

# LA COMMUNALE

## La Lettre d'Information de l'Association Nationale des Directeurs et des Responsables des services de l'Éducation des Villes de France

N° 19

Février 1999

### ÉDITORIAL

L'extraordinaire énergie dépensée dans l'Éducation Nationale pour le pilotage d'un système éducatif devenu difficilement contrôlable est-elle mobilisée au détriment de celle qu'il serait nécessaire de déployer, pour que l'école remplisse mieux ses objectifs d'accès pour tous à l'éducation et d'égalité des chances ?

Il semblerait aujourd'hui admis, qu'il soit nécessaire de procéder à une vaste réforme des structures et du fonctionnement de l'institution, réforme générant elle-même une évolution très sensible des rapports qu'entretiennent les partenaires éducatifs (Éducation Nationale - parents - collectivités locales) au sein du système éducatif.

Le Ministère semble confronté au double constat :

Que cette réforme ne peut se faire sans impliquer directement les enseignants eux-mêmes.

Qu'elle ne peut se faire non plus sans associer les collectivités locales, en particulier dans l'enseignement primaire où les relations école-commune sont d'une nature et d'une ampleur tout à fait particulières.

Il y a là, de toute évidence, une équation à deux inconnues bien difficile à résoudre.

Ainsi, par exemple, si l'introduction des technologies nouvelles à l'école (déjà présentée comme un objectif structurant dans la loi d'orientation de 1989) constitue bien aujourd'hui un levier des évolutions conjointes de l'école et du métier d'enseignant, le fait que cet élément de modernisation du service public d'enseignement dépende en partie de l'engagement volontaire des collectivités locales, n'est pas sans poser de problème à l'institution et aux enseignants eux-mêmes.

Mais, qu'y-a-t'il de si nouveau dans ce constat ? L'État a toujours eu besoin de la commune pour faire fonctionner l'école et réciproquement, les choix de l'un interférant sur les choix de l'autre. Notre métier nous amène à faire ce constat quotidiennement et à en gérer de façon très pragmatique les différents aspects.

*Francis OUDOT*

### SOMMAIRE

#### **Chronique Juridique**

Accident de transports scolaire de la Calade : P 2-6 - Le contrôle de l'obligation scolaire : P 6-7

Le service de restauration scolaire : P 7-8

#### **Actualités**

La filière animation : P 7 - Marchés litigieux de l'UGAP : P 8-9

Élections de parents d'élèves : P 9 - Éducation, le mammoth est un âne : P 9-10

La Cour des Comptes se penche sur la restauration scolaire : P 10

L'Éducation Nationale ne manque pas de moyens : P 10-11 - Multimédia éducatif : P 11

Agenda : P 11-12 - Documentation : P 12-13

#### **Réponse du Ministère à l'ANDEV**

Aires de jeux et structures de motricité : P 13-14

#### **Réponses aux questions écrites des parlementaires - Commentaires**

Frais de repas des animateurs : P 15-16 - Annualisation du temps de travail des ATSEM : P 16-17

Logements de fonctions d'instituteurs : P 17 - CEL et enseignement religieux : P 18

Admission en classe maternelle à 2 ans : P 18-19

#### **Dossier**

Des professionnels de l'Éducation dans les Services Municipaux - Qui sont-ils ? P 20-23

**Comité de Rédaction** : - Francis OUDOT (REIMS) - Jean-Michel GRENIER (DIJON) - Jean-Michel FRICHETEAU (ORLEANS)

Avec la collaboration de l'Agence de Presse Éducation Formation - Composition : Sandrine MICHEL

Imprimé en 400 ex - Atelier de Reprographie - Ville de Reims

**Abonnements et renseignements** : ANDEV - Hôtel de Ville - 51096 REIMS CEDEX

Tél. 03.26.77.76.24. - Fax 03.26.77.74.24. - Email : Oudot.francis@wanadoo.fr

**Accident de transport scolaire  
de la Calade  
Le TGI d'Aix en Provence a jugé**

Le 8 avril 1993, au retour d'une sortie scolaire d'une classe de CM2 de l'école des Lauves, le minibus transportant les élèves ne s'est pas arrêté au passage à niveau de la Calade, malgré les feux rouges, et s'est immobilisé au milieu de la voie ferrée après avoir heurté la première demi barrière. L'institutrice, seule accompagnatrice du groupe de 23 élèves, n'a pu faire sortir qu'une partie des enfants avant que le véhicule soit percuté par un train. Bilan du drame : le décès du chauffeur du minibus, le décès de 3 enfants, et les blessures de 7 enfants.

Le numéro 18 de **La Communale** présentait en page 3 les réquisitions formulées à la suite de l'accident. Cette affaire a été jugée le 17 décembre 1998 par le Tribunal de Grande Instance d'Aix en Provence. L'analyse de ce jugement fait apparaître des condamnations lourdes qui suscitent plusieurs commentaires.

**Les poursuites et la résolution juridique : des condamnation lourdes**

Si le juge impute l'origine immédiate de l'accident au chauffeur, du fait d'une inattention ou d'une imprudence, il statue cependant sur différentes causes constituant son origine médiate. Les chefs d'accusation, les débats et la résolution juridique de ces liens de causalité avec la collision présentent un vif intérêt pour les observateurs directement intéressés que sont les cadres territoriaux.

**Les poursuites**

**Sept personnes étaient poursuivies** pour les délits et contraventions d'homicides et de blessures involontaires par imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements:

1. **Le Vice-Président du CCAS** (établissement public, employeur du chauffeur affecté à l'OMASA) et **par ailleurs également Président de l'OMASA** (association para-municipale qui avait assuré le transport des élèves et loué le minibus à cet effet), ainsi qu'Adjoint au Maire d'Aix. Les chefs d'accusation à son encontre étaient les suivants : ne pas avoir veillé au strict respect de la mesure de suspension des activités de conduite prononcée antérieurement à l'encontre du chauffeur en laissant le minibus à sa disposition dans l'enceinte de son domicile et en laissant les clés du véhicule en sa possession ; ne pas avoir informé directement l'école de cette mesure de suspension ; n'avoir vérifié ni l'aptitude à conduire du chauffeur (le permis de celui-ci était limité à 3 ans et ne lui permettait pas d'effectuer un transport de plus de 15 personnes dans un rayon supérieur à 50 km), ni l'adéquation du transport à la carte violette (autorisation de circulation d'un véhicule employé au transport en commun de personnes délivrée par l'administration en application de l'arrêté du 12 mai 1986 sous forme d'arrêté) ; en laissant l'entretien du véhicule aux seuls bons soins du chauffeur ; et enfin en ne veillant pas au respect de la réglementation sur les transports scolaires d'enfants.

2. **L'attaché territorial mis à disposition de l'OMASA pour en assurer la direction**, avec les mêmes chefs d'accusation, auxquels s'ajoute l'omission de remise au chauffeur d'un document valant ordre de mission, en infraction avec le règlement CEE.

3. **La Directrice du CCAS**, pour les mêmes motifs que le Directeur de l'OMASA.

4. **Le Directeur de l'école**, à qui il était reproché de ne pas avoir vérifié l'aptitude à conduire du chauffeur suivant son permis de conduire et la carte violette détenue (il a affirmé qu'il connaissait seulement les difficultés rencontrées avec sa hiérarchie par le chauffeur, lequel lui avait demandé son soutien, soutien qui s'était traduit par une pétition rédigée par les enseignants de l'école), de ne pas avoir assuré l'enseignement et la formation nécessaire tant des élèves que du personnel enseignant sur la sécurité routière et précisément la sécurité des transports d'enfants (la capacité maximale était dépassée), de ne pas avoir vérifié l'état du minibus dans la perspective de la sortie, et enfin de n'avoir pas exigé de l'OMASA une proposition écrite définissant les conditions de transport scolaire et de n'en avoir pas référé à l'autorité de tutelle.

5,6,7 : **Le responsable de l'agence de location de véhicules ; le responsable du parc des véhicules de location ; le PDG du garage qui avait vérifié le minibus de location**. Chef d'accusation commun : ne pas avoir assuré l'entretien du véhicule loué en contravention aux termes du contrat souscrit par le directeur de l'OMASA.

Il est à noter que **la constitution de partie civile contre l'institutrice**, à qui il était reproché d'avoir accepté d'être seule accompagnatrice du groupe et de n'avoir pas eu un comportement adapté en faisant évacuer le minibus exclusivement par l'avant et non à la fois par l'avant et par l'arrière, **n'a pas connu de suite en raison d'un vice de procédure**.

## Les condamnations

Le TGI d'Aix a relaxé quatre personnes :

**Le responsable de l'agence de location** de véhicules ; **le responsable du parc des véhicules** de location ; et **le PDG du garage** qui avait vérifié le minibus de location. Le juge a en effet établi que les conditions d'entretien du véhicule, appréciées au regard des déficiences du minibus sur le plan du freinage, étaient sans lien de causalité certain avec l'accident.

**La Directrice du CCAS**, qui avait proposé à la signature du Vice-Président du CCAS, employeur du chauffeur, un arrêté de suspension à l'encontre de celui-ci (que le Vice-Président avait refusé, préférant une suspension provisoire et conservatoire dans l'attente d'un avis médical complémentaire) et avait agi afin que soient réalisés les examens médicaux qui se révélaient nécessaires.

En revanche, **le tribunal a retenu la faute** de trois personnes : celle du **Vice-Président du CCAS** et Président de l'OMASA, celle du **Directeur de l'OMASA**, et celle du **Directeur de l'école**.

**Sur l'action pénale**, les peines prononcées tiennent compte à la fois du fait que l'origine immédiate et directe de l'accident repose sur le chauffeur, et du passé *"honorable de fonctionnaires et d'élus"* des prévenus ainsi que *"du dévouement dont ils ont fait preuve pour le bien public au sens large"*.

Les fautes apparaissant comme étant d'une importance identique, la même peine frappe le **Vice-président du CCAS et Président de l'OMASA, le Directeur de l'OMASA, et le Directeur de l'école : 18 mois d'emprisonnement avec sursis et 15 000 F d'amende pénale** pour chacun d'eux.

**Sur l'action civile, le Président du CCAS et Président de l'OMASA, le Directeur de l'OMASA et l'OMASA elle-même, sont condamnés solidairement à réparer les préjudices moraux**, les préjudices matériels ainsi que les indemnités visées par l'article 475.1 du Code de Procédure Pénale, pour un montant total de **plus d'1 million de Francs**.

Il est vrai que les circonstances de l'espèce sont très particulières : minibus loué en vue d'une mission de transport scolaire exercée de manière informelle par une association para municipale, chauffeur employé du CCAS mis à disposition de l'association pour y assurer une fonction de conduite qu'il n'était pas entièrement apte à exercer, tout en faisant l'objet d'une demande de suspension qui s'était heurtée à une bienveillance suffisante pour ne se traduire que par une interdiction informelle de conduire non suivie d'effet ... etc.

Pour autant, l'argumentation développée par le juge répressif ne manque pas, à différents égards, de susciter des commentaires.

### Un jugement qui suscite plusieurs commentaires

Une première série de commentaires s'impose du fait que le jugement du 17 décembre 1998 constitue **l'illustration de l'application des dispositions du nouveau Code pénal**, complétées par la loi du 13 mai 1996, **relatives à la responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires territoriaux pour des fautes non intentionnelles commises dans l'exercice de leurs fonctions**.

Une seconde série de commentaires, en aucun cas exhaustifs, est inspirée par **les conditions d'engagement de la responsabilité des enseignants ainsi que de celle des cadres territoriaux**.

### **L'application "in concreto" des dispositions de la loi du 13 mai 1996**

Le principe général posé par l'article 121.3 du Code pénal est le suivant : *"Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait"*.

Ce principe général a été adapté à la situation des élus et des fonctionnaires territoriaux par la loi n° 96-393 du 13 mai 1996, qui modifie l'article 11 bis A du Statut issu de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, et qui précise que ceux-ci *"ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121.3 du Code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leur fonction que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie"*.

**L'application des nouvelles dispositions de la loi pénale suppose de la part du Juge, non plus comme antérieurement une appréciation in abstracto, mais une appréciation in concreto**, en fonction des circonstances de l'espèce. Ce que le Tribunal de Grande Instance d'Aix traduit par l'invitation *"à une appréciation concrète et non plus abstraite par rapport à un individu désincarné et parfait"* en ajoutant toutefois : *"mais elle n'invite pas, bien évidemment, à une analyse tolérante ou laxiste. Le Juge doit seulement prendre en compte les possibilités effectives d'action du prévenu compte tenu de la place qu'il occupe, de sa fonction"*.

Il est donc particulièrement intéressant d'observer comment le TGI d'Aix procède à cette appréciation in concreto.

Tout d'abord, à l'égard du transport des élèves, le Juge remarque que les statuts de l'OMASA ne prévoyaient pas une mission d'organisation de transports publics, mais que celle-ci a bel et bien été exercée du fait de la décision du **Président du CCAS** d'affecter le chauffeur au sein de l'association et du développement de l'activité de transports qui s'en est suivie. La contestation par le Président du CCAS de sa connaissance d'une telle activité n'est pas retenue par le Juge aux motifs, et ceci est fort intéressant dans la démonstration d'une appréciation "in concerto", que :

- *"L'OMASA est une petite structure, ce qui rend peu vraisemblable que le Président ait ignoré l'activité de transports".*
- *Le Président "a eu connaissance de celle-ci de manière officielle au cours d'une petite cérémonie publique, et ne s'en est pas inquiété".*

C'est pourquoi, dès ce stade, le **Directeur de l'OMASA**, en tant que responsable de l'organisation générale du service, de la répartition des tâches et du suivi de l'exécution, aurait dû s'enquérir des conditions réglementaires et administratives auxquelles les transports étaient soumis. En tout état de cause, il aurait également dû *"de manière naturelle, compte tenu des responsabilités qu'il exerçait, vérifier d'une part que le véhicule pris en location était conforme à la réglementation, et que le chauffeur présentait les capacités pour le conduire"*.

Le Juge reconnaît que la carte violette est sans doute d'une lecture difficile, que l'examen du permis de conduire aurait seulement révélé une durée limitée, et qu'il n'était *"pas évident pour tous que cette limitation de durée signifie une restriction au rayon des trajets"* ; mais le reproche constitutif de négligence porte sur l'inexistence d'un contrôle par demande de *"renseignement auprès des autorités administratives de la régularité de toute cette organisation"*.

Par ailleurs, pour démontrer l'erreur d'appréciation et la négligence du Directeur de l'OMASA à l'égard du chauffeur, le juge considère que même en l'absence de décision expresse de suspension, *"les compétences du Directeur lui permettaient d'interdire au chauffeur d'exercer une telle activité et, sans le suspendre de son emploi, de lui confier temporairement une autre activité"*. En effet, le Directeur de l'OMASA, qui avait décelé le risque lié à la situation du chauffeur au point d'être à l'origine de la demande de suspension pure et simple de l'agent, *"devait prendre toutes les précautions pour rendre effective une suspension d'activité de conduite"*, à savoir : *"des instructions écrites au chauffeur, des avis écrits d'annulation des transports programmés adressés aux écoles, un avis écrit d'interruption des activités de transport pour l'avenir, enfin le retrait du véhicule puisque la possibilité laissée (au chauffeur) d'utiliser le véhicule pour rentrer chez lui et de s'en servir à son usage était liée à son activité de chauffeur et non à son emploi"*.

S'agissant de l'information des écoles, le Directeur de l'OMASA ne s'est pas assuré, aux yeux du Juge, que *"le message était bien passé"*, se contentant de donner des instructions à sa secrétaire pour qu'elle en charge le chauffeur, puis en se satisfaisant des affirmations du chauffeur (qui de surcroît ne l'a pas informé qu'un nouveau voyage, celui qui fut fatal, aurait lieu le lendemain). Le TGI considère en conséquence que le fait de s'assurer d'une information effective des écoles aurait constitué *"des diligences normales"*.

Notons enfin qu'à l'égard du **Président de l'OMASA**, le Juge démontre l'absence de contrôle effectif sur son Directeur, l'élu ne s'étant pas soucié des conditions exactes de l'activité du chauffeur, en ne faisant pas au Directeur les observations qui auraient dû être faites quant aux vérifications de l'aptitude du chauffeur à exercer cette activité et quant à la régularité des transports. Pourtant le Juge reconnaît que *"cette négligence peut se comprendre matériellement, sinon se justifier, eu égard à la multiplicité des tâches de M."* (le Président). Mais le Président de l'OMASA n'aurait pas dû ignorer la mesure en demi-teinte de suspension de l'activité de conduite prise par le Vice-Président du CCAS, et par suite, aurait dû s'en soucier et s'assurer qu'elle était effectivement exécutée. En outre, *"s'il ne lui incombait pas d'informer directement les partenaires de l'OMASA il aurait dû néanmoins exiger de M. (le Directeur), qu'il lui rende compte des mesures prises et s'assurer que le véhicule n'était plus à la disposition de M. "* (le chauffeur).

#### **La responsabilité des enseignants et des cadres territoriaux**

On ne peut évidemment se désintéresser des conditions d'engagement de la responsabilité des membres de l'enseignement public, même si la problématique des responsabilités inhérente à nos missions nous intéresse en premier chef.

Sur **la responsabilité des enseignants**, remarquons tout d'abord que le directeur d'école ne fait pas l'objet d'une condamnation à réparation, dans le cadre de l'action civile. En effet, le tribunal applique les dispositions de l'article 1384 du Code civil, issues de l'article 2 de la loi du 5 avril 1937 qui prévoient la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public, et renvoie par conséquent à une action en réparation qui devra être portée devant le Tribunal de Grande Instance contre l'Etat.

Signalons ensuite, au-delà de **l'appréciation in concreto qui conduit le Juge à prononcer une condamnation pénale à l'encontre du Directeur d'école**, que le tribunal estime qu'il *"ne saurait être fait obligation au Directeur d'école de vérifier l'état du véhicule alors qu'il n'a aucune compétence à ce titre ni d'exiger du chauffeur, lorsqu'il est mis à la disposition avec son véhicule par un transporteur public ou privé, la présentation de son permis de conduire ou de la carte violette du véhicule. De telles investigations, qui excèdent les compétences techniques ou juridiques d'un Chef d'établissement ou d'un Directeur d'école ne peuvent en l'absence de texte précis être exigées"*. Néanmoins, le tribunal renvoie à des règles de bon sens et à la nécessité de s'opposer au transport si *"des anomalies évidentes"* étaient constatées. Il indique par ailleurs expressément que *"le Directeur d'école responsable, d'une façon générale de la sécurité des élèves doit prendre les précautions nécessaires - et s'assurer qu'elles sont respectées - pour que les conditions du transport soient conformes aux exigences normales de sécurité"*.

**Voilà donc une argumentation qui donne un éclairage particulier à la pertinence des circulaires du ministère de l'Éducation Nationale relatives aux sorties scolaires de septembre et novembre 1997**, ainsi qu'aux débats animés qui les ont entourées, même si ces textes n'existaient pas au moment du drame.

Voilà également de quoi alimenter les inquiétudes des membres de l'enseignement public. Observons à cet égard que le jugement du TGI d'Aix donne lieu à des invitations à la grève lancées par les principaux syndicats enseignants, et notamment le SNU-Ipp afin que soit clarifié le champ des responsabilités des enseignants. La Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire devrait débattre prochainement de cette problématique avec les organisations syndicales, à partir du rapport rédigé par l'IGAEN sur l'application, justement, de la circulaire du 18 septembre 1997 relative aux sorties scolaires.

Sur **la responsabilité des cadres territoriaux** en général, et sur celle des cadres des services scolaires en particulier, **le jugement du TGI d'Aix montre bien comment le juge répressif engage une chaîne de responsabilités à différents niveaux de la hiérarchie**, pour les mêmes motifs, quel que soit le degré auquel chaque maillon pouvait spontanément s'estimer peu ou prou concerné.

**Il importe donc dans l'exercice quotidien de nos fonctions, de prendre les précautions directement issues des chefs d'accusation retenus par le Juge.** Il convient notamment d'exiger de nos collaborateurs la vérification du permis de conduire et de la carte violette, et de s'assurer que la vérification a été effectuée, ou de le faire soi-même si la collectivité organise en régie directe le transport. Il s'agit également de respecter scrupuleusement la réglementation sur les transports publics d'enfants, y compris la capacité maxi du véhicule (attention : tout siège transversal sans accoudoir central peut servir pour trois enfants de moins de 12 ans, mais uniquement sur des trajets de transports en commun d'enfants n'excédant pas 50 km de longueur totale).

Insistons par ailleurs sur **l'importance des écrits dans nos échanges avec les élus** comme avec nos collaborateurs et nos partenaires, en nous souvenant des deux exemples opposés donnés par cette affaire de la Calade : l'existence d'un écrit permet la relaxe de la Directrice du CCAS, mais l'absence de plusieurs écrits justifie certaines négligences portées à la charge du Directeur de l'OMASA.

En marge, **il est permis de souligner l'intérêt de tenir bon face à certaines pétitions des enseignants - ou en d'autres circonstances des parents d'élèves - certes généreuses mais parfois subjectives, contre des procédures auxquelles nous participons et qui sont justifiées légalement et réglementairement.**

Enfin, le jugement du TGI d'Aix renvoie au débat sur **l'opportunité des assurances individuelles des fonctionnaires territoriaux**. Les offres des sociétés d'assurance, auxquelles un nombre croissant de Secrétaires Généraux et de cadres semblent répondre, sont-elles utiles, sont-elles efficaces ? Sont-elles même opportunes au regard de la protection organisée par la collectivité publique dont les fonctionnaires bénéficient ? Il sera intéressant d'effectuer un point sur cette question dans un prochain numéro de **La Communale**.

Le jugement du Tribunal de Grande Instance d'Aix, s'avère donc riche d'enseignements, mais aussi d'interrogations.

Certes, il prononce des peines sévères pour des faits non intentionnels de négligence et d'imprudence. Certes, il constitue une nouvelle illustration de la "judiciarisation" de la société. Mais ce faisant, il doit nous inciter à tenir le plus grand compte de notre responsabilité pénale de cadres territoriaux, en nous fournissant des exemples de négligence à ne pas commettre.

Certes, il est tentant d'observer d'un œil narquois le énième débat qui s'ouvre sur cette thématique au sein de l'Education Nationale ainsi que les mesures d'ordre intérieur qui s'ensuivront ; certes, il serait aisé de considérer que **les enseignants devant à l'avenir constituer intégralement un corps de catégorie A méritent d'être soumis à un régime de responsabilités équivalent à celui des cadres A de la fonction publique territoriale** ; certes, il sera nécessaire d'être attentif aux tentatives de rejets des responsabilités sur les collectivités territoriales qui ne manqueront pas d'accompagner les velléités de limitation des responsabilités des membres de l'enseignement public et de l'Etat. Cependant, le jugement du TGI d'Aix, qui condamne aux mêmes peines pénales un membre de l'enseignement public et un membre de la fonction publique territoriale, ne devrait-il pas **inciter au rapprochement de ces deux catégories de fonctionnaires, qui participent au même service public, dans une perspective de complémentarité des responsabilités** face à l'intérêt des enfants plutôt que dans la défense exclusive d'intérêts purement catégoriels ?

Dura lex, sed lex ...

\_\_\_\_\_JMG

### **Obligation scolaire : la loi renforce le contrôle et alourdit les sanctions**

La loi n° 98-1165 du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire a été publiée au Journal Officiel de la République Française du 22 décembre 1998.

Après avoir rappelé le droit de l'enfant à l'instruction et les objectifs de celle-ci, la loi énonce expressément que **l'instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement.**

Ceci posé, elle complète le dispositif législatif qui régit jusqu'à sa promulgation l'obligation d'instruction. Ce dispositif était fort ancien, et n'avait évidemment pas été modifié par les lois de décentralisation dans la mesure où les pouvoirs confiés au Maire en la matière par la loi s'inscrivent dans un cadre de déconcentration. Le socle légal reposait en effet essentiellement sur la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire, notamment ses articles 7 et 16, ainsi que sur l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire, et sur la loi n°59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé.

**L'actualisation de ce cadre législatif** est opérée par la présente loi en deux directions : **renforcer les contrôles sur les déclarations, et renforcer la loi pénale pour punir les manquements à l'obligation d'instruction.**

#### **Le renforcement du contrôle des déclarations:**

Tout d'abord, l'article 2 de la loi 98-1165 reprend **l'alternative offerte aux familles d'inscrire leur enfant** soumis à l'obligation scolaire, ceci à compter de la rentrée scolaire de l'année civile où l'enfant atteint l'âge de six ans, **dans un établissement public ou privé, ou bien de lui donner une instruction au sein même de la famille.** En revanche, il impose en ce cas **une double déclaration.** En effet, alors que les dispositions antérieures visaient une déclaration au maire pour l'informer de ce choix, le Maire devant faire connaître à l'Inspecteur d'Académie les infractions à cette obligation, la nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi du 22 mars 1882 impose désormais une double déclaration : **au Maire et à l'Inspecteur d'Académie.** De surcroît, cette double déclaration devra être renouvelée chaque année, et être accomplie dans les huit jours suivant tout changement de résidence ou de choix d'instruction.

Ensuite, la loi 98-1165 reprend **la procédure d'enquête aux fins d'établir les raisons** alléguées par les personnes responsables, et s'il leur est donné une instruction compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille (article 16 de la loi du 22 mars 1882). Cette enquête **est diligentée par le Maire,** et ses résultats sont communiqués à l'Inspecteur d'Académie. Toutefois la nouvelle loi ajoute que **lorsque l'enquête n'est pas effectuée - sous entendu par le Maire - elle est diligentée par le représentant de l'Etat dans le département.** Elle ajoute également que **l'Inspecteur d'Académie doit,** au moins une fois par an, à partir du troisième mois suivant la déclaration d'instruction par la famille, **faire vérifier que l'enseignement assuré est conforme au droit de l'enfant à l'instruction** tel que celui-ci est défini par la présente loi, ce contrôle ayant notamment lieu au domicile des parents de l'enfant, ou étant accompli sans délai à défaut de déclaration par la famille. Le contenu des connaissances requis des élèves sera fixé par décret. Autre évolution : **les résultats de ce contrôle seront notifiés aux personnes responsables,** avec l'indication d'un délai dans lequel elles devront fournir leurs explications ou améliorer la situation, ainsi qu'avec l'indication des sanctions dont elles seraient l'objet dans le cas contraire. Si, au terme d'un nouveau délai fixé par l'Inspecteur d'Académie, **les résultats du contrôle sont jugés insuffisants, les parents seront mis en demeure,** dans les quinze jours qui suivent la notification, **d'inscrire leur enfant dans un établissement public ou privé,** et d'en avertir le Maire, qui en informera l'Inspecteur d'Académie, l'école ou l'établissement qu'ils auront choisi (qui, eux, contrairement au Maire, n'ont pas obligation légale d'en informer l'Inspecteur d'Académie aux termes de l'article 3 de la loi 98-1165).

S'agissant par ailleurs des établissements privés hors contrat, la nouvelle loi **confère à l'Inspecteur d'Académie un contrôle des classes hors contrat** afin de s'assurer que l'enseignement qui y est dispensé respecte les normes minimales de connaissances requises, telles que fixées par l'ordonnance n° 59-45, et que ces élèves ont accès au droit à l'éducation tel que défini par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. Ce contrôle a lieu dans l'établissement concerné, et ses résultats sont notifiés au directeur de celui-ci, avec l'indication d'un délai dans lequel le Directeur sera mis en demeure de fournir ses explications ou d'améliorer la situation, ainsi qu'avec l'indication des sanctions dont il serait l'objet dans le cas contraire. En cas de refus de sa part, le Procureur de la République est avisé par les autorités académiques, et les parents sont mis en demeure d'inscrire leur enfant dans un autre établissement. L'obligation de déclaration au Maire s'impose également lorsque l'enfant est instruit dans un établissement privé hors contrat.

#### **Le renforcement de la loi pénale**

La loi 98-1165 insère deux nouveaux articles 227-17-1 et 227-17-2 au Code pénal.

Le premier ajout punit de **six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende** le fait, **pour les parents** d'un enfant ou pour toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'Inspecteur d'Académie.

De plus, en cas de défaut de mise en conformité à l'objet de l'instruction obligatoire, après mise en demeure par l'Inspecteur d'Académie, par **un Directeur d'établissement privé** accueillant des classes hors contrat, et défaut de fermeture de ces classes, **une peine de six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende** sera désormais encourue, à laquelle peut s'adjoindre une interdiction, prononcée par le tribunal, de diriger ou d'enseigner, ainsi qu'une fermeture de l'établissement. Ces infractions pourront également entraîner la responsabilité pénale des personnes morales.

Parallèlement, l'article 6 de la loi 98-1165 prévoit des sanctions à **l'encontre des parents d'un enfant,** ou de toute personne exerçant à l'égard de celui-ci une autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, **n'ayant pas satisfait à l'obligation de double déclaration** visée à l'article 2 évoqué plus haut en cas d'instruction dans la famille, ou dans un établissement privé hors contrat. La première sanction porte sur **une amende pénale de 10 000 F.** La seconde portera sur **le versement des prestations familiales** et, à l'instar du contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaire, sera déterminée par décret en Conseil d'Etat.

Face au développement du phénomène des sectes, le législateur a donc jugé nécessaire de renforcer les moyens de respecter le droit à l'éducation laïque et républicaine et l'obligation d'instruction. Les dispositions de la présente loi suffiront-elles à éradiquer tout danger en accroissant les pouvoirs de l'inspecteur d'académie en complément, voire même en substitution, des compétences dévolues au Maire? **Cette nouvelle démonstration du retour à la tradition jacobine de l'Etat dans le domaine scolaire illustre-t-elle une carence patente des Maires ?**

Une éventuelle actualisation du décret 66-104 du 18 février 1966, qui fixe le cadre réglementaire de la participation du Maire au contrôle de l'obligation devra à cet égard être suivie avec attention. Dans l'attente, n'oublions pas, chers collègues, **que nos fonctions imposent une contribution active à cette lutte républicaine contre les manquements à l'obligation scolaire.**

Cependant, et pour prendre un peu de champ par rapport à cette thématique précise, ce premier toilettage des textes fondamentaux de l'école publique ne mériterait-il pas d'être suivi par d'autres dans une perspective réelle de préparation de l'école au XXIème siècle ?

1) Juriclasseur - Droit administratif - Décembre 1998 - Pages 4 à 9.

\_\_\_\_\_JMG

### **La restauration scolaire : Un service public local à caractère administratif**

La restauration scolaire est un service public local facultatif à caractère administratif. Ce service, à vocation sociale, complément indispensable au service public de l'Éducation Nationale, participe à la mission éducative.

Dans un excellent article intitulé **«le service public de la restauration scolaire -Entre rigidité et souplesse»<sup>(1)</sup>**, Martine LONG, maître de conférence à l'Université d'Angers, fait le point sur les caractéristiques, les contraintes juridiques et comptables, la politique tarifaire, les modes de gestion... de la restauration scolaire, mais également le degré de «liberté» laissé par l'État aux collectivités locales, dans un domaine qui reste, malgré la décentralisation, fort réglementé.

Cet article comporte **une jurisprudence abondante sur les conditions d'accès et la politique tarifaire des cantines scolaires**, tant pour les élèves du public que du privé. Il établit, en outre, **une comparaison entre les régimes juridiques et d'organisation de la restauration** primaire et de celle du secondaire, évoquant d'ailleurs très longuement le «service public annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement» (collèges et lycées).

Martine LONG conclut son article en constatant que «les services de restauration scolaire, qui participent d'un même service public local et d'une même finalité sociale, obéissent à des règles juridiques variables», **souhaitant que soit menée «une réflexion globale sur la réglementation de ce service»**, ce qui met une fois de plus en valeur **l'obsolescence du cadre juridique de l'action éducative locale.**

\_\_\_\_\_FO

### **Construction de la filière Animation**

La création d'une spécialité animation dans le cadre d'emploi d'Attaché Territorial parachève, dans le sens où nous l'avions indiqué (La Communale n°13 - Juin 1997), la filière des animateurs territoriaux dotée, dorénavant, d'emplois de catégorie C (agent territorial d'animation et adjoint territorial d'animation), d'un emploi de catégorie B (animateur territorial) et d'un emploi de catégorie A.

La structuration de cette filière s'effectue au moment même où risque de se tarir le gisement d'emplois du domaine de l'animation créé par les aménagements des rythmes scolaires, dans les communes pratiquant les après-midi libérées prônées par Jeunesse et Sports et condamnées par l'Éducation Nationale. Toutefois, et cela ne peut être un pur hasard, cette filière peut, notamment grâce à ses emplois de catégorie B et A, constituer un débouché potentiel pour les milliers d'aides-éducateurs et d'emplois-jeunes municipaux, affectés à des missions d'animation scolaire, périscolaire ou extra-scolaire.

Si une telle hypothèse venait à se réaliser, on ne manquerait pas de se retrouver dans cette étrange situation, qui consisterait à ce que des aides-éducateurs, arrivés dans les écoles suite au rejet par les enseignants des «intervenants extérieurs municipaux», deviennent animateurs territoriaux et se retrouvent de nouveau contestés dans leur légitimité et dans leurs qualifications pour intervenir dans le domaine scolaire et périscolaire !

\_\_\_\_\_FO

### **Marché Litigieux de l'UGAP**

L'UGAP (Union des groupements d'achats publics), qui équipe les collectivités publiques (dont les établissements scolaires et les universités), ne conteste pas avoir passé plusieurs centaines de marchés dans des conditions litigieuses, comme le révélait «le Journal du Dimanche» dans son édition du 31 janvier 1999.

En juillet dernier, le nouveau président de l'organisme, Olivier Bailly, a lancé un nouveau programme d'appel d'offres pour tous les produits. Depuis cette date, et conformément aux vœux de la lettre de mission adressée par les deux ministères de tutelle (Économie et Finances, Éducation Nationale) en décembre 1997, l'UGAP affirme qu'il a été mis

un terme aux «marchés susceptibles d'être critiquables au regard du code des marchés publics» et à «la passation de marchés sans appel d'offres».

Les marchés contestés sont des marchés négociés, qui ne font pas l'objet de publication au bulletin officiel des annonces et marchés publics (BOAMP). L'UGAP n'a pas donné d'autres précisions sur la nature de ces marchés contestés, ni sur leur montant. Les faits repérés par la justice «ne sont pas des faits de corruption mais des irrégularités de publication, mais on est reparti sur des bases saines», précise l'organisme. Selon le Ministère des finances, «10% des marchés passés par l'UGAP ont été jugés irréguliers»

L'UGAP est un établissement industriel et commercial de l'État. Il est chargé de centraliser les achats de biens et de services pour les collectivités publiques ; Les établissements scolaires et universitaires représentaient en 1997, 13 % du C.A qui s'élève à 7 milliards de Francs.

L'UGAP est soumis aux règles de passation des marchés publics. Il remet chaque année aux ministères de tutelle un rapport d'activité et des représentants des deux tutelles et du Code des marchés publics assistent aux conseils d'administration de l'établissement.

Le tribunal de grande instance (TGI) de Meaux, dont relève l'UGAP implanté à Marne-la-Vallée, s'est dessaisi de cette affaire et l'a transmise au TGI de Paris qui a ouvert une information judiciaire pour «favoritisme, recel, faux en écriture...». L'UGAP ne s'est pas portée partie civile contre son ancien président, Alain Hespel, mais «serait en droit de le faire», indique-t-on au TGI de Paris.

Alain Hespel avait présenté sa démission au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie le 22 juin 1998. Le communiqué du ministère expliquait que «dans les circonstances actuelles, la gestion de l'évolution de l'UGAP appelait une nouvelle direction». Cette démission faisait suite à la mise en examen d'Alain Hespel début 1998 par un juge d'instruction de Toulon. Le magistrat considérait qu'il y avait eu entente entre acheteurs et fournisseurs aux Chantiers navals de Toulon, dans laquelle l'UGAP avait joué un rôle de relais. Dès 1997, il qualifiait les «procédures accélérées» en usage à l'UGAP, et tolérées jusque là, d'entorse au Code des marchés publics.

FO/AEF

### Élections de parents d'élèves pour l'année 1998/1999

Progression des groupements de parents et des associations locales: Voici les résultats des élections aux conseils d'école (49,78 %) de votants) :

**La FCPE remporte 29,57 % des voix** et 29,66 % des sièges, soit une variation pour le nombre de sièges de -0,61 % par rapport à l'année 1997/1998. **La PEEP remporte 6,28 % des voix**, ce qui lui donne 5,61 % des sièges, avec une variation de -0,15 %. **Les groupements de parents et les associations locales** connaissent une légère augmentation avec **58,38 % des voix**, 58,97 % des sièges et une variation positive de 0,86 %.

La question de la **représentativité des fédérations de parents d'élèves dans le primaire** continue donc de se poser, de façon d'ailleurs sensiblement différente du secondaire :

En effet, dans les élections **aux conseils d'administration des collèges, les fédérations de parents obtiennent 77 % des voix** contre 18 % aux groupements et associations locales (mais avec une participation plus faible de 10 % qu'en primaire), et dans les élections aux **lycées les fédérations de parents obtiennent 91 % des voix** (avec une participation plus faible de 20 % par rapport au primaire).

Si l'on voulait être provocateur, on constaterait que, mathématiquement, plus le taux de participation est faible, plus les fédérations de parents sont fortes. Sans doute, est-ce, en fait, le signe que le rapport des parents à l'école n'est pas de la même nature dans le primaire que dans le secondaire, et la PEEP autant que la FCPE devraient méditer sur ce constat.

FO/AEF

### "Éducation, le mammoth est un âne" : Pourquoi tant de haine ?

La «France dépense 620 milliards de francs pour l'enseignement. Un élève coûte 23 850 francs dans le premier degré, 45 450 francs dans le second degré. Un étudiant coûte 48 760 francs. Et pourtant, le bilan est sinistre : 1 300 000 fonctionnaires forment 40 % d'analphabètes et 7 millions d'exclus».

C'est sous ce titre provocateur et cette introduction en forme de réquisitoire que commence l'article rédigé «la plume trempée dans l'acide» par Thierry Desjardins dans le Figaro du 4 février 1998.

Avec un parti-pris évident, l'auteur tire à boulet rouge sur le système éducatif, annonçant d'emblée qu'il convient de le réformer de toute urgence.

Il dénonce ainsi en bloc l'armée des fonctionnaires de l'Éducation Nationale, «presqu'aussi nombreux que l'armée américaine», l'absence totale de pouvoir réel des personnels d'autorité du Ministre sur leurs troupes, les 127 lois et décrets pris par tous les gouvernements depuis 25 ans, «chamboulant dans tous les sens et à la petite semaine le système éducatif et, peut-être surtout, le poids des syndicats enseignants dont la plupart «sont assis cramponnés, arcs-



boutés sur leurs privilèges et leurs acquis sociaux, tout en demandant toujours davantage», allant même jusqu'à affirmer que, «plus grave encore, ce sont eux qui dirigent le Ministère.»

Pour conclure, Thierry Desjardin conspu la gauche, en premier lieu, le Ministre Claude Allègre mais, plus étonnant, condamne la droite, qui «n'a aucune politique de l'Éducation à présenter», l'accusant même d'avoir mené depuis la réforme Haby en 1975 (réforme présentée comme «étant à l'origine de la mort de l'école de Jules Ferry»), une politique de gauche !

En lisant un tel article, on ne peut que se demander pourquoi tant de haine? Au-delà de la joute politique qui est l'apanage des quotidiens d'opinion. C'est l'ensemble du système éducatif à travers les acteurs qui le compose qui est mis en cause.

Nous pouvons, bien sûr, concevoir que le système éducatif soit malade de n'avoir su déconcentrer et décentraliser ses institutions, ses responsabilités et ses moyens éducatifs.

Nous ne pouvons, pour autant, porter crédit à une juxtaposition d'arguments simplistes destinés à stigmatiser les membres d'une communauté éducative dont, même si nous sommes oubliés dans l'acte d'accusation, nous faisons partie et en faveur de laquelle nous oeuvrons quotidiennement.

\_\_\_\_\_FO

### **La Cour des Comptes se penche sur la restauration scolaire**

Le rapport 1999 de la Cour des Comptes, rendu public le mercredi 20 janvier 1999, pointe des dysfonctionnements concernant la gestion du service Communal de restauration collective en Ile-de-France.

L'examen de la gestion déléguée du service public communal de restauration en Ile-de-France (dont la mission principale est la fourniture des repas aux enfants des écoles) a révélé «l'existence de nombreuses dérives préjudiciables aux collectivités». La délégation à des personnes privées de ces services avait fait l'objet de modèles de contrats de concession dans une circulaire du Ministère de l'Intérieur en avril 1988.

Or, dans plusieurs communes, les «contrats tendent à s'éloigner du modèle-type proposé» et «les carences du contrôle communal facilitent la dissimulation des surcoûts liés à une capacité de production excédant le besoin du service concédé (notamment à Yerres, Beynes, Sartrouville, Chelles, Villepinte)... La clientèle hors concession devient, dans de nombreux cas, le débouché majoritaire de la cuisine centrale».

La cour relève notamment que la «participation des communes couvre généralement une part majoritaire du coût des repas» alors que la redevance, directement perçue par le concessionnaire, doit constituer «une part substantielle des produits d'exploitation». Elle pointe aussi «des clauses permettant d'augmenter le prix des repas à la moindre baisse de fréquentation. Certains concessionnaires ont fait jouer ces clauses à leur profit au moment où ils développaient leur clientèle privée (à Chelles, Fresnes, Sannois, Dammarie-les-Lys, Sartrouville, Beynes)». Pour éviter ces dérives, la Cour recommande la conclusion de «marchés de fournitures de repas avec les industriels de la restauration collective», estimant que la distribution de repas reste un service public mais pas l'activité de producteur de repas.

De son côté, le Ministère de l'Intérieur rappelle que les modèles proposés dans la circulaire sont indicatifs. Il annonce aussi qu'une réflexion sur l'application des règles sera menée avec l'ensemble des partenaires et qu'un décret faisant obligation au concessionnaire de présenter un rapport annuel sur l'exécution de sa délégation est en préparation.

Le champs d'investigation de la Cour des Comptes sur la concession ou l'affermage de la restauration scolaire est particulièrement vaste, et c'est l'ensemble des conditions juridiques et financières qui sont susceptibles d'être mises en cause.

Le «grand appétit» des sociétés de restauration, la complexité et la lourdeur des investissements en matière de cuisine centrale ont de toute évidence amené, dans le milieu des années 90, les élus municipaux à accueillir favorablement les offres de privatisation de la production et de la distribution des repas.

L'expérience confirme que la concession n'est pas une garantie ni en terme de qualité, ni en terme de coût.

La régie municipale, portée par une politique éducative locale forte et dirigée par des professionnels compétents, peut offrir un excellent rapport qualité/coûts, tout en assurant à la commune contrôle et maîtrise du service (ce qui n'est de toute évidence pas le cas pour nombre de concessions).

\_\_\_\_\_FO/AEF

## **"L'Education Nationale ne manque pas de moyens, elle souffre d'en avoir trop"**

Démontrer «pourquoi la France, qui consacre la somme par habitant la plus élevée d'Europe à l'enseignement de ses enfants, affiche d'aussi piètres résultats», c'est notamment ce que tente de faire Louis Bériot dans son ouvrage «Abus de biens sociaux, enquête sur les milliards gaspillés par l'État, les chiffres, les preuves, les responsables».

Selon Louis Bériot, la France accuse «un taux d'illettrisme tel que le gouvernement a demandé à l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) de ne pas publier les résultats d'une enquête internationale réalisée sur 41 pays». Et l'auteur de citer des chiffres :

«Après la fin de leurs études universitaires, 21 % des docteurs en sciences (6 % aux États-Unis) n'ont pas trouvé de travail dans l'année qui suit l'obtention de leur diplôme».

Avec 900 000 enseignants en France pour 14,5 millions d'élèves, l'auteur pose la question : «n'y aurait-il pas un peu trop d'enseignants, et beaucoup trop d'employés non enseignants ?».

Il se demande également si «la guerre menée par les syndicats pour baisser les effectifs des classes ne serait qu'un alibi pour camoufler les mauvais résultats obtenus par les enseignants».

Il cite «des périodes de formation (destinées aux enseignants) indispensables mais plus orientées vers les hobbies personnels que vers une véritable remise à niveau».

Il estime que «l'école, le collège, l'université sont ainsi devenus les lieux d'apprentissage de l'incivisme institutionnalisé, faute d'être les lieux où devraient s'épanouir les désirs et les plaisirs d'apprendre, de comprendre et de s'émanciper». Quant aux programmes, ils «ne sont faits ni pour développer la créativité, ni l'autonomie ou la prise de risque» et «tout ce qui pourrait avoir un lien avec l'économie et l'entreprise est méprisé».

Selon lui, «supprimer la cogestion avec les syndicats, comme l'a annoncé le Ministre Claude Allègre, mettrait fin à un abus de pouvoir et laisserait une maigre chance de lancer un plan de réformes».

Enfin, figurent en annexes un certain nombre de tableaux sur le taux de chômage chez les jeunes actifs par niveau d'instruction (niveau secondaire et niveau universitaire) en 1994, la dépense d'éducation en pourcentage du PIB (Produit Intérieur Brut) en 1993, la part du financement public dans les dépenses d'éducation en 1993.

Il y apparaît notamment que «40,1 % de la population française a des difficultés à comprendre des textes de la vie quotidienne».

«Abus de biens sociaux, enquête sur les milliards gaspillés par l'État, les chiffres, les preuves, les responsables» de Louis Bériot 397 pages, 135 Francs aux éditions Plon 1998.

\_\_\_\_\_ AEF

### **Multimédia éducatif : quelques site Internet**

Quelques sites relevés sur le web, en particulier par l'association le Préau (73 Bld Saint Marcel 75013 Paris) qui a recensé des sites utilisables pour des projets NTIC dans les établissements scolaires :

<http://www.killersites.com>

<http://www-.didactique.com>

<http://www.eduq.risq.net/DRD>

<http://nte-serveur.univ-lyon1.fr/dispositif>

<http://www.educasource.education.fr>

<http://educatic.grics.qc.ca>

<http://www.edunet.com/couridx.cfm>

<http://www.educationindex.com>

<http://www.lacinquieme.fr>

Le site «La main à la pâte» ouvre à l'INRP à partir du 27 avril :

<http://www.inrp.fr/lamap>

Le site Internet de l'Institut National de Recherche Pédagogique :

<http://www.inrp.fr>

Et bien sûr le site Internet du Ministère de l'Éducation Nationale :

<http://www.education.gouv.fr> avec sa «page du Ministre» et le B.O.E.N en ligne !

\_\_\_\_\_ FO/AEF

## AGENDA

**Les 30 et 31 mars 1999 à Tours, la Délégation Interministérielle à la Ville organise une rencontre destinée aux acteurs locaux de l'État et des collectivités territoriales sur le thème «l'éducation dans la ville».**

Préparée au plan interministériel, cette rencontre comprendra 4 axes :

Les familles, acteurs de l'éducation.

Les ségrégations urbaines, sociales et scolaires.

Les stratégies éducatives de la réussite.

Le projet éducatif local commun.

Renseignements : 01.49.17.46.46

**Du 6 au 9 avril 1999, l'Énact d'Angers organise un stage destiné aux responsables des services Éducation et aux cadres des DSU sur le thème «l'école dans le développement social urbain».**

Ce stage constitue le troisième module du cycle de formation sur l'éducation mis en place par l'Énact d'Angers.

Renseignements : Marc Desaint 02.41.22.41.32.

**Les 29, 30 septembre et 1er octobre 1999, la Ville de Brest accueillera le colloque annuel de l'ANDEV dont le thème portera sur «l'engagement de la commune, à travers son action éducative, dans la lutte contre l'exclusion».**

Réservez, dès à présent, ces dates dans vos agendas. Les informations sur le thème général, le programme des journées et les conditions d'inscriptions vous parviendront ultérieurement.

---

## Documentation

**L'école dans la Ville.** Les annales de la recherche urbaine, n°75, 1997, 140 F.

Les contributions de cet important dossier mettent en évidence les processus qui font obstacle, en milieu urbain, à la mission égalisatrice et intégratrice de l'école. Plusieurs contributions cherchent à démontrer les processus de stigmatisation et de ségrégation ethnique.

A lire et à confronter à notre expérience pratique de ces phénomènes.

C S. Broccolichi et A. Van Zanter, J.P. Payet, P. Bouveau, É. Debarbieux, A. Barrère et D. Martucelli, J. Simonin...

Les annales de la recherche urbaine, Lavoisier-Abonnements, 14 rue de Provigny, 94236 Cachan cedex.

Tél. : 01.47.40.67.00.

**«La laïcité»**, Henri Pena-Ruiz. Flammarion/Dominos, 124 p., 55 F.

L'auteur, philosophe et professeur, fait le point sur les fondements et l'histoire de la laïcité. Il en analyse la portée actuelle, notamment sur l'école et «la fonction qu'elle remplit dans la république». Celle-ci «requiert des 'citoyens incommodes' qui ne confondent pas obéissance et servitude». La laïcité scolaire implique «la prise en compte de l'instruction comme processus conduisant à l'autonomie effective du jugement». Pour réaliser cette «éducation à la liberté», elle «doit faire valoir ses exigences propres» : non pas «intrôniser les particularismes» mais «mettre à distance des appartenances» et rendre ainsi possible le dialogue à partir d'une culture commune. Dans cette culture, «il y a place pour une approche des religions», le critère étant que «l'élève apprenne à disposer des grandes références spirituelles au lieu d'être conditionné par elles».

**X. Y. ZEP**, Bulletin du Centre National de Ressources sur les ZEP - Institut National de Recherche Pédagogique. Trois numéros par an, sous la direction d'André Hussenet et Jean-Yves Rochex, pour faire le point sur la recherche, les expériences et les pratiques en matière de Zones d'Éducation Prioritaire. Abonnement INRP - Centre Alain Savary - Centre National de Ressources sur les ZEP - 29, rue d'ULM - 75230 PARIS cedex 05 - Tél. : 01.46.34.91.15 - Email : cas@inrp.fr.

**Les familles et l'école** : une relation difficile, collectif (rédacteur en chef : Jean-Paul Tauvel).

Trois thèmes sont abordés : «des obstacles qui résistent, les conditions d'une réussite, l'accompagnement scolaire : des attentes diversifiées».

Revue Ville-École-Intégration n°114, 200 p., 46 F. Contact : 01.46.12.87.84.

**Sociologie de l'école** (deuxième édition), Marie Duru-Bellat.

La place de l'école dans la société (politiques scolaires, inégalités de carrière, enjeux de la scolarité, évolution des analyses théoriques), les acteurs et les pratiques (programmes, profession enseignante, pratiques éducatives des familles, métiers d'élève).

Collection U-Sociologie, Armand Colin, 256 p., 135 F.

**Accueillir les élèves étrangers**, coordonné par Claire Grimaldi.

Une synthèse sur l'accueil des enfants immigrés à l'école, sur les structures, les outils et les techniques d'évaluation de leurs acquis et de leurs potentialités, afin de permettre des orientations adéquates.  
Collection Villes plurielles, L'Harmattan, 160 p., 90 F.

**L'éducation à la citoyenneté**, Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Technologie, collection Pratiques innovantes, INRP, 198 p., 90 F.

**École et socialisation - le profil social des écoliers de 8 à 12 ans**, Daniel Gayet.

Un ouvrage sur les relations des écoliers entre eux et avec les enseignants : contrastes de la socialisation des enfants dans les quartiers aisés et populaires, univers social des filles et univers social des garçons.

L'Harmattan, 332 p., 170 F.

**Administrer l'école primaire**, Georges Bernède, Michelle Palauqui et Éric Barrault - sous la direction de Pierre Dasté.

Réaliser par trois Administrateurs de l'Éducation Nationale, cet ouvrage expose et commente les règles de l'éducation du premier degré.

L'ouvrage est divisé en six parties :

L'organisation de l'enseignement du premier degré.

Les programmes et le temps scolaire.

Les personnels.

Les partenaires de l'école.

Les rapports entre le premier degré et la commune.

L'enseignement primaire privé sous contrat.

Collection Former, organiser pour enseigner, Hachette Éducation, 478 p., 295 F.

**Guide emploi-jeune 98/99** : le SNUipp édite un «Guide emploi-jeune 98/99» dans lequel il donne des réponses à des questions sur les modalités de l'entrée en fonction, les questions de responsabilité, de salaire, de formation, de droits syndicaux, des aides-éducateurs.

**Territoires à vivre**, Sophie Genelot.

L'Action éducative est une thématique en plein essor en matière d'aménagement du territoire, avec une convergence qui s'amorce entre les politiques de la DATAR et du Ministère à la Ville.

Sophie Genelot, docteur en sciences de l'éducation, enseignante et présidente des Francas en Côte d'Or entend «faire converger les enjeux de deux domaines relatifs à l'organisation des affaires publiques : l'éducation et l'aménagement du territoire.

Les acteurs de l'aménagement sont nombreux, très souvent interdépendants sans en avoir conscience, et l'enfant se trouve pris dans «une organisation sociale et spatiale» qu'il comprend rarement. Il faut l'aider à construire ces repères avec l'ensemble des acteurs sociaux. Il faut aussi penser les territoires (villes et espaces ruraux) en fonction des enfants.

Des expériences, notamment en milieu rural, dans des communautés de communes ou des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) éducative, montrent qu'une révolution en profondeur entre éducation et territoire est en voie d'émerger - Éditions Milan, questions d'éducation, 150 p., 89F.

FO/AEF

Dans le n° 17 de **La Communale**, nous évoquions le problème des aires de jeux dans les cours et des structures de motricité dans les locaux (principalement d'écoles maternelles).

Nous publions intégralement la réponse que nous a adressée Monsieur Bernard Toulemonde, Directeur de l'Enseignement Scolaire au Ministère de l'Éducation Nationale:

*Monsieur le Président,*

*Vous avez bien voulu alerter Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie sur les problèmes posés par la réglementation des équipements et matériels «d'aires de jeux», notamment lorsque ces «aires de jeux» sont implantées dans les écoles.*

*Vous évoquez plus particulièrement les difficultés nées de la confusion entre des matériels destinés à l'éducation physique et les matériels et équipements «d'aires de jeux» soumis au respect d'une réglementation établie par les décrets du 10 août 1994 et du 18 décembre 1996.*

*Le souci de tous les partenaires de l'action éducative, et notamment des communes, de respecter cette réglementation, les a conduit à retirer des écoles tous les équipements déclarés «non conformes», la conformité étant établie par référence aux normes ou après une visite réalisée par des bureaux du contrôle.*

*Le remplacement des équipements ne s'est pas avéré facile. En effet, les matériels implantés dans des cours d'école doivent le plus souvent répondre à des exigences pédagogiques d'apprentissage et ne sont utilisés à des fins de jeux que de façon accessoire. Par ailleurs, le coût des équipements conformes aux nouvelles exigences de sécurité est élevé.*

*En revanche, l'absence d'aménagement a modifié les données relatives à la sécurité dans les cours d'école. En effet, les accidents ont surtout lieu dans les zones non aménagées. Les accidents par chocs y sont fréquents, dus à des collisions entre élèves. Les activités pouvant être pratiquées dans les espaces dépourvus d'aménagements sont essentiellement des jeux de course et de poursuite propices à l'expression d'une certaine agressivité. La gravité des accidents provoqués par ces jeux peut être comparée à celle des quelques chutes occasionnées par les matériels «d'aires de jeux». Paradoxalement, le fait de retirer des écoles des équipements «d'aires de jeux» réputés non conformes et donc considérés comme dangereux contribue à augmenter les risques d'accidents d'un niveau de gravité non négligeable.*

*Afin de répondre à ces difficultés liées à des interprétations et à des ambiguïtés concernant l'activité de l'enfant dans des structures éducatives, les administrations et les industriels se sont engagés dans un processus d'élaboration d'une norme propre aux matériels et équipements de motricité.*

*Par ailleurs, les administrations ont clarifié certains éléments de la réglementation. C'est ainsi que deux éléments essentiels permettent de distinguer les «aires de jeux» et les équipements qui les constituent, des matériels d'éducation de la motricité. Il s'agit d'une part de l'implantation et d'autre part de l'accessibilité.*

*En ce qui concerne l'implantation, les avis de l'administration précisent bien que les matériels «d'aires de jeux» sont fixés, ce qui suppose une transformation de l'ouvrage public. Un matériel autostable, destiné à être déplacé ou modifié dans son agencement, n'est pas considéré a priori comme un matériel «d'aire de jeux».*

*En ce qui concerne l'accessibilité, les «aires de jeux» sont accessibles à tous les enfants, encadrés ou non.*

*En revanche, le projet de norme de matériel de motricité prévoit que ce matériel est utilisé, sous la responsabilité de professionnels, avec des objectifs d'éducation et qu'ils ne sont pas destinés à des fins de jeux.*

*Les études diagnostiques, qui seront conduites à l'avenir par des organismes de contrôle ou des bureaux d'expertise, prendront en compte les caractéristiques normatives d'équipements conçus pour des enfants d'âge scolaire accueillis dans des structures éducatives, sous la responsabilité de professionnels.*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.*

**Le Directeur de l'Enseignement Scolaire,  
Bernard Toulemonde.**

**Commentaires** - Il devient aujourd'hui urgent d'arrêter les normes de construction, d'installation et d'utilisation des structures de motricité.

Rappelons que ces structures peuvent également être utilisées par les enfants sous la responsabilité des personnels non-enseignants dans les temps péri et extra-scolaires.

Dans le même sens, nous avons évoqué les difficultés résultant de l'utilisation des lits superposés dans les dortoirs des écoles maternelles.

Là aussi, il est urgent d'arrêter les normes de construction, d'installation et d'utilisation de ces matériels.

Tous ceux de nos collègues, qui sont confrontés aux nombreuses questions spécifiques que pose la sécurité des locaux, des matériels et des personnes dans les écoles maternelles, savent en effet combien, dans de nombreux domaines, la sécurité des enfants dépend autant de la qualité des matériels, que de la conformité de l'installation et que de l'usage qui en est quotidiennement fait par les enseignants et les personnels municipaux.

On ne peut, en effet, poser le problème des matériels sans évoquer les conditions de surveillance des enfants dans les moments où les équipements sont utilisés (récréations, siestes, activités périscolaires) et, quelle que soit la norme ou la circulaire qui peut être éditée en ce domaine, rien ne pourra remplacer, ni même atteindre l'efficacité d'une vigilance soutenue et continue de la part de l'éducateur chargé de l'encadrement des enfants.

FO

## Prise en charge des frais de repas des animateurs territoriaux

Monsieur Jack Lang appelle l'attention de Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur les conditions de prise en charge par les collectivités locales des frais de repas des agents du cadre d'emplois des animateurs territoriaux, lorsque ces repas sont pris avec les enfants pendant leur service. En effet, de très nombreuses collectivités ont mis en place pendant l'heure du déjeuner et le soir, lorsque les enfants sont scolarisés, des centres de loisirs associés à l'école (CLAE) et, les mercredis et en période de vacances scolaires, des centres de loisirs sans hébergement (CLSH). Ces centres sont animés par des agents de la fonction publique territoriale qui relèvent de la nouvelle filière de la fonction publique relative aux métiers de l'animation.

Dans le cadre des missions qui leur sont confiées, ces agents doivent encadrer les enfants au moment des repas et utiliser ce repas pris en commun à des fins pédagogiques. Cette obligation est explicitement exigée par les Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports pour agréer les CLSH. Ces agents ont ainsi l'obligation de prendre leurs repas avec les enfants et ne doivent en aucun cas les quitter. En contrepartie de cette obligation de service, les collectivités concernées accordent à ces agents soit la gratuité des repas, soit un tarif préférentiel. Or, il semble que l'octroi de cet avantage soit illégal. En effet, une collectivité, qui souhaitait accorder aux animateurs de ces centres de loisirs la gratuité des repas pris avec les enfants pendant leur service, a vu son projet de délibération censurée par les services préfectoraux chargés du contrôle de la légalité des actes administratifs. Ceux-ci s'appuient, en effet, sur un arrêt du Conseil d'État n° 136310 du 21 octobre 1994 (département des Deux-Sèvres) qui précise qu'en vertu des dispositions combinées des articles 88, 1er alinéa, et 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les collectivités locales ne peuvent faire bénéficier leurs agents de rémunérations supérieures à celles des fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. Cette décision constitue pour les collectivités concernées une réelle difficulté. En effet, elles sont contraintes, pour respecter la réglementation, de supprimer à leurs agents des avantages acquis de longue date et qui, par ailleurs, ne sont que la contrepartie d'une obligation de services. En outre, l'arrêt du Conseil d'État fait référence à la situation des agents de la fonction publique d'État exerçant des fonctions équivalentes. Or, il semble qu'il n'existe pas de CLAE ou CLSH gérés directement par l'État.

Par ailleurs, cette situation résulte également du caractère récent de la mise en place du statut des animateurs, puisque celui-ci a été organisé par un décret n° 97-701 du 31 mai 1997 portant statut particulier du cadre d'emplois des animateurs territoriaux.

Ainsi, l'application du principe selon lequel une collectivité locale ne peut accorder à ces agents une rémunération supérieure à celle des agents de l'État occupant des fonctions équivalentes ne tient pas compte du caractère très spécifique des métiers du cadre d'emplois des animateurs territoriaux et des contraintes de services qui y sont liées. Au demeurant, il semble que de nombreuses collectivités soient confrontées à cette difficulté et que certaines d'entre elles continuent, sans en connaître le caractère illégal, à accorder à leurs animateurs la gratuité des repas, s'exposant par là même à d'éventuelles observations des chambres régionales des comptes.

Il est donc urgent de clarifier cette situation et éventuellement de prendre les dispositions nécessaires pour que les collectivités puissent accorder à leurs agents relevant du cadre d'emplois des animateurs territoriaux la gratuité des repas lorsque ces repas sont pris en commun avec les enfants dans le cadre de leurs missions. Il lui demande donc de lui indiquer quelles mesures il compte prendre pour remédier à cette situation - Question transmise à Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.

**Réponse** - Le Conseil d'État, dans son arrêt Département des Deux-Sèvres du 21 octobre 1994, a assimilé «les aides aux repas attribuées par des collectivités locales à des avantages financiers indirects équivalents à des compléments de salaires».

Dès lors, en application du principe de parité avec la fonction publique de l'État, l'aide à la restauration d'une collectivité en faveur de ses agents ne peut excéder celle dont bénéficient les agents de l'État en fonction à la préfecture du département dans lequel se trouve cette collectivité. Ce montant est actuellement de 5,85 francs. Dès lors, un tarif préférentiel peut être admis dans la mesure où il ne constitue pas un avantage supérieur à celui dont bénéficie les agents de l'État. Toutefois, le Gouvernement porte une attention particulière aux problèmes rencontrés en matière d'action sociale dans les collectivités locales, auxquels peut se rattacher la question des aides aux repas évoquée. Au titre des mesures retenues dans le protocole salarial du 10 février 1998, il a été décidé de confier à l'Inspection Générale de l'Administration l'élaboration d'un rapport sur l'action sociale dans la fonction publique territoriale. Ce rapport qui vient d'être remis a été transmis aux partenaires sociaux afin de recueillir leurs observations. C'est à l'issue de cette concertation qu'il sera décidé du cadre juridique qui paraîtra le plus approprié à la mise en oeuvre des politiques d'action sociale dans les collectivités locales.

Question n°15298  
J.O.A.N. du 04/01/99

**Commentaires** - Cette question (dont le corps est plus long que celui de la réponse) nous permet d'évoquer plusieurs points :

*Le «principe de parité» entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale concerne tous «les avantages salariaux et sociaux, dont sont susceptibles de bénéficier les fonctionnaires : Ainsi, les «avantages perçus par un agent d'une collectivité locale ne peuvent excéder ceux des agents de l'État, à fonctions équivalentes».*

*En d'autres termes, pour un même travail (ou du moins un travail comparable), un agent d'une collectivité locale ne peut être rémunéré qu'à un niveau inférieur, au mieux égal à son homologue de l'État.*

*Par réflexibilité, un agent de l'Etat ne peut percevoir, pour le même travail, qu'une rémunération supérieure, au pire égale, à son homologue des collectivités locales.*

*Étrange principe de «parité», qui est pourtant l'une des bases fondamentales de notre statut (rédigé, il est vrai, par des fonctionnaires de l'État) et que personne ne semble contester !*

*Dans le cas présent, si l'on devait trouver un emploi «comparable» à celui d'animateur de CLAE dans la fonction publique de l'État, on pourrait trouver, par exemple, celui «d'aide-éducateur» de l'Éducation Nationale, dont les fonctions sont si comparables que les uns et les autres peuvent intervenir indifféremment dans les domaines péri et extra-scolaires, et sont pour ainsi dire interchangeables.*

*Or, non seulement rien ne s'oppose à ce que les aides-éducateurs soient nourris gratuitement par les communes, mais de surcroît, la convention type de mise à disposition des aides-éducateurs au profit de la commune prévoyait et recommandait la fourniture gratuite des repas par cette dernière.*

*Ceci étant dit, la gratuité ou le régime tarifaire appliqué aux enseignants et aux aides-éducateurs pour le temps de midi est très variable d'une commune à l'autre. Ne pourrait-on donc, en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, laisser les communes décider librement des avantages pécuniaires et sociaux qu'elles entendent donner tant aux fonctionnaires de l'État qu'à leurs propres agents ?*

*Il est vrai que la situation est confortable pour les élus locaux qui se voient ainsi dispensés de toute forme de négociation salariale. Alors pourquoi changer ?*

FO

### **Annualisation du temps de travail des ATSEM**

Monsieur Georges Colombier appelle l'attention de Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation sur le problème de l'annualisation du temps de travail des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), affectés dans les écoles maternelles des communes rurales.

Actuellement, les communes rurales souhaitent annualiser le travail des ATSEM car elles n'ont pas la possibilité d'affecter ces agents à d'autres tâches pendant les vacances scolaires. Or, les textes réglementaires en vigueur dans la fonction publique territoriale n'autorisent l'annualisation que pour les fonctionnaires à temps complet. En effet, l'application de l'article 44 de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, qui crée à titre expérimental l'annualisation de la durée des services des fonctionnaires à temps non complet, est subordonnée à la publication d'un décret. En conséquence, il lui demande si le Gouvernement a l'intention d'entreprendre la préparation et la publication de ce décret, très attendu par les maires ruraux.

**Réponse** - La jurisprudence administrative (cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 février 1995 ; cour administrative d'appel de Nancy, 23 février 1995) confirme qu'un fonctionnaire à temps non complet doit accomplir un temps effectif de travail identique à la durée hebdomadaire fixée par la délibération ayant créé son emploi. Sa rémunération doit correspondre à cette durée hebdomadaire et ne peut être ni minorée, ni majorée.

Concernant le travail des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), rien ne s'oppose à ce que les collectivités locales affectent, pendant les vacances scolaires, ces agents dans d'autres locaux que les écoles maternelles, à condition qu'ils accueillent des enfants. En effet, les agents spécialisés des écoles maternelles peuvent être chargés de tâches d'assistance pour la réception, l'animation et l'hygiène de très jeunes enfants ainsi que la préparation et la mise en état de propriété des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Cependant, si les circonstances locales empêchent de telles affectations pendant les vacances scolaires, il appartient à la collectivité d'aménager les conditions d'exercice de leurs fonctions et la durée des congés annuels des fonctionnaires concernés, après consultation du comité technique paritaire.

S'agissant de l'annualisation de la durée de service des fonctionnaires à temps non complet, la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale avait ouvert une faculté d'expérimentation, pour une durée de trois ans, de l'organisation sur l'année du travail à temps non complet, mais cette possibilité ne s'assimilant pas aux dispositions d'annualisation du travail à temps partiel eu suscitant d'importantes difficultés d'ordre juridique et pratique, n'a pas donné lieu à l'adoption de dispositions réglementaires et se trouve donc désormais caduque.

Toutefois, le Gouvernement a confié le 18 février dernier une mission à Monsieur Jacques ROCHE pour réaliser un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail dans la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière). A l'issue de ce travail d'exploration, le Gouvernement déterminera, en étroite concertation avec les associations d'élus et les représentants des fonctionnaires territoriaux, les orientations qui lui paraîtront devoir être retenues sur les diverses questions portant sur l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique.

Question n°16281  
J.O.A.N. du 04/01/99

**Commentaires** - Le JO renferme de très nombreuses questions écrites sur l'annualisation du temps de travail des ATSEM, agents qui, parmi les fonctionnaires locaux, sont sans doute les plus concernés, tant du fait de leur rythme de travail lié à l'année scolaire, que du fait de leur nombre.

*Un point pourtant surprenant dans cette réponse, concernant l'affectation pendant les vacances d'un ATSEM dans d'autres locaux que les écoles maternelles «à condition qu'ils accueillent des enfants».*

*Cette interprétation de statut et des missions des ATSEM est, bien sûr, tout à fait contestable, et ne correspond pas, comme le prouve un rapide examen de quelques «règlements des ATSEM» à la pratique usuelle en matière d'organisation du travail de ces personnels.*

FO

### Attribution des logements de fonctions des instituteurs

Monsieur Dominique Paillé demande à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie de bien vouloir lui préciser le régime applicable pour l'attribution des logements de fonctions des instituteurs, et en particulier, il souhaite savoir si les communes doivent attribuer prioritairement un logement de fonctions à un Directeur d'école plutôt qu'à un instituteur.

**Réponse** - Les lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889 ont posé le principe selon lequel les communes doivent fournir un logement convenable aux instituteurs attachés aux écoles ou, à défaut, leur verser une indemnité représentative en tenant lieu. La nouvelle réglementation (décret n° 83-367 du 2 mai 1983) a défini les différentes catégories d'instituteurs bénéficiaires du droit au logement ou à l'indemnité ainsi que les conditions d'octroi de cette indemnité mais n'en a pas modifié le principe. Le décret n° 84-465 du 15 juin 1984 et l'arrêté interministériel du même jour ont pour objet d'actualiser les normes minimales d'habitabilité d'un logement convenable en les rendant conformes au code de la construction et de l'habitation. Aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe de critères de répartition des logements de fonction, ni ne prévoit de priorités pour l'attribution des logements situés dans un groupe scolaire ou à proximité du groupe scolaire.

Le Maire est donc seul chargé dans sa commune de procéder à l'attribution et à la répartition des locaux affectés aux logements des instituteurs ou des directeurs (cf. arrêts du Conseil d'État du 12 mai 1972 : Monsieur MALECAMP et du 21 mars 1983 : Monsieur RENOUE).

En conséquence, et dans la mesure où cette décision ne serait pas entachée d'un détournement de pouvoir, la Municipalité a le droit de reprendre un logement de fonction situé dans l'enceinte ou en dehors des locaux scolaires et de proposer un autre logement à un instituteur ou à un directeur d'école.

Question n°18610  
J.O.A.N. du 28/12/98

**Commentaires** - *En d'autres termes, c'est au Maire seul qui appartient le droit de fixer les priorités qu'il entend retenir pour l'attribution des logements de fonction dans les écoles de sa commune, au profit des instituteurs et directeurs d'écoles (à condition qu'ils ne soient pas professeurs des écoles qui ne bénéficient pas du droit au logement de fonction).*

*On s'étonnera simplement sur le contenu du dernier paragraphe de la réponse : il fournit tout d'abord des indications sur une question qui n'a pas été posée (la commune peut-elle reprendre un logement de fonction à un instituteur ?). Il apporte ensuite une restriction (en faisant référence à un éventuel détournement de pouvoir du Maire - et non de la Municipalité -) qui, relevant du droit commun, n'a rien de spécifique à la décision en cause, mais laisse planer une suspicion sur les motivations et la compétence de son auteur. Heureusement que le contrôle de la légalité veille !*

FO

### Le Contrat Éducatif Local et enseignement religieux

Monsieur Dominique Baudis interroge Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie sur la circulaire interministérielle instaurant le «Contrat Éducatif Local» pour les enfants scolarisés à l'école maternelle, élémentaire et au collège : Elle précise que le Contrat Éducatif Local a pour but de «fixer l'organisation des activités périscolaires et à indiquer le cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent».

Or, il semblerait, en l'état actuel de ce texte, que le «temps périscolaire» ne comprenne pas de place pour l'enseignement à caractère religieux, quelles que soient les religions, le mercredi après-midi étant inclus dans ce temps «périscolaire». Il est à noter que la loi de 1882 incluait dans le temps scolaire la place de l'enseignement spirituel. On est donc en droit de penser, si on se réfère à ce texte, qu'il ne puisse s'inscrire que dans le temps «extra-scolaire». En effet, le temps «extra-scolaire» ne concerne que les soirées, le mercredi matin (certains établissements ont classe dans la matinée du mercredi), les fins de semaine et les vacances. Cela rend donc impossible en pratique l'enseignement religieux. Dans la mesure où les lois laïques de la République ont toujours reconnu cette place, il lui demande des précisions en ce qui concerne la possibilité d'organiser cette éducation dans le temps périscolaire ou dans le temps scolaire.

**Réponse** - La loi du 28 mars 1882 dispose dans son article 2 que les écoles primaires vaqueront un jour par semaine en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent une instruction religieuse à leurs enfants. Il découle du décret n° 60-391 du 22 avril 1960 relatif à l'enseignement religieux et aux aumôneries dans l'enseignement public que dans les écoles primaires ne comportant pas d'internat et donc pas d'aumônerie, l'instruction



religieuse est donnée le jour laissé vacant, ou, en cas d'empêchement, un autre jour, à l'extérieur des locaux scolaires et en dehors des heures de classe.

Dans les établissements du second degré dotés d'une aumônerie, l'instruction religieuse est donnée par les aumôniers aux heures laissées libres par l'horaire des cours, suivant un emploi du temps dressé par le chef de l'établissement. Dans les établissements comportant une aumônerie, l'horaire de l'enseignement religieux est par ailleurs fixé après concertation préalable entre le chef d'établissement et le responsable de l'aumônerie en fonction des contraintes multiples au nombre desquelles peuvent figurer les activités périscolaires. Les Contrats Éducatifs Locaux, tels que définis par la circulaire n° 98-144 du 9 juillet 1998, n'ont pas pour but d'instituer un nouveau cadre juridique dans lequel s'inscrirait l'organisation des activités périscolaires mais de préciser le cadre juridique existant dans lequel elle s'insère. La mise en place de Contrats Éducatifs Locaux ne remet donc en aucune façon en question le dispositif réglementaire relatif à l'enseignement religieux dans l'enseignement public rappelé ci-dessus. Les activités proposées aux enfants et aux jeunes durant le temps périscolaire par le biais des Contrats Éducatifs Locaux n'ont au demeurant aucun caractère obligatoire.

Question n°21150  
J.O.A.N. du 28/12/98

**Commentaires** - *Dès que l'on aborde le thème des rythmes (scolaires et périscolaires), il est toujours une âme bien pensante pour poser la question de l'instruction religieuse.*

*Le Contrat Éducatif Local n'aura donc pas échappé à la règle.*

*Il est toujours aussi singulier de voir que c'est une loi du 19ème siècle, prise avant la séparation de l'église catholique et de l'État, qui continue à régler dans l'école du 21ème siècle la question de l'instruction religieuse, toutes confessions confondues.*

FO

### Admission en classe maternelle à 2 ans

Monsieur Jacques Kossowski souhaite attirer l'attention de Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie sur les conditions d'application du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990. Ce dernier prévoit que les enfants ayant «atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis à l'école dans la limite des places disponibles».

Dans la grande majorité des cas, les Inspections d'Académie, en accord avec leur Ministère de tutelle, ne tiennent pas compte de ce décret dans la carte scolaire, sauf pour «les écoles situées dans un environnement social défavorisé et particulièrement en Zone d'Éducation Prioritaire».

De nombreux enfants ayant deux ans dans l'année ne sont donc pas dénombrés dans les effectifs pour les ouvertures ou fermetures de classes. Cela signifie qu'ils doivent rester sur des listes d'attente. Il ne semble donc pas normal que des enfants du même âge subissent des régimes différenciés en fonction de la situation sociale qui prévaut dans la commune où ils résident.

Dans un souci de respecter le principe républicain d'égalité d'accès au système d'éducation, il semble normal que ce décret s'applique à l'ensemble des enfants. S'il n'était techniquement pas envisageable de prendre une telle mesure cette année, il conviendrait, au moins dans un premier temps, de permettre dès maintenant à ceux qui sont nés le premier trimestre (janvier, février, mars) suivant l'année civile de leur deux ans d'être pris en compte dans le calcul de la carte scolaire, et ceci pour toutes les circonscriptions. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui communiquer les mesures que compte prendre le Gouvernement pour remédier à cette inégalité.

**Réponse** - L'école maternelle n'étant pas obligatoire, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 fixe comme objectif que tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle. La scolarisation à trois ans est aujourd'hui très largement réalisée. Conformément aux dispositions du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990, l'accueil des enfants de deux ans constitue une priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, en zone urbaine comme en zone rurale. En dehors de ces zones, les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans le jour de la rentrée scolaire peuvent être accueillis en école maternelle dans la limite des places disponibles, le nombre maximum d'élèves par classe étant fixé par l'Inspecteur d'Académie.

C'est précisément la scolarisation précoce dans les secteurs ruraux et les secteurs urbains difficiles qui constitue l'un des éléments prioritaires de l'action actuellement menée. Madame la Ministre a d'ores et déjà demandé aux Inspecteurs d'Académie, Directeurs des Services Départementaux de l'Éducation Nationale, de favoriser la scolarisation maternelle dans ces zones en prenant en compte, dans l'inventaire de la demande scolaire, les inscriptions des enfants de moins de trois ans, pour la préparation de la rentrée scolaire. Par ailleurs, à l'initiative de la Ministre Déléguée à l'Enseignement Scolaire, il a été créé un groupe national permanent des écoles maternelles, composé de dix personnes compétentes dans le domaine de l'école maternelle, et installé depuis la rentrée de 1998. Ce groupe doit s'engager dans une réflexion approfondie sur la spécificité et les évolutions de l'école maternelle et, en particulier, sur les modalités de la scolarisation des enfants de deux, trois ans.

**Commentaires** - Chacun sait que le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans est extrêmement variable d'un département à l'autre, d'une ville à l'autre, d'une école à l'autre.

*Quand il s'agit pour l'Inspecteur d'Académie de «rendre des postes», le caractère facultatif de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, hors ZEP, constitue un argument de poids pour une fermeture (ou une non ouverture) et ce, sans que, de toute évidence, l'intérêt de l'enfant soit au centre des préoccupations de la carte scolaire. On ne peut, toutefois, dire qu'il en est totalement absent, et les comités locaux d'éducation (là où ils fonctionnent) permettaient d'engager un dialogue parents-élus-écoles-administration de l'Éducation Nationale.*

*Sur ce point, parmi d'autres, l'ambiguïté de la règle de «sous réserve de place disponible» pour la scolarisation des enfants de deux ans hors ZEP constitue bien sûr une marge de souplesse pour l'administration de l'Éducation Nationale dans la gestion des postes d'enseignants, mais paraît inique à nombre de parents et de surcroît est difficile à gérer, humainement par les services d'inscriptions scolaires.*

*Enfin, il est évident qu'une partie des élèves de 2 à 3 ans, lorsqu'ils sont refusés par l'enseignement public, sont scolarisés dans le privé, quelquefois en attendant les 3 ans révolus, leur donnant droit à l'admission dans le public. Cohérence et intérêt de l'enfant ? A voir !*

*Enfin, nous profitons de cette question pour rappeler à Madame le Ministre que les Directeurs de l'Éducation, gestionnaires, sous l'autorité du Maire, des bâtiments, matériels, mobiliers, personnels municipaux (ATSEM, agents de service, concierges...), des inscriptions scolaires, doivent être considérés comme des «personnes compétentes» dans le domaine de l'école maternelle et sont donc tout à fait qualifiés, si elle le désire, pour siéger dans ce groupe national de réflexion.*

FO

## **DES PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION DANS LES SERVICES MUNICIPAUX : QUI SONT-ILS ?**

Dans une étude sur les services municipaux de l'Enseignement datant de 1991<sup>(1)</sup>, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) mettait en valeur deux points principaux :

1. «Le Directeur du service Enseignement est un chef d'entreprise. Il gère le budget..., un patrimoine..., un personnel (souvent) les plus importants de la commune»<sup>(2)</sup>. Il est également «incon-testablement celui qui entretient des relations avec le plus grand nombre d'interlocuteurs différents... avec des publics particulièrement sensibles»<sup>(3)</sup>. Il travaille dans un domaine «sans doute le plus vaste et le plus complexe de toute l'administration communale»<sup>(4)</sup>.
2. Un mouvement de structuration et/ou de restructuration des services scolaires était alors très nettement perceptible, avec le passage sous l'impulsion des élus «dans beaucoup de communes, de la gestion souvent sommaire des bâtiments et fournitures scolaires, du centre aéré, de la cantine, à des interventions, des objectifs, des projets, des contrats de politique cohérente en direction de l'enfance et de la jeunesse»<sup>(5)</sup>.

Cette étude a été complétée en 1995, toujours pour le compte du CNFPT, par un état des lieux des services Éducation<sup>(6)</sup> qui confirme l'étendue et la diversité des missions des services Éducation d'une part, et évalue à 75 % (sur un échantillon de 261 villes de plus de 10 000 habitants) le nombre de villes ayant formalisé et contractualisé tout ou partie de leurs objectifs, d'autre part. Cette étude montre, en outre, l'étendue et la diversité des missions exercées par les services Scolaires des villes, décelant une différenciation du mouvement de structuration de ces services autour du seuil démographique de 80 000 habitants.

A travers la constitution et le développement du réseau de l'Association Nationale des Directeurs de l'Éducation des Villes de France (ANDEV), on peut observer ainsi très nettement un mouvement général sur les dix dernières années (de 1989 à 1999) dans le domaine de l'action éducative locale. Cette évolution se traduit par l'émergence et le développement parallèle de trois tendances :

**La conceptualisation, la valorisation et la contractualisation des politiques éducatives locales.**

**La structuration et le développement de directions et services Éducation, Enseignement et Affaires Scolaires.**

**La constitution d'un véritable métier de Directeur et Chef du Service Municipal de l'Éducation**, à l'intersection de l'action publique locale et de celle de l'État, ce nouveau métier de l'Éducation nécessitant formation, qualification, expérience spécifiques.

Dix ans après l'amorce de ce mouvement, nous avons essayé de dresser le «portrait type» d'un Directeur de l'Éducation et de déterminer en quoi, malgré l'absence d'une filière éducative territoriale, la structuration de ce métier traduit l'évolution des politiques et des structures éducatives municipales.

## **1. La méthodologie utilisée**

A la fin de l'année 1998, le réseau des Directeurs et Chefs de Services Municipaux de l'Éducation, regroupés autour de l'ANDEV, comportait 272 cadres A répartis de façon presque uniforme dans les villes de plus de 80 000 habitants (34 %), dans les villes de 40 à 80 000 habitants (35 %) et dans les villes de moins de 40 000 habitants (31 %), cette dernière tranche étant également répartie par moitié entre les cadres issus de villes de moins de 20 000 habitants et ceux de plus de 20 000 habitants.

Cet échantillon de cadres A, Responsables de services Scolaires dans des villes de plus de 10 000 habitants constitue la base de notre observation. Il est tout à fait comparable à celui qui a été retenu par le Cabinet Trajectoires dans son étude de 1995<sup>(7)</sup>.

Les principales données, déjà disponibles et mises à jour en décembre 1998 dans le fichier de l'ANDEV, ont été complétées par une enquête légère portant principalement sur l'expérience professionnelle et le niveau de formation initiale des responsables de services.

## **2. Les objectifs**

Notre objectif a été non seulement de dresser le profil du Directeur de l'Éducation, mais également de déterminer l'influence éventuelle de la taille de la commune employeur sur les caractéristiques (âge, sexe, qualification, expérience, ancienneté) de l'encadrement.

Enfin, nous avons cherché à valider, à travers ce portrait, la tendance à la structuration des Services Éducation dans des villes petites et moyennes, comme semble en attester la présence, dans les revues professionnelles d'un grand nombre d'annonces de recrutement de cadres de Services Scolaires ainsi que l'arrivée massive dans l'ANDEV de cadres employés dans ces collectivités.

## **3. La répartition géographique**

**La structuration d'un service Scolaire ou de l'Éducation, sous la responsabilité d'un cadre municipal, s'est généralisée dans les villes de plus de 20 000 habitants** et ce mouvement s'étend progressivement aux villes de 10 à 20 000 habitants, des villes de moins de 10 000 habitants ayant déjà identifié de tels structure et niveau de responsabilité dans leur organigramme.

Ce mouvement se traduit par une importance croissante dans notre échantillon des cadres de villes de moins de 40 000 habitants (34 %) par rapport à ceux des villes de 40 à 80 000 habitants (35 %) et par rapport à ceux des villes de plus de 80 000 habitants (31 %), ces derniers constituant en 1991 la quasi-totalité des membres fondateurs de l'ANDEV.

Ce mouvement, perceptible dans les offres d'emplois (publiées par «La Gazette des Communes»), occasionne une croissance forte de la demande de formation des cadres de villes moyennes, et leur présence active dans les réseaux régionaux mis en place depuis 1998 dans l'ANDEV en atteste.

Enfin, un quart des cadres concernés exercent dans la région parisienne, les trois autres quarts étant employés dans des communes de province.

## **4. La répartition par sexe**

**Globalement, le Directeur ou le Chef du Service Éducation est plutôt une femme (60 % de femmes pour 40 % d'hommes).** Toutefois, la profession est plus nettement féminisée dans les villes de moins de 40 000 habitants (70 % de femmes, 30 % d'hommes). Si les hommes sont à peine moins nombreux (49 %) que les femmes (51 %) dans les villes de 40 à 80 000 habitants, ces dernières sont de nouveau plus nombreuses dans les grandes villes (avec un pourcentage de 60 % égal à la moyenne générale).

On note, enfin, que les villes de la région parisienne font davantage appel aux femmes pour encadrer leurs services Scolaires (70 % de femmes pour 30 % d'hommes) que les villes de province (les villes de 40 à 80 000 habitants étant sur-représentées dans la région parisienne).

## **5. La moyenne d'âge**

**La moyenne d'âge générale est de 43 ans 1/2** et ce, quelle que soit la taille de la commune, la seule tranche d'âge de 40 à 50 ans représentant 48 % de l'effectif total.

La moyenne d'âge dans la région parisienne est légèrement inférieure (40 ans), le nombre de cadre en fin de carrière (plus de 50 ans) étant nettement plus fort en province (20 %) qu'en région parisienne (10 %).

On s'aperçoit, enfin, sur la pyramide des âges ci-après que la prédominance des femmes s'établit plus fortement sur les tranches d'âges de 35 à 40 ans, leur nombre s'établissant à pratiquement le double de celui des hommes (cette tendance étant également perceptible jusqu'à 45 ans).

## **6. La formation initiale**

**En moyenne 65 % des cadres ont au moins un niveau Bac+3 (niveau requis pour le concours d'Attaché Territorial) 20 % ayant même le niveau Bac+5.**

Les 35 % restant ont un niveau compris entre Bac et Bac+2 au moment de leur entrée dans le fonction publique territoriale et ont donc suivi un processus qualifiant, qui leur a permis d'accéder à la catégorie A.

Ce haut niveau de qualification est d'autant plus sensible que le cadre exerce dans une commune de taille démographique importante et donc que le service ou la direction «pèse lourd».

Ainsi, dans les communes de plus de 80 000 habitants, près de trois responsables sur quatre ont au moins une licence et un sur quatre est titulaire d'un doctorat de 3ème cycle.

La proportion de titulaires d'au moins un bac+3 est de 70 % pour les villes de 40 à 80 000 habitants, 60 % pour les villes de 20 à 40 000 habitants. Ce n'est qu'en dessous de 20 000 habitants que cette proportion passe à 40 %.

On s'aperçoit ainsi, en particulier en comparant avec les résultats de l'enquête de 1991, que **le niveau de qualification initiale a fortement augmenté**, la proportion relevée à l'époque n'était, pour l'ensemble des communes étudiées, que 40 % des cadres titulaires d'une licence et plus, avec 10 % de titulaires d'un 3ème cycle<sup>(9)</sup>.

## **7. La situation statutaire**

La situation statutaire est sans équivoque : **90 % des cadres A des services Éducation sont des agents titulaires** de la fonction publique territoriale. Compte tenu de la moyenne d'âge, il n'est pas étonnant de constater que moins de 1 % sont stagiaires. 6 % sont auxiliaires et contractuels et 3 % seulement sont des fonctionnaires de l'État en détachement, **ce qui tord le cou à cette légende selon laquelle les chefs des services Scolaires seraient majoritairement issus du corps enseignant** (ce que l'on ne peut, par contre, pas affirmer pour les Élus, Adjointes à l'Enseignement).

## **8. Qualification et grade**

**85 % des Chefs de Services et Directeurs de l'Éducation appartiennent au cadre d'emploi des Attachés Territoriaux**, soit avec le grade d'Attaché (pour 55 %), soit avec le grade de Directeur (pour 30 %). Les 15 % restant se répartissent entre des grades très divers, quelques Rédacteurs (dans les communes de moins de 40 000 habitants), très peu d'Administrateurs et de titulaires de la filière technique.

La proportion de titulaires du grade d'Attaché passe de 80 % pour les villes de moins de 40 000 habitants à 55 % pour les villes de 40 à 80 000 habitants et à 45 % pour les plus grandes villes.

Les titulaires du grade de Directeur ne sont en poste qu'à partir de 40 000 habitants (35 %), et sont plus de 50 % au-delà de 80 000 habitants.

## **9. Ancienneté**

L'ancienneté moyenne des cadres dans leur fonction est d'une dizaine d'années.

Toutefois, leur ancienneté dans le service est de moins de huit ans, **ce qui confirme que la responsabilité d'un service Éducation n'est que très rarement confiée comme premier poste à un cadre débutant**.

L'ancienneté moyenne dans le service renvoie à une situation contrastée :

**En effet, près de la moitié des directeurs et chefs de service (47 %) ont moins de cinq ans d'ancienneté, 24 % ayant même moins de deux ans d'ancienneté.**

Ce constat est plus sensible dans les villes de plus de 80 000 habitants (où 52 % ont moins de cinq ans d'ancienneté et 32 % moins de deux ans d'ancienneté), ainsi que dans les communes de moins de 20 000 habitants (avec 50 % de moins de cinq ans d'ancienneté et 30 % de moins de deux ans d'ancienneté).

On peut ainsi dire que **si la majorité des cadres a été recrutée au début des années 90**, au moment de la structuration des services Éducation, **un renouvellement s'opère dans les grandes villes depuis deux ans (par un «turn over») et dans les petites villes** (par l'arrivée du mouvement de structuration dans la tranche démographique de 10 à 20 000 habitants).

## **10. La dénomination et les missions des services**

**L'appellation de «Direction» est essentiellement l'apanage des villes de plus de 40 000 habitants** (alors qu'on les trouvait essentiellement au-delà de 80 000 habitants en 1995)<sup>(10)</sup>, **l'appellation «Service» étant quasi générale dans les villes de moins de 40 000 habitants.**

Le terme «Scolaire», le plus utilisé en 1995 (42 %) est devenu le moins utilisé en 1999 (24 %), alors que **la terminologie «Éducation», la moins utilisée en 1995 (21 %), est aujourd'hui la plus utilisée (40 %)**. L'appellation «Enseignement», quant à elle, reste relativement stable.

L'appellation «Éducation» est proportionnellement plus utilisée dans les villes de 40 à 80 000 habitants ainsi que la dénomination «Scolaire» dans les villes de moins de 40 000 habitants.

Enfin, le secteur Éducation est de plus en plus souvent associé à l'Enfance (ou la Petite Enfance) et à la Jeunesse, particulièrement dans les communes de 40 à 80 000 habitants, avec une prédominance de cette dernière appellation.

Cela semble être d'ailleurs une évolution, qui se confirme récemment, en particulier dans les grandes villes où **ces deux domaines de l'action municipale (Éducation/Jeunesse) sont de plus en plus associées dans une recherche d'action cohérente et globale**, selon la même logique que celle que l'État met en place dans les C.E.L.

## **11. Un mouvement de fond**

Il apparaît ainsi très clairement que **le mouvement de structuration des services municipaux de l'Éducation, des Affaires Scolaires et de l'Enseignement, amorcé en 1990/1991 dans les plus grandes villes, s'est élargi aux communes moyennes** (voire aux regroupements intercommunaux, SIVU, à vocation éducative).

Ce mouvement s'est accompagné d'une très nette professionnalisation des cadres, Directeurs et Chefs de Services :

La plupart d'entre eux sont nommés dans ces services pour mettre en place une organisation, rendre lisible une politique, formaliser et atteindre des objectifs, dans le domaine de l'action éducative locale.

Cette démarche s'accompagne, le plus souvent, de la mise en oeuvre d'un ou de plusieurs processus de contractualisation simultanés ou successifs.

Un «turn-over» semble s'être amorcé dans les plus grandes villes depuis deux à trois ans, mouvement correspondant souvent à une évolution vers une action davantage «gestionnaire».

Ce mouvement, combiné à la généralisation de la mise en place de services Scolaires dans les communes de moindre importance, permet d'assurer un «renouvellement» de la profession mais provoque aussi un grand appel en matière de formation et d'information, appel accru d'ailleurs par la complexification sans cesse croissante du cadre juridique, technique et relationnel de l'action éducative locale.

Enfin, ce qui n'apparaît pas dans cette étude, mais qui caractérise l'évolution récente de la «**filière éducative territoriale**», c'est **l'évolution des métiers existant dans ce domaine et l'émergence de besoins et de métiers nouveaux, particulièrement au plan de l'encadrement intermédiaire**, c'est-à-dire dans des emplois de catégorie B.

---

1) - (2) - (3) - (4) et (5) Étude sur le métier des responsables du service municipal de l'enseignement réalisée par P. DEMAREZ - Ligue de l'Enseignement - pour le CNFPT - 1991.

(6) et (7) État des lieux des services Éducation - Affaires Scolaires des villes de plus de 20 000 habitants - Cabinet Trajectoires - pour le CNFPT - 06/1995.

(9) Étude sur le métier de responsable du service municipal de l'Éducation - 1991.

(10) État des lieux des services Éducation - 1995 - Susmentionné.