



La communale

n° 31 / La lettre d'Information de l'Association Nationale des Directeurs de l'Education des Villes / mars 2003

www.andev.com.fr

Sommaire

Communication éducative : P.1 à P. 3

Questions écrites : P.4 à P. 8

Quel statut pour l'école ? : P.9 à P. 32

L'éditorial



Francis Oudot
Président de l'A.N.D.E.V.

Rédaction :

ANDEV 3, boulevard Désaubeau
- 51100 Reims -

Directeur de la publication :
Francis Oudot

Comité de rédaction

Alain Bocquet, Chatal Blandel, Patrice David, Michel Bayet, Jean-Michel Grenier, Corinne Masson, Francis Oudot, Claudine Paillard, Marie-Christine Portet Salomon, Guy Jouannin et Philippe Séferain.

Secrétariat de rédaction

Sandrine Michel

Composition

Sarah Flix

Collaboration

Agence de Presse Education Formation

Imprimeur :

Atelier de Reprographie de la ville de Reims

Editeur :

ANDEV -Hotel de Ville - 51096 Reims cedex
Tel : 03 26 77 76 24
Fax : 03 26 77 76 52
E.mail : francis.oudot@mairie-reims.fr

Tirage :

1000 exemplaires

Date de parution :
Mars 2003

Votre revue "La Communale" change : Ce numéro 31 est une première étape, mais elle ne prendra sa forme définitive que lors du prochain numéro. En attendant vous pouvez en télécharger une version "couleur" sur notre site internet www.andev.com.fr dans la rubrique "La Communale".

A propos du site internet, son audience ne cesse de s'élargir avec chaque mois près de 8 000 visiteurs, 16 000 pages lues, 1 700 documents téléchargés, et 11 minutes de temps moyen de connexion. Ces visites sont issues bien sur de toute la France, mais aussi de Belgique, de Suisse, du Canada et du Japon... Cette audience retrace la richesse du travail d'échange, d'analyse, de diffusion d'informations et d'expériences réalisées au sein de notre association, au plan national comme dans les réseaux régionaux, et nous incite à poursuivre notre effort.

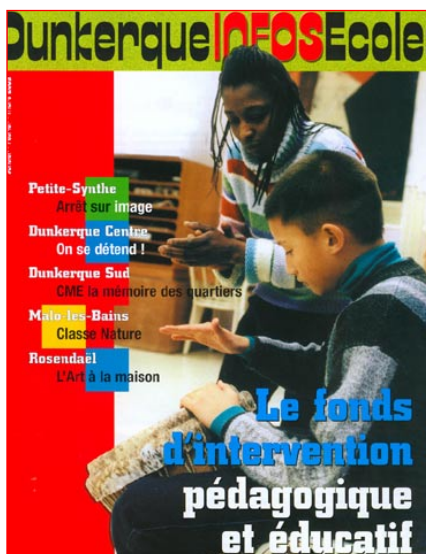
Pourtant, nous arrivons aux limites de ce que peut faire une association qui ne possède pas de structure permanente. Les appels de soutien que nous avons fait auprès des grandes institutions nationales pour nous aider à franchir ce "saut de structuration" sont restés jusqu'ici sans réponse... Mais nous conservons le soutien de nos partenaires privés et du ministère à la ville qui nous permet de poursuivre notre action pour vous et avec vous. Qu'ils en soient une nouvelle fois remerciés.

Francis Oudot

Communication éducative

En vue de mieux informer la communauté éducative, certaines villes ont mis en place une lettre ou un bulletin municipal d'information en direction des écoles. Ce support constitue un outil précieux pour améliorer, soutenir, compléter une communication souvent complexe, voire quelquefois tendue entre enseignants et élus en particulier dans les conseils d'écoles. Il permet d'explicitier la politique municipale, de décrire le projet éducatif local, de valoriser les projets et les actions mis en place dans et autour

Le bulletin trimestriel "Dunkerque infos écoles" en est une illustration de grande qualité : Rédigé par la direction de la ville de Dunkerque, il est édité dans les 51 écoles élémentaires et maternelles de la ville



"Dunkerque Infos Ecoles"

Dans le numéro 38 du premier trimestre 2003, l'Adjoint à l'éducation aux sports et à la petite enfance présente plus particulièrement le "fonds d'intervention pédagogique des écoles élémentaires et maternelles de la ville, étendue après la signature du CEL à tous les temps de l'enfant.

L'objectif est de soutenir les projets éducatifs sur le territoire en recherchant

la cohérence des actions, la mutualisation des moyens, l'ouverture de l'école sur le quartier. Les projets sont étudiés par un groupe technique multi partenarial et la commission FIPE se réunit, dans chaque quartier, deux fois par an qui porte une attention particulière à la conformité des projets aux axes définis dans le CEL.

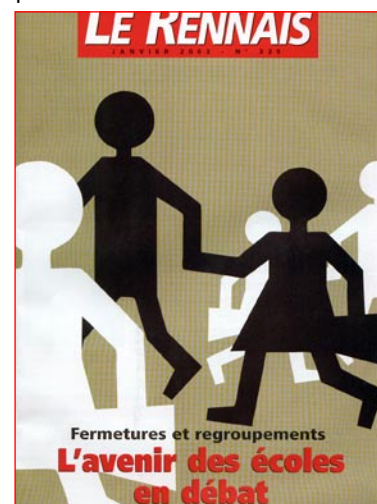
Contacts : Anne-Sophie MAZE,
directrice de l'éducation ou Nathalie
DERNET chargée de la rédaction.
ndernet@ville-dunkerque.fr

Co urageuse communication de la ville de Rennes qui annonce dans son bulletin d'informations municipal, et sur son site Internet, la fermeture potentielle de sept groupes scolaires, pour cause de baisse démographique (-22% sur les 10 dernières années, soit 3 545 élèves en moins et -12% d'enseignants, soit 74 postes d'enseignants supprimés).

Frédéric Bourcier, adjoint délégué à l'Education et à l'Enfance de la ville de Rennes préside "une mission sur le devenir des groupes scolaires" qui a rendu son rapport le 27 novembre 2002 et l'a présenté à la population le 2 décembre, lors d'un conseil municipal, et qui comporte des propositions de fermetures dont certaines pourraient être appliquées dès la rentrée prochaine.

Il précise que le patrimoine scolaire

rennais n'est plus entièrement dévolu aux activités scolaires : "Sur 1200 salles de 50m2 et plus, 550 servent de salle de cours à l'enseignant, 450 ont un usage pédagogique annexe, 70 salles sont vides ou considérées comme non indispensables et 130 sont attribuées à des organismes extérieurs ayant des activités non scolaires, mais jugées compatibles avec l'enseignement, ce qui représente 17% des locaux scolaires".



"Le Rennais"

Frédéric Bourcier explique ce choix par une stratégie de rationalisation budgétaire, en rappelant que 7,2% du budget d'investissement de la Ville sont consacrés à des travaux de maintenance d'entretien et de modernisation, en 2001. Quant au fonctionnement, il représente 21,5% du budget, sachant qu'un groupe scolaire - avec gymnase - coûte 393 000 euros par an".

Communication éducative (suite)

Les élus rennais ont choisi d'aborder ce dossier cette année également parce que les projets d'école sont en phase d'élaboration pour les trois prochaines années et que le projet éducatif local va être redéfini avec la signature du CEL (Contrat Éducatif Local) au premier semestre 2003.

Monsieur Bourcier explique que le devenir des groupes scolaires est un sujet très sensible, car "il faut assumer le décalage entre l'intérêt général et la somme des intérêts des particuliers". Il précise que la question de l'utilisation des locaux des groupes scolaires qui seront fermés sera évoquée une fois la nouvelle photographie du réseau scolaire de Rennes décidée.

La ville de Rennes compte 87 écoles publiques. Les écoles maternelles ont entre 3 et 8 classes, les élémentaires entre 3 et 14. Pour un groupe scolaire (maternelle plus élémentaire), la moyenne se situe à 5 classes maternelles et huit élémentaires. Dans les dix dernières années, deux écoles ont fermé en juin 1994 et 2002 et une partie d'une autre école a été désaffectée (11 salles de classe). Pendant cette période, 3 groupes scolaires ont été ouverts en 1995, 1996 et en 2002.

(Selon une dépêche AEF)

Dossier à télécharger sur : www.ville-rennes.fr/rennaispdf/m339/m339p18-21.pdf

Salons la parution du numéro 1 de "Tous en CEL" en Novembre dernier : Une lettre du contrat éducatif local destinée aux parents,

réalisée et éditée par la Mairie de Tourcoing et distribuée par les écoles, par les structures partenaires "parce que le contrat éducatif local c'est l'affaire de



tous".

"Tous en CEL"

Quatre pages pour créer un lien avec les parents que Nathalie Wilmetz, conseillère municipale de Tourcoing déléguée au CEL souhaite qu'ils "deviennent des véritables acteurs, qu'ils soient force de proposition et s'impliquent comme partenaires à part entière".

Présentation d'actions, paroles d'acteurs, explications des intentions, autant d'information qui visent à permettre aux parents d'entrer dans le monde du CEL de Tourcoing dont la devise constitue à elle seule un programme et une invitation à l'engagement: "Il faut tout une ville pour élever un enfant".

Mairie de Tourcoing
Service Education
03 26 69 99 00

Le conseil Régional Ile de France a édité, courant 2002 un excellent guide d'orientation pour la restauration collective à l'usage des élus, gestionnaires et intervenants de la communauté scolaire concernés par la sécurité alimentaire.



"Guide d'orientation pour la restauration collective"

"Ce guide est constitué d'un ensemble de fiches regroupées par thème selon sept chapitres couvrant l'ensemble des problématiques en rapport avec la restauration scolaire". Il comporte également un CD-Rom présentant la méthode HACCP, un glossaire, des liens, une base réglementaire".

Conseil Régional Ile-de-France
Guide sécurité alimentaire
35, Boulevard des Invalides 75007 Paris

Francis Oudot

Questions écrites

Du bon usage des questions écrites : En appui de ses protestations à l'encontre des déclarations du Ministre Darcos sur la scolarisation des enfants de moins de trois ans, le SNUipp cite une question écrite posée le 27 Novembre 2001 par Jean-Pierre Raffarin, alors Sénateur de la Vienne, par laquelle il interrogeait le gouvernement d'alors sur les mesures qu'il entendait prendre pour "promouvoir l'accueil des tout jeunes enfants", à l'école maternelle, particulièrement en

Harmonisation des horaires scolaires

Monsieur Serge MATHIEU appelle l'attention de Monsieur le Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche sur l'intérêt et l'importance qui s'attachent à régulariser et harmoniser les horaires scolaires. Actuellement, 70 % des écoles pratiquent la semaine dite « traditionnelle » de cinq jours avec une scolarisation les lundi, mardi, jeudi, vendredi et samedi matin.

La principale innovation a été la mise en œuvre de la semaine dite « de quatre jours » permettant aux élèves et à leurs parents de disposer des journées du mercredi et du samedi, avec une diminution de 12 journées de vacances traditionnelles, considérées comme trop longues par les parents et les éducateurs. Cette deuxième formule concerne 25,8 % des écoles (Le Monde, 15 mars 2002). Les autres formules d'aménagement sont très minoritaires (environ 10 % des écoles).

Il lui demande, comme il l'avait fait auprès de son prédécesseur, sans réponse précise, s'il ne lui semble pas opportun de mettre bon ordre à cette situation particulièrement incohérente puisqu'elle frappe les communes, voire les départements limitrophes, qui pratiquent des horaires différents au gré des décisions contradictoires qui y sont prises. Il exprime le souhait que son

action ministérielle contribue à ce que l'école de la République retrouve son unité et sa cohérence.

- Réponse -

Conformément à l'article L. 521-1 du code de l'éducation : « L'année scolaire comporte au moins trente-six semaines réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacances de classes. Un calendrier scolaire national est arrêté par le Ministre de l'Éducation Nationale pour une période de trois années.

Il peut être adapté, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte des situations locales. » Le décret n° 90-236 du 14 mars 1990 précise ces conditions.

En outre, le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990, modifié par le décret n° 91-383 du 22 avril 1991, permet d'aménager le temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires en dérogeant à la réglementation nationale en matière d'aménagement de la semaine et de l'année scolaire. Il n'est pas actuellement envisagé de modifier ces textes. Diverses études ont été réalisées et aucune n'apporte d'élément décisif en faveur d'une organisation particulière du temps de l'enfant.

Toutes soulignent l'importance d'un bon équilibre des journées avec alternance et variété des activités et prise en considération des périodes de

meilleure vigilance pour la mise en place des tâches scolaires plus exigeantes. Une réflexion sur l'aménagement du temps scolaire peut être menée au sein des équipes pédagogiques et dans un dialogue avec l'ensemble des partenaires concernés. Toutefois, il apparaît qu'il n'existe pas de modèle généralisable d'organisation de la semaine et de l'année scolaire et le ministre n'entend pas imposer une formule unique d'aménagement du temps.

- Question -

n° 2833 - JO du Sénat du 21/11/2002

- Commentaires -

Le débat sur l'aménagement du temps scolaire, tel un serpent de mer, revient de façon cyclique à l'actualité.

La situation semble figée depuis plusieurs années entre le maintien d'un régime des semaines de cinq jours (avec éventuellement un report du samedi sur le mercredi) et des semaines de quatre jours.

Le rapport entre l'organisation du temps des adultes (la vie sociale des familles et le temps de travail des enseignants) et l'organisation du temps des enfants (liée à leur rythme biologique) constitue une réflexion structurante pour la formalisation et la



Questions écrites (suite)

mise en œuvre des projets éducatifs locaux.

Pourtant, l'organisation du débat sur ce thème reste difficile et les sensibilités toujours prêtes à s'exprimer de façon passionnelle.

Après une première expérience difficile, la Ville de Paris pourrait relancer, dans les mois à venir, le débat entre les membres de la communauté éducative sur cette délicate question.

Par ailleurs, quelques communes, y compris des grandes villes fonctionnant depuis plusieurs années sous le régime de la semaine de quatre jours, se posent la question du « retour en arrière » vers la semaine traditionnelle et se heurtent, sur ce point, à des difficultés encore plus grandes...

Les bureaux des temps de la ville, impulsés par le Ministère à la Ville, constituent une entrée intéressante de cette question, qui se réduit trop souvent dans la seule recherche de la frontière temporelle entre l'Éducation Nationale et le reste du Monde.

Encadrement périscolaire des enfants scolarisés

Monsieur Henri DE RICHEMONT appelle l'attention de Monsieur le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire sur les conséquences pour les collectivités locales, et notamment les communes, du décret n° 2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

En effet, la section 3 de ce décret relative à la qualification des personnes encadrant les mineurs dans les centres de vacances et les centres de loisirs, prévoit, dans son article 16, une définition de l'effectif

minimum des personnes exerçant les fonctions d'animation lors de l'accueil des enfants scolarisés aux heures qui précèdent et suivent la classe. Cette nouvelle disposition, si elle était en partie souhaitable dans la mesure où il n'existait, jusqu'à aujourd'hui, aucune norme en la matière, inquiète très fortement les communes qui seront désormais contraintes, lors de l'accueil périscolaire qu'elles assurent le matin et le soir, de disposer d'un animateur pour quatorze mineurs de plus de 6 ans et, en dessous de cet âge, un animateur pour dix enfants.

*Service Municipal d'Accueil
école Primaire - Reims -*



Il apparaît clairement que cette nouvelle mesure va induire une augmentation des coûts de fonctionnement difficilement supportable pour les communes qui ne pourront pas recruter le nombre d'animateurs supplémentaire exigé. Cette nouvelle disposition risque donc de conduire les communes, notamment les petites communes qui ne disposent pas d'un budget important, à fermer l'accueil périscolaire et ce pour une raison budgétaire, comme il vient d'être souligné, mais aussi pour éviter que la responsabilité du Maire soit engagée en cas d'accident qui surviendrait alors que l'effectif d'encadrement n'est pas atteint.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser ce que l'article 16 entend en matière d'accueil périscolaire : s'étend-il aussi aux heures de restauration scolaire durant lesquelles les enfants sont sous la responsabilité de la commune ? Dans ce cas, la solution est encore

plus préoccupante et ce pour deux raisons : la première tient au fait que le recrutement du personnel d'encadrement en matière de restauration scolaire est très difficile à assurer du fait de la plage horaire concernée.

De nombreuses communes ont les plus grandes difficultés à recruter des personnes pour encadrer les enfants dans le réfectoire ou dans la cour de récréation : les postes créés par délibération du conseil municipal ne sont souvent pas pourvus.

De plus, les effectifs des enfants fréquentant la restauration scolaire sont très fluctuants et il est très délicat de prévoir à l'avance le nombre d'enfants qui fréquenteront le restaurant scolaire, il ne peut s'agir que d'une moyenne. Le deuxième problème soulevé par cette nouvelle réglementation concerne le coût qu'un recrutement d'animateurs représenterait en matière de restauration scolaire, qui ne pourrait, en raison de l'encadrement de l'augmentation des tarifs, être répercuté sur des usagers et serait donc directement à la charge de la collectivité.

*Service Municipal d'Accueil
école primaire - Reims -*



L'absence de norme en matière d'encadrement de l'accueil périscolaire était regrettable mais une réglementation excessive et mal adaptée à la réalité des communes est néfaste. C'est

Questions écrites (suite)

pourquoi, il le remercie de bien vouloir lui indiquer, d'une part, s'il entend revenir sur ces dispositions et, d'autre part, si cette réglementation s'applique aux heures de restauration scolaire. Une telle extension des contraintes d'encadrement risquerait de conduire de nombreuses communes à fermer leur restauration scolaire, ce qui serait contraire au but visé par cette nouvelle réglementation. Question transmise à Monsieur le Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche.

*Réfectoire de l'école primaire
Provençaux - Reims -*



- Réponse -

Article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles précise que la protection des mineurs est confiée au représentant de l'État dans le département lorsque les

accueils se déroulent à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs. Les études surveillées au cours desquelles les enfants effectuent un travail scolaire dans le prolongement de la classe, ainsi que le temps de restauration durant la pause méridienne, ne sont pas concernés par ces dispositions, de même que les garderies précédant et suivant la classe et donnant lieu à une

simple surveillance, sans organisation d'activités de loisirs éducatifs.

Pour les activités périscolaires, les quotas d'encadrement fixé par l'article 16 du décret n° 2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs ont été allégés par rapport à ceux applicables aux accueils se déroulant à d'autres périodes. Les qualifications des personnes pouvant animer ou diriger ce type d'accueil seront déterminées par arrêté et seront plus larges que la liste actuelle, prenant en compte des diplômes ou des corps et cadres d'emploi non recensés dans les textes actuels. Par ailleurs, le Gouvernement étudie actuellement les mesures susceptibles d'être prises pour accompagner la mise en œuvre du décret, notamment pour les personnes ayant une expérience de direction de centres de vacances et de loisirs.

- Question -
n° 2573 - JO du Sénat du 02/01/2003

- Commentaires -

question par l'honorable Sénateur est au moins aussi intéressante que la réponse, au motif qu'elle met en valeur les difficultés rencontrées par les

communes pour le recrutement des animateurs des accueils périscolaires, notamment ceux du temps de midi (dont, rappelons-le, la surveillance ne peut être confiée à une société de restauration lorsque la commune a recours à la concession).

S'il est acquis aujourd'hui que la surveillance de ces activités périscolaires ne rentre pas dans le champs des quotas fixés par le décret 2002-883 du 3 mai 2002, elle ne le sera que dès lors

qu'elle ne donne lieu qu'à une simple surveillance.

Or, de plus en plus couramment, notamment sous l'impulsion des contrats éducatifs locaux, les activités périscolaires comportent des activités éducatives et de loisirs, qui sont elles soumises au quota d'encadrement.

Enfin, la question, de savoir si les ATSEM seront habilités à animer des activités éducatives hors temps scolaire, reste en suspens.

Des contacts entre l'ANDEV et la Direction de la Jeunesse au Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche, sont en cours sur ces différents points en liaison avec l'Association des Maires de France.

*Réfectoire de l'école maternelle
Galliéni - Reims -*



Mise à disposition des enseignants

Monsieur Michel DOUBLET demande à Monsieur le Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche de bien vouloir lui indiquer le nombre de personnels enseignants « mis à disposition » et leur lieu d'affectation (associations, ministères, syndicats, mutuelles, etc.).

Questions écrites (suite)

- Réponse -

Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche procède à la mise à disposition de fonctionnaires dans les conditions définies par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié, relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État. Au titre de l'année scolaire 2002-2003, le nombre de personnel enseignants concernés s'élève à 992 dont 670 relèvent du premier degré et 322 du second degré.

Parmi ces enseignants, 53 sont mis à la disposition d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État à caractère administratif, 309 sont mis à la disposition d'un organisme d'intérêt général, public ou privé, dont 235 auprès de mutuelles, 616 sont mis à la disposition d'organismes à caractère associatif assurant une mission d'intérêt général, dont 513 auprès d'associations périscolaires, et 14 sont mis à la disposition d'organisations internationales intergouvernementales.

Par ailleurs, le Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche attribue des décharges d'activité de service à titre syndical qui reposent sur les dispositions du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique. Ces décharges d'activité de service sont attribuées aux organisations syndicales compte tenu de leur représentativité : pour l'année scolaire 2002-2003, elles représentent 2 260 emplois équivalents temps plein (ETP) et concernent environ 5 000 enseignants dont la décharge d'activité de service est, dans la majorité des cas, inférieure à un demi-service.

- Question -

n° 3433 - JO du Sénat du 23/01/03

- Commentaires -

Le Ministre de l'Éducation Nationale, lors de son arrivée, est soumis à la tentation de faire des « économies budgétaires » sur les personnels enseignants qui ne sont pas en position d'enseignement, mais mis à disposition d'organismes divers.

dans l'histoire de la constitution de l'école publique et de ses organisations « amies » ou « annexes ».

C'est ainsi près d'un millier d'enseignants (soit 1,2 % des 850 000 enseignants qui composent l'enseignement public) qui sont mis à disposition d'organisations diverses

La moitié de ces enseignants sont détachés au profit d'associations périscolaires ou d'éducation populaire et près d'un quart auprès des mutuelles enseignants. Le dernier quart étant réparti entre les autres administrations et associations nationales et internationales.



Madame S. Roumier, enseignante, classe de C.E.1 / C.E.2

La présente réponse a l'intérêt de mettre en lumière ce phénomène qui puise ses racines

L'autre élément important de cette réponse concerne les décharges

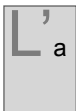
uestions écrites (suite et fin)

d'activités de services, attribuées aux organisations syndicales qui représentent 2 260 équivalents temps plein, attribuées généralement à mi-temps à près de 5 000 enseignants, soit 5,9 % du total des enseignants.

Inscription dans un établissement scolaire public : domiciliation

onsieur Christian COINTAT demande à Monsieur le Ministre de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche de bien vouloir lui faire connaître si, au regard des dispositions relatives à la carte scolaire, une résidence secondaire des parents d'un élève à scolariser est une domiciliation suffisante pour un accès de l'enfant à un établissement scolaire public. Il lui demande notamment si cette résidence suffit dans le cas d'enfants français dont les parents sont expatriés.

- Réponse -

affectation d'un enfant dans un établissement scolaire public relève soit de la compétence du Maire de la commune de résidence des personnes responsables de l'enfant pour les enfants devant être scolarisés en écoles maternelle ou primaire, soit de la compétence de l'Inspecteur d'Académie pour les enfants scolarisés dans les établissements du second degré.

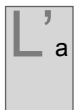
L'Inspecteur d'Académie affecte les élèves dans l'établissement

correspondant à la zone de desserte du collège ou du lycée. Sur la question de savoir si une résidence secondaire peut fonder une décision d'affectation, il appartient à ces autorités administratives compétentes d'étudier les situations individuelles compte tenu des éléments du dossier présenté et, le cas échéant, d'examiner une demande de dérogation en fonction du contexte familial et de la situation juridique de l'enfant.

- Question -

n° 3559 - JO du Sénat du 23/01/03

- Commentaires -

a cte d'inscription d'un enfant dans une école publique du premier degré doit être dissocié du recensement annuel que doit faire, chaque année, le Maire dans la commune pour tous les enfants résidant sur son territoire.

En effet, dans ce second cas, si le contrôle de l'obligation scolaire (des enfants âgés de plus de 6 ans) renvoie à leur lieu de résidence, il ne précise pas s'il s'agit du lieu de résidence principale ou de résidence secondaire.

Pour ce qui concerne l'inscription (y compris ceux qui sont âgés de moins de 6 ans) et leur répartition des élèves entre les écoles maternelles et élémentaires d'une même commune ou entre les écoles de deux communes différentes, c'est en effet le Maire de la commune, où se situe l'école demandée par les responsables légaux de l'enfant, qui doit décider en fonction de sa domiciliation et, éventuellement en fonction des périmètres scolaires, de l'affectation définitive de l'élève.

Vous pouvez télécharger une version "couleur" sur notre site internet

www.andev.com.fr

dans la rubrique "La Communale".

En matière d'inscriptions, la loi n'apporte pas de précision quant à la notion de domiciliation (principale ou secondaire). Elle renvoyait initialement à la connaissance qu'avaient (à la fin du 19ème siècle) les Maires des communes, pour leur grande majorité rurales, du lieu effectif de résidence des enfants et de leurs familles.

Deux siècles après, dans un pays où 80 % de la population est urbaine, le contrôle de l'obligation scolaire et du lieu réel de domiciliation des enfants est beaucoup plus difficile (elle pourrait l'être encore plus si l'on maintenait la suppression de justificatif de domicile).

En tout état de cause, cette question pourrait paraître anodine, au cas où la résidence secondaire pourrait être considérée comme justifiant l'inscription d'un enfant dans la commune, si elle n'exonérerait pas de fait la commune lieu de résidence principale des parents, du versement de la compensation intercommunale des charges de fonctionnement prévue à l'article L 212.8 du Code de l'Éducation.

Francis Oudot

Quel statut pour l'école?

Organisation territoriale de l'éducation et décentralisation : Quel statut pour l'établissement scolaire du premier degré et quelle direction de l'école ?

La question du statut de l'école et de son directeur a émergé, une fois de plus, à l'occasion des Assises des libertés locales organisées par le gouvernement dans le cadre des concertations préalables à la mise en œuvre d'un deuxième volet de la décentralisation. Tel un serpent de mer, l'hypothèse d'un nouveau statut de l'établissement d'enseignement du premier degré, revient en effet régulièrement à la surface des préoccupations des différents acteurs éducatifs, à savoir le Ministère de l'éducation nationale, les collectivités locales, les syndicats enseignants, les organisations de parents d'élèves, les mouvements pédagogiques, les associations d'éducation populaire et péri-éducatives.

L'école primaire : une mission régalienne de l'Etat construite par et avec les communes.

Pour décrire le lien particulier qui relie la commune et l'école, il faut rappeler que le fondement du débat, qui agite régulièrement ce que l'on appelle aujourd'hui la « communauté éducative », renvoie à un ensemble de choix « sociétaux », mis en place à la fin du XIX^{ème} siècle, qui a fait reposer la mise en place et le développement de l'école primaire sur la commune, progressivement encadrée de plus en plus fermement par l'Etat.

Ainsi, la loi Guizot de 1833 a t'elle confié à la commune la mission de construire, de faire fonctionner, et de recruter les enseignants, déposant ainsi les premières pierres d'un service public d'enseignement national. L'instauration de l'instruction obligatoire en 1882 sous les égides de Jules Ferry a confié au Maire, au nom de l'Etat, la mission de recensement, d'inscription scolaire et de contrôle de l'obligation scolaire. C'est en 1886 que la loi Gobelet va organiser le statut de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

moment de l'instauration de l'obligation scolaire, (mais aussi de la gratuité et de la laïcité de l'école), la généralisation de la scolarisation élémentaire est déjà pratiquement totalement entrée dans les faits, sous l'impulsion des communes, la « prise en main par l'Etat à travers la détermination des programmes, le recrutement, la formation et la rémunération des personnels enseignants, et la création d'un corps d'inspection chargé d'assurer une « homogénéité de l'enseignement sur le territoire national », vont instaurer un fonctionnement de l'enseignement du premier degré qui repose sur cette formule que l'on prête à GUIZOT selon laquelle on confie « le spirituel à l'Etat », le matériel aux communes ».

Au cours du XX^{ème} siècle (et plus particulièrement dans la période comprise entre la séparation de l'église et de l'Etat, en 1905, et la décentralisation en 1983), cette fonction « d'intendance » de la commune va être confortée par l'Etat

qui instaurera avec la commune, au nom de l'unité nationale, un rapport de type « colonial » (rappelons que Jules Ferry a été plus longtemps ministre des colonies que ministre de l'instruction publique !) la plaçant dans un régime d'obligation de construire, de gérer, et de faire fonctionner l'école, sous la double autorité de « tutelle » préfectorale d'une part, et académique d'autre part.

De plus, l'Etat placera le Maire sous une double autorité, hiérarchique d'une part, pour ses missions déconcentrées (telles que le contrôle de l'obligation scolaire), et de tutelle administrative d'autre part, pour ses missions d'exécutif du conseil municipal (telles que l'entretien et le fonctionnement de l'école).

A cette pression de l'Etat sur la commune s'ajoutera un encadrement règle-mentaire et normatif très contraignant, par le biais d'une très abondante production de circulaires qui feront peser une très lourde tutelle technique du ministère de l'éducation

... L'Etat instaurera avec la commune, au nom de l'unité nationale, un rapport de type "colonial"... la plaçant dans un régime d'obligation de construire, de gérer, et de faire fonctionner l'école, sous la double autorité de "tutelle" préfectorale d'une part et académique d'autre part...

Si, au milieu des années 1880, au

Quel statut pour l'école ? (suite)

nationale sur les missions confiées à la commune en matière d'enseignement élémentaire.

La posture omnipotente de cette institution, qui l'amène à vouloir régir directement tous les domaines touchant à l'éducation, s'illustre, par exemple, par la longue et fastidieuse démarche d'intégration des services de santé scolaire : Organisés, dans le cadre de la loi Gobelet, au plan communal et départemental, les services de santé scolaire intégreront progressivement l'Education nationale, dans un processus qui s'étalera de 1945 à 1991, au motif que « les résultats obtenus ont été très variés du fait de la diversité des organisations, et l'absence de méthodes uniformes, notamment en matière de personnel ». Ce processus, qui ne laissera à la commune que la charge du fonctionnement matériel des centres médico-scolaires, est aujourd'hui l'objet d'une réflexion visant à une « re-décentralisation » de ce service...

Tout au long du XXème siècle, l'intégration progressive de tous les aspects de l'enseignement dans une institution de plus en plus hégémonique se fera en bonne partie grâce à la formation des maîtres dans un moule unique : L'Ecole Normale fabriquera des instituteurs militants, issus du milieu populaire dans un processus de promotion sociale qui les amènera à exercer simultanément, pendant de nombreuses années, le rôle d'enseignant, de secrétaire de mairie, de militant d'éducation populaire...

Les associations complémentaires de l'école, dont l'histoire est étroitement liée à celle de l'école publique, vont développer un cadre d'organisation et de financement de ce que l'on appelle aujourd'hui les sorties scolaires, les activités périscolaires et extrascolaires, en s'appuyant plus que très fortement sur ces enseignants militants, mais dont la source s'est progressivement tarie au

cours des années 1970/1980.

L'instituteur qui exercera jusque dans les années 60 dans un milieu local qui restera essentiellement rural, et dispersé, se trouvait ainsi « tête de pont » d'un ensemble d'organisations nationales (statutaire, syndicale, mutualiste, d'éducation populaire, de groupement d'achat...) structurées et puissantes, dans un monde territorial, aux moyens, aux personnels et à la légitimité extrêmement limités.

La structuration de l'école s'est é g a l e m e n t

opérée par le biais d'une certaine forme de « confiscation » d'une partie des missions éducatives des familles, plus particulièrement de celles issues des milieux populaires et immigrés, par une négation de la langue et de la culture familiale. Longtemps la fonction de la famille a été limitée à l'achat de ce qui, au plan matériel, était nécessaire pour fréquenter l'école. Dans le même sens, la structuration de la première fédération de parents a été largement initiée et encadrée par les enseignants eux-mêmes.

Avec l'instauration de l'obligation scolaire, c'est la commune qui a été chargée (sous le régime de l'obligation) de créer des « caisses des écoles », de suppléer les familles « indigentes » pour la fourniture « gratuite » aux enfants du « minimum social éducatif » que constituent l'habillement, le cahier, le livre, le crayon dont la dotation n'était pas couverte (et ne l'est toujours pas) par le principe de gratuité de l'enseignement....

Le rapport particulier entre la commune et l'Etat se traduira par le fait que le personnel lié au fonctionnement matériel de l'école (agent de service des

écoles élémentaires et agents de service des écoles maternelles -qui deviendront ATSEM-) relèvera non seulement de l'obligation communale, mais également d'une sorte de « double autorité » du Maire et du directeur d'école... (Ce qui est non seulement possible, et même obligatoire dans les écoles est d'ailleurs présenté aujourd'hui par les opposants à la décentralisation, comme impossible dans les collèges et les lycées !).

La différenciation, voire la rupture entre matériel et pédagogie, a ainsi longtemps constitué la « ligne de démarcation » entre le domaine qui relève de l'Education nationale, et celui qui relève de la commune. Pourtant ce rempart artificiel qui plaçait la commune dans un rapport « d'obligation de moyens » était perméable, mais dans un seul sens, les choix pédagogiques s'imposant

... La différenciation, voire la rupture entre matériel et pédagogie, a ainsi longtemps constitué la « ligne de démarcation » entre le domaine qui relève de l'Education nationale, et celui qui relève de la commune...

aux choix techniques et financiers de la commune, toute contrainte technique ou financière de cette dernière (telle que celles qui résultent des marchés publics, par exemple) vis-à-vis de l'environnement ou du matériel pédagogique étant considérée, par le corps enseignant, comme « une ingérence dans le monopole pédagogique » qu'il détient.

Certains courants pédagogiques établiront un lien direct entre les pratiques pédagogiques et la conformation du local scolaire, du matériel, des fournitures. Plus encore, aujourd'hui les conditions d'enseignement de certaines disciplines (activités sportives, langues, informatique) sont directement liées au niveau et à la qualité d'équipement mis en œuvre par les communes, et la circulaire sur les nouveaux programmes de l'enseignement primaire fera une part importante aux locaux, aux matériels et fournitures nécessaires pour l'enseignement et les pratiques éducatives prescrites pour la mise en application des programmes.

Les coopératives scolaires, créées par la circulaire du 10 février 1947 sont également l'illustration de ce lien étroit qui uni la pratique coopérative au sein de la classe et de l'école et le besoin de mobiliser des fonds qui permettront



quel statut pour l'école ? (suite)

«d'embellir les écoles, d'acheter des matériels, notamment de reproduction du son, puis de l'image, et plus tard des données « nécessaires à l'enseignement, sur la base d'une «contribution des parents», de subventions et de ressources propres. Progressivement toutefois, et malgré la vigilance de l'Office Central de la Coopération à l'Ecole (OCCE fondée en 1928, gérant aujourd'hui 50 000 coopératives scolaires et foyers éducatifs) nombre de coopératives scolaires seront «détournées» de leurs missions initiales, pour constituer une « caisse noire» destinée au financement d'une partie des dépenses de fonctionnement du matériel « pédagogique » de l'école, en particulier dans les communes «pauvres». Ces pratiques qui relèvent aujourd'hui de la « gestion de fait », ne font pourtant pas (encore) l'objet de poursuites pénales, mais vivent résolument leurs derniers moments.

Conscient de ce problème, le Ministère de l'Education nationale, conseillera le recours à la « régie d'avance », procédé commun en finances publiques, mais lourd à mettre en œuvre au plan « administratif » et qui place de surcroît le régisseur en position de responsabilité personnelle vis-à-vis du comptable du trésor. Cette formule sera donc très peu utilisée par les écoles.

En tout état de cause, comme le note M. Claude Durand-Prinborgne*, aujourd'hui « la séparation totale et absolue des compétences en matière d'équipements publics locaux d'enseignement et de fixation des contenus ne résiste guère à l'examen », participant ainsi à une situation de flou des partages de responsabilités de l'Etat et des communes dans le fonctionnement de l'école.

Les lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation ne toucheront pas

directement l'école élémentaire. Elles instaureront toutefois un principe de « libre administration », qui se trouvera progressivement en décalage avec le régime d'obligation du financement de l'école, notamment par le fait qu'elle érigera en corollaire le dogme « qui paye décide et qui décide paye », propre à la responsabilité et à l'autonomie financière conférée aux communes auxquelles l'école « coûte » un quart de leur budget, un tiers de leur personnel, la moitié de leur patrimoine.

Les lois de 1983 et 1985 conféreront le statut d'établissement public local d'enseignement aux collèges et aux lycées ce qui leur donnera une personnalité morale, source d'autonomie administrative et financière, et conféreront également un statut et des responsabilités aux chefs de ces établissements. Cette forme de « déconcentration fonctionnelle » dans l'organisation du service public d'enseignement du second degré a constitué, sans aucun doute, une sorte de « contre-feu » à la décentralisation qui avait transféré, dans le même temps, l'obligation de financement du fonctionnement matériel des collèges et des lycées aux départements et aux régions.

Il en est dans le premier comme dans le second degré : la décentralisation du système éducatif (sans conteste le plus centralisé d'Europe) est très largement considérée par les enseignants comme une forme de «libéralisation

», voire de « privatisation » du service public d'enseignement, qui exposerait les personnels de l'Education Nationale à des élus locaux soupçonnés de « clientélisme » et « d'arbitraire politique », et qui instaurerait entre les établissements une inégalité des moyens, réputée être porteuse d'inégalités de chances en

matière de réussite scolaire.

C'est cette même « posture » de défiance qui amènera, par exemple, les organisations syndicales enseignantes, et celles des IEN, à s'opposer à la mise en place des comités locaux d'éducation « CLE » souhaités en 1997 par la Ministre déléguée à l'enseignement scolaire, Ségolène Royal, et qui devaient constituer des espaces de concertation entre les Inspecteurs d'académie, des directeurs et enseignants, des élus locaux et des représentants de parents, sur « les déclinaisons locales de la politique éducative nationale, à travers de véritables projets locaux d'éducation (appelés aujourd'hui projets éducatifs locaux-ndlr) qui se construiront progressivement (et qui) pourront définir des objectifs pluriannuels contractualisés ».

Cette négation de la capacité des collectivités locales à gérer un service public est confortée par l'émiettement et la sous-structuration des communes, particulièrement en milieu rural.

Pourtant, comme le précise Claude Durand-Primborgne dressant le bilan des transferts de compétences de 82/83, « La méfiance initiale vis-à-vis du localisme et des baronnies susceptibles de contredire les politiques d'Etat s'est totalement avérée infondée : celles-ci ont été largement appuyées et développées », et il ajoute «la crainte qu'exprimaient les chefs d'établissement d'une politisation locale de l'école s'est (également -ndlr) avérée infondée».

Toutefois, si ni la décentralisation, ni la déconcentration «structurelle» ne toucheront l'enseignement élémentaire, il ne sera pas éparpillé par la volonté du ministère de «modernisation du service public d'enseignement» et d'amélioration de son pilotage :

En 1987, M. Monory, Ministre de l'Education nationale, tentera d'instituer un statut de «maître-directeur», qui soulèvera les plus vives oppositions des

...La décentralisation du système éducatif est très largement considérée par les enseignants comme une "libéralisation", voire une "privatisation" du service public d'enseignement...



quel statut pour l'école ? (suite)

enseignants et de leurs organisations syndicales, mais aussi des fédérations de parents d'élèves, au motif que le maître directeur risquait de devenir un véritable chef d'établissement. Les enseignants du premier degré repoussaient toute idée d'instauration d'une « autorité hiérarchique » au sein de l'équipe pédagogique. Le projet de statut de maître directeur tentait d'instaurer une dimension supplémentaire pour le Directeur, animateur d'une équipe pédagogique, pilote de projet et responsable de sa mise en oeuvre, mais sera retiré aussitôt avoir été publié.

La loi d'orientation sur l'Education, impulsée en 1989 par M. JOSPIN, Ministre de l'Education nationale, et traduite dans la circulaire de 1990 sur l'organisation et le fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, introduira la dynamique de « pilotage par projet dans les établissements scolaires », y compris dans les écoles, en confiant à l'équipe pédagogique et à son animateur la mise en place d'un « projet d'établissement », dénommé projet d'école dans le premier degré, validé par le conseil d'établissement, ou le conseil d'école. Ce principe sera largement réaffirmé, en 1998, dans les orientations du dispositif « école du XXIème siècle ».

Ce faisant, c'est autant un mode de management au sein de l'établissement scolaire, qu'une meilleure adaptation aux caractéristiques de son environnement local qui sont visées. Toutefois, cette démarche est plus difficile dans les écoles qui, faute de statut, sont privées d'une partie de l'identité « d'établissement » dont bénéficient les collèges et les lycées, et d'un vrai chef d'établissement. De ce fait, elles sont privées d'une partie des moyens nécessaires au « pilotage » du projet et de l'équipe chargée de son élaboration et de sa mise en oeuvre.

Le rapport Fauroux, en 1996, introduira l'idée d'un « droit d'option » pour que le statut d'établissement public local d'enseignement (EPL) puisse être mis en place pour un ensemble d'école qui décideraient de se regrouper dans un même espace territorial, et par là même de fournir un vrai statut de chef d'établissement au directeur d'école. Il faut noter qu'aux premiers rangs des motivations exposées par le rapport figure la volonté de se prémunir contre « le risque objectif que comporte, pour l'autonomie fonctionnelle des écoles primaires, l'aménagement des rythmes scolaires (dispositif ARS piloté par Jeunesse et Sports et les communes -ndlr) et l'intervention des communes dans le recrutement d'animateurs des activités périscolaires... ».

En 1998, le rapport Pair (sur la rénovation du service public de l'Education) reprendra cette proposition d'extension du régime de l'EPL au premier degré, en sachant, selon ses rédacteurs eux-mêmes, « que cette proposition était inacceptable par le ministre, en raison des oppositions syndicales » (voir les actes du colloque de l'ANDEV à Limoges en 1998). Pourtant, là encore, les préoccupations des rédacteurs portaient sur la délimitation de responsabilités respectives, le pilotage des projets et des équipes, le travail collectif et la mutualisation des moyens, au sein de l'école.

En « contre-feu » du rapport Pair, Thierry Brossard dénoncera dans un rapport sur les sorties scolaires, la maîtrise qu'exerce la commune, par le biais des choix financiers et des marchés publics, sur l'organisation pédagogique des sorties : il précise que « beaucoup de sorties sont entièrement organisées par

les municipalités et l'Education nationale perd sa maîtrise... Des associations locales se créent, quelquefois téléguisées par les communes, pour collecter de l'argent et servir de support aux subventions... la loi impose la création dans chaque commune d'une caisse des écoles ; or beaucoup n'en ont pas. Pourtant cet établissement public pourrait être le lieu d'examen et de convergence de toutes les questions de validation et de financement de ces projets. Un nouvel élan pourrait être donné à ces caisses dans le conseil desquelles siègent les inspecteurs de circonscription... ».

Dans le même temps, le rapport Ferrier (remis à Ségolène Royal en juillet 1998) évitera la question de l'établissement scolaire du premier degré mais s'appesantira notamment sur le fonctionnement matériel de l'école, le rôle du directeur et celui de l'IEN :

La « territorialisation » touchera en effet l'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré qui a vu son statut modifié en 1990, de façon à le rendre homogène avec celui de tous les inspecteurs à vocation territoriale. De ce fait, les missions de l'IEN sont exprimées avec un grand degré de généralité, et la responsabilité de sa circonscription territoriale de l'enseignement du premier degré l'oblige à conjuguer des compétences pédagogiques et des compétences administratives, dont les limites restent floues :

... L'exercice de la responsabilité au sein de l'école est touchée par ce flou, l'IEN étant considéré, sous certains aspects, comme un « chef de l'établissement territorial » que constitue l'école...

Dans les faits, tout ce qui concerne le premier de-gré finit par incomber peu ou prou à l'inspecteur chargé de la circonscription, même s'il ne fait que préparer les décisions de l'Inspecteur d'Académie. L'exercice de la responsabilité au sein de l'école est touchée par ce flou, l'IEN étant considéré, sous certains aspects, comme un « chef de l'établissement territorial » que constitue l'école.

Sur la gestion des « crédits pédagogiques » le rapport Ferrier soulignait que leurs montants n'avaient jamais été aussi importants, tant de la part de l'Etat que de la part des collectivités locales.

Quel statut pour l'école ? (suite)

Il dénonçait pourtant le saupoudrage des crédits consacrés aux «projets» par l'Etat, auquel se livre l'administration de l'Education nationale, et l'absence d'évaluation de l'utilisation réelle et de l'efficacité des actions ainsi soutenues. Cette même absence d'évaluation était aussi dénoncée pour ce qui concerne l'usage des équipements ou fournitures dont l'Etat a doté les écoles (le matériel du plan «Informatique pour tous», les livres de bibliothèque des BCD, les cassettes pour l'initiation aux langues étrangères...)

Le rapport soulignait que « la gestion des crédits accordés par les collectivités locales, d'un montant fort divers

d'après les informations recueillies au cours des visites dans les écoles (que cela soit dû aux faibles ressources de la collectivité ou à des choix politiques), relève de la responsabilité des équipes pédagogiques. La suite du rapport évoquera bien des errements (du fait de l'équipe pédagogique ndlr) de ce point de vue, dont les plus inquiétants concernent le faible investissement dans des manuels au bénéfice d'achats de fichiers qui ne sont pas sans inconvénients pédagogiques et au bénéfice, aussi, de l'utilisation excessive de photocopies, souvent d'ailleurs fondée sur la pratique du «photocopillage» illégale à l'école primaire comme ailleurs ».

Le rapport soulignait enfin l'effort des collectivités locales en matière de mobilier et d'équipement pédagogique, regrettant toutefois « l'usage très limité que certaines écoles font des matériels audiovisuels, voire informatiques ».

Ce rapport n'a pas eu, et on le comprend, un grand succès... sauf sur la question de l'inégalité des crédits accordés par les collectivités aux

écoles: de 1998 à nos jours, ce thème est revenu, dans les grandes organisations syndicales (particulièrement le SNUipp dans ses enquêtes et travaux sur «l'argent de l'école»), et l'Andev s'y penchera également dans l'enquête réalisée avec l'Association des Maires de France en 2001. Une fois encore, on a assisté à une dénonciation du « local », la commune étant accusée d'être un facteur de « disparités des moyens » et donc pourvoyeuse d'inégalités des chances.

... on a assisté à une dénonciation du «local», la commune étant accusée d'être un facteur de «disparités des moyens» et donc pourvoyeuse d'inégalités des chances...

Cette campagne débouchera sur une revendication visant à donner davantage de maîtrise aux écoles des « crédits sco-

laire », d'une part par la fixation d'une sorte de minimum garanti par élève, et d'autre part par la possibilité d'une gestion directe de ces crédits, laissant aux enseignants toute liberté de choix « pédagogique » dans les achats, et enfin par l'établissement d'un « cahier des charges national de ce qui est indispensable, pour faire fonctionner une classe ».

Pourtant le cadre institutionnel actuel ne permet pas de satisfaire cette revendication des équipes enseignantes du premier degré, mais nous incite à réfléchir au fonctionnement actuel de l'école, de celui de son équipe pédagogique, de son projet et de son intégration dans son environnement local, pour mieux apprécier l'adaptation possible de son statut et de son pilotage au sein du système éducatif français de ce début de XXIème siècle.

De l'instituteur de l'école républicaine au professeur des écoles



Le terme « instituteur » instauré dès

le XVème siècle prendra tout son sens au moment de la Révolution française où l'instituteur sera reconnu comme « celui qui institue la République, la Nation, dont il diffuse les idéaux ». Au moment de son intégration comme personnel de l'Etat, à la fin du XIXème siècle, l'instituteur est chargé d'une «véritable éducation du peuple, conforme à l'ordre moral, social et culturel républicain».

Au XXème siècle, la profession se développe et s'organise. On assiste à un essor spectaculaire du syndicalisme enseignant. Le Syndicat national des instituteurs (SNI), fondé en 1920, devient après la Seconde Guerre mondiale une des composantes de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), qui rassemblait en 1973, les quatre cinquièmes de la profession.

Malgré l'éclatement syndical, le syndicalisme reste un élément central de la culture professionnelle des enseignants, les deux grandes organisations du premier degré (SNUipp, majoritaire, et SE-UNSA) constituant un « contre pouvoir » avec lequel le Ministère de l'Éducation nationale doit en permanence composer, avec des bras de fer (tel celui de la réforme des maitres-directeurs) qui tournent largement à l'avantage du mouvement syndical.

Par ailleurs, les instituteurs ont fortement contribué à la création d'œuvres périscolaires et extrascolaires laïques : Ligue de l'enseignement, Éclaireurs de France, CEMEA, Francas, etc.

L'évolution récente de la formation et du statut des instituteurs a eu pour objectif, en principe, de favoriser la revalorisation de leur métier et une meilleure adaptation à la complexité de leur tâche. Devenus professeurs des écoles, ils bénéficient désormais d'un statut analogue à celui des enseignants du secondaire.

Pourtant, fait sans précédent dans aucune organisation publique ou privée, l'extraordinaire « saut qualitatif » qui a consisté à transformer l'ensemble des instituteurs, cadres moyens de catégorie B, en cadres de catégorie A, ne s'est pas accompagné, comme cela aurait été le cas partout ailleurs, d'une modification substantielle ni du processus de travail, ni du système de management de ces

Quel statut pour l'école ? (suite)

personnels, ni même de l'organisation de l'établissement (scolaire) dans lequel ils exercent leurs fonctions. On peut également considérer que ce « saut qualitatif » ne s'est pas (encore ?) traduit par une amélioration sensible des résultats « globaux » en terme de réussite scolaire, du service public d'enseignement du premier degré.

Ainsi ce « saut statutaire » est-il bien

d'avantage perçu par les acteurs éducatifs comme une revalorisation des conditions financières de l'emploi, que comme une évolution par le haut de la profession d'enseignant dans le primaire. Ce sentiment est conforté par l'évaluation globalement négative faite dans les rapports de l'Inspection Générale de l'Éducation nationale et par les enseignants eux-mêmes, de la qualité de la formation initiale dispensée, depuis 1991, par des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) qui ont remplacé les Ecoles Normales.

Recrutés par concours au niveau de la licence, les professeurs des écoles reçoivent en deux ans une formation professionnelle globale, centrée sur la connaissance des disciplines à enseigner, des processus d'apprentissage et des institutions éducatives, mais les préparant semble-t-il insuffisamment à la réalité professionnelle.

La « charte de l'école du XXI^{ème} siècle » insistait, en 98, sur le concept de « polyvalence du maître », mais insistait sur une transformation fondamentale en spécifiant que « le professeur des écoles reste l'adulte de référence pour

la classe, cependant il n'est plus le seul adulte dans l'école. Désormais, son rôle est double : il dispense l'enseignement et il participe à la coordination d'une équipe... ». Cette disposition qui faisait référence aux intervenants extérieurs (mais aussi, dans les écoles maternelles aux ATSEM) prendra tout son sens avec l'arrivée des aides-éducateurs dans les écoles.

Sur un autre plan, les enseignants (particulièrement ceux du collège, mais le raisonnement s'applique également au premier degré) sont, selon Vincent Trojer Maître de conférences à l'IUFM d'Evry, confrontés à une lassitude d'être sommés par les gouvernements successifs d'assumer des responsabilités éducatives de plus en plus complexes, accusés de conservatisme et collectivement saisis d'un sentiment d'incompréhension de la société pouvant aller jusqu'au « sentiment de persécution », et générant « des postures de repli, qui peuvent être contradictoires avec les pratiques de terrain dynamiques... »

Il insiste également sur l'évolution en profondeur liée à une féminisation de la profession, particulièrement dans le premier degré, qui s'est « embourgeoisée », de telle sorte que « en forçant un peu le trait, on pourrait dire que l'enseignement est devenu un métier de femmes de cadres ». Selon le SNUipp, cette féminisation, liée à la nature et à l'évolution des compétences professionnelles et des qualités personnelles nécessaires pour exercer aujourd'hui ce métier, relève également

chez les enseignantes d'un « rapport au temps différent » de celui des hommes.

Ce rapport au temps différent a des incidences évidentes, comme dans toutes les professions féminisées, sur les attentes des enseignantes en matière d'organisation (pour ne pas dire d'aménagement) du temps de travail, attentes qui pèsent, même si elles ne sont exprimées qu'en filigrane, dans le débat sur l'aménagement des rythmes scolaires, tant sur l'organisation de la journée que sur celle de la semaine et de l'année.

Le nouveau profil de ces enseignant(e)s a remplacé progressivement dans les écoles celui des couples d'instituteurs militants, issus de la couche populaire, promus socialement et formés par l'Ecole Normale. De nombreux auteurs, comme Antoine Prost, soulignent la « rupture culturelle », intervenue entre ces nouveaux enseignants et leurs élèves, qui est pour partie la cause de leur malaise professionnel.

L'implication des enseignants dans l'école a naturellement changé, tout autant que leur posture par rapport à l'environnement de l'école, au regard des parents, des mouvements d'éducation populaire, des élus locaux.

Le rapport aux parents reste complexe, même s'il est fondamentalement différent dans le primaire de ce qu'il est dans le secondaire, en particulier du fait de l'unicité du maître dans la classe : Ce rapport reste global, centré sur l'enfant, et souvent « individuel » entre l'enseignant et le (ou les) parents. Il est aussi plus fort au cycle I où les parents entrent dans la classe qu'au cycle III où ils restent à la porte de l'école. En tout état de cause, les parents sont moins organisés que dans l'enseignement secondaire. (Voir sur ce point le numéro 28 de « la communale » consacré au rapport « école, famille, territoire »)

Héritiers d'une génération qui fut fortement ancrée dans son environ-



quel statut pour l'école ? (suite)

nement local, les enseignants semblent craindre la proximité du pouvoir local : ainsi Bernard Toulemonde évoque le risque d'une « politisation excessive » des recrutements dans la fonction publique territoriale. « Si une partie des personnels est décentralisée, il faut chercher des mécanismes permettant d'éviter cette politisation excessive des pratiques de certains élus locaux. » Comme si les fonctionnaires territoriaux étaient plus « politisés » que les fonctionnaires d'Etat ! Là encore, cette affirmation ne résiste pas à la réalité des évolutions des différentes fonctions publiques...

Cette défiance du pouvoir de proximité des enseignants s'exprime également et régulièrement dans leurs rapports avec l'IEN, en particulier lorsqu'il est perçu comme un « supérieur hiérarchique ou un chef d'établissement de l'école ».

L'IEN est pourtant le symbole de la garantie du service public national sur le territoire, jusqu'à s'afficher comme un « contrepouvoir » chargé de limiter ce qu'ils qualifient parfois comme des « débordements des élus locaux dans le domaine de l'enseignement » (voir sur ce point, l'article « IEN et décentralisation » sur le site internet de l'Andev).

Cette même défiance du pouvoir de proximité est probablement en partie responsable du refus qu'a apporté la grande majorité des enseignants vis-à-vis de « l'autorité hiérarchique », dont elle voyait le danger d'instauration au profit de l'un des siens par la réforme du « maître-directeur ».

La direction d'école



l'appel des deux principales organisations d'enseignants du premier degré (SNUipp et SE-Unsa), la majorité des 55 000 directeurs d'écoles primaires poursuivent une « grève

administrative » enclenchée depuis plusieurs années. Cette grève témoigne d'un malaise autour de ces fonctions si peu attractives que près de 5 000 écoles n'ont pas de Directeur et autant sont dirigées par des non volontaires.



Monsieur A. Masson, Directeur de l'école primaire Carteret - Reims -

Les syndicats revendiquent un allègement des tâches administratives, une revalorisation indiciaire et une augmentation de la prime accordée aux directeurs (en moyenne, 200 euros par mois). Ils réclament également que ceux qui dirigent soient plus largement « déchargés » de classe, pour le travail en équipe et bénéficient d'aides matérielles... Aujourd'hui, la plupart des directeurs ne le sont qu'un ou deux jours par semaine et continuent de faire cours le reste du temps. Seules les 1 500 écoles de 13 classes ou plus et toutes les écoles parisiennes ont droit à un directeur à plein temps.

D'autres réclament la création d'un véritable corps de directeurs d'école et plusieurs associations locales se sont

constituées en fédération nationale afin « d'œuvrer à la reconnaissance du métier de directeur ».

En tout état de cause, les négociations entamées avec le Ministre délégué à l'Enseignement scolaire à la fin de l'année 2002, ont échoué renvoyant Ministère et syndicats dos à dos.

Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme avortée des « maîtres-directeurs » a constitué un véritable « syndrome », tant pour les enseignants que pour le Ministère :

Le Décret du 2 février 1987 pris par le Ministre Monory instituait le statut de « maître directeur » appartenant au corps des instituteurs, nommé dans l'emploi correspondant par l'Inspecteur d'Académie, et pouvant être déchargé totalement ou partiellement d'enseignement. Les enseignants du premier degré se sont montrés hostiles à toute forme de responsabilité « hiérarchique » qui pourrait être confiée à l'un d'entre eux, renvoyant sur une organisation « collégiale » l'organisation et la décision au sein de l'école, à savoir dans le « conseil des maîtres ».

Après l'abrogation de ce décret, « sous la pression de la rue », le Directeur d'école, reste avant tout un enseignant qui exerce les fonctions de direction définies par le décret du 24 février 1989, après inscription sur une liste d'aptitude sous conditions d'ancienneté et qui bénéficie d'une formation spécifique à ces fonctions.

Faute de statut réel de chef d'établissement, il bénéficie d'un régime indemnitaire et, pour les écoles de plus de cinq classes, de « décharges de fonctions » (prévues dans la circulaire du 9 janvier 1980). Pourtant la nature et la quantité des sujétions liées aux fonctions de Directeur sont sans conteste en déphasage par rapport à ces avantages et adaptations de service, particulièrement pour ceux des directeurs des écoles de moins de cinq classes.

Le rapport Ferrier établi en 1998, faisait ainsi la description des missions des directeurs d'école : « Le directeur d'école...est aujourd'hui encore, alors que l'école s'est profondément trans-



quel statut pour l'école ? (suite)

formée, un maître sans statut particulier; il exerce pourtant une fonction dont on reconnaît qu'elle est de plus en plus complexe. Le cadre réglementaire limite le rôle institutionnel alors que les conditions dans lesquelles les tâches sont effectuées génèrent des exigences toujours plus grandes.

Les charges spécifiques afférentes à la direction d'école s'ajoutent au temps d'enseignement pour plus de la moitié des directeurs ; rares sont ceux qui n'assurent plus de service d'enseignement, le temps de décharge étant fonction du nombre de classes de l'école.

Quelles que soient leurs qualités et leur disponibilité, les personnes concernées ne peuvent, dans ces conditions, se consacrer vraiment à une amélioration du fonctionnement de l'équipe pédagogique, au service des progrès des résultats des élèves.

Le rôle des directeurs est devenu plus ingrat parce que les parents d'élèves, dont le niveau d'études égale, voire dépasse aujourd'hui celui des maîtres, interviennent beau-coup plus que par le passé dans la vie des écoles : vigilance compréhensible puisqu'il s'agit de leurs enfants mais parfois tatillonne, récriminations, demandes d'informations, besoin de médiation avec les maîtres quand les désaccords sont patents... Ce rôle est aussi devenu plus complexe du fait de la décentralisation qui a induit un style nouveau de relations avec les collectivités, même si elle n'a pas bouleversé les répartitions de compétences fort anciennes pour l'enseignement primaire.

Enfin, il s'est enrichi, avec la mise en place des projets d'école et des cycles et avec la multiplication

des partenariats de toutes sortes, dans les zones d'éducation prioritaires tout particulièrement. Non seulement la fonction traditionnelle d'interface avec l'administration, les usagers et les collectivités exige aujourd'hui davantage de temps et d'attention, mais la tâche prioritaire doit être l'animation de l'équipe pédagogique élargie aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté.

Et dans ce domaine, le directeur d'école ne doit sa plus ou moins grande efficacité qu'à ses qualités propres d'imagination et de conviction pour mobiliser ses collègues et à la bonne volonté que ceux-ci veulent bien mettre à entrer dans une logique de travail collectif; les textes ne l'y aident guère.

Le directeur doit pouvoir être aussi un conseiller de proximité, en particulier pour les débutants mais aussi pour tous ceux qui rencontrent des difficultés. Plus que par le passé, il doit être un fédérateur, un catalyseur et rester garant de la réalisation des projets.

Si le rapport Ferrier concluait en appelant de ses vœux un statut qui

... Si le rapport Ferrier concluait en appelant de ses vœux un statut qui permette au directeur de devenir « un véritable chef d'orchestre » ... les enseignants et leurs organisations continuent à s'opposer à l'émergence, en leur sein d'un « petit chef »...

permette au directeur de devenir « un véritable chef d'orchestre » pour la mise en œuvre et le

développement de la dynamique de projet dans l'école, les enseignants et leurs organisations continuent à s'opposer à l'émergence, en leur sein d'un « petit chef », rappelant que c'est le Conseil des maîtres qui doit être l'instance organisatrice et décisionnelle dans une école, et que « c'est de temps dont ils ont besoin » (pour se réunir, se concerter, pour se répartir les tâches, mettre en place les projets et les actions,

être en contact avec les parents...).

Comme pour les autres enseignants du premier degré, le « profil » des directeurs a évolué depuis dix ans, avec toutefois des caractéristiques propres qui tendent à s'estomper : longtemps plus âgé, plus souvent un homme, plus expérimenté que les autres enseignants, il était très souvent un « militant éducatif » implanté dans l'école, le quartier, la commune depuis plusieurs années.

Le départ massif d'une génération d'enseignants à la retraite, la difficulté de motiver les professeurs des écoles à prendre les responsabilités de direction (certains étant désignés « par intérim »), l'insuffisance de la formation face à la complexité croissante des missions de direction, sont autant de facteurs qui amènent aujourd'hui (particulièrement sur les postes sans décharge) des directeurs plus jeunes, moins bien préparés à leurs nouvelles responsabilités, plus mobiles, moins intégrés dans la vie locale, et souvent beaucoup moins imprégnés de « l'historique », même récent, de l'école et de son projet.

Par ailleurs, l'animation de l'équipe pédagogique n'est pas sans poser de problèmes de positionnement pour le Directeurs, confronté à des enseignants « indépendants dans leurs choix pédagogiques », considérés eux-mêmes comme « animateur d'équipe dans sa classe » (au regard des autres intervenants), le Directeur n'ayant, au plan théorique, aucun pouvoir d'arbitrage au sein du conseil des maîtres érigé en instance collégiale de décision.

La question du rapport avec l'administration, et donc du positionnement vis-à-vis de l'IEN, et le rapport avec les « élus et partenaires locaux » pose également problème, certains allant jusqu'à refuser que l'un d'entre eux soit, au sein de l'équipe pédagogique, chargé des missions de « VRP de l'administration » auprès de ces partenaires.

Ce rapport complexe s'exprime également dans les fonctions d'« animateur-président » exercées par le Directeur au sein du conseil d'école, lieu d'alliances et de contre alliances entre parents, enseignants, élus, administration, et qui tourne régulièrement à l'affrontement. La



quel statut pour l'école ? (suite)

position du Directeur, enseignant parmi les autres, y est de nature notoirement différente et plus délicate que celle du chef d'établissement vis-à-vis de son conseil d'administration. (Voir sur ce point les actes du colloque de l'ANDEV à Perpignan)

En fait, les organisations d'enseignants, au premier rang des quels se trouvent les deux grandes syndicats, font porter leurs revendications et propositions sur six points principaux :

.La position statutaire du directeur, qui permette de reconnaître et de préciser les missions du directeur, enseignant parmi ses pairs dans l'école, sans qu'il soit pour autant un échelon hiérarchique de l'institution.

.L'attribution aux directeurs de temps supplémentaires (de décharge) pour faire face à leurs missions, mais aussi, comme pour l'ensemble des enseignants du premier degré, de temps pour faire face aux besoins nouveaux apparus dans cette fonction, pour se concerter, travailler en groupe, élaborer des projets, mettre en place des actions...

.Une reconnaissance financière plus motivante que les indemnités actuelles, voire une intégration dans leur rémunération en vue de prise en compte dans les calculs de retraite.

.Une amélioration conséquente de la formation initiale aux fonctions de Directeur d'école, avec la possibilité d'une formation continue.

.Des moyens matériels, financiers, informatiques, voir pour certains des moyens humains (un secrétariat) pour faire face aux missions « administratives » qui incombent aux directeurs, tant vers l'administration de l'éducation

nationale, que vers les communes, la PMI, les services de santé scolaire, le réseau d'aide...

. Un encadrement réglementaire, une meilleure formation, un appui technique et juridique de l'administration académique sur les questions relatives à la sécurité dans l'école et à la responsabilité des maîtres et des directeurs (appui qui peut également provenir des services scolaires des communes sur certains points).

C'est le signe d'une « prise en compte du message » que semble vouloir donner, au moment où les négociations entre le Ministère et les organisations syndicales sont rompues, la proposition de loi présentée à l'Assemblée Nationale, fin 2002 par Guy Teissier (UMP, Bouches-du-Rhône) relative au statut, à la formation et à la protection juridique des enseignants exerçant des fonctions de directeur d'école :

Ce projet propose que « la promotion et la formation professionnelle des enseignants exerçant des fonctions de directeurs d'école constituent une priorité du service public de l'éducation nationale », que « des décrets en Conseil d'État définissent avant le 31 décembre 2003 le statut, les missions et les responsabilités particulières aux fonctions de direction d'école, y compris pour les instituteurs ou les professeurs des écoles exerçant ces fonctions au sein d'écoles à classe unique ».

Il prévoit également « l'institution d'un nouveau régime de décharge d'enseignement (...) à compter de la rentrée scolaire 2004 » ainsi que « la protection juridique et pénale des enseignants exerçant des fonctions de directeurs d'école », allant jusqu'à proposer qu'« à l'exception des cas de

fautes manifestement intentionnelles ou de flagrants délits, la responsabilité pénale des directeurs d'école ne puisse faire l'objet d'une mise en cause pour des faits se rapportant au fonctionnement des écoles dont ils ont la charge ».

Ce projet ressemble toutefois beaucoup plus à une déclaration d'intention qu'à une véritable avancée sur cette question qui se heurte à au moins deux obstacles de taille : les contraintes budgétaires résultant des orientations du Ministère de l'Éducation nationale, et l'évolution du cadre juridique et institutionnel de l'établissement scolaire du premier degré qui semble en effet aujourd'hui bloquer toute reprise de dialogue sur cette question.

En tout état de cause, le rapport Ferrier indiquait, à juste titre, que « le maillage du territoire et la définition juridique et fonctionnelle de l'école sont à revoir avant que les fonctions des directeurs soient clarifiées ».

Ainsi, en dehors des missions d'enseignement qui lui restent affectées, pour tout partie de son temps, la clarification des missions du directeur nécessite d'en déterminer les articulations avec l'action des autres acteurs locaux qui participent aujourd'hui, avec lui, à la vie de l'école :

. Ses missions de concepteur et de pilote de projet éducatif au sein de l'école (ou du réseau d'école) et des programmes d'actions correspondants, d'animateur d'une équipe pédagogique, d'interlocuteur d'une communauté éducative au plan local (assurées actuellement conjointement par le directeur, l'IEN, et dans certains cas avec la commune -essentiellement pour les actions périscolaires et certaines sorties scolaires-...)

. Ses missions administratives et techniques (assurées dans des proportions variables par le directeur, l'IEN, la commune -inscriptions, prévisions, demande de travaux, sécurité des bâtiments-)...

. Ses missions de gestion financière et budgétaire (assurées principalement par la commune, le trésorier municipal, et dans une très faible mesure par les présidents des coopératives scolaires - participation des parents et subventions-...



quel statut pour l'école ? (suite)

ou par l'IA et les IEN -sur les quelques crédits de fonctionnement d'Etat-)

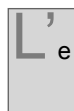
On aurait sans doute intérêt à faire le bilan, en associant les intéressés eux-mêmes et, sur certains aspects, les communes concernées, sur l'évolution dans l'exercice de ces missions pour ceux des 1500 directeurs, parisiens ou non, qui ne sont plus en situation d'enseignement et qui « dirigent » leur école à temps complet, d'une façon qui les apparente sur un certain nombre de points aux « vrais » chefs d'établissements.

En effet, il n'est à priori pas totalement évident que la coordination de l'équipe éducative, que la conception et

l'animation du projet d'école, et que la coordination avec et/ou l'intégration dans le projet éducatif territorial, s'en trouve notablement améliorée : On est même amené à penser qu'en dehors d'implications

personnelles de certains d'entre eux qui oeuvrent dans ce sens, on assiste dans ce cas de façon fréquente, à une forme de « repli » de l'établissement sur ses logiques et sur ses acteurs « internes » ainsi que sur son espace scolaire stricto sensu, ce qui n'est pas sans créer des tensions supplémentaires avec les autres acteurs et avec l'environnement de l'école.

En tout état de cause, la définition exacte de ces missions nécessite que soit précisé préalablement le cadre dans lequel elles sont mise en œuvre, à savoir le statut de l'école primaire.



Le statut de l'école primaire

nseignement du premier degré public compte un peu moins de 57.100 écoles

contre 91.000 en 1960-61. Parmi elles, environ 5 606 écoles à classes uniques située en milieu rural « isolé ».

Un peu plus de 70 % des écoles maternelles publiques ont moins de cinq classes (ce qui constitue la limite d'attribution d'une décharge de direction) et seulement 0,2 % ont plus de dix classes. La majorité des écoles élémentaires a de six à dix classes et seulement 8 % ont plus de 10 classes.

Les écoles sont des établissements d'enseignement. Le terme « Établissement d'enseignement » désigne tout type de structure scolaire publique ou privée doté ou non de l'Autonomie administrative et financière, dispensant, sous le

contrôle du Ministère de la jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la recherche, un enseignement du premier ou du second degré conforme aux programmes nationaux. Les établissements scolaires les plus courants sont les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement spécial.

Sauf exception, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement spécial sont des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) depuis le 1er janvier 1986 : Personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, soumise à la tutelle des collectivités territoriales et de l'État, et jouissant d'une compétence spéciale en matière d'éducation. Les écoles, établissements scolaires du premier degré, n'ont pas le statut d'EPL, et ne bénéficie donc pas de l'autonomie administrative et financière.

Les écoles maternelles et élémentaires, sont en effet de simples « régies éducatives », sans personnalité

morale, qui, en dehors du personnel enseignant (et éventuellement des aides-éducateurs, auxiliaires de vie scolaire... qui relèvent de l'Etat), dépendent pour la construction et le fonctionnement des communes (ou des établissements publics de coopération intercommunale).

Le rapport Ferrier soulignait que « l'école n'existe pas juridiquement mais elle est une entité fonctionnelle reconnue : (au plan de l'Etat -ndlr-) elle a un numéro d'identification, elle est une unité de gestion des emplois et des personnes, elle a des organes de concertation (conseils d'école et de maîtres) mais son absence d'identité spécifique génère des effets pervers, en particulier avec la création d'associations à des fins de gestion de fonds ».

Au plan de la collectivité locale, l'école bénéficie également de cette identification « administrative », et elle est une unité mobilière et immobilière de gestion, mais cette identification n'est souvent pas cohérente avec celle de l'Etat.

Les dispositions issues de la loi d'orientation de 1989 visent à mieux prendre en compte « l'identité éducative » de chaque école, à travers son projet, mais pourtant aucun texte ne définit précisément en quoi consiste une école. De son côté, l'évolution de la comptabilité communale visant à fournir plus de transparence et un meilleur pilotage dans le budget municipal, ne permet pas l'identification comptable de l'école, (ce qui en rend très difficile la détermination du coût réel de fonctionnement -voir sur ce point le logiciel « coût de l'éducation » proposé par l'ANDEV).

Fin 2002, le réseau français des villes éducatrices a interpellé le Ministre de l'Éducation nationale sur « l'impossibilité de financer de manière directe les écoles maternelles et primaires pour des actions éducatives ou péri-éducatives, du fait qu'elles ne sont pas des EPL (établissements publics locaux d'enseignement) et qu'elles n'ont pas de statut juridique. La nécessité de recourir à des structures associatives servant d'intermédiaires financiers place ensuite ces structures dans une situation proche de l'illégalité, problème qui s'ajoute au déficit de transparence sur l'utilisation des fonds publics du fait de cette situation ». Le



quel statut pour l'école ? (suite)

RFVE demande au Ministre de « sortir de l'hypocrisie » avec laquelle est aujourd'hui traitée la question du statut et du fonctionnement de l'école, de telle sorte à lui fournir un statut adapté, sans pourtant faire de proposition précise quant à son évolution possible.

Xavier DARCOS, Ministre délégué à l'enseignement scolaire, lors du dernier Congrès des Maires de France s'est montré défavorable à un statut d'établissement public local pour l'école, mais annonçait son souhait, pour le milieu rural, de développer des réseaux d'écoles bénéficiant d'une certaine autonomie avec à leur tête un directeur avec un vrai statut et une trésorerie en propre.

Il aurait également indiqué aux organisations syndicales d'enseignants sa volonté de « régler le dossier du statut de

l'école principalement sous l'angle de l'aménagement du territoire, à partir des efforts de coopération inter-communale déjà entrepris depuis quelques années, par une incitation, à titre expérimental au développement de la coopération intercommunale ». En outre, le ministère envisagerait « l'utilisation de la Caisse des écoles (en rénovant les textes en vigueur) pour faciliter la gestion, et notamment pour sortir des situations de non droit dans lesquelles se trouvent de nombreuses écoles ».

Au cours de ces trente dernières années, la question de l'évolution du «statut de l'école» a été confondue avec celle de l'évolution de «l'organisation de l'école sur le territoire», qui a été-elle

même essentiellement guidée par des impératifs de gestion à court terme des effectifs enseignants, dans le cadre des mesures annuelles de carte scolaire.

Elle n'est pas le résultat d'une stratégie de changement de l'école, ni au plan de l'organisation, ni au plan de la gestion, ni au plan de la définition juridique, au fur et à mesure de l'évolution de la demande et des besoins éducatifs et sociaux.

Elle n'est pas le résultat d'une négociation, inscrite dans la loi, entre la collectivité locale qui décide de la création et de l'implantation de l'école, et l'Inspection Académique qui affecte et retire les postes d'enseignants, autour d'un projet éducatif de territoire.

Elle s'est, pour l'essentiel, efforcée de suivre l'évolution des effectifs et de leur répartition sur le territoire, sans rien changer au cadre séculaire de son instauration,

sous le pilotage unilatéral de l'éducation nationale, soucieuse du maintien du service public d'éducation dans le milieu rural et dans un contexte de sous-développement de l'intercommunalité éducative.

De fait, comme le souligne Claude Durand-Primborgne, « l'insolvabilité de certaines communes rend fictif le respect de l'obligation communale de pourvoir à l'équipement et au fonctionnement de l'école » et, dans la quasi-totalité des cas, la structuration et les moyens d'organisation des services municipaux, souvent réduits à leur plus simple expression, sont insuffisants pour faire face aux responsabilités et aux exigences techniquement, juridiquement et humainement complexes de ceux

des aspects de la gestion de l'école qui relèvent du Maire et de la commune.

Le La création de L'EPL du premier degré.

rapport Pair de 1998 proposait une réponse spécifique aux problèmes de l'école rurale (elle-même confrontée à la diversification du tissu local), par une institutionnalisation des regroupements d'écoles (réunissant des petites écoles de moins de trois classes) et en créant un « niveau intermédiaire » établissement public d'enseignement du premier degré rassemblant plusieurs écoles, à hauteur de 15 à 30 classes.

Pour diriger cet établissement, le rapport proposait que le chef d'établissement assume un rôle pédagogique, administratif et gestionnaire analogue à celui des établissements du second degré, qu'il soit le moteur d'un « projet éducatif local ». Il travaillerait aussi à la continuité avec le collège, et, pour le permettre, le territoire de regroupement serait aligné sur le secteur de recrutement du collège.

Un collège et les établissements du premier degré associés devaient former, sur un même territoire, une entité cohérente, permettant une concertation permanente ; le principal du collège et les chefs des nouveaux établissements travaillant ensemble à la continuité de l'accueil et des apprentissages.

Outre l'opposition des enseignants et de leurs organisations syndicales à cette formule, il faut noter que le passage du statut « communal » au statut d'EPL, impliquait un « saut de structuration » qui permettait aux nouveaux établissements de faire face aux missions et responsabilités (en matière de processus de décision, de gestion budgétaire et comptable, de suivi administratif et financier, en matière d'achat public, de contrôle de conformité juridique et technique, voir, selon le positionnement du curseur, les missions et les contrats d'entretien, d'approvisionnement, d'assurance, de petites réparations...) pour l'exercice desquelles les communes (essentiellement les villes de plus de 10.000 habitants) ont structuré depuis 1990 des «services municipaux de



quel statut pour l'école ? (suite)

l'éducation», employant aujourd'hui des milliers d'employés et de cadres territoriaux spécialisés en ce domaine.

Il n'est pas concevable de croire qu'aujourd'hui ces missions puissent être exercées, même de façon partielle, (comme cela a été le cas, par exemple pour les aide-éducateurs) par les personnels d'encadrement des EPLE du secondaire : Outre les difficultés de communication et les écarts de « culture » entre les chefs d'établissements du second degré et les enseignants du premier degré, le Ministère n'est pas en mesure de faire face aux milliers de créations de postes nécessaires pour ce faire, ni de produire l'effort de formation indispensable pour atteindre le niveau de qualification requis pour faire face aujourd'hui aux contraintes fixées par le contrôle de la légalité, de l'orthodoxie budgétaire, du respect des marchés publics, et par le risque pénal attaché à cette partie du fonctionnement de l'école exercée actuellement par les communes.

Reste que si l'on observe la totalité des moyens consacrés par l'Etat et les communes dans le fonctionnement de l'école élémentaire, la plus importante disparité, en terme de « moyens » entre une école rurale isolée et une école urbaine, réside sans doute par les ressources techniques, humaines, financières, mobilisées par les villes pour gérer le « service à l'école » à travers leurs services municipaux de l'éducation. Elle est malheureusement le plus souvent totalement « trans-parente » pour les enseignants qui perçoivent quelquefois dans cette structuration, une volonté communale d'exercer son pouvoir sur l'école !

Si l'on observe de près la demande qui transparaît à travers la revendication d'un statut d'EPLE pour les écoles, on s'aperçoit qu'elle se structure autour :

. D'un maintien du caractère com-

munal de l'école, par la persistance de l'obligation et de la gestion communale des investissements en matière de bâtiments (construction, fonctionnement, entretien) ainsi que du personnel municipal affecté actuellement aux écoles (agents d'entretiens, concierges, ATSEM), ce qui correspond au système de répartition de compétence du second degré hors personnel ATOS.

. Du maintien du régime de responsabilité d'organisation des activités périscolaires (et extra scolaires) aux communes, mais sous condition de conformité aux orientations de l'école, ce qui constitue l'essence même des contrats éducatifs locaux.

. De l'attribution d'une personnalité morale affectée à l'établissement pour lui permettre d'avoir un cadre budgétaire autonome et une indépendance juridique par rapport au pouvoir local.

. De la mise en place d'un « système d'organisation interne des pouvoirs » basé sur une décision collégiale de l'équipe enseignante, complété par du temps « supplémentaire » donné au directeur pour la gestion courante des affaires, (sans qu'il soit un responsable hiérarchique), avec une assistance éventuelle d'un secrétariat administratif, et à l'ensemble de l'équipe enseignante pour la concertation nécessaire à l'exercice des missions d'enseignement, la conception des projets et des actions, au sein de l'établissement..

. De l'institutionnalisation d'un financement municipal obligatoire, par voie d'un « subventionnement », encadré par un « minimum garanti » fixé par l'Etat, en matière :

- De crédits « administratifs » destinés au directeur, recouvrant, en plus des dépenses obligatoires actuelles,

le téléphone le fax, les photocopies, les affranchissements, les abonnements et la consommation informatique et internet....)

- De crédits « pédagogiques » destinés à acquérir les matériels (de transmission, de diffusion et de reproduction des images, des sons et des données), équipements (structures de motricités, matériels sportifs...), jeux (extérieurs et intérieurs), supports pédagogiques individuels et collectifs (manuels scolaires, livres, cd roms, fournitures scolaires ...) voir les mobiliers scolaires.

- De crédits « de projets » destinés à financer les sorties scolaires, classes transplantées, classes à PAC, actions spécialisées....

. D'un support juridique permettant à l'école de gérer de façon autonome ce financement municipal qui serait affecté, pour tout ou partie et selon des règles arrêtées collectivement, sous forme de « budget individuel » à chacun des enseignants. Le directeur n'aurait pas de « pouvoir » budgétaire, mais devrait « gérer » les formalités d'achat public correspondant aux commandes faites par les enseignants.

Le principal problème rencontré pour la mise en œuvre d'un tel système réside de son incompatibilité avec les règles du droit et de la comptabilité publiques, qui encadreraient, par définition, le statut d'EPLE.

Seule la gestion privée (et l'on retrouve dans ce schéma, la logique de fonctionnement de nombre de coopératives solaires instaurées en associations loi 1901 autonomes) pourrait permettre la mise en œuvre d'un tel fonctionnement, mais soumettrait le gestionnaire aux risques pénaux de la « gestion de fait ».



Les caisses des écoles

ns la recherche de pistes pour sortir de cette impasse, le Ministère de l'Education nationale a réactivé l'idée, déjà présente dans le rapport Broussard en 1998, de rénover le dispositif « caisse des écoles ».



quel statut pour l'école ? (suite)

Ainsi, pour régler les difficultés de gestion financière de l'école, et faute de pouvoir créer un nouvel établissement public local d'enseignement, pourquoi ne pas utiliser l'établissement public local à vocation éducative déjà existant, du moins dans les textes ?

Créées par une loi du 10 avril 1867, et rendues obligatoires par celle du 28 mars 1882, les caisses des écoles avaient alors reçu pour mission de favoriser la fréquentation de l'école publique grâce à «l'attribution de récompenses aux élèves assidus ou de secours aux élèves indigents». Aujourd'hui, lorsqu'elles sont encore actives, elles assurent essentiellement l'organisation et la gestion d'activités périscolaires (restauration, accueils, garderies, ...) et diverses activités à caractère éducatif et social.

Établissement public communal, possédant ses propres instances (Assemblée générale, conseil d'administration ou «comité»), son propre budget et la personnalité juridique, la Caisse des Écoles est une personne publique décentralisée. Ses modalités de fonctionnement sont prévues aux articles L.212-10 et L.212-12 du code de l'Éducation, ainsi que par le décret du 12 Septembre 1960, modifié par celui du 22 Septembre 1983.

Elle est administrée par le comité de la caisse des écoles qui comprend le Maire président de droit, les inspecteurs de l'Éducation Nationale concernés, un membre désigné par le Préfet, deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal, trois membres élus par les sociétaires (les parents d'élèves «adhérents»). Le Maire est chargé d'exécuter les décisions du comité mais ce dernier ne peut valablement lui déléguer une partie de ses compétences.

Aucune compétence obligatoire n'est imposée par les textes actuels aux caisses des écoles, et certaines d'entre elles n'ont plus qu'une existence «juridique». Dans le même temps leur champ d'activité s'est élargi à des activités telles que les cantines scolaires, et les services périscolaires, mais également à la prise en charge des fournitures et manuels scolaires, d'organisation de classes transplan-tées...Ainsi quelques unes ont encore une activité et un budget très importants, un personnel propre, et une réelle vie institutionnelle.

Les subventions de la commune constituent, le plus souvent l'essentiel des ressources de la caisse des écoles, mais elle peuvent également comprendre, outre des cotisations volontaires, des subventions de la commune du département et de l'Etat, et selon son activité, les produits des services (comme la participation financière des parents pour les services de restauration ou les services périscolaires).

Les caisses des écoles ont une consistance extrê-mement diversifiée selon la commune. Bien des interrogations pèsent aujourd'hui sur leur réelle utilité, en particulier au regard des possibilités de gérer tout ou partie des activités sociales et éducatives que certaines exercent encore, soit à travers une régie personnalisée, soit directement par son service municipal de l'éducation sur le budget général de la commune.

En fait, la caisse des écoles peut constituer un support de gestion adapté pour un « service » dont que l'on souhaite « individualiser » au sein de la gestion commune, individualiser et identifier le

coût, les modalités d'accès, la répartition du financement entre budget municipal et participation de la famille... (du type restauration scolaire ou activités périscolaires). Elle est par contre inadaptée pour concevoir, piloter et exercer la responsabilité d'une politique éducative municipale, ni pour gérer les budgets, les personnels, le patrimoine, qui y sont affectés ni coordonner l'intervention des services municipaux en ce domaine.

De plus, les caisses des écoles relèvent des mêmes contraintes et rigidités du droit et de la comptabilité publiques, et ne répondent donc pas aux préoccupations des différents acteurs en matière d'assouplissement des contraintes de gestion.

In fine, on peut dire que plus les politiques et projets éducatifs locaux se sont affirmés, moins les élus locaux ont trouvé d'intérêt d'avoir recours à la caisse des écoles, qui leur apparaît globalement plutôt comme une structure de «démantèlement» du budget et de l'action municipale. Ce désintérêt à d'ailleurs abouti à la loi du 17 juillet 2001 qui permet la dissolution, sous certaines conditions, de la caisse des écoles a été

... la caisse des écoles peut constituer un support de gestion adapté pour un «service» que l'on souhaite «individualiser»... Elle est par contre inadaptée pour concevoir, piloter et exercer la responsabilité d'une politique éducative municipale, ni pour gérer les budgets...

autorisée par. Il en résulte qu'une commune ayant procédé à une telle dissolution, peut alors envisager de confier la gestion des missions confiées à la caisse des écoles à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont l'organisation relève du décret du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public.

Par ailleurs, l'idée que la présence dans les instances de la caisse des écoles des représentants de l'éducation nationale et des parents d'élèves, en fait une structure permettant le dialogue entre les partenaires éducatifs ne correspond pas à la réalité du fonctionnement de la très grande majorité des caisses des écoles subsistant encore (les Maires privilégiant d'ailleurs d'autres formes de concertation et de dialogue plus directs avec ces partenaires). Plus encore, dans quelques



quel statut pour l'école ? (suite)

très grosses caisses des écoles, la structure a favorisé par son poids, et son « autonomie », des stratégies de pouvoir, des alliances ou des affrontements politiques impliquant les membres de la communauté éducative sur des terrains qui ne devraient pas être les leurs.

Enfin, le mode de désignation (représentation directe ou indirecte) et la juxtaposition de(s) IEN, de directeurs d'écoles et de représentants de parents dans le comité d'une caisse des écoles, et leur lien avec les conseils de maîtres et d'école des écoles du ressort territorial de la caisse des écoles « rénovée » laisse présager des « troubles » dans un système relationnel déjà complexe en particulier avec les élus communaux voir intercommunaux.

Une réactivation des Caisses des écoles nécessiterait, en tout état de cause, une très importante réforme statutaire de façon à « positionner le curseur » des missions de la commune qui lui seraient déléguées, en fonctionnement comme en investissement, obligatoirement et/ou facultativement.

Une telle réforme, juridiquement et politiquement délicate, impliquerait d'arrêter les modalités de constitution et de fonctionnement de la caisse des écoles au plan intercommunal, ce qui la rapprocherait, en fait très sensiblement du statut d'un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS).

Ainsi un transfert de compétences vers un établissement public (EPLE ou caisse des écoles) ne manquerait pas d'aboutir à ce que les élus se sentent « dépossédés » d'une partie de leurs pouvoirs, tout en restant seuls responsables devant les citoyens des décisions qui y sont prises. C'est dans ce sens que Daniel Hoeffel, président de l'AMF se déclarait fin février 2003

contre leur regroupement au sein d'établissements publics indiquant que « la création de tels établissements publics pourraient avoir pour conséquence l'éloignement de l'école du terrain. Il n'en est pas question car l'école doit rester un équipement de proximité ».

Les regroupements et les fusions d'écoles

regroupement et la fusion d'écoles ont été édictées par des préoccupations quasi-exclusives de gestion budgétaire des postes d'enseignants, à fur et à mesure de la baisse démographique forte qui a caractérisé la dernière période trentenaire, et que les acteurs locaux (élus, parents et enseignants eux-mêmes) s'opposaient à la fermeture des classes, puis à celles des écoles toutes entières, particulièrement en milieu rural, mais pas uniquement puisque ce phénomène atteint aujourd'hui les quartiers populaires des grandes agglomérations urbaines.

- La « fusion d'école » est un moyen, en quelque sorte de « gérer la décroissance » des effectifs en cherchant, lorsque le seuil minimum est atteint, à reconstituer une « unité de gestion » viable pour l'école...

Malgré l'introduction de « nouveaux indicateurs » dans les calculs de carte scolaire, cette vision technocratique des choses ne prend pas en compte la réalité éducative, sociale de l'école et ses enjeux en terme d'aménagement du territoire, qui rend tout à fait théorique l'existence d'un « seuil minimum de viabilité de l'école » au-delà duquel il faudrait la fermer ou la fusionner avec une autre ! Dans certains cas par exemple, ce seuil est constitué par les huit élèves d'une école à classe unique, dans certains autre cas, les six classes nécessaires à l'obtention d'une

décharge de direction...

Dans cette optique deux types de fusions sont opérés, sans qu'il soit réellement fait de choix organisationnel :

· D'une part la fusion d'écoles administrativement distinctes mais accolées sur un même site (dites écoles jumelées, survivances des écoles de filles et de garçons) qui sont devenues parfois des « demi écoles », chacune rassemblant les classes d'un cycle, mais chacune dotée d'un fonctionnement et d'un projet différent.

D'autre part la fusion d'une école maternelle et d'une école élémentaire, au sein du même groupe scolaire, mais, bien qu'elles partagent le même cycle II, fonctionnent selon un rythme, un projet, un environnement matériel souvent totalement distincts.

Ce dernier type de fusion reçoit, partout où cela est encore possible, une opposition de principe de nombre des enseignants de l'école maternelle, au nom d'une « spécificité de l'école maternelle » qui cadre mal avec les orientations développées dans « les nouveaux programmes » dont les auteurs n'ont pas réussi à faire un choix entre la subsistance de deux entités administratives distinctes, et l'organisation en trois cycles des enseignements de l'école primaire.

Le regroupement d'écoles :

aujourd'hui, le principe instauré au XIX^{ème} siècle « d'une école dans chaque commune » a vécu. Au lieu d'une offre éducative sur tout le territoire, en milieu rural notamment, c'est en termes d'intercommunalité que se présente le réseau éducatif, même si elle n'est pas absente en milieu urbain...

Ainsi dès 1960, une politique de « regroupement pédagogique », sous des formes variées a été impulsée, sans mode qu'un mode d'organisation n'émerge véritablement, (Regroupement pédagogique intercommunal, Réseaux Ruraux d'écoles, Etablissements publics de coopération intercommunale à compétence éducative).

Q uel statut pou l'école ? (suite)

Pendant les années 80/ 90 la désertification rurale posera la question du maintien des services publics en général et de celui de l'école en particulier. Cela permettra longtemps à l'école rurale d'être couverte par un «moratoire» au plan de la carte scolaire.

Par ailleurs, la réflexion sur le statut de l'école ne cessera de faire une place particulière à celle de l'école rurale. C'était le cas dans les rapports de Pierre



Mauger en 1992 (Agir ensemble pour l'école rurale), dans celui de Jean Pierre Lebossé en 1998 (Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée), de Claude Pair en 1998 (sur la rénovation du service public de l'Education), et plus récemment, fin 2002, dans les travaux spécifiques des deux grands syndicats d'enseignants du premier degré.

Ecole Carteret - Reims -

Pourtant, faute d'avoir agi sur l'intercommunalité en structurant la gestion intercommunale de l'éducation,

le regroupement et la mise en réseau des écoles rurales se fera totalement indépendamment de la structuration du territoire rural.

Dans la même mesure, la concentration des difficultés sociales sur certains secteurs urbains a généré, à travers la politique des zones d'éducation prioritaires de l'Education nationale,

Se la mise en réseau des écoles «défavorisées», mise en réseau juxtaposée et sans réelle coordination avec les autres dispositifs de développement social urbain.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

lon le principe posé par l'article L.212-2 du code de l'éducation chacune des 36 500 communes doit bénéficier d'une école élémentaire publique, et plus de la moitié d'entre elles ont moins de 400 habitants (plus de trois quarts ont moins de 1.000 habitants). Cet «émiettement communal», allié à la décroissance démographique se traduit par le fait que plus d'un quart des 74 268 écoles primaires publiques sont à classe unique et que 38,5% des communes participent à l'un des 4 600 regroupements pédagogiques intercommunaux recensés en 1998 par le Ministère et qui concernaient 440 000 élèves. En 2000, on en recensait 9 226 selon le SNUipp. Aucune étude exhaustive n'a été entreprise pour dresser un bilan national de cette politique de regroupements pédagogique impulsée dès les années 1960, mais le Ministère et les syndicats s'y intéressent de près aujourd'hui.

S'il ne peut y avoir de définition juridique du regroupement pédagogique

intercommunal, on peut néanmoins caractériser un RPI comme une structure pédagogique d'enseignement regroupant les élèves de plusieurs communes, et résultant d'un accord passé entre lesdites communes en vue de restructurer leur réseau scolaire du premier degré pour améliorer les conditions d'enseignement, particulièrement en milieu rural. Il ne peut y avoir de RPI pour une seule commune, et plusieurs hameaux d'une même commune ne peuvent former un RPI (on est dans ces deux cas sous le régime de la fusion d'écoles).

En fait de «regroupement pédagogique», il s'agit plutôt initialement de «regroupement d'élèves», permettant de modifier l'organisation des moyens pédagogiques (essentiellement des postes d'enseignants) ou de la structure pédagogique (classes à plusieurs niveaux) des écoles, sur un même territoire.

Le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) repose sur le principe général fixé par l'article L.2121-30 du code de l'éducation (qui spécifie que le conseil municipal détermine la création et l'implantation des écoles et des classes), ainsi que sur une base purement contractuelle :

Il s'agit d'un accord entre communes fixant les conditions de répartition des charges des écoles regroupées, l'Inspecteur d'Académie étant préalablement associé à cet accord dont la mise en œuvre est conditionnée par les possibilités d'affectation des emplois qui relèvent de sa compétence.

Lorsque le RPI est établi sur un simple « protocole d'accord informel », chaque commune peut sortir du RPI sans formalisme particulier. Pour garantir une certaine stabilité juridique, le RPI peut être fondé sur une structure de coopération intercommunale qui s'est préalablement dotée d'une compétence en matière scolaire ou d'éducation et qui se trouve, de ce fait, substituée aux communes regroupées dans leurs droits et obligations (dans les limites de la



quel statut pour l'école ? (suite)

compétence dont elle a été dotée).

Pourtant, si cette appartenance des communes concernées par le RPI à un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS), à une communauté de communes ou à toute autre structure de coopération intercommunale, permet de garantir une relative stabilité juridique et un mode de fonctionnement plus cohérent au RPI, elle n'est en rien obligatoire, ni pérenne (les communes pouvant toujours sortir de cette intercommunalité). De plus, il n'y a pas forcément de concordance territoriale entre le RPI et l'EPCI.

Dans le meilleur des cas, l'accord de création d'un RPI peut être formalisé par un texte qui définit les conditions administratives et financières de fonctionnement du regroupement, la durée pour laquelle il est créé ainsi que ses modalités de prorogation, les conditions de modification, par avenant, des clauses du texte constitutif, et les modalités de sortie du regroupement.

Il existe en fait, deux formes de regroupements pédagogiques :

- Le regroupement pédagogique intercommunal à classes dispersées (RPID), regroupe les élèves par niveau scolaire (dans une ou plusieurs classes) sur plusieurs sites (dans des écoles de plusieurs communes). Chaque école du regroupement conserve une existence légale propre avec les conséquences de droit qui y sont rattachées, mais fonctionne sur le plan pédagogique comme une seule école. La revue «Education et Formations», indique qu'en 1975, les RPID concernaient 90% des écoles en RPI et regroupaient 75% des effectifs scolaires concernés par un regroupement.

- Le regroupement pédagogique intercommunal concentré (RPIC), rassemble les écoliers issus de toutes

les communes membres sur un site unique et ne comporte qu'une seule école implantée dans une seule commune. Il n'y a plus qu'un directeur, un projet. Il s'agit, en fait d'une fusion d'école avec regroupement des élèves sur un même site, et ne diffère du phénomène qui touche aujourd'hui dans les quartiers périphériques des grandes villes que par le fait que ce dernier s'opère au sein de la même commune, et que les trajets « école - domicile » qui en résultent sont la plupart du temps inférieurs en milieu urbain qu'en milieu rural.

La mise en place d'un RPI implique une double concertation, entre les communes concernées d'une part, et entre l'Inspection

Académique et les communes, d'autre part. Elle nécessite également la communication avec les familles concernées, notamment pour les questions de tra-jet vers l'éco-le (transports) et de services péri-scolaires (en particulier restauration scolaire ...)

Ainsi, l'objectif du regroupement pédagogique ne peut être économique, comme le soulignait une étude de l'IREDU (Institut de recherche sur l'économie de l'éducation) publiée en 1994, et reprise en 1998 par Jean-Claude Lebossé, dans son rapport «Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée».

Les auteurs, Alain Mingat et Cédric Ogier ont analysé les «pertinences pédagogique et économique» des regroupements pédagogiques en examinant les coûts totaux supportés par les budgets publics, aussi bien de

l'Education nationale que des collectivités territoriales. Selon eux, les regroupements ne sont pas «économiques». «Le coût total de scolarisation (...) ne varie que de moins de 5% lorsqu'on agrège coût de fonctionnement des écoles et coûts de transport ». En fait, selon Yves Alpe de l'IUFM d'Aix-Marseille, l'économie faite par l'Education nationale en matière de suppression de postes est compensée, en terme de coûts, par un transfert des charges vers les collectivités locales, notamment les départements, à travers les frais de transport scolaire.

Concernant les avantages en termes de résultats scolaires, les chercheurs, qui ont évalué jusqu'à présent les RPI ne paraissent pas convaincus : les classes à plusieurs niveaux, et notamment à partir de trois niveaux, semblent être plus favorables aux acquisitions scolaires que les classes à un seul niveau ont constaté plusieurs études depuis 1983, confirmées par les travaux de l'Observatoire de l'école rurale dans le cadre d'une évaluation du fonctionnement pédagogique en réseau.

Par ailleurs, si les regroupements pédagogiques et les transports scolaires aident au maintien de certaines écoles, ils entrent trop souvent en contradiction avec la qualité de vie et donc de travail des enfants révélait la revue «Education et Formations» en octobre 1995. In fine, ces structures sont jugées « trop rigides », et se retrouvent très souvent inadaptées face aux évolutions démographiques.

L'école intercommunale

Le résultat de la constitution d'un RPIC est la création d'une « école intercommunale » prévue à l'article L 212-2 du code de l'éducation qui stipule que «...deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.... Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées ...». Il s'agit,



quel statut pour l'école ? (suite)

en fait d'une construction d'école, ou d'une fusion de deux écoles situées sur deux territoires communaux distincts, qui sera dotée d'un périmètre scolaire «à cheval sur deux communes» qui se mettent d'accord sur les modalités de financement de cette école « intercommunale », hors de tout organe de coopération intercommunale.

Cette formule peut aussi bien être utilisée en milieu rural qu'en milieu urbain. En tout état de cause l'école intercommunale n'a aucune spécificité par rapport à l'école communale, en dehors de l'accord de financements pris entre les communes concernées. Elle n'a donc ni personnalité morale, ni autonomie juridique, ni autonomie

C' financière, ni organisation pédagogique, ni positionnement spécifique du directeur...

L'école communale à recrutement intercommunal

est la forme la moins aboutie de regroupement d'élèves au sein d'une même école. Elle ne fait l'objet d'aucune mesure particulière, en dehors de l'accueil d'enfants issus de communes différentes (dites communes d'origine) dans l'école d'une autre commune (dite commune d'accueil) et s'opère en l'absence de tout accord sur le regroupement pédagogique ou la coopération intercommunale éducative.

Le dispositif mis en place est uniquement financier et vise à mettre en place une répartition intercommunale des charges de fonctionnement de l'école d'accueil entre la commune d'accueil d'une part, et les communes d'origine des élèves d'autre part.

Ses conditions de mise en œuvre relèvent de l'article L 212-8 du Code de l'Éducation et du décret du 12 mars 1986. Résultat d'une

absence quasi-totale de structuration intercommunale de l'éducation sur le territoire intercommunal, tant au plan de l'État que des communes, ce dispositif «technocratique» de régulation financière est décrié par les élus locaux, pour les flux scolaires intercommunaux (entrées/sorties d'élèves) qu'il couvre, et qui peuvent aboutir, à terme, à la fermeture de la classe ou de l'école dans l'une des communes d'origine.

Dans ce dernier cas, on est confronté à un « processus de concentration scolaire » à travers une sorte de «regroupement pédagogique larvé», l'école de la commune la plus «attractive» devenant, de fait et sans réelle décision autre que «budgétaires», une école «intercommunale».

La mise en réseau d'écoles

La «mise en réseau» des écoles relève d'une démarche générale mise en place depuis les années 80 dans les politiques publiques. L'objectif poursuivi est davantage celle de « la mise en réseau d'acteurs », telle qu'on a pu la développer dans la politique de la ville ou les politiques de prévention, plutôt que la «mise en réseau de structures» telle qu'on a pu l'évoquer en matière d'inter-communalité ou de regroupements pédagogiques.

Dans tous les cas, cette mise en réseau repose sur :

Une logique de territorialisation, c'est-à-dire d'adaptation des projets (éducatifs locaux, d'école...) aux caractéristiques de l'espace (éducatif) local.

Une volonté de mutualisation des pratiques et de constitution de «pôles de ressources ou de compétences» répartis

entre les entités appartenant au réseau.

La structuration d'un système de communication entre les entités composant le réseau.

Elle s'appuie sur :

- La mise en place d'un « projet » mutualisateur et territorialisé (projet de réseau) intégrant et coordonnant les projets existants (PEL, Projets d'écoles)

- La mise en place d'un dispositif d'animation du projet et du réseau par un « coordonnateur de réseau »

- Des moyens techniques et financiers d'accompagnement (en particulier en matière de transports, moyens de communication multimédias...)

On mi-se en réseau a été mise en œuvre, à des moments différents, en milieu essentiellement urbain, à travers les ZEP-REP, et en milieu rural, à travers les réseaux ruraux d'éducation.

Les Réseaux d'éducation prioritaires (REP)

... Résultat d'une absence quasi-totale de structuration intercommunale de l'éducation... ce dispositif de régulation financière est décrié par les élus locaux...

ne développera pas ici ce dispositif, qui relève, à partir de 1981, d'une volonté de territorialisation de l'action scolaire initiée par l'Éducation nationale, au sein des zones d'éducation prioritaires, essentiellement urbaines, et de la mise en réseau des établissements scolaires situés sur ces territoires, visant à la mutualisation des pratiques et des projets pédagogiques qui s'y sont développés.

Le réseau d'éducation prioritaire, mis en place par la circulaire du 10 juillet 1998, regroupe des établissements scolaires situés dans un même « bassin scolaire » ; il élabore un « projet de réseau » et stimule le développement de pôles d'excellence valorisant « l'identité » et les points forts de chaque établissement.

Les moyens accordés pour la structuration de ces réseaux sont



quel statut pour l'école ? (suite)

humains (taux d'encadrement amélioré, développement et structuration des fonctions de coordonnateur) et financiers (avec des crédits d'actions et de matériel tant de l'Education nationale, que des communes), l'Etat comme la commune ayant mis en place une politique de «discrimination positive» en direction de ces réseaux.

Au plan juridique, le réseau n'a pas plus de personnalité juridique ni financière, les écoles qui la composent gardant leur « statut » (c'est-à-dire leur absence de statut juridique et financier). Les réseaux se sont trouvés confrontés, de ce fait aux mêmes difficultés que les écoles, certaines ZEP-REP ayant constitué des associations « supports » sous le régime de la loi de 1901 pour recevoir les financements tant de l'Etat que de la collectivité locale. Cela n'a pas été sans poser de problème de légalité (risque de gestion de fait) et de pouvoir (présidence de l'association, rapports coordonnateurs IEN...)

Le rattachement du REP au collège ne constitue qu'une réponse partielle à cette question qui est de la même nature que celle qui se pose aux écoles elles-mêmes. En dehors des nombreux aspects positifs qui apparaissent aux bilans des ZEP/REP (le dispositif étant accompagné d'un important système d'évaluation), il faut noter toutefois la méconnaissance chronique par les acteurs du réseau, des projets et des politiques locales, y compris des dispositifs liés aux contrats de ville, aux projets éducatifs locaux, et ce malgré les incitations en ce sens contenues dans la circulaire de 1998.

Enfin, même si les ZEP ne sont pas confrontées au même problème de «désertification» que le milieu rural, la baisse chronique des effectifs

scolaires dans certains quartiers (qui peut atteindre 30 à 50 % de baisse sur les 20 dernières années) résultats de l'évolution de la natalité et des stratégies de mobilité résidentielles des familles, amènent des villes à mettre en œuvre des « restructurations du réseau scolaire urbain », avec des fermetures et des fusions d'écoles. Hors du fait qu'ils se passent au sein de la même commune, et ne posent donc pas de problème de répartition de charge, ces phénomènes de regroupement d'école à grande

échelle posent les mêmes problèmes (hormis peut-être celle des distances/temps de déplacement) à la communauté éducative «urbaine» qu'à la communauté éducative «rurale».

Les réseaux ruraux d'éducation (RRE)

mise en réseau des écoles rurales ressort de la même logique, et d'une certaine façon des mêmes mécanismes de mise en œuvre que les REP.

Toutefois ces réseaux ont des objectifs «adaptés à la ruralité», en particulier celui du maintien d'un service public de qualité en tissu rural «dispersé» et celui de la mutualisation des moyens matériels et financiers d'écoles confrontées à des communes pauvres et peu structurées.

Les « réseaux ruraux d'éducation » (RRE), également appelés « réseaux d'écoles rurales » (RER) ont émergé «d'initiatives individuelles» des écoles et, comme toutes les initiatives émanant du «terrain», sont mal connues du Ministère, dont le système d'organisation

pyramidal et d'information descendant «capte» difficilement l'innovation locale (ce n'est pas la «disparition larvée» du CNIRS qui contredira ce constat).

Les RRE, ont été institutionnalisés par la circulaire du 17 décembre 1998 intitulée « L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé - Mise en place de réseaux d'écoles rurales et de collèges » qui affiche non seulement des objectifs de gestion (en matière de carte scolaire), des objectifs éducatifs et pédagogiques, mais aussi des objectifs de participation à l'aménagement du territoire, ce qui constitue en soit une originalité dans les dispositifs de l'Education nationale.

Les réseaux ruraux d'éducation y sont en effet présentés comme reposant sur le partenariat avec les collectivités locales (communes et départements), en s'appuyant notamment sur les CLE (comités locaux d'éducation, structures de concertation entre enseignants, parents et élus locaux, mises en place par Mme Ségolène Royal, et qui ont été abandonnés face aux oppositions syndicales), et sur les Inspecteurs de l'Education Nationale.

L'objectif affiché consiste à « freiner le mouvement des élèves vers les chefs-lieux de canton et même d'encourager un mouvement du centre vers les périphéries », mais aussi de «stabiliser dans le milieu rural» les enseignants, plus attirés par le milieu urbain.

Sa mise en œuvre s'appuie sur la définition d'un « projet éducatif cohérent » de la maternelle au collège qui aboutit à une «convention» comprenant les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales (communes, structures intercommunales, département, éventuellement région) afin de leur permettre de programmer leurs investissements dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire rural. C'est même un véritable « projet éducatif local » intégrant la question des rythmes, des activités périscolaires, les contraintes de l'environnement associatif, géographique

Elle fait largement appel à l'initiative et à l'innovation des enseignants, y compris dans une liaison entre ceux du premier degré et ceux des collèges. Pour stimuler cette dynamique, l'Education nationale mobilise divers moyens :



quel statut pour l'école ? (suite)

. Un «coordonnateur» du réseau chargé de mener un travail d'animation et de pilotage du réseau, ainsi que de favoriser l'intégration des enseignants dans l'environnement immédiat que l'école rurale.

. Des indemnités péri-éducatives, des crédits pédagogiques spécifiques et des crédits de déplacement pour accompagner la mise en place de projets éducatifs.

. Le maintien de classes uniques, à faibles effectifs durant plusieurs années, sous condition « qualitative » du projet.

Cet engagement appelle par ailleurs les collectivités locales concernées à « faire des efforts » pour les personnels d'accompagnement, les locaux et les équipements des écoles, pour les déplacements liés aux projets éducatifs et à réhabiliter des logements pour les professeurs des écoles «facteurs de stabilité».

La stratégie mise en place des réseaux ruraux d'éducation était bien de «sortir du moratoire rural » qui maintenait des écoles à classes uniques, dispersées et à très faible effectifs, les RPI étant jugés trop rigides par le Ministère, et la fermeture pure et simple de ces écoles recevant l'opposition ferme des acteurs locaux. C'est pourquoi la circulaire indiquait que chaque école à classe unique doit faire l'objet d'un « réexamen de sa situation dans le cadre d'une démarche dynamique et négociée ».

Le surcoût éventuel du réseau rural d'éducation est davantage réparti que dans les RPI entre les collectivités

et l'Etat, avec, pour ce dernier un effort particulier que constitue la rémunération du « coordonnateur ».

M. Xavier Darcos, Ministre délégué à l'enseignement scolaire, en septembre 2002, a rappelé que « l'avenir passe par les RPI », qu'il considère comme étant garants du maintien du service public scolaire dans les zones rurales. En novembre 2002, lors du Congrès des maires, il a appelé de ses vœux la constitution en milieu rural de réseaux d'écoles, «à la tête desquels il faut nommer un directeur et un trésorier, ce qui permettrait de mutualiser les moyens».

Il reste en effet un problème important, du même ordre que celui rencontré précédemment dans les ZEP/REP : le réseau d'école reste informel et ni les écoles qui le composent, ni le réseau lui-même n'ont la personnalité juridique ni financière. De ce fait, sauf à constituer une association loi 1901 de « gestion des moyens du réseau » (ce qui fait peser un lourd risque de gestion de fait à ses dirigeants), il n'est pas possible de gérer des financements propres (matériels, actions...). C'est pourtant cette voie qui a été choisie, dans certains RRE, comme elle l'avait été préalablement dans certaine ZEP/REP.

Côté syndicats, le SE-UNSA (syndicat des enseignants) est favorable à une «intercommunalité éducative» organisée, non autour d'écoles cantonales, mais de réseaux d'écoles s'appuyant sur des structures intercommunales prenant en charge les coûts

de fonctionnement et d'équipement du réseau.

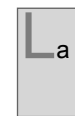
Le SNUipp-FSU considère que ces réseaux, souvent développés en milieu rural, sont plus pertinents s'ils partent des acteurs de terrain et que l'existence de structures intercommunales n'est ni nécessaire, ni obligatoire. Il vient de lancer une grande enquête nationale sur toutes les formes de fonctionnement en réseau développées, en milieu rural, à l'initiative des enseignants.

Les deux principales nouveautés du dispositif résident dans l'appel à l'initiative, voire l'innovation des enseignants «de base» dans leurs écoles, et, dans l'incitation des acteurs locaux à formaliser un véritable projet éducatif de réseau, en osmose avec un « projet éducatif inter-communal », projets l'un et l'autre facteurs « d'aménagement éducatif du territoire ».

Il n'est donc en rien étonnant de constater la variété des réseaux constitués et des pratiques que permettent, voire suscite de tels réseaux.

Plus étonnante, par contre, la quasi absence d'évaluation tant en matière de développement des pratiques et des conséquences « scolaires » pour les élèves concernés, qu'en matière d'aménagement du territoire dont Christian Derrien, maître de conférences en sciences de l'éducation dénonce la timidité politique et la faiblesse des moyens et de la valorisation.

On rejoint donc aisément Yves Jean dans son appel au développement et à la généralisation des dynamiques locales, facteur d'égalité du territoire autour de « véritables projets éducatifs locaux ». Une fois encore, cette réflexion n'a rien de spécifique au milieu rural, mais où nombre de communes se trouvent dans un état de structuration et de ressources largement en deçà du « minimum nécessaire » pour faire face à ses missions de base.



Une seule solution donc, le développement de



quel statut pour l'école ? (suite)

l'intercommunalité éducative, sans savoir d'ailleurs si les RRE sont susceptibles de susciter le développement de l'intercommunalité éducative, ou si c'est cette dernière qui est susceptible d'inciter à la mise en réseau des écoles rurales...

La coopération intercommunale à vocation éducative

France compte 2 174 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire bénéficiant de dotations de l'Etat et levant un impôt local. Selon les estimations de l'ADCF (assemblée des districts et communautés de France), ces EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) se répartissent en 15 communautés urbaines (plus de 500 000 habitants), 121 communautés d'agglomération (ville centre de plus de 15 000 habitants et totalisant plus de 50 000 habitants), 2031 CC (communautés de communes) et 8 syndicats d'agglomération nouvelle.

Elles n'ont pas à proprement parler de compétence éducative mais 40% d'entre elles mènent au moins une action tournée vers le milieu scolaire.

Selon l'AMF, plus de 32.000 des 36.000 communes font partie de l'une des différentes formes de regroupement intercommunal (qui n'ont pas toutes, loin sans faute, de compétence éducative) et, son président déclarant récemment que "la commune et son prolongement naturel, l'intercommunalité, sont les socles de la structure territoriale".

Selon le Ministère de l'éducation nationale, 11 473 parmi les 36 000 communes, soit 31,28% d'entre elles, n'ont plus sur leur territoire d'école (publique ni privée, 1,5% n'ayant qu'une école privée) et sont donc concernées soit par un regroupement pédagogique intercommunal, soit par

une école intercommunale, soit par le mécanisme de participation financière à une commune d'accueil dans le cadre de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée.

Cette « intercommunalité éducative fonctionnelle » s'appuie ou non sur une structuration institutionnelle de l'intercommunalité. Selon le MEN, Il existe seulement 400 EPCI à l'heure actuelle, disposant d'une fiscalité propre et dotés expressément d'une compétence scolaire.

L'intercommunalité éducative s'impose donc, pour au moins une commune sur trois, du simple fait que la disparition de l'école dans les plus petites communes amène, par des mesures administratives et de gestion du service public d'éducation nationale, à transporter et à regrouper les élèves dans l'école « survivant » située dans une autre commune (la plupart du temps de taille démographique supérieure).

La structuration de « l'intercommunalité éducative » s'est développée quasi indépendamment entre ce qui concerne le fonctionnement pédagogique et qui est piloté par l'Etat (pour la mutualisation des ressources et le regroupement pédagogiques) et ce qui concerne le fonctionnement matériel et qui est piloté par les communes (soit par le transfert du financement au niveau intercommunal, soit par l'application du système de compensation intercommunale).

Longtemps concentrée sur le milieu rural, presque « par défaut » de l'action communale, l'intercommunalité éducative a pourtant pris au cours des dix dernières années une dimension supplémentaire, en matière de

développement local tant dans le milieu rural (dans une perspective de structuration et d'accès aux activités éducatives, culturelles, sportives des familles sur le territoire local) qu'en matière de développement social en milieu urbain (dans une perspective d'intégration, d'égalité, de mixité sociale des enfants et des jeunes).

Selon Yves Jean, professeur de géographie à l'université de Poitiers, la structure dominante en milieu rural est le SIVOS, (syndicat intercommunal à vocation scolaire), dont le nombre est évalué entre 7 000 à 8 000. Un SIVOS regroupe en moyenne trois ou quatre communes. Il est parfois inclus dans le périmètre d'une seule communauté de communes ou à cheval sur plusieurs CC. Le partenariat entre élus, parents et enseignants s'établit au sein de cette instance dans laquelle ils siègent. Il estime, par ailleurs à un peu moins de 10% le pourcentage des communautés de communes qui assument une compétence « scolaire », soit environ 200 CC.

A travers l'enquête réalisée en 2001 par l'ANDEV avec l'AMF, les politiques éducatives intercommunales apparaissent encore aujourd'hui limitées, tant au regard du faible nombre de structures intercommunales, aussi bien rurales qu'urbaines, s'étant explicitement dotées d'une compétence éducative, qu'au regard de la nature « traditionnelle » de l'engagement (essentiellement centré sur le premier degré et consacré à la mutualisation des moyens techniques et de gestion matérielle de l'école, et au développement de l'animation périscolaire) :

« Pour les communes et leurs groupements, l'éducation est (encore) essentiellement une question scolaire, qui se pose en terme de fonctionnement de l'école du premier degré qui reste une « affaire d'intérêt communal », tant par les moyens qui y sont consacrés, que par la priorité politique qui lui est accordée.

- Quantitativement concentrée dans le milieu rural, l'intercommunalité éducative prend son accroche sur des petites

... A travers l'enquête réalisée en 2001 par l'ANDEV avec l'AMF, les politiques éducatives intercommunales apparaissent encore aujourd'hui limitées ...au regard du faible nombre de structures intercommunales, aussi bien



quel statut pour l'école ? (suite)

communes, dans un esprit de « mutualisation des moyens et de résolution des difficultés techniques » (transport, animation, financements matériels), avec souvent comme perspective le maintien de l'école, ou plutôt d'une activité scolaire, dans le village, sur le territoire local. Les priorités ainsi affichées par les EPCI (informatique, action périscolaire, entretien du patrimoine scolaire) diffèrent peu de celles expérimentées par les communes de même taille, et présentent les mêmes faiblesses relatives (action scolaire sociale, financement et mise en œuvre de dispositifs éducatifs nouveaux...).

Or, même si l'on discerne une sensibilité particulière de ces EPCI sur les questions de déplacements, de restauration, d'activités sportives et de liaison avec les partenaires éducatifs, il est pour autant difficile de discerner une spécificité de leur action ou des contours précis d'un « intérêt éducatif intercommunal » qui permettrait d'asseoir sans ambiguïté la légitimité du transfert et de l'exercice par l'EPCI d'une « compétence éducative ».

Ainsi, plutôt que sur un objectif général d'aménagement du territoire ou d'intégration sociale, l'intercommunalité repose, semble-t-il, sur une logique « d'appui » à l'action scolaire des communes, soit qu'elles aient ré-ussi à se mettre d'accord sur un intérêt commun (souvent matériel, mais pas exclusivement) à agir ensemble, soit qu'elles y aient été incitées par la stratégie territoriale développée par l'Éducation Nationale (en particulier à travers les RPI.

D'ailleurs, faute d'accord entre elles sur cet « intérêt commun », ce sont souvent les conditions d'application de la compensation intercommunale des charges de fonctionnement des écoles qui concrétiseront les antagonismes entre communes, tant en matière d'enjeux (carte scolaire, dérogations) que des moyens (compensation financière des charges).

Le processus « réglementaire » visant à la « mutualisation contrainte » du financement de l'école a échoué :

Au plan des dépenses de fonctionnement de l'école, le mécanisme de répartition intercommunale des charges de fonctionnement, introduit par l'article 23 de la loi de 1983, est décrié par les élus locaux. De plus, en l'absence de la mise en œuvre par l'Etat de la procédure de « contrainte » prévue par le texte, le dispositif ne fonctionne que dans la seule hypothèse où les communes se sont mises préalablement d'accord sur leur propre participation.

Au plan de l'investissement scolaire, la loi 9 janvier 1986 a supprimé la répartition intercommunale obligatoire des charges des annuités d'emprunts contractés par la commune siège de l'école d'accueil (en cas de regroupement pédagogique). Une telle répartition ne peut désormais résulter que d'un accord entre les communes concernées.

En résumé, l'inter-communalité éducative ne peut plus se structurer, aujourd'hui en milieu rural, que sur la seule base d'un accord express entre

les communes sur ses modalités de mise en œuvre, fussent-elles uniquement financières.

- Les élus urbains, quant à eux, semblent se résoudre à une « intercommunalité incontournable » au plan des agglomérations et renvoient plutôt l'existence d'un « éventuel intérêt éducatif communautaire », sur des « objectifs thématiques » tels que l'égalité des chances, l'intégration, la cohérence éducative ou la mixité sociale, l'école restant tout autant que pour les élus ruraux une entité « communale », à laquelle la municipalité est liée par une « obligation de moyens ».

Si les plus convaincus d'entre eux (et souvent les plus impliqués dans les politiques contractuelles avec l'État en particulier par les contrats de ville ou d'agglomération, les grands projets de ville...) attribuent au « PEL » le caractère « d'affaire d'intérêt intercommunal », sa formalisation et sa traduction en terme de structuration et d'organisation restent encore essentiellement le propre de la commune (il faut entendre par là, la ville-centre). De ce fait, la structuration et la généralisation des communautés de communes (urbaines) et communautés d'agglomérations en cours, ne donnent pas (encore ?) lieu globalement ni à des réels « transferts de compétence éducative » de la commune vers la structure intercommunale, ni à la mise en place de missions ou de services éducatifs communautaires.

- Les attentismes urbains et ruraux se rejoignent ainsi sur la même logique, les élus municipaux et intercommunaux étant par ailleurs unanimes pour réclamer que l'État assure la charge financière des dispositifs éducatifs nouveaux qu'il impulse et/ou qu'il compense les charges supplémentaires qui en résultent pour les communes et les établissements publics communaux dotés d'une compétence éducative.

Enfin, comme les Maires, les res-ponsables d'EPCI demandent la simplification et la clarification des textes réglementaires dans le but de plus de précisions et de plus de transparence dans les rapports État/collectivités locales en matière d'éducation.

... faute d'accord entre elles sur cet « intérêt commun » ce sont souvent les conditions d'application de la compensation intercommunale des charges de fonctionnement des écoles qui concrétiseront les antagonismes entre communes, tant en matière d'enjeux que des moyens...

... Le problème de "l'intercommunalité éducative" se pose aujourd'hui moins en terme d'enjeu de pouvoir... qu'en terme d'enjeux financiers...



quel statut pour l'école ? (suite)

D'avantage encore que leurs collègues Maires, les Présidents et élus d'EPCI réclament plus de « responsabilisation » des acteurs locaux (élus, autorités de l'Éducation Nationale...) plutôt que des transferts de compétences nouvelles en matière scolaire ou éducative. «

Ainsi, le problème de « l'intercommunalité éducative » se pose aujourd'hui moins en terme d'enjeu de pouvoir (même s'il n'est pas totalement absent) entre les communes, ou entre les communes et l'EPCI, qu'en terme d'enjeux financiers pour les communes qui doivent faire face à des obligations de moyens et à des coûts d'actions éducatives importants, à partir de ressources financières limitées et quelquefois très différentes des communes « voisines ».

Or la répartition « égalitaire » des moyens est, en matière éducative plus qu'en tout autre domaine, un des piliers principaux des revendications des acteurs éducatifs (enseignants, parents...) en matière de « droit à l'éducation pour tous » et « d'égalité des chances ». En fait c'est l'équité en matière de ressources techniques, matérielles, environnementales (comme en matière pédagogique) qui est visée par ces acteurs comme par les communes.

Ces dernières se trouvent confrontées, à leurs différences de ressources et conséquemment de niveau de structuration de leurs services pour gérer l'école, beaucoup plus qu'à leur différenciation politique. Par ailleurs, la transformation de l'école en EPLE ne peut pas être un procédé visant à « mutualiser » les moyens techniques et financiers accordés à chacune des écoles par la ou les communes d'implantation, contre la volonté de celle(s)-ci, ce qui porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

Cette mutualisation, ainsi que l'at-teinte du « niveau minimal » de structuration de la politique et des services de l'éducation, ne peut relever que de la structuration de « l'intercommunalité éducative » :

Selon Yves Jean, le syndicat intercommunal à vocation scolaire est plus adapté que la communauté de communes avec lesquelles, lorsqu'on transfère la compétence scolaire, on aborde les problèmes sous un angle plus institutionnel, et les questions scolaires sont alors diluées dans une liste de problèmes et risquent d'être moins bien traitées. Il rejoint en cela la logique de « spécialisation » sous-tendue par les EPLE.

Dans ce sens, on voit se formaliser à travers la dynamique des « pays » présente dans le rapport Pair en 1998 et introduite par la loi d'orientation et d'aménagement et de développement du territoire de juin 1999 (mais à la marge de son domaine d'intervention), la question de l'importance de l'acte éducatif dans le développement local, et celle de l'intercommunalité éducative dont la construction implique que soient précisées la nature des missions qui pourraient revêtir le caractère « d'affaire éducative d'intérêt communautaire ».

Toutefois, selon Yves Jean, cette idée n'a pas trouvé de concrétisation sur le terrain, et les réseaux d'écoles sont « nés du terrain », mais restent méconnus et privés de légitimité.

Par ailleurs, cette construction implique que la question de la structuration de « l'école intercommunale » (comme structure porteuse d'un réseau ou d'un

regroupement pédagogique) soit conçue en liaison avec la mise en œuvre d'une compétence spécifique de gestion par les EPCI :

Cette compétence pourrait comprendre la construction, l'entretien, le fonctionnement de cette « école intercommunale », mais également la structuration et le soutien au développement des activités péri et extra scolaires (ainsi que les différentes modalités de contractualisation, particulièrement le CEL).

Cette formule permettrait de conserver une gestion directe par la collectivité locale (à laquelle sont très attachés les élus locaux), mais à un niveau intercommunal pouvant bénéficier de moyens techniques, humains et financiers suffisants pour assurer les responsabilités et les missions qui en découlent.

Elle impliquerait également une réflexion sur le transfert des responsabilités déconcentrées du Maire, c'est à dire celles qu'il exerce au nom et sous l'autorité de l'Etat (inscriptions, répartition des élèves, contrôle de l'obligation

scolaire...), vers le président de l'EPCI, en particulier quand la commune n'a plus d'école publique sur son territoire.

C'est autour de la question de la mise en œuvre de l'obligation scolaire que doivent se définir les contours de l'action éducative intercommunale qui pourrait repenser, à terme, en plus de l'enseignement du premier degré, la question du collège sur le territoire local.

la départementalisation

Comme nous l'avons développé dans le dossier de « la communale » de Novembre 2002, relatif à la décentralisation, le choix du département « par défaut d'intercommunalité » pour gérer les collèges et le ramassage scolaire participe au « déphasage » entre l'intérêt local et le pilotage institutionnel de l'école.



quel statut pour l'école ? (suite)

En s'affirmant, faute d'inter-communalité éducative comme le «sauveur de l'école rurale», le département se substitue de plus en plus aux petites communes, souvent dépourvues de moyens techniques, administratifs et financiers, sur des domaines de compétence qui leur appartiennent, comme l'organisation de services périscolaires, l'équipement informatique, la politique sociale et Scolaire, avec la bénédiction de l'Etat, participant ainsi au maintien de l'intercommunalité dans un état de « sous-développement ».

Si la structuration générale de l'intercommunalité a ou n'a pas épousé la géographie cantonale, de façon très variée selon les départements, il semble que les SIVOS (syndicats intercommunaux à vocation scolaires) existants, qui regroupent en moyenne trois ou quatre communes, sont rarement

« can-tonaux », ce qui semble confirmer que l'intérêt éducatif local est bien « inter-communal » et pas « départemental ».

Le département reste l'échelon

géographique et historique de la déconcentration de l'action de l'état, et au plan de l'Education nationale au sein de l'Académie.

A l'occasion de l'enquête de l'AMF/ANDEV et lors des travaux dans la «commission école» les Maires ont exprimé avec vigueur leur insatisfaction relative à la structuration du dialogue sur la carte scolaire dans les Comités Départementaux de l'Education Nationale (CDEN), réduits à des chambres d'enregistrement de mesures administratives. La demande de dialogue des élus va plus vers une meilleure adaptation des moyens mis en

place d'une part par l'Education nationale et d'autre part par les communes et leurs groupement, dans la structuration scolaire et éducative, du territoire (infra départemental) et dans une perspective pluriannuelle.

Pourtant, même si, comme le souligne Claude Durand-Primborgne, «l'insolvabilité de certaines communes rend fictif le respect de l'obligation communale de pourvoir à l'équipement et au fonctionnement de l'école», le transfert aux départements «de la planification des écoles rurales », sous la forme envisagée par le Ministre Ferry d'un « schéma territorial départemental de l'enseignement élémentaire, adopté par le Conseil général » paraît relever de la même logique de « départementalisation de l'école primaire rurale » et aller à l'encontre d'une absolue nécessité de structurer l'espace éducatif territorial local rural, par le développement de son intercommunalité.

C'est donc bien au plan des «bas-sins» que doivent se concevoir la formalisation et la coordination des projets éducatifs locaux

et des projets de réseaux d'éducation, et éventuellement la contractualisation (pluriannuelles des moyens accordés par les uns et les autres à la mise en œuvre de ces projets.

Le «schéma territorial de l'enseignement du premier degré » devrait donc être conçu au plan intercommunal, chaque partenaire (les communes et leurs groupements, le conseil général, l'Inspection Académique) en déclinant en son sein les conséquences en matière budgétaire et d'organisation de service. Le CDEN pourrait ainsi avoir à examiner un ensemble de schémas territoriaux (dont les périmètres peuvent

A déborder du départements ou des limites de l'Académie) mais dont la « carte scolaire départementale » serait la traduction en terme de postes budgétaires pour l'éducation nationale, la détermination des périmètres de recrutement scolaire et le « système de répartition intercommunale des investissements et des charges de fonctionnement des écoles » en étant la traduction pour les communes ou pour leurs groupement.

Quelles évolutions de l'école ?

l'évocation de toutes ces réflexions partagées par de nombreux acteurs de l'école, il apparaît qu'il y ait deux pistes principales, mais non exclusives, pour l'évolution d'une école primaire dont les résultats placent notre système scolaire dans la bonne moyenne des pays développés :

Sortir, l'école primaire d'une grave crise d'identité :

Il apparaît clairement que les acteurs de l'école sont aujourd'hui à la recherche d'une identité « forte » de l'école primaire, qui soit en rupture avec celle résulte du cadre institutionnel obsolète mais dans la continuité des valeurs qui ont présidé à son fondement.

Trop de flous et de représentations contradictoires pèsent sur cette école dont le fonctionnement, les personnels, les élèves, l'environnement local ont changé, mais dont l'organisation générale est restée identique à celle qui a été mise en place il y a un siècle et demi dans un contexte historique, sociologique, politique, géographique, très différent de ce qu'il est aujourd'hui.

Les acteurs éducatifs sont à la recherche d'une identité « perdue » de l'école primaire qui s'est dissoute avec sa « fusion », au sein du Ministère, et dans la plupart des circulaires, avec les EPLE qui n'ont ni la même statut, ni le même fonctionnement, ni la même organisation pédagogique. Ils sont en quête :

•D'une identité administrative qui ne partage pas l'école en deux, matériel d'un côté, pédagogique de l'autre.

quel statut pour l'école ? (suite et fin)

•D'une identité financière qui permette d'en rendre lisible les ressources et les dépenses qui lui sont affectées.

•D'une identité institutionnelle qui la positionne comme une «unité» de base de l'appareil scolaire, et permette de décrire avec précision sa place et sa consistance dans le système éducatif français.

•D'une identité fonctionnelle qui lui confère le minimum exigible d'autonomie de décision et de souplesse dans l'organisation de son fonctionnement et de ses moyens pour répondre à ses missions quotidiennes.

•D'une identité organisationnelle qui détermine les critères et les centres de décisions en matière de fixation des objectifs, d'attribution des moyens et d'évaluation des résultats.

•D'une identité professionnelle qui mette en accord le statut, la formation, la rémunération de tous ses personnels avec la réalité de leurs missions et de leurs responsabilités.

•D'une identité locale qui la conforte dans son environnement et sur son territoire comme un élément structurant de l'action publique, dans le champ de l'éducation, bien sûr, mais aussi dans celui du développement social et de l'aménagement du territoire.

C'est aucun doute cette quête d'identité, sous ses différents aspects, qui transparaît dans les propositions plus ou moins contradictoires des acteurs éducatifs, relatives au statut de l'école, du directeur et de la structuration territoriale de l'éducation. Et, sur cette base, c'est moins des évolutions structurelles à la marge qu'ils attendent, plutôt qu'une véritable « refondation de l'école », mais qui s'accompagne, bien sûr des moyens (juridiques et financiers) pour la faire...

Sortir d'un déficit de pilotage et de structuration de l'éducation au plan local :

Cette « refondation » passe également par une réforme en profondeur du pilotage du système scolaire, mais moins par des textes (qui sont pour l'essentiel déjà rédigés, faute d'être toujours appliqués) que par l'évolution des pratiques et de l'implication des acteurs.

L'évolution du système de pilotage et de gestion de l'éducation «par projet» doit reposer sur l'affirmation de l'existence d'un «intérêt éducatif local» qui s'inscrive dans un espace intercommunal, pour éviter le «saucissonnage» de l'éducation entre des niveaux de collectivités locales trop nombreux, avec des domaines de compétences mal définis et mal articulés avec ceux de l'État.

«L'espace éducatif local concerté» ne doit pas se limiter à un lieu de rencontre plus ou moins bien formalisé destiné (selon un cahier des charges national et sur la base d'une habilitation départementale) à recenser et à traduire en direction de la commune les besoins, les attentes, les contraintes liées au fonctionnement de l'école, à la mise en œuvre de son projet pédagogique, à la mise en place d'actions complémentaires aux enseignements qui y sont dispensés, ou à la prise en charge des besoins d'accueil et de suivi des enfants qui ne sont satisfaits ni par l'école, ni par les familles.

Quant au développement potentiel des inégalités entre les territoires, c'est un risque qu'il «faut assumer quand on décentralise», explique Claude Durand-Primborgne, en relevant que les situations inégalitaires préexistaient aux premiers transferts de compétences : «L'examen de la mise en œuvre des dispositions de 1982-1983 permet effectivement de constater des inégalités qui traduisent des différences de politi-

ques d'éducation et de formation et l'existence de différences sensibles en ressources disponibles». Ces constats, établis au plan de l'enseignement secondaire, mais également valables sur l'enseignement primaire, montrent qu'il convient de «porter une plus grande attention aux mécanismes étatiques de correction des inégalités liées aux différences de richesse des collectivités territoriales ».

Ainsi, la recherche d'un piste pérenne d'évolution semble devoir impliquer de sortir du cadre stricto sensu scolaire (et donc de rompre avec une tendance naturelle des acteurs de l'école à se refermer, souvent pour se protéger, sur eux-mêmes) et de concevoir l'ensemble d'un système de pilotage et de gestion de l'école, au plan du territoire, associant les différents acteurs, chacun en fonction de leurs compétences, de leurs responsabilités et de leurs savoir-faire, dans la mise en œuvre des objectifs communs et des missions assignées à l'école, et des besoins éducatifs des enfants et de leurs familles, tels qu'ils s'affirment dans la réalité locale.

La réponse à la demande des élus locaux de «clarification des compétences» passe par une telle évolution, mais à la condition que des mécanismes de compensation et de régulation financière accompagnent la mise en place de ce nouveau cadre.

Pourtant, il semble d'ores et déjà que la « deuxième vague » de décentralisation doive figurer au rang des « occasions ratées » d'une telle évolution et que l'enseignement du premier degré pourrait être encore «le laissé pour compte» des évolutions réglementaires, sans que pour autant ne soient clos les débats sur les responsabilités locales - Faute de la volonté clairement affirmée de rompre avec la logique pyramidale de l'institution scolaire - Faute de construire avec les enseignants, les parents, les associations, les élus, les professionnels de l'éducation, cet espace éducatif local au sein duquel ils pourraient mettre en place des projets communs, coordonnés et évalués, sur un échelon de territoire pertinent, doté de structures, de système de pilotage, de moyens techniques, humains et financiers, de qualifications, à la hauteur de l'enjeu que représente