfets ont saisi le juge administratif d'un « référé conservatoire » (Code de justice administrative - CJA, art. L.521-3) qui nécessite que plusieurs conditions soient réunies : les mesures ainsi sollicitées doivent répondre à une urgence, elles doivent présenter un caractère d'utilité, ne pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative et, enfin, elles doivent présenter un caractère provisoire.

Si la procédure utilisée devant les deux tribunaux administratifs était identique, en revanche, la

demande n'était pas la même. Par requête du 6 octobre 2008, le préfet de la Seine-Saint-Denis sollicitait que le juge ordonne « toute mesure utile pour contraindre le maire à prendre les dispositions rendues nécessaires pour l'application de la loi », alors que celui du Val-de-Marne saisissait le juge, le 8 octobre, soit le lendemain de la journée de grève, afin qu'il ordonne toute mesure utile « pour sanctionner la décision du maire refusant de mettre en œuvre dans sa commune le service minimum d'accueil. et notamment de le mettre en demeure de restituer à l'Etat 1/365e de la partie de la dotation globale de fonctionnement calculée sur le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles de sa commune ». C'est pourtant sur le même fondement, à savoir celui de l'urgence, que les deux requêtes seront rejetées (4).

Le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté la requête préfectorale par ordonnance du 9 octobre suivant, en s'appuyant, d'une part, sur l'absence d'urgence, et, d'autre part, sur la nature de la mesure sollicitée qui n'entrait pas, selon lui, dans les mesures que le juge des référés est susceptible de prendre, en application de l'article L.521-3 du Code de justice administrative.

Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a considéré, dans son ordonnance du 7 octobre, « que, dans les circonstances de l'espèce, aucune mesure utile ne peut plus être utilement ordonnée ce jour pour contraindre le maire à assurer l'accueil des enfants scolarisés ».

En effet, la requête avait été enregistrée la veille au soir de la journée de grève, ce qui ne permettait pas au juge des référés d'ordonner une mesure utile, compte tenu des contraintes liées à l'organisation du SMA et, notamment, de la nécessité d'informer les familles avant l'heure d'ouverture des établissements scolaires.

> A NOTER :
> Le délai de préavis étant de 48 heures, il suffit au maire d'annoncer son refus d'organiser le SMA dès le lendemain pour empêcher que le juge des référés puisse l'enjoindre à prendre les mesures nécessaires à l'application de la loi.

Le délai de saisine étant trop bref, le juge des référés a considéré qu'il ne pouvait ordonner aucune mesure utile et a donc rejeté la requête. Cette décision a immédiatement posé la question de l'effectivité du recours contre le refus d'organiser le SMA : le délai de préavis auquel sont tenus les enseignants grévistes étant de 48 heures, il suffit au maire d'annoncer son refus de l'organiser dès le lendemain pour empêcher, compte tenu des délais, que le juge des référés puisse l'enjoindre à prendre les mesures nécessaires à l'application de la loi. Toutefois, loin de se prononcer sur le fond de la question de la légitimité du SMA, le juge administratif s'est contenté, conformément à son office, d'analyser les requêtes au vu des règles gouvernant les procédures engagées par les préfets.

Et c'est dans ces conditions que le juge des référés suspension du tribunal administratif de Paris devait, quant à lui, suspendre la décision du maire en date du 17 octobre 2008 de ne plus organiser de SMA pour les prochaines journées de grève (5).

L'ordonnance du tribunal administratif de Paris du 22 octobre 2008

Le préfet de Paris, tirant les enseignements des décisions rendues par les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun, a saisi le tribunal administratif non pas d'un référé conservatoire, mais d'une demande de suspension de l'exécution des décisions révélées par les déclarations de Madame Hidalgo, première adjointe au maire de Paris, qui avait affirmé que la commune n'assurerait plus la mise en œuvre du service minimum d'accueil pour des raisons de sécurité. Cette procédure de suspension, propre au préfet, a pour objet de paralyser l'exécution d'une décision administrative dès lors qu'un doute existe sur sa légalité (CGCT, art. L.2131-6).

Si le tribunal administratif de Paris a suspendu la décision « de principe » de ne pas mettre en œuvre le SMA, l'impossibilité d'y procéder n'ayant pas été rapportée par la commune, en revanche, la demande d'injonction préfectorale visant à contraindre le maire à organiser ce service lors de la journée de grève du 23 octobre suivant a été rejetée. En effet, à l'instar des deux autres tribunaux administratifs, celui de Paris a souligné qu'il avait été saisi trop tard (« compte tenu de la date de la présente ordonnance, rendue sur une requête que le préfet de Paris n'a déposée au greffe du tribunal que le 20 octobre à 18 h 15, contre une décision dont il avait pourtant connaissance dès le 17 octobre ») pour ordonner « utilement » une injonction d'organiser, pour la grève du 23 octobre, ce service. En revanche, la commune de Paris a été enjointe de procéder, en liaison avec les services de l'Etat, à un nouvel examen des modalités d'application de la loi du 20 août 2008, sans toutefois assortir cette injonction d'une astreinte financière. Aucune précision n'a davantage été apportée par le tribunal sur le contenu précis de ces modalités d'application de la loi qui devaient être ainsi de nouveau examinées.

Le référé conservatoire du préfet de Haute-Garonne : la décision du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse du 15 novembre 2008

Le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a, dans une ordonnance du 15 novembre (6) enjoint la commune de Toulouse de déposer auprès des services de l'inspection académique de la Haute-Garonne, dans un délai maximum de quatre jours, la liste des personnes choisies par le maire pour assurer l'encadrement des élèves (C. éduc. art. L.133-7), en considérant que le respect de l'obligation législative d'assurer le SMA impliquait nécessairement que la commune anticipe les mouvements de grève à venir en établissant cette liste.

Ce faisant, le juge des référés apporte une nouvelle précision : la liste qui doit être transmise aux services de l'inspection académique doit être établie non pas préalablement à tout mouvement de grève, mais une seule fois, quitte à être « modifiée et réajustée en fonction de l'expérience acquise et des situations concrètes se présentant lors de chaque grève ». Surtout, le préfet semble avoir trouvé la parade pour pallier l'écueil de l'urgence : en contraignant les communes à fournir la liste de personnels devant encadrer le service minimum d'accueil, il les contraint de facto à l'organiser.

La demande de suspension du préfet du Rhône : l'ordonnance du tribunal administratif de Lyon du 19 novembre 2008

Seule, la commune de Lyon semble avoir pu convaincre le juge administratif de l'impossibilité d'organiser ce service : l'envoi préalable de 1 900 lettres afin de recenser les vacataires prêts à assurer ce service, et l'accord de seulement 298 d'entre eux, alors qu'il était nécessaire d'en recueillir 750, a démontré au tribunal qu'elle avait tenté, en vain, de mettre en œuvre la loi, et le préfet a vu sa demande de suspension de la décision de ne pas assurer le service rejetée (7).

Cependant, à défaut de pouvoir démontrer cette impossibilité matérielle, les communes s'exposent à une condamnation, sous astreinte, d'organiser le SMA : plusieurs juges des référés ont en effet assorti leurs ordonnances d'astreinte, allant de 500 euros par jour de retard (8) à 10 000 euros par heure de retard (9) en vue de l'organisation du SMA pour la journée du 20 novembre 2008.

En définitive, la sécurité des enfants accueillis doit rester pour les villes la question primordiale, et l'absence de toute qualification des encadrants prévus par la circulaire ministérielle, voire de leur nombre, explique pour beaucoup la résistance des communes.

Reste à en convaincre le juge administratif, en présentant un dossier étayé en ce sens.

NOTES

(1) « Le service minimum d'accueil à l'école», Didier Seban et Mathieu Heintz, « La Gazette» du 29 septembre 2008, p. 58.

(2) Circulaire NOR : MENB0800708C du 28 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et primaires.

(3) Ce que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2008-569 du 7 août 2008, a refusé de considérer.

(4) Ordonnance n° 0810621 du juge des référés du TA de Cergy-Pontoise du 7 octobre 2008, « Préfet Seine-Saint-Denis/Cne Saint-Denis », et ordonnance n° 0807443 du juge des référés du TA de Melun du 9 octobre 2008, « Préfet Val-de-Marne/Cne Bonneuil-sur-Marne ».

(5) Ordonnance n° 0816694 du juge des référés du TA de Paris du 22 octobre 2008, «Préfet Paris/Cne Paris ».

(6) Ordonnance n° 0804811 du juge des référés du TA de Toulouse, 15 novembre 2008, «Préfet Haute-Garonne/Cne Toulouse».

(7) Ordonnance n° 0810816 du juge des référés du TA de Versailles, 18 novembre 2008, « Préfet de l'Essonne ».

(8) Ordonnance n° 0810816 du juge des référés du TA de Versailles, 17 novembre 2008, « Préfet de l'Essonne ».

(9) Ordonnance n° 0806216 du juge des référés du TA de Toulon, 19 novembre 2008, « Préfet du Var/Brignoles ».

DOCUMENTATION

« Le service minimum d'accueil à l'école », D. Seban et M. Heintz, « La Gazette » du 29 septembre 2008, p. 56.

RÉFÉRENCES

Code de l'éducation, articles L.111-1 à L.111-5, L.133-1, L.133-4, L.133-6, L.133-7, L.133-8, L.133-10, L.133-12, L.212-15, L.216-1.

Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles, JO du 21 août 2008.

Circulaire ministère de l'Education nationale du 8 janvier 2008 - Mise en place d'un service minimum d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires en cas de grève des personnels enseignants du 1er degré.

DOCUMENT 7

Dans le cadre de son projet éducatif, la ville de Grenoble vient de passer une convention d'objectifs avec l'Éducation nationale pour une durée de cinq ans. Objectif : faire de la réussite scolaire un levier de réduction efficace des inégalités.

Jessy Jupin • jesjupin@yahoo.fr

Grenoble se dote d'un projet éducatif

« *Nous voulons faire de la réussite scolaire et éducative une chance pour tous et un levier de réduction efficace des inégalités.* » Par ces quelques mots, Michel Destot, député-maire de Grenoble, et Paul Bron, adjoint chargé de l'Éducation, posent les fondements du projet éducatif grenoblois, adopté au printemps dernier.

Une convention d'objectifs sur cinq ans

Grenoble a donc décidé de passer à la vitesse supérieure en matière d'éducation. La capitale iséroise a ainsi contracté une convention d'objectifs de cinq ans avec l'Éducation nationale, le but étant de donner « *une chance pour chacun* ». La convention comprend notamment cinq axes de développement : assurer la continuité éducative par l'action coordonnée des acteurs du temps de l'enfant ; développer dans les établissements scolaires la mixité sociale, culturelle et l'égalité des chances ; promouvoir la santé comme facteur de réussite scolaire et de développement personnel des enfants dans les écoles maternelles et élémentaires ; mettre en cohérence les actions d'éducation artistique, culturelle, environnementale et sportive ; associer systématiquement les parents aux enjeux éducatifs.

Pour chacun des axes, la ville s'engage à développer des actions dans le cadre de son projet éducatif. Vie scolaire, restauration, petite enfance, éveil culturel ou encore développement sportifs, Grenoble consacre déjà plus de 43 millions d'euros à l'éducation. Ce projet éducatif a notamment pour visée de permettre à la ville de répondre à de nouveaux besoins. « *Grenoble doit désormais passer d'une suite d'actions éducatives à une politique éducative ambitieuse, fondée sur des engagements affirmés.* »

Partenariat renforcé avec l'Éducation nationale

Pour ce faire, un cadre de travail a été créé via le conventionnement. Il comprend une instance décisionnelle (l'inspecteur d'académie et le maire) appelée à valider l'évaluation de l'existant et les objectifs proposés par l'instance technique. Elle se réunit trois fois par an.

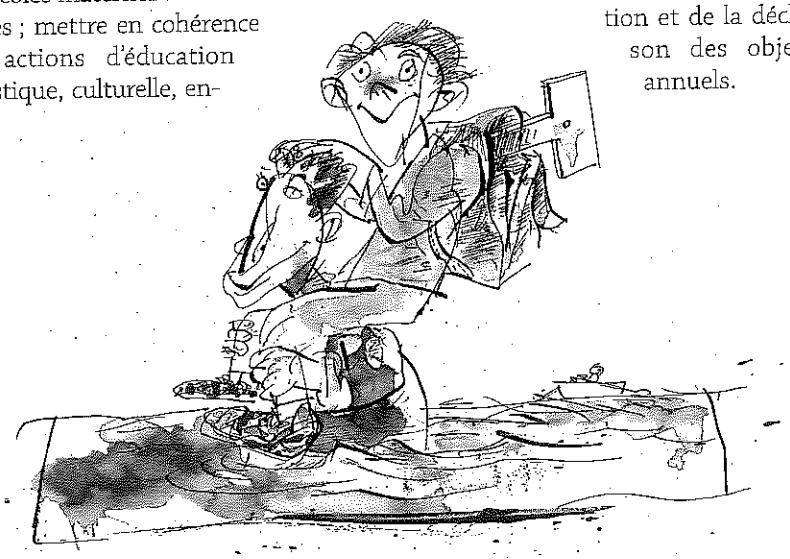
L'instance technique, elle, s'occupe de la conduite de l'évaluation et de la déclinaison des objectifs annuels.

Six rencontres annuelles sont prévues entre l'inspecteur d'académie ou son représentant, les IEN et la direction Éducation jeunesse. Enfin, un groupe de suivi assure la mise en œuvre sur chacune des expérimentations ainsi que la remontée des éléments d'évaluation.

Des outils de pilotage partagé sont également mis en place. Il s'agit notamment d'un tableau de bord détaillant pour chaque école les articulations entre les temps d'enseignement, l'aide personnalisée, l'accompagnement éducatif et les propositions éducatives de la ville et ses partenaires ; ou encore d'indicateurs de suivi pour les actions. Les échanges de données se font à partir du travail d'un groupe de travail mixte composé de techniciens de la ville, du CCAS et de l'Éducation nationale.

Avec ce projet éducatif, Grenoble, par ailleurs membre de l'Association internationale des villes éducatrices et du Réseau français des villes éducatrices, entend « *proposer une politique cohérente, accessible, articulée autour de priorités affirmées et concerne l'ensemble des enfants, de la naissance à la majorité* ». ■

Contacts : Fabrice Bedon,
chef du projet pour la ville de Grenoble
04 76 76 38 03, fabrice.bedon@ville-grenoble.fr
Marianne Sackur,
directrice Éducation-jeunesse à la ville de Grenoble
04 76 76 32 66 - marianne.sackur@ville-grenoble.fr



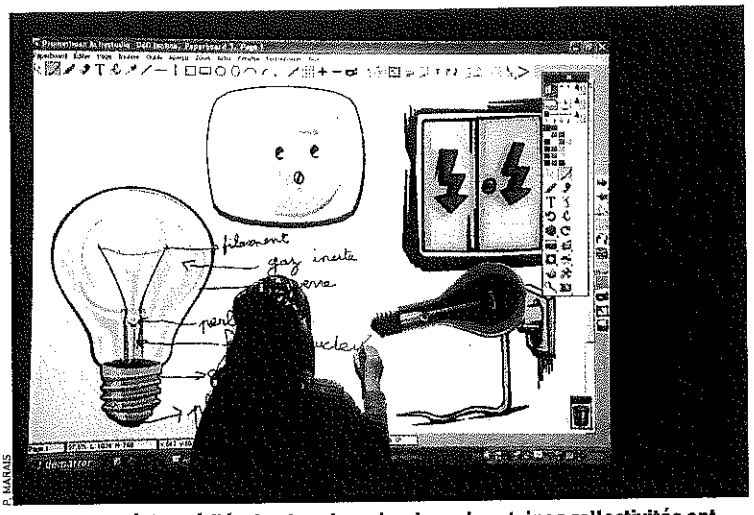
Projets éducatifs globaux : ceux qui l'ont fait seront là !

Acteurs de la vie scolaire vous propose une journée d'échange d'expériences sur ce thème le 26 janvier 2010 à Tourcoing (59). Pour obtenir le programme et un dossier d'inscription : marie-aurelie.griere@territorial.fr

Au programme de l'année scolaire, de multiples interrogations

Les positions du ministère de l'Education nationale, aussi bien en matière d'outils numériques que de réforme du lycée, ne satisfont pas les attentes des collectivités.

L'installation de la Conférence nationale sur les rythmes scolaires, le 7 juin, suscite l'espoir d'une meilleure intégration des temps de l'enfant et, en corollaire, du fonctionnement des villes. A condition toutefois de « cesser de confier la tâche de décider du rythme scolaire au seul conseil d'école », insiste Jean-Yves Jardel, représentant de l'Association des maires de France (AMF) auprès du Conseil supérieur de l'éducation. A condition également de ne pas attendre de réponse immédiate, « puisqu'aucune décision ne sera prise avant la rentrée 2013, ce qui donne l'impression d'un jeu de dupes », déplore la présidente de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (Andev), Anne-Sophie Benoit.



P. MARAIS

Le Plan numérique à l'école, dans le cadre duquel certaines collectivités ont déjà engagé des dépenses, est toujours en suspens.

Ouverts cette année, de nombreux chantiers demeurent inaboutis, inquiétant les collectivités. Quid par exemple du Plan numérique à l'école, qui devait suivre les conclusions du rapport « Fourgous » de février dernier ? « Nous avions dégagé une ligne budgétaire et investi dans des postes informatiques fixes, or on nous parle désormais d'ordinateurs portables et de tableaux numériques interactifs. Ce décalage est coûteux », s'inquiète Sophie Mayeux, maire adjointe déléguée à l'enseignement à Nancy (Meurthe-et-Moselle). Les départements remarquent, de leur côté, que le dossier « carte scolaire » n'est pas rouvert.

Des doutes planent. Un œil sur les grèves des enseignants prévues les 6 et 7 septembre, les collectivités craignent, en outre, l'impact de la réforme de la formation de ces professionnels, ainsi que les suppressions de postes, qui vont affecter les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased) et tous les dispositifs périscolaires locaux. Le sort de la géographie prioritaire, des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) et des financements de la réussite éducative est aussi en suspens. Cette dernière « avait amené un souffle nouveau, des crédits importants et un cadre souple permettant l'organisation locale. Que devient la gouvernance locale du plan Espoir banlieues ? » résume Frédéric Bourthoumieu, président de l'Association nationale des acteurs de la réussite éducative (Anare). « Nous attendons toujours un amendement sur le service minimum d'accueil précisant que les villes font de leur mieux pour accueillir les enfants », note par ailleurs Marie-Annick Duchêne, première adjointe au maire de Versailles (Yvelines).

Des doutes planent, enfin, sur les financements de l'éducation artistique et culturelle. Membre du groupe de travail récemment créé au sein du Conseil des collectivités territoriales pour déterminer, de concert avec le ministère de la Culture, la répartition des rôles de chacun, Anne Gérard, maire adjointe déléguée à la culture à Poitiers (Vienne), perçoit « un changement de posture », illustré par l'annonce d'une « année blanche » en termes de crédits.

Un partenariat fort. Heurtées par les mesures « Darcos » (*), de nombreuses communes ont cherché à mieux coordonner leurs politiques locales. C'est le cas de Mulhouse (Haut-Rhin), qui avait organisé des assises de l'éducation en 2009 et s'oriente aujourd'hui vers « une mise en cohérence des politiques de la petite enfance, de l'éducation

Changements à venir

- Réforme du lycée.
- Expérimentation du programme Clair par 105 établissements.
- Accueil, en 2010-2011, dans une dizaine d'établissements de réinsertion scolaire, des élèves « perturbateurs » de 13 à 16 ans.
- Ouverture de 11 internats d'excellence.
- Expérimentation des cours le matin et du sport l'après-midi dans 124 collèges et lycées.
- Test, dans 1 300 établissements, de la « mallette des parents ».

Un apport financier important

Selon l'évaluation provisoire du compte de l'éducation en 2008 de février, l'Etat assume 60 % des 129,4 milliards d'euros de dépenses liées au système éducatif. Les collectivités territoriales règlent 23,8 % de la note, une contribution en hausse de 3,2 points par rapport à 2005. Les communes participent ainsi à 12,6 % des dépenses, finançant 38,6 % des investissements dans le premier degré. Entre 1980 et 2008, leur apport a dès lors compensé une baisse de 10 points de celui de l'Etat. Leurs efforts dépassent toutefois largement les dotations allouées, mais déterminer ce qui relève des compétences obligatoires et des politiques éducatives locales reste complexe. Pour y voir clair, l'Andev et le SNUIPP mènent actuellement une enquête (« L'Argent à l'école »), qui vise à lister les dispositifs et les dépenses au sein de l'école élémentaire.

P. SITTLER/REA

ENTRETIEN **Didier Migaud**, premier président de la Cour des comptes

«Il faut prendre en compte les besoins très différents des élèves»

Le constat dressé en mai par la Cour des comptes dans le rapport «L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves» est accablant. Comment l'expliquer ?
Chaque année, en France, 130000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification ! A l'issue de trois ans d'enquête de terrain, la cour a établi un diagnostic sévère : l'élève n'est pas au centre des préoccupations, sa scolarité n'est pas suivie sur toute sa durée. En outre, son emploi du temps est bâti en fonction des exigences des professeurs et non de sa capacité à suivre les cours. Enfin, le rythme scolaire est déséquilibré dès le primaire, avec la journée la plus longue, mais l'année la plus courte d'Europe. La cour propose donc un changement radical : le système doit passer d'une logique d'offre scolaire uniforme au lycée parisien Henri-IV et à Aulnay-sous-Bois – qui est inefficace, l'épuise financièrement et est contraire à l'égalité des chances – à une logique de gestion par la demande scolaire, c'est-à-dire fondée de façon prioritaire sur la prise en compte des besoins très différents des élèves.

Avez-vous le sentiment d'avoir été entendu par le ministère de l'Education et le gouvernement ?
Experts, parlementaires ainsi que, bien sûr, chefs d'établissement et professeurs ont réagi positivement à nos propositions, qui visent à modifier en profondeur l'organisation par une plus juste appréciation des besoins et par le choix de l'allocation différenciée des moyens en fonction des besoins. La Cour des comptes est confiante, parce qu'elle a pu relever la forte implication des enseignants et la vitalité des acteurs locaux. Depuis la publication du rapport, le ministre Luc Chatel s'y réfère régulièrement. Dans un entretien publié par «20 minutes» le 16 juillet, il a parlé de la nécessaire différenciation des moyens. C'est un signe positif de l'évolution des esprits que notre rapport a déclenchée.

Les collectivités territoriales ont-elles un rôle à jouer dans la réussite des élèves et, notamment, de ceux les plus en difficulté ?
Oui, et elles le jouent de plus en plus. Au niveau du primaire, leur implication est très forte et les enseignants travaillent étroitement avec les élus. Au collège, nous avons observé la multiplicité des dispositifs d'accompagnement scolaire dans les quartiers sensibles, et relevé que leur efficacité serait plus grande si l'Education nationale et les collectivités locales coordonnaient mieux leurs efforts. D'une manière générale, il faut prolonger la décentralisation. On ne peut pas demander aux collectivités de financer les murs sans se préoccuper de ce qui se passe «entre les murs». Mais ceci suppose qu'il soit remédié aux inégalités qui existent entre elles. Le Conseil des prélèvements obligatoires (organisme associé à la Cour des comptes, NDLR) a en effet démontré que les écarts de richesse entre les collectivités sont forts et que les mécanismes actuels de péréquation corrigent à peine la moitié des disparités. Si une collectivité ne peut pas fournir le même niveau de service faute de moyens, c'est l'égalité d'accès au service public qui est remise en cause.

et de la jeunesse jusqu'à l'arrivée dans l'emploi, au sein du projet "Mulhouse à venir", indique le maire, Jean Rottner. Car c'est ainsi que l'action des services municipaux complète celle du ministère de l'Education nationale, avec qui il faut entretenir un partenariat fort».

Absence de concertation. Pour ce faire, les collectivités recherchent activement la collaboration des représentants du ministère. «Notre organisation en Association des maires adjoints à l'éducation des Yvelines permet un lien constant et constructif avec l'académie», illustre Marie-Annick Duchêne, qui préside cette structure. Mais celui-ci subit l'impact de directives nationales, imposées sans concertation suffisante, estiment les collectivités : «Les effets de la réforme du lycée n'ont pas été évalués en amont avec les régions, alors qu'elle entraîne un renouvellement des manuels

Les collectivités recherchent activement la collaboration du ministère de l'Education nationale.

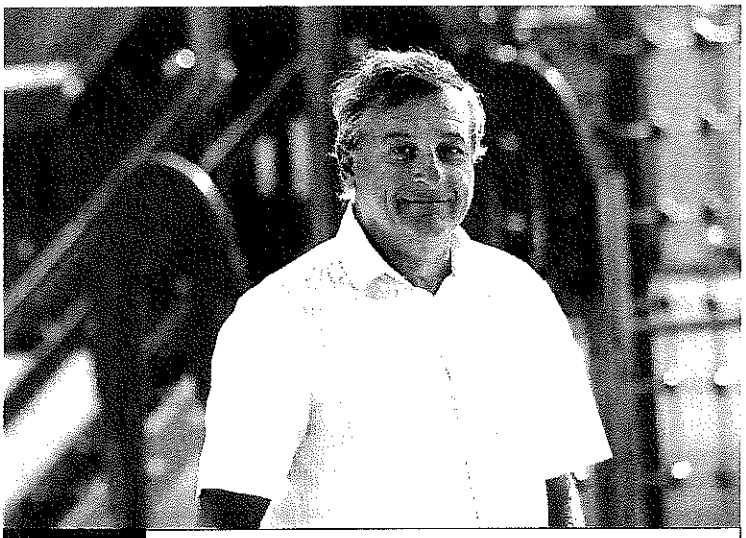
et une réorganisation spatiale des établissements», regrette François Bonneau, président de la commission éducation de l'Association des régions de France (ARF).
Les conseils national et départementaux de l'Education nationale ne satisfont pas plus : «Nous y apprenons les décisions déjà prises. Nous réclamons une concertation depuis 2008, mais la rédaction de la charte sur les relations entre élus et ministère n'avance guère», regrette Jean-Yves Jardel à l'AMF. Contacté par «La Gazette», le ministère n'a pas souhaité répondre à nos questions avant la rentrée. ■

(*) Accompagnement éducatif en 2007, service minimum d'accueil et semaine de quatre jours en 2008, aide personnalisée en 2009.

Des collectivités décidées à impulser une dynamique

Les collectivités ne font pas qu'exprimer des critiques à l'égard des réformes, elles testent aussi des mesures destinées à renforcer la qualité de l'enseignement.

Agacées de voir leurs initiatives en matière de politique éducative ne pas recevoir la reconnaissance qu'elles estiment légitime, nombre de collectivités ont impulsé des chantiers de réflexion – quand leurs dispositifs locaux ne devancent pas l'Etat. D'autres, conscientes des échéances électorales, peaufinent leurs projets. « De concert avec le Réseau français des villes éducatrices, nous entendons présenter des propositions d'ici fin décembre, avant les sénatoriales », annonce la présidente de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (Andev), Anne-Sophie Benoit. Objectif: éviter l'inertie à l'approche de 2012. Exemples d'idées et de solutions nées sur le terrain.



TÉMOIGNAGE **Paul Bron,** adjoint au maire de Grenoble (Isère), délégué à l'éducation

« Un service public de la petite enfance à inventer »

« Il est nécessaire de s'organiser pour respecter le libre choix du mode de garde et faciliter la scolarisation des enfants de 2 ans. A 3 ans, on relève déjà un écart de neuf mois entre les compétences langagières acquises par des enfants de cadres et d'ouvriers, c'est énorme et difficile à rattraper. Or le mode de garde collectif représente un atout pour les apprentissages des petits, surtout s'ils sont en difficulté. Il faudrait donc multiplier les structures passerelles entre la crèche et la maternelle, qui favorisent les liens entre professionnels de la petite enfance et enseignants, et offrir la possibilité aux enfants d'intégrer l'école pendant l'année de leurs 3 ans. C'est un service public de la petite enfance qu'il faudrait inventer, offrant des structures de garde collectives et éducatives à même de profiter aux enfants les plus en difficulté. »

1 Des pistes pour les politiques éducatives

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait la possibilité d'expérimenter des regroupements d'écoles, mais celle-ci est restée lettre morte. Depuis le 17 mars dernier, la commission « Reiss » (*) auditionne élus et professionnels, et doit rendre ses conclusions à l'automne. « Les établissements publics d'enseignement primaire [Epep] doivent reposer sur les plans éducatifs locaux existants, et un continuum doit lier l'école primaire et le collège, estime l'Andev. La question de l'autonomie financière des écoles reste ouverte. »

Un autre point de tension est la reconnaissance de la place des associations dans l'éducation. « Nous avons l'impression d'être les laissés pour compte d'un rapport de force qui se joue entre l'Etat et les collectivités », déplore Daniel Chiriconi, président des Francas de Rhône-Alpes. Les associations, dont celles complémentaires à l'éducation, ont particulièrement pâti des articulations complexes entre l'accompagnement éducatif et les dispositifs périscolaires, ainsi que de la baisse du nombre de postes. « D'où l'idée d'étendre à elles la contractualisation entre les collectivités et l'Etat, reconnaissant ainsi leur rôle », avance Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon (Rhône) chargé de l'éducation et de l'enfance.

Rythmes scolaires

- **Depuis la réorganisation de la semaine, en 2008, les élèves de l'école élémentaire passent:**
  – 4 jours par semaine à l'école et 36 semaines en classe;
  – 6 heures en cours chaque jour.
- **Une aide personnalisée de 2 heures par semaine est dédiée aux élèves les plus en difficulté.**
- **Les pics d'attention des élèves se situent entre 9 h 30 et 11 h 30, puis entre 15 h et 16 h 30.**

Enfin, les collectivités, chargées des temps péri- et extrascolaire, défendent une plus grande interconnexion entre tous les modes d'apprentissage et les temps de l'enfant. Certaines la mettent en pratique: « Nous associons les écoles à des bibliothèques, des salles de sport, des ludothèques ou des accueils de loisirs, dans une sorte de cité éducative », décrit Luc Belot, maire adjoint chargé de l'éducation à Angers (Maine-et-Loire).

2 Des solutions déjà expérimentées

Dans la foulée de la Conférence nationale sur les rythmes scolaires, des établissements scolaires d'Angers, Brest et Lyon expérimenteront une semaine de cours de quatre jours et demi à la rentrée. De son côté, Poitiers a mis ce rythme en place en 2009. « Grâce à un partenariat actif avec l'inspecteur d'académie, nous avons réduit le nombre d'heures de cours chaque jour et maintenu la classe trois mercredis matins par mois. C'est le front commun entre les enseignants, la ville et les parents qui a permis de libérer un mercredi matin », décrit Anne Gérard, maire adjointe déléguée à la culture.

ENTRETIEN **Yves Fournel**, président du Réseau français des villes éducatrices, maire adjoint chargé de l'éducation et de l'enfance à Lyon (Rhône)

« Les villes ne veulent pas être de simples guichets financiers »

Les assises nationales de l'éducation, portées par le Réseau français des villes éducatrices, ont fait étape à Bobigny le 5 juin. Elles visent à élaborer un projet national pour l'éducation.

Quelles sont vos attentes concernant le rôle des villes en matière d'éducation ?
Nous souhaitons que le rôle des villes dans les projets éducatifs locaux (PEL) soit admis. Nous demandons une reconnaissance officielle des expériences menées depuis plus de quinze ans par ces collectivités. Ces projets locaux permettent en effet l'articulation des temps de l'enfant, tout en encadrant le dialogue entre les acteurs.
Ils organisent, à l'échelle du territoire, le travail en commun entre les enseignants, le personnel médico-social, les acteurs de l'accompagnement à la scolarité, les services municipaux, les parents... Il est temps d'en tirer les conséquences.

Quelle forme cette reconnaissance devrait-elle prendre ?
La logique des dispositifs s'est essoufflée. Nous avons besoin de moyens pérennes pour travailler, sans réforme « faite par le haut ». Attention, nous ne demandons pas un retrait de l'Etat ni une décentralisation ! Nous voulons un partage des compétences, une coopération dans laquelle l'Etat assure l'équité entre les territoires, et la péréquation des moyens afin d'éviter les inégalités. L'éducation ne se joue pas qu'à l'école, de nouvelles missions de service public émergent et la société doit mobiliser les champs péri- et extrascolaire, ainsi que l'éducation populaire. Il devient nécessaire de garantir la bonne coopération locale en matière d'éducation via une loi : nous ne souhaitons pas rendre obligatoire la démarche des PEL et il ne s'agit pas, non plus, pour les collectivités, d'imposer leur propre projet. En revanche, les villes demandent à ne pas être réduites à de simples guichets financiers. Nous avons besoin d'une démarche pluriannuelle, fondée sur une contractualisation des moyens et des objectifs, ainsi que d'une évaluation partagée. C'est pourquoi nous appelons à l'élaboration d'une loi d'orientation et de programmation pluriannuelle qui fasse consensus en matière d'éducation.

Les moyens alloués aux enfants les plus en difficulté vous semblent-ils suffisants ?
La Nation ne consacre pas plus de moyens aux secteurs défavorisés qu'au reste du pays, d'autant que l'effet des moyens alloués est annulé par la jeunesse et l'inexpérience des enseignants nommés sur ces postes. Qui plus est, la réforme des secteurs scolaires s'est traduite par une baisse des effectifs pour un certain nombre d'établissements, surtout les collèges. Par ailleurs, les engagements de ne pas réduire les moyens humains ne sont pas tenus. Or il faut apporter des moyens supplémentaires à l'école. Il est nécessaire de garantir des conditions d'étude correctes partout, assurant des ressources supplémentaires aux établissements en difficulté, ainsi que des modalités de travail encourageant le travail en équipe et l'élaboration de projets. L'idée d'égalité des chances a été dévoyée, il faut adapter les moyens aux difficultés du terrain.

Par ailleurs, certaines collectivités, soucieuses d'éviter d'énièmes investissements coûteux mis au rebut trop vite, préfèrent anticiper le plan numérique attendu. « Angers a voté en mai un plan pluriannuel de 350 000 euros par an afin d'acquérir des tableaux blancs interactifs, des chariots numériques, etc. A la rentrée, nous doterons les élèves de CE2 d'un ordinateur portable. Mais cela coûte cher, car nous avons aussi la charge de câbler les écoles », explique Luc Belot. Même volonté de réduire la fracture numérique au conseil régional des Pays de la Loire : « 20 % des lycéens sont dépourvus d'ordinateurs ou d'accès à internet. Nous envisageons donc de mettre à la disposition de 500 à 1 000 lycéens des outils informatiques à domicile dès janvier 2011 », annonce le vice-président de la région, Matthieu Orphelin.

La réforme des lycées entraîne un renouvellement des manuels scolaires en seconde.

Enfin, la réforme des lycées entraîne, dès cette année, un renouvellement des manuels scolaires en seconde. Si les régions ont jusqu'à présent progressivement assumé tout ou partie du coût de ces outils pédagogiques, la rentrée 2010 pourrait représenter une dépense de 130 à 150 euros par lycéen pour les familles. « Nous avons réuni les acteurs pour maintenir la gratuité. Nos liens avec les chefs d'établissement nous permettent de répartir cet effort, qui représente 3,7 millions d'euros par an », souligne Matthieu Orphelin. ■

(*) Commission de l'Assemblée nationale sur les directeurs d'école et le statut des écoles maternelles et élémentaires.

POUR EN SAVOIR PLUS

■ **Les propositions des assises nationales de l'éducation** seront publiées sur le blog pourleducation.net à compter de septembre. >

Une nouvelle prise en charge des élèves en difficulté se profile

Alors que l'articulation entre l'éducation prioritaire et la politique de la ville n'est pas trouvée, Luc Chatel a surpris en annonçant un nouveau dispositif.

«S'il fonctionne, le programme Clair a pour vocation d'être étendu et de remplacer le réseau d'éducation prioritaire», a avancé Luc Chatel, le ministre de l'Education, le 25 juin. Evoqué lors des conclusions des Etats généraux de la violence à l'école, le 7 mai, «Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite» sera expérimenté dans les 105 établissements d'éducation prioritaire les plus exposés au phénomène de violence à l'école.

En réponse aux critiques émises en mai par la Cour des comptes, le ministère a impulsé une démarche volontariste, avec publication des textes officiels en juillet. Outre l'expérimentation de Clair, cette volonté repose sur l'ouverture d'établissements de réinsertion scolaire (ERS), destinés à prendre en charge les élèves «perturbateurs» de 13 à 16 ans pendant au moins un an. Elle prolonge également les internats d'excellence, mesure du plan Espoir banlieues visant à offrir un cadre de travail à des élèves pénalisés par leur environnement socio-familial.

Manque d'évaluation. Enfin, 1 300 établissements testeront les ateliers-débats de la «mallette des parents» pour familiariser ces derniers avec le fonctionnement de l'école, la priorité étant donnée aux collèges candidats à Clair. Les parents d'élèves absentéistes risquent, quant à eux, la suspension des allocations familiales. Dans un rapport remis en avril dernier, des députés prônaient, pour leur part, l'expérimentation de «réseaux du socle commun» mettant en relation des écoles et un collège, sur le modèle des réseaux ambition réussite de l'éducation prioritaire.

B. LE BARS / SIGNATURES

1 300 établissements vont tester cette année la «mallette des parents» afin de familiariser ces derniers avec le fonctionnement de l'école.

«Mais où sont les évaluations? demande François Bonneau, président de la commission éducation de l'Association des régions de France (ARF). Il serait intéressant de tirer profit des expériences réussies de l'éducation prioritaire.» «Une évaluation des réseaux ambition réussite serait en cours dans chaque académie et nous attendons la publication du bilan remis par Anne Armand au ministre», indique Marc Douaire, l'un des animateurs de l'Observatoire des zones prioritaires (OZP.)

Mais ni l'accompagnement éducatif ni l'aide personnalisée, à qui la Cour des comptes attribue des résultats ambivalents, n'ont fait l'objet d'évaluations. «Le programme Clair n'est-il qu'une réforme pour de la réforme?» s'interroge donc Jean-Gilles Le Poulain, adjoint à l'éducation à Grigny (Essonne), qui plaide pour adapter les moyens aux spécificités du territoire. «La suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté [Rased] va dans le mauvais sens et l'on craint aussi que les suppressions de postes ne rendent l'éducation prioritaire lacunaire et inefficace», poursuit François Bonneau. «L'éducation prioritaire n'a rien à voir avec les dispositifs de lutte contre la violence scolaire», martèle de son côté Marc Douaire.

Craignant le lancement d'un énième dispositif appelé à devenir la dernière couche du mille-feuille, les collectivités militent pour le maintien de la réussite éducative. «Grâce à elle, nous avons mis en place des ateliers facilitateurs en maternelle, multiplié les clubs "coup de pouce" et impliqué les parents. C'est une approche intelligente des difficultés de l'enfant, il n'est nul besoin d'inventer d'autres dispositifs», résume ainsi Sophie Mayeux, adjointe au maire de Nancy (Meurthe-et-Moselle), déléguée à l'enseignement et aux activités périscolaires. Il reste néanmoins à trouver l'articulation adéquate entre l'éducation prioritaire et les dispositifs d'aide aux

POUR EN SAVOIR PLUS

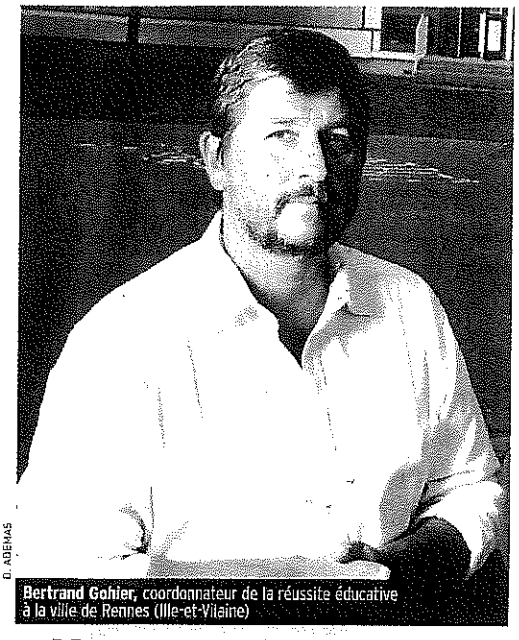
Rapports de la Cour des comptes
- «L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves», mai 2010.
- «Enquête sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles», septembre 2009.
- «Les communes et l'école de la République», décembre 2008.

Rapport de l'institut Montaigne
«Vaincre l'échec à l'école primaire», mai 2010.

Enquêtes du SNUIPP
- «RAR, RRS: enquête nationale éducation prioritaire», juin 2010.
- «Fonctionnement et direction d'école: quelles pistes pour demain?» mai 2010.

Rapport de l'Assemblée nationale
Rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation «sur la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences au collège», présenté par Jacques Grosperrin, avril 2010.

Ce qu'ils en pensent...

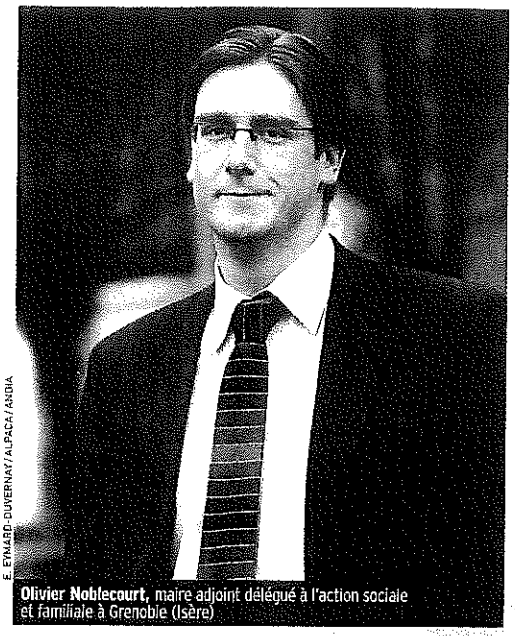


O. ADEMAS

Bertrand Gohier, coordonnateur de la réussite éducative à la ville de Rennes (Ille-et-Vilaine)

«Nous rapprochons les parents de l'école»

«Nous avons constaté de vives tensions entre l'école et les familles en grande pauvreté, nourries de représentations erronées des uns sur les autres. En 2006, le programme de réussite éducative s'est donc associé au groupe local d'ATD quart-monde, qui jouait déjà les médiateurs, pour favoriser les échanges entre ces deux groupes, au sein de la démarche "En associant les parents, tous les enfants peuvent réussir". Nous avons mis en place deux groupes de parole, l'un pour les parents, l'autre pour les enseignants, chacun devant creuser son rapport à l'école ou à l'autre groupe. Une restitution annuelle a eu lieu tous les ans depuis trois ans. Un bilan est prévu sous peu, mais la démarche a déjà abouti à la création d'un espace-parents au sein de l'école, à des efforts de communication des enseignants vers les parents et l'on constate que les enfants sont plus sereins.»



E. EYMARD-DUVERNAY/ALPACA/ANDIA

Olivier Noblecourt, maire adjoint délégué à l'action sociale et familiale à Grenoble (Isère)

«Favoriser l'acquisition du langage»

«Favoriser l'acquisition du langage entre 18 mois et 3 ans est un enjeu de société, car agir sur ces apprentissages permet de réduire les inégalités sociales. Grenoble avait déjà expérimenté dans les maternelles "Parler", un programme du chercheur Michel Zorman. Nous avons étendu la démarche à deux crèches, avec "Parler bambin" en 2008 et 2009. Nous avons ainsi formé le personnel à multiplier les interactions avec les enfants : en oubliant l'eau à table ou en plaçant les jouets en hauteur, le personnel incite par exemple les enfants à formuler des demandes. Et l'acquisition du vocabulaire est renforcée par un travail en petits groupes autour d'images. Nous souhaitons désormais étendre "Parler bambin" aux trente crèches grenobloises et opérer la jonction avec les maternelles, tout en formant les assistantes maternelles et en sensibilisant les parents.»

R. OLIADIRINI/KR IMAGES PRESSE

Chantal Bouchardon, conseiller technique «réussite éducative» à la ville de Lyon (Rhône)

«Une action contre le décrochage scolaire»

«Grâce au Programme de réussite éducative, nous avons développé deux modules de prévention du décrochage scolaire. Le premier s'adresse aux collégiens à risque d'exclusion, dans quatre collèges en quartiers "réussite éducative". L'intervention complémentaire des enseignants du dispositif de relais interne y est secondée par celle d'une association, pendant le temps scolaire. Intitulé "Mod'Accès", le second module organise l'accueil de collégiens exclus pendant trois jours au centre social du Plateau du quartier de la Duchère. Ils y sont reçus par un enseignant, qui revient sur la sanction et les représentations, puis ils rencontrent des éducateurs, des psychologues, des animateurs, etc. Les parents sont fortement associés à nos actions. En un an, les exclusions ont chuté de 37%. Notre démarche repose sur un partenariat solide entre la ville et l'Education nationale, qui prend la forme d'un copilotage des dispositifs.»

élèves en difficulté de la politique de la ville, ainsi que le soulignait déjà la Cour des comptes en 2009.

Le bon moment pour agir. C'est surtout le moment choisi pour intervenir contre le décrochage scolaire qui semble interpeller les collectivités. «La prévention de l'échec scolaire intervient dès les premières acquisitions : c'est lors des premières années qu'il faut éviter que l'échec ne s'enkyste», estime François Bonneau. La circulaire de rentrée 2010 vise à renforcer le rôle de l'école primaire. Mais la stratégie de lutte contre le décrochage scolaire semble se concentrer sur les collégiens, tandis que l'accueil des 2-3 ans en maternelle serait appelé à se réduire. «Certes, l'Education nationale ne dit pas qu'elle n'accueillera plus les enfants de 2 ans. Mais elle a cessé de les compter dans les effectifs», pointe Sophie Mayeux. «Certaines écoles, qui attendent la création de postes d'enseignant, et notamment de maîtres E et G pour les Rased, ne savent toujours pas s'ils seront attribués», souligne Luc Belot, maire adjoint délégué à l'éducation à Angers (Maine-et-Loire).

> **L'Education nationale a cessé de compter les enfants de 2 à 3 ans dans les effectifs.**

Inquiètes, les collectivités maintiennent leurs efforts en faveur des élèves en difficulté *(lire ci-dess*
«Pour prévenir le décrochag
faut pouvoir intervenir à différ
moments de la vie de l'enfant.
réflexion sur notre future initia
"L'école, j'y tiens" se développe
ce sens : une action en direction
élèves de primaire en difficulté et
parents, sans oublier les collégi
exclus temporairement», illus
Frédéric Bourthoumieu, direct
général adjoint chargé de la p
tique éducative à Courcouron
(Essonne). ■