

La Communale

La lettre d'information des directeurs de l'éducation

n° 43/janvier 2009 - 3 numéros par an - www.andev.fr.

SOMMAIRE

02 DOSSIER

02 L'école maternelle et l'accueil des moins de trois ans

02 Les récents rapports sur le sujet

06 L'enjeu de l'école maternelle : la fondation de la communauté éducative ?

08 La scolarisation des moins de 3 ans, la position de l'Andev

09 Le relais assistantes maternelles : une structure en évolution ?

11 POINT DE VUE

11 Articulation de l'accompagnement éducatif avec les politiques éducatives locales, existantes ou à venir

15 ACTUALITÉS

15 Le droit d'accueil : les communiqués de presse de l'Andev de l'année 2008

18 Le droit d'accueil : un thème largement évoqué au sein des réseaux régionaux

20 Questions écrites

25 VIE DE L'ASSOCIATION

25 L'appel de Rennes

27 VIE DES RÉSEAUX RÉGIONAUX

27 Réseau Centre

28 Réseaux Centre-Orléanais/Grand Ouest/Île-de-France - Normandie

29 Réseaux Nord-Est/Rhône-Alpes

30 Réseaux Rhône-Alpes/Sud-Ouest

32 LECTURES

édito



Claudine Paillard,
présidente de l'Andev

La prochaine *Communale* reviendra sur les résultats de l'enquête « Les maires et l'éducation » (résultats complets sur le site www.andev.fr), à laquelle 360 maires ont répondu, et sur l'analyse qui en a été faite à Lille le 28 janvier dernier. Cette rencontre nationale a rassemblé près de deux cents élus, acteurs des mouvements associatifs, représentants de parents d'élèves et d'organisations syndicales, membres de l'Andev.

Un chiffre, dans cette enquête, frappe d'emblée : 97 % des maires considèrent l'éducation comme un axe majeur de leur politique municipale. Ces résultats sont conformes à ceux de 2001. Cette priorité est confortée par l'implication financière des communes. Tous les indicateurs récents montrent qu'elles contribuent de plus en plus largement à la financer. Il n'est donc pas étonnant, alors, que les élus locaux réagissent fortement lorsqu'ils doivent mettre en œuvre ou subir les conséquences de décisions dont les fondements leur échappent, et sur lesquelles ils n'ont pas été associés.

À l'Andev, nous multiplions ces derniers mois les occasions de rencontres nationales. Après un temps fort à Troyes le 29 avril (en lien avec le CNFPT) sur l'accompagnement éducatif et la semaine de quatre jours, après notre congrès à Limoges début décembre sur l'éducation et les TICE, notre journée nationale à Lille (en partenariat avec l'AMF) évoquée plus haut, nous avons en projet un temps fort sur l'aménagement des rythmes scolaires en juin, avant notre prochain congrès qui aura lieu à La Ciotat les 21, 22 et 23 octobre 2009.

Le développement de ces temps de rencontres témoigne de l'impérieuse nécessité de se rassembler pour mieux réfléchir en commun à une période où l'intervention éducative des communes tout en n'ayant jamais été aussi volontariste est en même temps régulièrement fragilisée. Fragilisée par des textes aux contours mal définis qui remettent en cause des compétences sans l'afficher clairement, fragilisée par les incertitudes sur la continuité des politiques nationales...

La multiplication de ces temps forts marque également la vitalité de notre association.

Je souhaite très sincèrement remercier tous les collègues qui prennent l'initiative d'organiser dans leur ville un tel événement, sachant toute l'énergie qu'il faut y consacrer, ainsi bien sûr que leurs élus qui favorisent et soutiennent notre démarche.

L'école maternelle et l'accueil des moins de trois ans

Sous l'impulsion de l'Éducation nationale, l'évolution à la baisse de la scolarisation des deux-trois ans est constante et régulière. En 2007, 167 559 enfants de moins de trois ans étaient scolarisés, soit un taux de scolarisation de 20,9 % contre 35,3 % en 2000 (- 14,4 points).

Les récentes déclarations ministérielles et différents rapports ont réactualisé cette question sans pour autant, au vu des divergences de points de vue, régler les problèmes de fond concernant la prise en charge de cette tranche d'âge. Ce dossier fait le point sur les analyses et les projets d'évolution.

Les récents rapports sur le sujet

La scolarisation des deux-trois ans, une remise en question déjà ancienne

Dès les années 1980, la question de la scolarisation des deux-trois ans a été posée. Ainsi, dans son rapport au Conseil économique et social de 1981 relatif aux « modes de garde des jeunes enfants », la sociologue Évelyne Sullerot s'émeut de l'augmentation rapide du nombre d'enfants de deux à trois ans en école maternelle. Elle considère, alors, que les conditions d'accueil, d'encadrement et de formation du personnel sont insuffisantes. Elle rapporte que des spécialistes de la petite enfance parlent de « malmenage éducatif et sanitaire, l'institutrice n'y étant pour rien ». Elle propose, déjà, la création, en école maternelle, de « crèches scolaires » se situant à côté des autres classes et ne devant réunir que douze à quinze enfants de deux à trois ans. Elle propose, encore, que ces structures soient tenues par des institutrices ayant reçu une formation de puériculture et prévoit, « compte tenu du fait qu'un enfant de crèche scolaire reviendrait plus cher qu'un enfant en maternelle », qu'une participation financière soit demandée aux parents.

Les crèches scolaires n'ont jamais vu le jour... Les mêmes critiques qu'aujourd'hui étaient alors avancées, mettant en avant la remise en cause de la gratuité de l'école.

Rapport de Madame Michèle Tabarot du 23 juillet 2008 sur le « développement de l'offre d'accueil de la petite enfance ».

Ce rapport, rédigé dans le cadre d'une mission confiée par le Premier ministre, a été commandé pour alimenter « les objectifs de la convention de gestion entre l'État et la branche famille ». Il vise donc avant tout à identifier les besoins d'accueil et à examiner les coûts des différents modes de garde afin de favoriser la maîtrise de la dépense publique.

Concernant les besoins, il montre que leur « taux de couverture » est actuellement de 51 places d'accueil à l'extérieur du domicile pour 100 enfants de moins de trois ans. En se fixant pour objectif un taux de 60 places pour 100 enfants, le besoin de places serait d'environ 322 000 à situation de scolarité inchangée. En revanche, si les enfants de moins de deux ans n'étaient plus scolarisés à l'école maternelle, ce chiffre avoisinerait les 500 000.

Il est rappelé les inégalités de scolarisation des 2-3 ans sur le territoire : « traditionnellement forte dans l'Ouest, le Nord et le Massif-Central, elle reste faible en Ile-de-France, en Alsace et dans le Sud-Est. ». Il est précisé qu'en 2006 6,7 % d'élèves de deux ans sont scolarisés en Seine-Saint-Denis, 64,8 % dans le Morbihan, 64,2 % dans le Finistère. Ces chiffres indiquent qu'« en dépit des textes qui rendent prioritaires les ZEP et du bilan positif de la scolarisation à deux ans dans ces secteurs, la majorité de l'accueil à l'école maternelle se fait hors ZEP ». Ce faible succès est expliqué par l'attitude des parents qui dans ces quartiers sont « moins spontanément demandeurs, pour des raisons culturelles et parce que le chômage féminin y est plus élevé ».

Par ailleurs, le rapport insiste sur les modalités irrégulières de fréquentations des plus petits et fait état des données suivantes : seuls 14 % de ces enfants seraient présents toute la journée en maternelle. Le taux d'absence varierait de 30 % le matin à 70 % l'après-midi. Le rapport en conclut que l'école est, pour les parents, « davantage une solution d'accueil et d'adaptation progressive qu'une scolarisation ».

NDLR : le rapport sénatorial (ci-après commenté) cite des données de 2001 provenant du ministère de l'Éducation nationale qui divergent fortement de ces chiffres : 38 % des enfants de deux ans fréquenteraient l'école à plein temps (au lieu de 14 % dans le rapport Tabarot), 57 % le matin (au lieu de 70 %). De ce fait, ces éléments dont on ne sait selon quelle méthode ils ont été établis sont à prendre avec précaution.

Concernant les bienfaits ou non de la scolarisation précoce, le rapport reste prudent et considère que ce débat « ne fait pas consensus ». Pour autant, il partage le constat que : « la scolarisation des moins de trois ans ne convient pas à tous les enfants et ne peut être développée dans les écoles que lorsque les conditions d'accueil, les locaux, l'encadrement, la pédagogie sont adaptés ».

Il rappelle en outre que la scolarisation des enfants de moins de trois ans « n'a pas les mêmes caractéristiques que les modes de garde habituels », puisque le nombre de jours dans la semaine (4) et le nombre de semaines concernées dans l'année (36) est bien inférieur aux autres modes d'accueil (224 jours annuels en moyenne). Il oublie, cependant, de préciser que l'amplitude horaire journalière est aussi beaucoup plus faible (6 heures), si l'on ne prend en compte que le temps strictement scolaire pesant directement sur les finances nationales.

Très justement, le rapport intègre l'idée que « la population des enfants de deux ans sert souvent de variable d'ajustement de la carte scolaire : ils sont inscrits à l'école maternelle dans la mesure où il n'y a pas d'enfants plus âgés à scolariser ». C'est également une variable pour « faire baisser le nombre moyen d'enfants par classe, qui est passé de 30,1 en 1980 à 25,8 en 2007 ». Il ajoute que le taux d'encadrement constaté d'un enfant de deux ans à l'école maternelle est d'environ un adulte pour quinze enfants, compte tenu « des postes d'ATSEM financés par les communes ». Ce taux est de 1 pour 3 si l'enfant est gardé par une assistante maternelle ou en micro-crèche, de 1 pour 8 en crèche collective.

Il est fait le constat que « l'application des objectifs de régulation budgétaire au ministère de l'Éducation nationale pourrait le conduire à poursuivre sur la voie de la diminution, voire de la suppression de l'accueil d'enfants de deux à trois ans à l'école maternelle, dans la mesure où cette mission n'est pas au nombre de ses compétences obligatoires ».

Les déclarations ministérielles qui ont fait suite à ce rapport sont connues et ont (au moins jusqu'en décembre 2008) pris cette orientation de manière offensive.

Pour autant, le rapport précise clairement que « le développement de tout autre mode d'accueil du jeune enfant, compte tenu des normes d'encadrement, sera plus coûteux pour les finances publiques que le maintien de l'accueil à l'école maternelle » qui, pour 2007, est évalué à « 781 millions d'euros ». La suppression de la scolarisation des moins de trois ans, essentiellement souhaitée par le ministère de l'Éducation nationale pour réduire ses coûts de fonctionnement, s'avère, si on l'examine au regard d'un coût économique global, un moyen d'accueil peu cher. Pour autant cette analyse ne s'appuie que sur les coûts du temps scolaire au sens strict et

ne prend nullement en compte les coûts d'accueil des mêmes enfants en dehors des temps de classe (péri et extrascolaire), coûts supportés par les communes et les familles (dans le cadre de la politique tarifaire).

Différentes propositions sont effectuées en conclusion. En terme de pilotage, il est proposé que « dans un contexte d'insuffisance de l'offre et de la mise en place d'un droit de garde opposable » les communes et les intercommunalités soient responsables de la mise en œuvre du droit de garde. Dans ce cadre, la CNAF serait alors essentiellement garante d'une répartition équilibrée de l'offre sur le territoire.

Il plaide ensuite pour la mise en place de « jardins d'éveil ». Leur vocation serait d'accueillir les enfants « en cours d'année », à partir de « leur deuxième anniversaire », et jusqu'à leur entrée à l'école maternelle, l'année de leurs trois ans. La nature des jardins d'éveil ainsi préconisée reste cependant très floue. Devant à la fois « s'inscrire dans la continuité des dispositifs existants » sans préciser lesquels (l'école, la crèche ?), ils seraient ouverts soit dans des locaux scolaires, soit dans une crèche, soit dans de nouveaux locaux. Leur lieu d'implantation déterminerait ainsi les modes de pilotage : tantôt un directeur d'école, tantôt un coordonnateur petite enfance.

On comprend mal, de ce fait, ce qui différencierait le jardin d'éveil des actuelles sections des grands de la crèche ou de la toute petite section de l'école, si ce n'est le taux d'encadrement préconisé (un pour douze enfants) supérieur à celui des crèches et inférieur (selon les moments de la journée) à celui de l'école maternelle, et la participation serait demandée aux parents, remettant ainsi en question la gratuité scolaire.

Prudemment, le rapport ne prévoit pas que les jardins d'éveil se substituent à la scolarisation. Il propose au contraire de « maintenir la possibilité pour les enfants de deux ans d'être accueillis à l'école maternelle, si tel est l'intérêt de l'enfant et en fonction des places disponibles ». Le jardin d'éveil étant alors un lieu d'accueil complémentaire.

Rapport d'information au Sénat du 22 octobre 2008 par Mme Monique Papon et M. Pierre Martin, sénateurs

Le rapport, après avoir retracé l'évolution historique des écoles maternelles depuis la création des « salles d'asile » jusqu'à aujourd'hui, rappelle le fondement des orientations actuelles pour la scolarisation des plus petits. L'article 2 de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 est cité : « Tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de trois ans dans une école maternelle ou une classe enfantine, le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social

défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne. »

L'application qui a été faite de cet article est commentée en ces termes : elle « a consacré une tendance, mais n'a pas impulsé un nouveau mouvement de croissance du niveau de la scolarisation des jeunes enfants ». De fait, il est souligné que le taux de scolarisation des moins de trois ans ne s'est pas développé et s'est simplement maintenu autour de 35 % pendant la décennie 1990-2000.

La diminution progressive de ce taux à partir des années 2000 illustre parfaitement comment les 2-3 ans ont servi de « variable d'ajustement » de la carte scolaire. Les rapporteurs expliquent que le *baby-boom* de l'an 2000 a conduit à une réorientation forcée de la politique de scolarisation précoce : « la priorité a dû alors être accordée aux enfants de trois à cinq ans ». Ils insistent sur l'idée que l'entrée à l'école maternelle est « une faculté offerte aux familles » qui ne « relève pas d'une compétence obligatoire de l'Éducation nationale ». Le taux de scolarisation des deux ans passe ainsi progressivement de 32 % en 2002-2003 à 20,9 % en 2007-2008.

Comme le rapport Tabarot, le rapport sénatorial estime que les besoins d'accueil des jeunes enfants ne sont qu'imparfaitement couverts par les offres actuelles, et que ces difficultés se conjuguent avec des disparités territoriales importantes. Selon le rapport, ces disparités territoriales n'ont pas d'explications satisfaisantes. Elles peuvent être liées à la « concurrence du privé ». Ainsi, une enquête menée en 2002 par la Direction de la Recherche, des Études de l'Évaluation et des Statistiques fait état de la prééminence de la scolarisation précoce dans l'enseignement privé : 17 % des enfants scolarisés à deux ans fréquentaient une école privée en 2002 contre 13 % des enfants âgés de trois à six ans. Cependant, le rapport considère que ces disparités sont majoritairement le fait « de données locales inscrites sur le long terme ».

Il est souligné par ailleurs que l'écopier de deux ans a un profil « ciblé » : il est plutôt né en début d'année, a eu un mode de garde antérieur plutôt individuel, a une mère plutôt active, il est plus souvent enfant d'agriculteurs ou... d'enseignants. Il en est conclu que, de ce fait, la scolarisation des moins de trois ans ne répond pas à la priorité visant les enfants issus de milieux défavorisés.

Il est aussi rappelé très justement qu'en réalité les chiffres concernant l'âge d'accès à la scolarisation des 2-3 ans concernent très peu d'enfants de deux ans à deux ans et demi : « les moins de trois ans à l'école sont majoritairement des enfants de deux ans et demi à trois ans ».

Le rapport s'attache par ailleurs à comprendre le positionnement des parents face aux différentes offres. Concernant la scolarisation, ce positionnement

est considéré comme « ambigu ». Ce point de vue est étayé par les résultats d'une enquête de la Sofres menée en 2006 pour le magazine *Parents* qui pointe que seulement « 35% des mères d'enfants de moins de deux ans sont favorables à une généralisation de l'accueil des enfants de deux ans à l'école ». Le rapport ne souligne pas que cette proportion correspond, en réalité, exactement au taux de scolarisation moyen connu durant la décennie 1980-1990.

Concernant les motivations des parents pour scolariser précocement leur enfant, les propos de Claire Brisset, alors défenseuse des enfants, et d'Alain Bentolila, tous deux défavorables à la scolarisation des moins de trois ans¹, sont rapportés. Madame Brisset met ainsi en avant « le nombre de places de crèche insuffisant, l'avantage de la gratuité », les « bonnes intentions » parentales, parlant même de « stakano-visme » parental. Monsieur Bentolila rejoint ce point de vue en considérant qu'aujourd'hui « le temps est à l'impatience ».

À propos des différentes modalités de l'offre, les auteurs rappellent que la notion de jardins d'enfants existe déjà et correspond à un cadre réglementaire réactualisé. En effet, le décret n°2007-230 du 20 février 2007 a réservé cette appellation aux « établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel ». Ces structures sont cependant peu nombreuses, et leur nombre a fortement chuté pour passer de 217 en 2002 à 187 en 2006.

Si, comme le rapport Tabarot, le rapport sénatorial souligne que la scolarisation apparaît comme le mode de garde le moins coûteux à la fois pour les familles et la collectivité du fait de la réglementation différente en termes de normes d'encadrement, il s'attache en revanche, contrairement à celui-ci, à démontrer que la scolarisation est « une fausse bonne idée pour la réussite scolaire ». Il insiste particulièrement sur le bénéfice scolaire relatif et peu durable pour les enfants et sur son absence d'impact sur les indices nationaux et internationaux de réussite scolaire.

Les auteurs estiment par ailleurs qu'à l'école maternelle le respect des besoins physiologiques de l'enfant et les besoins moteurs et cognitifs sont insuffisamment pris en compte. Ils considèrent que la classe de très petite section est structurellement peu différenciée des autres classes de l'école, que les locaux sont « parfois inadaptés », que les effectifs sont trop importants, que les horaires manquent de souplesse et que les temps d'attente y sont trop longs. Enfin, les rapporteurs regrettent que la

1. L'actuelle défenseuse des enfants, Madame Versini, dans le cadre de la Vingtième journée internationale des droits de l'enfant, s'est en revanche déclarée favorable à la scolarisation précoce.

formation des enseignants n'intègre pas la spécificité « petite enfance ».

Forts de ces constats, les rapporteurs considèrent que « l'école n'a pas vocation à accueillir les enfants de deux ans ». Ils prônent ainsi « dans le respect des nouveaux programmes de l'école primaire une scolarité préélémentaire sur trois ans ». Plutôt que de proposer une amélioration des conditions d'accueil de l'école maternelle pour mieux tenir compte des spécificités du petit enfant, ils préfèrent reprenant ainsi l'idée ancienne d'Éveline Sullerot et de Ségolène Royal mais aussi du rapport Tabarot : envisager la création d'une structure « à mi-chemin entre la crèche et l'école » sur le modèle des « classes passerelles ».

Cette structure qui pourrait s'appeler, dans le prolongement des propositions du rapport Tabarot, jardin d'éveil offrirait un programme centré sur le jeu, avec des effectifs réduits et un personnel formé.

Parallèlement, en soulignant la disparité actuelle des taux d'encadrement : en crèche 1 pour 5 (alors que le rapport Tabarot cite le taux de 1 pour 8), en centre de loisirs 1 adulte pour 8, et l'absence de référence à l'école, il est préconisé de réfléchir à un assouplissement des normes des différentes structures, pour l'accueil des 2-3 ans. Un ordre de grandeur de un adulte pour quinze enfants est envisagé.

Enfin, le rapport sénatorial souhaite qu'une large concertation sur les modes d'accueil du jeune enfant soit engagée. Il propose que l'approche de la petite enfance soit mieux structurée entre un temps d'accueil et un temps d'éducation et que les univers professionnels soient décloisonnés afin de favoriser la transversalité.

Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, rendu public le 10 septembre 2008

Dans ce rapport, la Cour des comptes constate que « le taux de scolarisation des 2-3 ans a diminué de 27 % entre 2003 et 2007 (- 29 % dans le public et - 18 % dans le privé) ».

La Cour regrette que le ministère de l'Éducation nationale ne dispose que « d'instruments limités pour connaître l'impact de sa politique en matière de scolarisation à l'âge de deux ans ». Il considère par exemple que le ministère n'est pas en mesure de chiffrer les effectifs en ZEP. Ainsi, la Cour estime « qu'au niveau ministériel et académique, la scolarisation à deux ans fait l'objet d'un pilotage très limité ». La Cour recommande donc au ministère de disposer d'un « appareil statistique d'évaluation ».

Comme pour les deux rapports ci-dessus commentés, la Cour note qu'en ZEP la scolarisation précoce n'a pas toujours rencontré le succès escompté, notamment dans le département du Nord ou en Seine-Saint-Denis. Il est précisé que, dans ce départe-

ment où le taux de scolarisation à deux ans est passé de « 22 % en 1998 à 8 % en 2006 », 5 000 enfants à la rentrée 2005 étaient en attente d'une scolarisation maternelle, dont 300 avaient plus de 3 ans. Ainsi, au 30 juin 2005, 645 enfants de plus de 3 ans étaient en crèche, faute de place à l'école maternelle.

La Cour constate par ailleurs que, face à l'augmentation de la demande liée à la natalité, du nombre de couples biactifs et de familles monoparentales, « la forte diminution de la garde en jardin d'enfants et surtout en maternelle (- 105 000 entre 2003 et 2006) n'a pas été compensée par un accroissement suffisant de l'accueil par les autres modes de garde (+ 88 000) ». Ainsi, « au total, le nombre d'enfants gardés par des parents ou des proches a augmenté de plus de 7 % ».

Or, en termes de coûts, le rapport pointe que celui-ci est moindre lorsque l'enfant est accueilli en maternelle plutôt qu'en Établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) : 13 368 euros en 2006 en EAJE, contre 4 570 euros en maternelle hors périscolaire. Il considère ainsi que la déscolarisation des plus petits est une évolution « peu cohérente au regard de la bonne utilisation de l'argent public ».

Quant aux effets de la scolarisation précoce, la Cour, qui cite les principaux travaux disponibles sur ce sujet, conclut (comme le rapport Tabarot) à la difficulté de dégager des conclusions définitives.

Concernant le positionnement des parents, contrairement au rapport sénatorial qui tente d'expliquer les motivations familiales pour la scolarisation précoce, la Cour considère, quant à elle que, quel que soit l'intérêt des travaux disponibles, ils « ne donnent finalement que peu d'informations sur les motivations et les caractéristiques des familles qui recourent à la scolarisation à l'âge de 2 ans ». Elle estime à ce titre qu'il est révélateur, que les « quelques éléments disponibles sur ce point n'émanent pas du ministère de l'Éducation nationale mais du ministère de l'Emploi ».

Pour finir, la Cour recommande, et ce quel que soient les motivations pédagogiques ou financières ayant conduit le ministère de l'Éducation nationale à se désengager de la scolarisation précoce, que « les objectifs de l'État soient clairement explicités et que les différents acteurs concernés (Éducation nationale, CNAF, collectivités territoriales) déterminent conjointement, sous la coordination de l'État, les besoins pour l'avenir et des réponses à apporter ».

■ Les expériences conduites en Mayenne

La Mayenne, cumulant une démographie scolaire forte et un taux d'activité féminine important, fait partie des départements où la scolarisation à 2 ans est traditionnellement importante. La diminution progressive de cette scolarisation à partir des années

2000 a créé des tensions. Ce département s'est donc trouvé bien positionné pour expérimenter des « voies nouvelles ».

Ainsi, dès janvier 2005, y a été testé dans deux communes (Meslay et Renazé) un « jardin maternel ». L'originalité de cette expérience réside en une combinaison « public-privé ». Il s'agissait de proposer un temps d'école le matin et un jardin d'enfants l'après-midi. Les objectifs clairement affichés par Jean Arthuis, président du Conseil général, visaient ainsi à mieux gérer les moyens : « Que des enseignants à bac + 5, 6 ou 7 gardent des enfants qui font la sieste l'après-midi, dans un contexte de pénurie de moyens, ce n'est vraiment plus possible ! ».

Cependant, cette mise en place est un échec : les parents, considérant que leurs enfants ont leurs repères à l'école maternelle et que ce nouveau service est payant, n'ont pas fréquenté le jardin maternel. De ce fait, après évaluation, le Conseil général a mis fin en 2006 de façon anticipée à l'expérimentation.

Le département a expérimenté alors avec plus de succès les « microcrèches ». Il s'agit de structures regroupant des assistantes maternelles qui gardent collectivement les enfants avec possibilité de s'occuper des enfants jusqu'à quatre ans.

Quelle mise en œuvre des propositions sénatoriales ?

S'appuyant sur ces premières volontés d'évolutions mayennaises, Nadine Morano, secrétaire d'État à la Famille, a souhaité fin 2008 faire de la Mayenne un des deux départements (avec le Rhône) à tester les « jardins d'éveil » prônés par le rapport sénatorial.

Dans un premier temps, le président du Conseil général a accueilli favorablement ce projet. Il s'est ensuite rétracté et a annoncé en ouverture de la session budgétaire du Conseil que le département ne testerait pas les jardins d'éveil, arguant de l'absence de problèmes d'accueil des tout-petits dans le département. Il renvoie ainsi la balle vers les communes qui, « si elles souhaitent mettre en place un jardin d'éveil, peuvent le faire ».

En réalité, depuis la mi-décembre, les orientations semblent diverger entre le ministère de l'Éducation nationale qui joue l'apaisement sur ce sujet et le partenariat, notamment en signant un accord avec l'AGEEM sur la formation des enseignants de maternelle, et le secrétariat d'État à la Famille qui multiplie les déclarations sur la nécessité d'avancer vite sur ce sujet. L'appel au débat et à la concertation réclamé par les trois rapports précités semble donc, y compris au sein même du gouvernement, loin d'être engagé !

L'enjeu de l'école maternelle : la fondation de la communauté éducative ?

Le débat sur l'école maternelle est souvent réduit d'une part à la question de l'accès des petits à l'école et de « l'âge idéal » pour y être scolarisé, d'autre part à la transition avec l'élémentaire et les interrogations sur l'âge de début de la scolarité obligatoire. Pourtant, l'école maternelle n'est pas qu'un simple lieu de transition, elle est un véritable lieu d'ancrage de l'enfant à sa scolarité et un temps de fondation de la communauté éducative.

La maternelle : un temps d'ancrage à l'école

On réduit ainsi facilement et à tort l'école maternelle à un temps de passage, un « sas » permettant à l'enfant de grandir pour passer petit à petit au statut d'élève. Pourtant, l'école maternelle est le plus souvent bien plus qu'un lieu de transition. Elle est, lorsqu'elle remplit pleinement ses missions, un véritable lieu « d'ancrage ». Cet ancrage concerne l'enfant, bien sûr, mais aussi sa famille qui y construit des relations avec les professionnels et qui y crée des liens sociaux en s'intégrant ainsi à leur commune, à leur quartier.

Il s'agit pour les parents, pendant la durée de scolarisation à la maternelle, d'apprendre l'école, de reconnaître ses codes mais aussi d'intégrer toute la vie scolaire (la restauration, l'accueil du soir et du matin, les activités du mercredi).

Il s'agit pour l'enfant, dès la plus petite enfance, de s'attacher à l'école et à son environnement par un lien solide qui devra se dérouler toute sa vie scolaire, voire toute la vie.

Parce qu'elle concerne le petit enfant, parce qu'elle est le début de l'expérience scolaire, l'école maternelle connaît des spécificités fortes qu'il est utile de décliner.

L'apprentissage de la délégation parentale

La place des parents vis-à-vis de l'institution scolaire traverse toute la scolarité de l'enfant. Pour autant, l'exercice de la parentalité connaît en maternelle des étapes importantes. Il s'agit, en effet, pour eux non pas d'effectuer l'apprentissage de la parentalité (apprentissage qui commence dès la naissance) mais bien plutôt d'expérimenter la délégation de la parentalité.

La délégation de la parentalité est de nature différente à l'école maternelle de ce qu'elle est dans les autres services préscolaires (halte-garderie, crèche,

assistante maternelle, etc.) expérimentés par les parents. En effet, contrairement à la plupart de ceux-ci, l'école maternelle à la fois parce qu'elle est gratuite mais aussi parce qu'elle porte en germe la future obligation de scolarité, et qu'elle est un « service pour la nation », institue de fait un autre mode de relation avec les parents. Les accueils préscolaires, même s'ils ont un projet éducatif, sont d'abord pour les parents des prestataires de services. À l'école, le parent n'est plus dans une situation de « client », qui a des droits à ce titre, et il exerce sa parentalité dans un nouveau cadre codifié par des règles à apprivoiser.

Le véritable enjeu à l'école maternelle est non seulement l'apprentissage de la délégation en tant que telle mais aussi la capacité de maîtriser ou non le contenu de la délégation parentale et ses objectifs. L'enjeu, pour les parents en maternelle, est de trouver l'équilibre entre cette délégation et le maintien d'une prépondérance parentale en matière d'éducation de l'enfant. Le parent à l'école maternelle non seulement apprend à ne plus faire lui-même pour son enfant mais apprend aussi, en quelque sorte, à modérer sa position de contrôle et de supervision qu'il a pu exercer jusque-là, tout en demeurant le garant de la cohérence éducative. Les parents négocient avec des ressources inégales cette délégation, certains parents sont plus exposés que d'autres à une déresponsabilisation et dépossession en matière éducative.

L'école maternelle est un bon endroit pour les aider à trouver un équilibre à ce sujet, car la pression de l'ambition scolaire n'est heureusement pas encore tout à fait là. Les enjeux sont bien ciblés sur le bien-être de l'enfant et non sur la réussite ou l'échec scolaire. L'école maternelle a indéniablement des atouts importants sur cet aspect pour le déroulement futur de la scolarité de l'enfant.

La prise en compte des deux-trois ans, facteur de dynamisme de l'école maternelle

Dès 1982, un rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, intitulé « Les enfants de deux ans. Accueil et pédagogie », constatait qu'avec la scolarisation des moins de trois ans, de nouvelles pratiques étaient mise en œuvre : « les enseignants ont éprouvé le besoin, pour mieux connaître les enfants et les deviner individuellement, de se rapprocher des familles et de rapprocher les familles de l'école ». Différentes actions viennent concrétiser ce contact : visite des locaux, voire des classes en activité, admission échelonnée et accueil personnalisé quotidien, acceptation des jouets et objets transitionnels, etc., autant de mesures qui introduisent une première forme de partenariat. « C'est donc en coéducatrice que l'école maternelle semble maintenant envisager sa mission auprès des tout-petits. » Sont aussi cités « la relation

individuelle, personnelle avec l'adulte, la recherche de solutions ». On cite l'aménagement d'un domaine réservé, l'assouplissement d'horaires – notamment l'arrivée tardive le matin –, l'introduction progressive dans la vie collective et les rythmes de l'école, l'utilisation d'un nouveau matériel éducatif plus approprié au développement du petit enfant.

Si ces pratiques sont moins soulignées dans les rapports récents, c'est non pas qu'elles n'existent plus mais parce qu'elles ont été intégrées et sont considérées désormais comme la norme ; bien que ces dispositions aient été la plupart du temps mises en œuvre de façon empirique.

L'école maternelle : l'opportunité du développement d'un travail en équipe

Plus qu'en élémentaire, le travail en équipe de professionnels est nécessaire à la maternelle pour deux raisons : la complémentarité des professionnels (enseignants et ASEM), et la prise en charge des plus petits.

C'est à l'école maternelle et à l'école maternelle seule que des professionnels d'origines différentes ont à temps plein une action éducative auprès de l'enfant. La présence des ASEM, et donc d'un regard d'adulte autre que celui de l'enseignant au sein même de la classe, n'existe qu'à cette occasion dans la scolarité d'un enfant en France. C'est un atout pour l'école maternelle qui ne s'en saisit malheureusement pas toujours. L'équipe ainsi constituée et le partage des tâches au sein de celle-ci procèdent bien sûr de la réglementation mais aussi très largement de conceptions managériales et éducatives propres à chaque école.

Conceptions managériales : comment deux professionnels avec un niveau de compétences parfois pas si éloigné (certains ASEM sont surdiplômés) organisent-ils leurs relations d'autorité pour qu'elles soient compréhensibles par les enfants ? Comment l'enseignant accepte-t-il le regard continu sur ses pratiques alors que l'autonomie pédagogique est la règle maîtresse dans nos écoles ?

Conceptions éducatives aussi : la distinction entre les missions de l'enseignant (apprentissage) et celles de l'ASEM (bien-être physique) peuvent-elles être aussi strictement respectées, ne procèdent-elles pas d'une vision éducative trop étroite ? La pédagogie ne concerne-t-elle pas tous les moments de la vie du petit enfant, même quand il s'endort, même quand il va aux toilettes, et *a contrario* le bien-être du corps, n'est-il pas aussi essentiel au moment où l'enfant est en période d'apprentissage ?

La présence des ASEM à l'école maternelle est peu considérée par l'institution Éducation nationale. Ainsi, les enseignants de maternelle ne sont pas préparés à travailler avec un autre adulte, à « gérer » la relation humaine, à assumer cette forme particulière de management que la présence d'un ASEM exige pour

une intégration réussie au profit de l'éducation du jeune enfant. Un enseignant sortant de l'IUFM ou un nouveau directeur en maternelle arrive en classe, sans bien connaître le statut juridique et la formation de l'ASEM, et souvent sans comprendre la distinction entre la relation fonctionnelle qui doit s'établir entre eux et la relation hiérarchique que l'ASEM conserve avec l'administration municipale.

D'un autre côté, l'administration municipale a aussi, parfois, des difficultés à accepter les particularités de cette double relation et a tendance à vouloir traiter ce personnel avec les mêmes règles que les autres agents municipaux, sans tenir suffisamment compte des spécificités de l'organisation scolaire. Il n'est donc pas rare que des mises au point soient nécessaires avec la commune (souvent la direction éducation ou le service des affaires scolaires) pour que les difficultés s'aplanissent. La rédaction des chartes de l'ASEM et leur diversité montrent combien il est possible de fonctionner dans les écoles à partir des mêmes réglementations statutaires tout en tenant compte des particularités des organisations locales.

Le travail en équipe est particulièrement original quand le regard croisé des professionnels ne se limite pas à l'articulation d'un duo enseignant-ASEM qui, très vite, peut tendre à reposer sur une relation affective avec les risques qui y sont attachés. Il devient vraiment constructif quand au contraire, du fait de nécessités d'organisation (surveillance de la sieste, décloisonnement...), cette complémentarité génère un vrai travail d'équipe au-delà de la simple classe et que s'en trouve ainsi renforcé le travail commun entre enseignants et ASEM au niveau de l'école, y compris en intégrant les autres adultes de l'école (personnel d'entretien...).

L'école maternelle est ainsi une vraie opportunité pour fonder la communauté éducative autour de l'enfant. Qu'il s'agisse de la relation parent-école ou de l'équipe de professionnels, il faut organiser une relation éducative collective autour de l'enfant, mettre en place les complémentarités. Ces préoccupations étaient déjà présentes dans un rapport, « L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance », de Nicole Bouyala et Bernadette Roussille, rapport au secrétaire d'État à la Famille en 1982. Les auteurs reconnaissaient ainsi à l'école maternelle un rôle éducatif mais aussi un rôle social, celui-ci étant vu selon deux acceptions : au sens d'apprentissage de la socialisation de l'enfant et au sens de la mise en œuvre de relations sociales avec les familles et l'environnement.

Plus que jamais, au moment où l'école maternelle est mise en question, ces qualités doivent être mises en avant et valorisées.

**Intervention de CLAUDINE PAILLARD,
colloque FCPE, novembre 2008, Dijon.**

La scolarisation des moins de trois ans : la position de l'Andev

La spécificité de l'accueil des plus petits n'a jamais véritablement été prise en compte par l'Éducation nationale. C'est cette absence de prise en compte qui sert aujourd'hui de justification pour envisager la disparition totale de leur scolarisation. Ce raisonnement à rebours butte sur les réalités de terrain : écoles et communes ont adapté leurs pratiques à l'accueil des plus petits.

Les écoles maternelles ont su construire leurs projets en fonction des plus petits. Il apparaît même que c'est souvent à partir de leur accueil qu'elles ont développé des axes d'intervention forts et innovants : attention portée aux parents, travail d'équipe entre enseignants (décloisonnement) et avec les autres professionnels (ASEM notamment). C'est le plus souvent en maternelle que se fondent ainsi les bases de la « communauté éducative » et que la « coéducation » prend tout son sens. Ce travail porte ses fruits, et la scolarisation précoce pour les enfants les plus en difficulté est majoritairement considérée comme positive par les études conduites sur ce sujet. Pour pallier l'absence d'attribution de moyens spécifiques, des expérimentations ont été mises en place, notamment avec l'émergence de classes passerelles qui ont permis d'améliorer notablement les conditions d'accueil.

De leur côté, les communes ont su accompagner cette prise en charge : adaptation des locaux aux plus petits (espaces de jeu, dortoirs, restauration...), formation des ASEM. Rappelons qu'à l'école maternelle il y a plus de personnels municipaux (ASEM, agents d'entretien, agents de restauration...) que de personnels enseignants et que l'Éducation nationale n'accueille l'enfant que six heures dans la journée pendant seulement 139 jours de l'année. Le relais est pris par les communes les matins, midis et soirs, mercredis et vacances scolaires, et les plus petits sont pris en compte.

De ce fait, la fin annoncée de la scolarisation des deux ans impacte doublement les communes. D'une part, en renvoyant vers le développement des structures petite enfance l'ensemble de la prise en charge de cette tranche d'âge, l'État se décharge financièrement sur celles-ci et sur la branche famille. Les communes seront dans l'incapacité d'apporter de nouvelles réponses rapides tant en termes organisationnel que budgétaire. D'autre part, les efforts effectués à l'école (sur les temps scolaires ou non) pour l'accueil des plus petits, tant en investissement qu'en fonctionnement, deviendraient inutiles et ne pourraient pas être redéployés aisément sur les structures petite enfance.

Système peu onéreux, comme le souligne la Cour des comptes, la scolarisation des 2-3 ans est aussi le mode d'accueil dont le financement est le mieux

réparti entre les différents contribuables et usagers, puisqu'elle fait appel à :

- la solidarité nationale avec la prise en charge par l'État du coût des enseignants ;
- la contribution locale avec la participation des communes pour le fonctionnement de l'école, le périscolaire et les investissements ;
- la participation des familles qui sont facturées pour les services d'accueils péri et extrascolaires.

La déscolarisation des 2-3 ans n'apparaît donc pas procéder d'une logique éducative, ni même d'une logique économique globale, mais bien plutôt d'une seule volonté de réduction budgétaire de l'Éducation nationale.

Pour sa part, l'Andev reste persuadée que la scolarisation des plus petits est facteur de dynamisme de l'école maternelle. Il est souhaitable non pas de les en rejeter, mais bien plutôt d'en renforcer les moyens pour améliorer la qualité, en inventant de nouveaux partenariats, avec la branche famille, au sein même de l'école.

Le relais assistantes maternelles : une structure en évolution ?

Accueil de jeunes enfants, développement des modes de garde individuels ou collectifs, droit opposable à la garde d'enfants, nombreux sont aujourd'hui les vocables pour évoquer l'épineux problème de l'offre d'accueil de la petite enfance en France.

Il existe aujourd'hui, pour les enfants de moins de trois ans et leur famille, une multitude de prestations et d'équipements qui représentent un ensemble hétérogène de services. La France consacre 1 % du PIB à cette politique de la petite enfance, sachant que les collectivités territoriales sont lourdement mises à contribution, tant du point de vue économique que réglementaire. Ainsi les communes assurent la gestion des crèches municipales, familiales ou collectives, alors que les départements ont en charge la protection maternelle et infantile, sont responsables de la délivrance des agréments pour l'exercice de la profession d'assistante maternelle et se prononcent sur l'habilitation des équipements collectifs.

L'offre d'accueil en France est insuffisante et pourtant les modes de garde sont nombreux : de l'accueil de l'enfant chez l'assistante maternelle à la crèche familiale, en passant par l'accueil collectif ou encore la structure multi-accueil. L'assistante maternelle est le mode de garde le plus utilisé par les familles. Les assistantes maternelles agréées accueillent 17 % des enfants de moins de trois ans, la crèche 10 % et la garde à domicile 1 %.

C'est dans l'objectif d'accompagner le développement et l'amélioration qualitative de ce mode d'accueil que la Caisse nationale d'allocations familiales a initié la création des relais assistantes maternelles (RAM) en 1989. C'est ainsi que de nombreuses collectivités, soucieuses de répondre qualitativement aux besoins des familles, ont créé un relais assistantes maternelles en partenariat avec la CAF et le conseil général, création inscrite dans le cadre du Contrat Enfance, devenu aujourd'hui Contrat Enfance Jeunesse.

Estimés à plus de 2 000 en 2008, ces relais interviennent en complément des missions d'agrément, de suivi, de formation des assistantes maternelles, qui incombent par voie légale au conseil général. Leur développement progressif dans les années 1980 a accompagné la politique de solvabilisation des familles pour le recours à un mode de garde individuel des enfants de moins de trois ans. Leur rôle est de créer un environnement favorable aux conditions et à la qualité de l'accueil individuel des enfants. Ils assurent différentes missions et suivis auprès des assistantes maternelles, des parents et des professionnels de la petite enfance. C'est un lieu d'information, d'orientation et d'accès aux droits pour les parents, les professionnels et les candidats à l'agrément. C'est un lieu de vie et d'animation où assistantes maternelles, parents et enfants se rencontrent, échangent et dialoguent. C'est un soutien à la professionnalisation de l'accueil individuel.

Le relais assistantes maternelles assure parallèlement une fonction d'observation des conditions locales d'accueil des jeunes enfants. Son rôle a été consacré en 2005 par l'article L 214-2.1 du Code de l'Action sociale et des Familles, qui lui confère une identité juridique et lie ses missions aux orientations de la commission départementale d'accueil des jeunes enfants.

Le relais assistantes maternelles bâtit un projet avec la CAF, en concertation avec le département et ses services de PMI, qui est approuvé par les services de la CAF pour une période déterminée. De récentes dispositions législatives et conventionnelles l'ont fait évoluer dans un contexte institutionnel changeant. En effet, depuis 2005, une convention collective nationale des assistantes maternelles définit, entre autres, les obligations de l'employeur et du salarié. Elle fixe ainsi un nouveau cadre juridique, adapté aux spécificités de la profession, et détermine les droits et obligations de chacun.

Par ailleurs, une nouvelle loi a été votée le 27 juin 2005, qui réforme le statut des assistantes maternelles, distinguées désormais clairement des assistants familiaux, ceux-ci accueillant les enfants de manière permanente. Les modalités d'agrément ont été redéfinies, les heures de formation doublées. Il s'agit ainsi de soutenir la professionnalisation des personnels (d'où l'importance de la formation), de

mieux cadrer les conditions d'activités et de reconnaître les compétences acquises.

Cette double évolution, conventionnelle et législative, a impacté notamment les relais assistantes maternelles dans la détermination de leurs missions et leur réalisation. De fait, le relais assistantes maternelles (RAM) est conçu comme un dispositif éminemment partenarial. Les CAF présentent à la fois un rôle de conseil et de financeur. Elles délivrent un agrément préalable à l'ouverture du relais et établissent un contrat fixant les engagements réciproques des gestionnaires du RAM et de la CAF. Les relais s'inscrivent en complément des missions du conseil général, bénéficient d'une prestation de service ordinaire (PSO) et s'inscrivent dans le cadre des actions des Contrats Enfance Jeunesse.

À ce jour et dans le cadre d'un contexte institutionnel en constante évolution, se dessine une évolution des relais assistantes maternelles vers des relais d'accueil familial, ainsi que leur multiplication. À travers le problème de l'organisation et du rapprochement des offres de demande d'accueil, dont l'organisation, selon le rapport Tabarot, rendu en juillet dernier, sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, serait insuffisante, se pose celui de la diversité des interlocuteurs « informant », dont font partie intégrante les RAM, les points infos modes de garde des CAF, etc., qui fragilisent et complexifient l'information des familles.

L'idée d'un guichet unique suit donc son cours. Les prémices d'une telle solution doivent être recherchées dans la proposition de 2006, de certaines caisses d'allocations familiales, de confier les missions des points infos familles aux relais assistantes maternelles, en contrepartie de l'affectation temporaire et partielle d'un agent de la CAF. Cette idée apparaît aussi au travers la demande de la CNAF, en 2007, de réfléchir avec les communes, volontaires sur le plan local, à un numéro unique d'enregistrement des demandes des parents ou d'un service individualisé d'accueil et d'orientation des familles.

Parallèlement et dans le cadre de l'amélioration générale de la qualité de la relation d'accueil à l'enfant, sous l'appellation de relais d'accueil familial, l'activité des RAM s'élargirait à l'ensemble des professionnels de la petite enfance. La création envisagée de 1 200 relais pour un coût estimé à 68 millions d'euros, s'accompagnerait d'une redéfinition de leurs missions. Lieu de rencontre pour les enfants accueillis par une assistante maternelle ou gardés par une employée à domicile, leur rôle serait élargi à l'organisation des formations de l'ensemble de ces professionnels, à la réalisation de visites régulières au domicile des assistantes maternelles. Un rôle d'alerte des services de PMI et une coordination du réseau des « papys et mamies-sitters », pourraient leur être dévolus.

Quelques remarques face aux différentes préconisations

Les collectivités locales vont une fois encore être mises à contribution, la surcharge de travail demandée pour assurer les nouvelles missions augmentera encore les budgets des collectivités territoriales qui devront recourir à des personnels et des moyens supplémentaires. Rappelons que les dernières modalités de financement des Contrats Enfance Jeunesse réduisent les financements des relais assistantes maternelles, conformément aux orientations de la CNAF.

Parallèlement, cette proposition de réforme des modalités d'agrément, de suivi et de contrôle des assistantes maternelles, assortie d'assouplissement des taux d'encadrement requis pour l'accueil des jeunes enfants, du transfert de compétences aux communes, notamment pour l'agrément, la création de structures innovantes et la mise en place d'un congé parental plus court et mieux rémunéré, modifieront les conditions d'emploi des professionnels de la petite enfance et donc les modes opératoires du RAM.

Enfin, les missions supplémentaires qui seront déléguées aux relais assistantes maternelles devront être maillées de façon de plus en plus formelle avec les conseils généraux et notamment les PMI de secteur, dont l'implication est variable selon les départements. Il faudra notamment veiller aux éventuelles substitutions de mission, plus particulièrement aux visites régulières chez l'assistante maternelle et aux systèmes d'alerte qui seront désormais à la charge des animatrices de relais assistantes maternelles.

En conclusion, les propositions d'extension des missions des relais assistantes maternelles, leur transformation en relais d'accueil familial et la réforme du statut de certains pans de la fonction d'assistantes maternelles esquissent bien évidemment le droit opposable à la garde d'enfants, promis par le gouvernement pour 2012. Elles sont à ce titre une façon implicite et détournée de remettre en question la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Surtout, ces évolutions prennent peu en compte l'expérience cumulée sur le terrain, le travail au quotidien sur la qualité, la montée en compétence, les enjeux et chantiers de la coéducation, de la place des parents, des enfants et des professionnels de l'éducatif. Au risque d'oublier ainsi, une fois de plus, les partenariats, la réalité des territoires, les efforts des collectivités locales et des institutions et leurs difficultés.

N'est-ce pas, au bout du compte, une remise en cause du service public d'accueil de la petite enfance que mettent en œuvre depuis de nombreuses années les collectivités locales ?

ANNE-SOPHIE BENOÎT,
directrice Éducation Dunkerque.

Articulation de l'accompagnement éducatif avec les politiques éducatives locales, existantes ou à venir

La mise en œuvre de l'accompagnement éducatif² est une occasion de réfléchir aux interactions entre politiques éducatives locales et politiques éducatives nationales.

Politiques éducatives locales Politiques éducatives nationales

Première remarque, si on parle habituellement des politiques éducatives locales, on emploie peu le terme de « politique éducative nationale ». Cette absence de parallélisme révèle bien qu'au niveau national l'essentiel des politiques conduites concerne des ambitions strictement scolaires. L'accompagnement éducatif – qui est une politique nationale – procède d'une originalité, puisque la notion d'éducation apparaît dans sa terminologie même.

Les ambitions des politiques éducatives locales connaissent différents niveaux d'implication :

- on peut parler des politiques éducatives locales au sens le plus étroit du terme. Telle commune, tel conseil général développe une offre de services qui s'adresse aux enfants et aux jeunes en réponse aux demandes exprimées et sur son strict champ de compétences ;

- un deuxième niveau d'approche est celui où la politique éducative locale se développe autour d'objectifs lisibles, donnant une orientation aux actions conduites. Ainsi, une commune aura, par exemple, une politique éducative d'accessibilité à l'offre éducative en dehors des temps scolaires en aménageant des tarifs, une autre développera la question de l'intégration des enfants handicapés, une autre encore mettra en place des services périscolaires sur une forte amplitude horaire... La politique éducative locale est alors une offre construite autour d'objectifs, plus ou moins transversaux ;

- les politiques éducatives locales, sous leur forme la plus aboutie, se définissent de façon plus large. Plus large au niveau des acteurs : c'est l'ensemble des acteurs éducatifs du territoire qui sont concernés (échelons déconcentrés de l'Éducation nationale, Jeunesse et Sports et Drac, associations, parents...) et pas seulement la collectivité locale. Plus large aussi au niveau des champs d'intervention. On s'intéresse à tous les temps de l'enfant, y compris le temps scolaire. La réflexion est collective et le champ d'inter-

vention, plus ambitieux. Au bout du compte il s'agit bien, en intégrant les impératifs de la politique éducative nationale, de tenir compte des spécificités locales (population, ressources, particularités culturelles, économiques, habitat...) pour définir des objectifs éducatifs spécifiques et mettre en place les moyens de ces orientations. Bref, de construire un projet éducatif de territoire et de le mettre en musique, en action.

Quel que soit le niveau d'intervention des politiques éducatives locales, elles restent fortement déterminées par les politiques nationales.

Lorsque, par exemple, il est décidé localement de financer un projet ou de mettre en place de l'accompagnement à la scolarité, il s'agit bien, par la politique locale, d'amplifier, de faciliter la mise en œuvre des politiques nationales.

Et même lorsque l'échelon local développe une politique de loisirs pour les jeunes, il le fait sur les temps « libérés » par l'Éducation nationale (on parle bien d'extrascolaire) et donc toujours avec en tête cette référence.

Politique éducative locale et politique éducative nationale sont donc interdépendantes. En liens plus ou moins étroits sur les contenus : l'étude surveillée le soir organisée par les communes est évidemment fortement liée à ce qui se passe juste avant à l'école, le sport organisé le samedi l'est moins.

En liens souvent très étroits sur les aspects opérationnels : la suppression du samedi scolaire, au-delà des questions de fond qu'elle soulève, montre comment des décisions nationales de cette nature ont impacté fortement toute l'organisation des offres autour de l'école. Treize jours de loisirs en plus à prendre en compte par la commune et les associations, là où la semaine de quatre jours préexistait, ce n'est pas rien à prendre en compte !

Cependant, le lien entre politiques éducatives locales et politique nationale est une relation déséqui-

². L'accompagnement éducatif est ici entendu au sens strict de la circulaire du MEN du 13 juillet 2007.

librée avec une prédominance (naturelle en France) du national sur le local.

De ce fait, lorsque les ambitions et l'organisation nationale bougent, les ambitions et les organisations locales sont « assignées » à bouger. L'inverse est beaucoup plus rare ! Cependant, plus les politiques éducatives locales sont intégratives, globales et ambitieuses, plus la résistance à ce qui peut venir les tordre de façon descendante dans un sens imprévu est forte...

Si le national bouge un peu, le local s'adapte. S'il bouge beaucoup, c'est tout le « tricotage » local qui est remis en question.

Parfois, les orientations nationales nouvelles vont dans le sens de ce qui a été construit au niveau local dans telle ou telle collectivité locale, et dans ce cas on se dit tant mieux, tout devrait aller pour le mieux. Ce n'est pourtant pas aussi simple, car les financements, les pilotages sont de toute façon à retravailler, et éventuellement des doublons apparaissent. Cependant au moins, l'essentiel est sauvegardé, le sens de l'action n'est pas remis en cause.

Tantôt, au contraire, les nouvelles ambitions nationales divergent de la construction locale et alors la question réside à intégrer le nouveau dispositif tout en ne « détricotant » pas ce qui a été construit. Les acteurs locaux ont, dans ce cas, souvent du mal à s'y retrouver : découragement, incompréhension, crainte que ce qui a patiemment été mis en place soit d'un coup rayé de la carte... avec souvent une incertitude sur la pérennité du dispositif (par exemple pour la réussite éducative, mais aussi pour l'accompagnement éducatif).

L'ambiguïté atteint alors son paroxysme : l'État qui a appelé à la mise en œuvre de politiques éducatives locales, ne prend plus en compte ces politiques, dès lors qu'il met en place des dispositifs qui lui sont propres.

Accompagnement éducatif et politiques éducatives locales

L'accompagnement éducatif, comme d'autres dispositifs, est donc venu heurter (plus ou moins) les politiques éducatives locales. Plus les politiques éducatives locales sont fortes, plus localement l'offre est structurée, plus cette mesure est venue perturber la scène locale. Là où le terrain est vierge, ou presque, il y a moins besoin d'articulation. Pourtant, du même coup, faute de ressources locales, la mise en place de l'accompagnement éducatif risque d'être strictement limitée à des ambitions très reliées à la sphère scolaire.

Il faut pourtant modérer cette analyse. En effet, plus les politiques éducatives locales sont fortes, plus, aussi, elles sont partenariales. Les acteurs locaux sont aussi en meilleure posture pour débattre (parce que des modalités de régulation sont prévues) et donc en l'occurrence de veiller à « raccrocher »

l'accompagnement éducatif aux objectifs éducatifs du territoire. Par exemple, dans les quartiers Politique de la ville, on va savoir effectuer des liens entre le collège, les équipements de quartier, les associations pour faciliter la mise en place de façon cohérente de l'accompagnement éducatif (AE).

Les articulations avec l'existant sont d'autant plus complexes que l'accompagnement éducatif est un dispositif dont le sens est quelque peu ambigu. Les textes hésitent entre la mise en œuvre d'un dispositif de droit commun (on vise alors tous les enfants des familles qui le souhaitent en organisant, à proximité géographique de l'établissement fréquenté, des activités de transition entre l'école et la famille) et le souhait de s'adresser au public le plus en difficulté (les « orphelins de 16 heures »).

L'accompagnement éducatif a été mis en place sans diagnostic préalable des besoins. La formule, les « orphelins de 16 heures », est un concept purement médiatique qui cache des réalités complexes. Un dispositif national unique n'est pas la formule magique qui saurait régler à la fois le supposé ennui des adolescents et des enfants d'après la classe et leur nécessaire réussite scolaire.

Les communes, qui ont déjà largement pris en compte cette question pour le premier degré par la mise en place d'une offre périscolaire en lien avec le tissu associatif, n'ont pas demandé à abandonner le pilotage de ce temps de l'enfant. En grande majorité, elles estiment d'ailleurs être bien placées pour cela, car en capacité de fédérer, de créer des liens et de favoriser les passerelles entre école et loisirs en sachant se décentrer des questions purement scolaires.

En fonction de l'accent qui est mis sur la prise en charge sociale des élèves (« les orphelins ») ou sur la mise en œuvre d'un dispositif plus large de droit commun, l'accompagnement éducatif ne heurte pas tout à fait les mêmes actions locales, et les modalités d'articulation ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, il faut distinguer l'analyse qui peut être effectuée de ces articulations, selon que l'on parle du premier degré ou du second degré.

L'accompagnement éducatif au collège

L'accompagnement éducatif au collège a dans certains quartiers réellement produit soit du dynamisme au sein de l'établissement, soit du partenariat et du travail collectif avec l'extérieur.

Dans le second degré en effet, l'articulation avec les dispositifs existants en périscolaire au sein de l'établissement est en général assez simple, car peu d'activités y étaient précédemment organisées, en tout cas très rarement sous l'égide des conseils généraux (sauf rares exceptions) jusqu'alors peu impliqués dans l'action éducative des établissements.

En revanche, les diagnostics sont plus différenciés vis-à-vis de l'articulation avec les associations qui profitent de la relative autonomie de déplacement des collégiens pour proposer des activités à ces heures de la journée. Ainsi, même s'il y a réflexion commune entre collège et associations, même s'il y a partenariat et même s'il y a volonté d'organiser des complémentarités, on ne peut éviter des concurrences. Si, assez vite, la concurrence sur la question des publics peut être écartée (du fait que les acteurs prennent rapidement conscience que l'objectif est d'élargir le nombre d'enfants qui effectuent des activités et non de conduire ceux qui en profitent déjà vers des offres nouvelles), par contre la concurrence sur la question des tarifs et de l'utilisation des équipements notamment sportifs est réelle.

La gratuité de l'accompagnement éducatif, si elle est évidemment populaire, pose tout de même question à partir du moment où l'on n'est pas certains que l'accompagnement éducatif « capte » un nouveau public qui, de toute façon, n'irait pas vers des offres payantes. Elle peut, dans l'hypothèse contraire, remettre gravement en cause la santé financière des associations locales. Elle interroge aussi sur les capacités des uns et des autres à attirer des groupes d'enfants suffisamment « mixés » socialement.

Pour ce qui concerne l'utilisation des équipements, une commune saisie d'une demande d'utilisation par un collège, dans le cadre de l'accompagnement éducatif, doit-elle forcément privilégier ainsi une offre émanant d'une politique de l'Éducation nationale, et risquer de désavantager le club sportif de la commune et, de fait, désavantager toute la vie sociale qu'il entraîne ? On se trouve, là, véritablement à la croisée des problématiques entre politiques locales d'animation et politiques éducatives nationales. Bien sûr, la collectivité se trouve alors en position d'arbitrage, et l'on pourrait s'en réjouir. Pour autant, il s'agit en l'occurrence d'une position de pilotage par « défaut », ce qui est pour le moins le plus souvent inconfortable pour les élus locaux.

Pour le second degré, les départements ont aussi maintes fois évoqué les soucis liés à la question des transports scolaires. Elle est évidemment un obstacle majeur à une différenciation des horaires de sortie des élèves. Cet aspect organisationnel n'est pas qu'un problème « d'intendance », il pose au bout du compte une question de fond. Les collégiens « déportés », ceux qui n'étudient pas dans leur commune de résidence, où doivent-ils développer leur vie socio-culturelle : dans leur commune, leur quartier ou au sein de l'établissement scolaire ? Avec qui doivent-ils le faire : leurs enseignants, d'autres adultes ? Et, au bout du compte, qui doit en décider... ?

Ainsi, au collège, toutes les recettes sont possibles pour la mise en place de l'accompagnement éduca-

tif : de l'établissement qui construit tout seul son projet autour du volontariat de quelques enseignants à l'équipe éducative qui, au contraire, s'intègre dans un diagnostic de quartier pour effectuer des propositions concertées, en lien avec les associations ou équipements ressources, toutes les nuances sont possibles. Le succès de l'accompagnement éducatif repose sur des personnes, sur des habitudes de territoires et de travail commun et sur des volontés politiques locales.

L'accompagnement éducatif dans le premier degré : un dispositif inutile et problématique dans de nombreux territoires

Pour le premier degré, l'accompagnement éducatif investit clairement après l'école le même créneau horaire que le système périscolaire mis en place par les communes.

Plus ce système est déjà dynamique, partenarial, complet, plus l'accompagnement éducatif apparaît inutile et connaît des difficultés à s'y articuler. On voit alors des propositions qui aboutissent plutôt à la substitution d'un système à un autre, d'un financement (local) à l'autre (national), ce qui n'est pas si habituel...

Ainsi, telle ville mettant en place des ateliers ou des études surveillées les « abandonne ». Ils seront désormais effectués dans le cadre des heures supplémentaires des enseignants, sous leur responsabilité. L'architecture générale du dispositif n'est pas forcément remise en question, mais du coup elle ne s'enrichit pas non plus.

Dans ce cadre, les pilotages se modifient subtilement (au profit de l'Éducation nationale) et les questions d'organisation deviennent complexes : la coexistence de l'accompagnement éducatif et de services périscolaires sur les mêmes lieux interrogent. En cas d'accident dans la cour de récréation juste avant la mise en place du service, qui sera responsable ?

La question de la gratuité est un vrai casse-tête. Pour des activités parfois très proches, un jour la famille sera facturée (service périscolaire organisé par la commune), le lendemain non (dans le cadre de l'accompagnement éducatif)...

En revanche, là où les politiques éducatives sont faibles, l'accompagnement éducatif peut être l'occasion d'une synergie des acteurs. Certaines communes soulignent, par exemple, que la mise en place de l'accompagnement éducatif a permis aux acteurs éducatifs qui n'avaient pas, jusque-là, l'habitude de travailler ensemble de se rencontrer. Il s'agissait alors, sur ces territoires, de poser un diagnostic des actions conduites par les écoles et collèges, puis de décider ce que chacun (commune, collèges, écoles, associations) allait faire et avec qui, puis enfin d'effectuer des choix opérationnels.

Ces communes et les partenaires éducatifs ont ainsi réinventé le Contrat éducatif local à partir de l'accompagnement éducatif ! Et c'est tant mieux. Là encore, tout repose sur des personnes, un croisement de volontés...

Il faut, par ailleurs, souligner que l'articulation de l'accompagnement éducatif dans le premier degré n'est pas qu'à penser avec les services organisés par la commune mais aussi avec les autres modalités d'organisations internes de l'Éducation nationale. Ainsi, le lien entre l'accompagnement éducatif et l'aide personnalisée induite par la suppression du samedi ou les stages de remise à niveau sont-ils à définir. Il faut bien reconnaître qu'il n'y a que de faibles nuances de contenu entre ces différentes interventions...

Ainsi, on peut imaginer un enfant qui, la même semaine, fréquente l'étude (payante de la ville), puis l'accompagnement éducatif gratuit, puis l'aide personnalisée et fréquente pendant les vacances les stages de remise à niveau... !

L'accompagnement éducatif, politique éducative ou politique de RH pour l'Éducation nationale ?

On peut légitimement s'interroger sur les véritables objectifs de l'accompagnement éducatif. Ne s'agit-il pas, au moins au départ, d'appliquer aux enseignants le fameux « travailler plus pour gagner plus » ?

Les enseignants, particulièrement ceux du premier degré, ont peu de possibilité d'effectuer des heures supplémentaires payées par leur ministère. L'accompagnement éducatif le leur permet enfin. Ainsi, au lieu de réformer en profondeur la politique salariale des enseignants, l'accompagnement éducatif permet à l'État à moindres frais de rémunérer un peu mieux ceux qui souhaitent ainsi légitimement arrondir leurs fins de mois.

Comment alors un IEN refusera-t-il la mise en place d'heures d'accompagnement éducatif dans une école, si un enseignant souhaite effectuer ce type d'heures alors même qu'on se trouve dans un secteur où « les orphelins de 16 heures » sont pris en charge par leurs parents, ou que la collectivité avec

l'aide des associations locales a déjà organisé pour eux une offre variée ?

Comment, au contraire, sur un territoire où les « orphelins de 16 heures » sont mal pris en compte et qu'aucun enseignant (déjà fatigué par une journée chargée) ne souhaite travailler le soir, l'IEN pourra-t-il imposer que ces mêmes orphelins soient accompagnés par l'Éducation nationale ?

Si on lit l'accompagnement éducatif au travers d'une politique salariale détournée, on en comprend mieux les ressorts. Le dispositif n'est plus alors directement lié aux besoins des enfants mais bien plutôt à une politique de ressources humaines, maîtrisée par les inspections académiques. Les enjeux sont alors ailleurs que ceux de la politique éducative.

L'accompagnement éducatif, un dispositif durable ?

L'accompagnement éducatif est un dispositif fragile, car il repose sur un socle ambigu. Ambigu sur ses objectifs, ambigu par les moyens dont il dispose, ambigu par son pilotage. Articuler politiques éducatives nationales et politiques éducatives locales, c'est accepter de s'adapter, d'abandonner, d'ajouter, non pas en fonction de son propre projet mais d'un projet défini en commun. C'est accepter de partager le pilotage ou de le mettre au service d'une visée plus large, plus globale. L'accompagnement éducatif est au cœur de ces problématiques. Il peut aboutir au pire (repliement des projets sur l'établissement ou l'école, fermeture sur des objectifs purement scolaires...) ou au meilleur (s'ouvrir sur le quartier, faciliter des complémentarités, permettre à plus d'enfants d'accéder à un accompagnement).

Habitué au caractère éphémère de nombreuses mesures prises par l'Éducation nationale, peut-être n'aurons-nous pas le temps de constater ce qui aura réellement pu émerger de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif.

**Intervention de CLAUDINE PAILLARD
lors de la journée d'étude organisée par la FAL 44,
à Nantes, le 3 octobre 2008.**

Le droit d'accueil : les communiqués de presse de l'Andev de l'année 2008

L'Andev, dès le premier projet de service minimum facultatif et jusqu'à la mise en place du droit d'accueil obligatoire, a exprimé son opposition à l'organisation par les communes de ce service et ses doutes quant aux capacités opérationnelles de mises en œuvre. Voici trois des communiqués rédigés à cette occasion. Leur lecture permet de rappeler les évolutions du projet ministériel. Regard en arrière au moment où une majorité de voix s'élève pour réviser le texte. Rétrospective qui permet de vérifier la justesse des analyses de notre association.

Janvier 2008

Mise en place d'un service minimum facultatif

La réflexion sur la mise en place d'un service minimum, qu'il s'agisse des temps scolaires péri et extrascolaire, au vu de l'impact pour les enfants et leurs familles en cas de grève est légitime.

Pourtant, l'initiative du ministère incitant les communes à assurer ce service à sa place, sur les horaires de classe, est une démarche ministérielle originale tout à fait regrettable.

L'AMF et l'AMGVF ont très vite réagi aux premiers propos évoquant cette piste de travail. L'annonce hier de sa mise en place, ou tout du moins de la possibilité pour les communes volontaires d'être remboursées du coût induit de l'organisation d'une « garderie », dès la prochaine grève de la fonction publique le 24 janvier, montre combien les réactions des maires ont été peu écoutées.

Cette mesure constitue véritablement une première et met en lumière l'incapacité de l'Éducation nationale à exercer dans ce domaine ses responsabilités d'employeur public. En mettant à la charge des communes le service minimum, le MEN évite ainsi une difficile discussion avec les organisations syndicales d'enseignants, qu'il reporte de fait sur les communes. Celles-ci devront, si elles souhaitent mettre en place ce service, négocier de leur côté avec les organisations syndicales de leur personnel. L'Éducation nationale considérerait-elle ainsi que le niveau local a une plus grande efficacité et réactivité aux situations de crise ?

En évitant ce dialogue syndical, le MEN se débarrasse aussi d'une autre question. Considérant ne pas être « compétent » pour assurer une « garderie », il évite d'imposer aux enseignants d'effectuer un simple accueil, sans ambition ce jour-là de « faire classe » (tout du moins dans les conditions habituelles). En mandatant les communes pour le faire à sa place, elle renvoie une fois de plus celles-ci à un rôle éducatif limité, essentiellement lié à la fonction de garderie,

de service à la famille, « périphérique » à l'école sans projets ni objectifs éducatifs.

Qu'en sera-t-il des écoles où un enseignant ne fait pas grève ? Ne devra-t-il accueillir que les enfants de sa classe et enseigner, un service minimum étant mis en place pour les autres élèves qui ne bénéficieraient alors que d'une « garderie » municipale ?

Cette mesure ministérielle qui reste optionnelle (on ne voit pas d'ailleurs comment elle pourrait devenir obligatoire) met de toute façon d'ores et déjà les communes dans une position embarrassante quels que soient leurs choix. Si elles assurent l'accueil des enfants, elles se trouveront face aux éventuelles oppositions de leurs propres agents et à leur volonté d'exercer eux-mêmes leur droit de grève (lorsqu'il s'agit de mots d'ordre communs à la FPE et FPT). Elles connaîtront aussi des difficultés organisationnelles, particulièrement pour l'élémentaire où elles ne disposent pas toutes de personnel qualifié disponible sur le temps scolaire pour exercer ce rôle. Elles risquent enfin de connaître l'opposition de certains enseignants qui leur reprocheront de « briser » leur mouvement.

Pour celles qui n'organiseront pas d'accueil, ce sont les parents qui feront pression sur elles et éventuellement d'autres catégories d'enseignants favorables, ceux-là, à faire assurer par le personnel municipal le service minimum.

Au vu de ces difficultés incontournables, la promesse de remboursement des frais engagés (qui seraient comptabilisés au nombre d'élèves accueillis et non sur la base des coûts réels...) par l'État, pèse peu sur les décisions municipales d'organiser ou non un service minimum. Leurs décisions seront plutôt liées aux équilibres à trouver entre leurs capacités organisationnelles, les négociations avec le personnel et les représentants syndicaux, les relations avec les familles et les délégués de parents d'élèves, ainsi qu'avec les enseignants et les directeurs d'école. Le résultat aléatoire de cet équilibre continuera d'alimenter les disparités territoriales vis-à-vis desquelles pourtant le ministère affiche sa volonté de les réduire !

Plutôt ainsi que de se défaire de sa responsabilité sur les communes, si le gouvernement opte vraiment pour la mise en place d'un service minimum, il aurait été plus courageux et efficace de travailler dans le cadre d'un débat avec les élus locaux, à un véritable service minimum unifié portant sur l'ensemble des temps de l'enfant. Car organiser le service minimum sur l'école mais ne pas prévoir le fonctionnement de la restauration pose, il faut le rappeler, pour de nombreuses familles tout autant de difficultés. Les communes demanderont-elles à l'Éducation nationale d'assurer l'accueil en restauration en cas de grève de leur personnel ?

Mai 2008

Du service minimum d'Éducation nationale au droit d'accueil Vers une épreuve de force entre État et communes ?

Contrairement aux déclarations confiantes du ministère de l'Éducation nationale lors des grèves de janvier, les communes ne se sont donc hier que faiblement engagées dans la mise en place d'un service d'accueil. L'annonce le soir même par le président de la République du souhait gouvernemental d'instaurer au plus vite, par voie législative, un « droit à l'accueil » est d'abord significative de la réalité de cet échec, échec que, dès le départ, l'Andev avait annoncé.

Cette volonté affichée de passer de l'incitation à l'obligation de mise en place d'un service minimum s'appuie sur les sondages faisant apparaître le souhait majoritaire des familles à ce sujet. Ces sondages, parfaitement inutiles tant il paraît évident que les parents ont évidemment, pour la plupart, besoin d'une solution de garde de leurs enfants, entretiennent en réalité la confusion sur les termes du débat. Deux questions sont en effet constamment mélangées :

- Faut-il un service minimum d'Éducation nationale (au même titre qu'un service minimum transport, énergie...) ;
- Qui doit l'organiser ? (question qui ne s'était pas posée pour les transports où c'est bien l'employeur qui a été responsabilisé sur cette question).

Les arguments développés par les communes pour s'opposer à la mise en place d'un service minimum organisé par elles portent sur trois aspects principaux :

- sur le fond, en se défaussant sur les communes pour mettre en place le service minimum, l'État remet en cause les mécanismes actuels des compétences partagées au sein de l'école communale, mécanismes qui reposent certes sur la complémentarité des actions, mais aussi sur le respect strict des responsabilités des uns et des autres sur les différents temps de l'enfant. En demandant aux communes de prendre la responsabilité d'un temps

d'enseignement, même « minimum », l'État fait preuve de son incapacité à gérer lui-même le service public d'Éducation nationale lorsque celui-ci est en crise. Dès lors, les communes s'inquiètent de devoir petit à petit se substituer à l'Éducation nationale : aujourd'hui pendant les grèves, demain pour remplacer les enseignants absents, après-demain pour recruter des directeurs d'école !

- sur les aspects juridiques : les conséquences en matière de responsabilité n'ont pas été étudiées. L'État en signant une convention avec les communes leur délègue-t-il l'entière responsabilité du service d'éducation pendant la durée de la grève et le partage des compétences communes-État sur l'enseignement est redistribué ou reste-t-il l'organisateur responsable faisant appel en quelque sorte à un simple « prestataire de services » ?
- sur l'aspect organisationnel enfin : si le service minimum est difficile à organiser par l'État, pourquoi serait-il plus aisé à mettre en place par les communes ?

Du côté du personnel municipal travaillant dans les écoles et en général sollicité (agents d'entretien, ASEM, agents de restauration, personnel d'animation...), celui-ci ne pourra accepter seul d'être mis à contribution pour mettre en place des services dans des conditions difficiles sur des temps où il est lui-même potentiellement en mesure d'exercer son droit de grève. Ce personnel déjà fortement bousculé par les changements du calendrier scolaire (effectués là aussi unilatéralement par le ministère de l'Éducation nationale), qui perturbent fortement les organisations du travail, parfois en les détériorant, risque à son tour de réagir vivement si le service minimum repose sur sa mobilisation.

Le gouvernement, très judicieusement, prenant en compte une partie de ces arguments, ne parle plus de service minimum d'Éducation nationale, mais de « droit à l'accueil » des enfants.

Ainsi, il ne s'agirait plus pour les communes d'exercer les compétences de l'État en matière d'éducation pendant le temps de grève, mais plus généralement d'assurer un accueil des enfants pour répondre aux besoins des parents. En glissant d'une notion à l'autre, le gouvernement pose de nouvelles questions tout aussi complexes à résoudre, et notamment juridiques en remettant ainsi en cause le principe de libre administration des communes. Ainsi, on peut déjà s'interroger sur les aspects suivants :

- Quels seraient les temps concernés par la notion de « droit à l'accueil » : les heures scolaires, l'ensemble de la journée scolaire (midi compris) et pourquoi pas, après tout, les mercredis et les vacances ?
- Quelles seraient les tranches d'âges concernées (les enfants de sixième sont-ils considérés comme autonomes et *quid* de l'accueil des tout-petits ?).

- Quelle serait l'organisation minimum requise, pouvant être considérée comme répondant au droit d'accueil (taux d'encadrement, type de qualification, critère de proximité du domicile des parents...) ?
- Et bien sûr, même si cette question semble, dans les déclarations, déjà tranchée, quelle autorité serait responsable de l'organiser ?

Sur ce point, si le gouvernement persiste dans la voie actuelle en imposant aux communes la mise en place de nouveaux services, on imagine des moments fort agités sur les bancs de l'Hémicycle.

Ainsi, le gouvernement en renvoyant vers les communes le service minimum a tenté un tour de « passe-passe ». Il s'agissait de contenter les familles, tout en évitant de se confronter directement aux organisations syndicales d'enseignants. La résistance des communes a mis un coup d'arrêt à cette logique. En tentant de sortir de l'impasse par la mise en place d'un droit d'accueil, il butera sur le principe de la libre administration des communes pour l'organisation des services en direction des familles.

La déclaration du président de la République et le projet gouvernemental de passer de l'invitation à l'obligation, puis de glisser de la notion de service minimum à celle de droit d'accueil, auront au moins l'intérêt, en portant le débat devant la haute assemblée, de permettre une discussion publique et non plus seulement médiatique.

Le gouvernement prend cependant le risque d'un revers, car la position des communes sur ce sujet n'est pas liée à leur orientation politique mais bien à leur conception du partage des compétences entre l'État et les communes.

Novembre 2008 **Droit d'accueil : un nouveau débat national pour réviser la loi**

Dès les premiers projets sur le service minimum, et avant même que la loi institue le droit d'accueil, l'Andev avait mis en garde sur les problèmes de fond posés par la prise en charge de ce service par les communes (largement relayé par les réseaux d'élus) mais aussi sur les incontournables questions d'organisation qui en découleraient. La journée du 20 novembre va démontrer, cette fois avec force,

au vu de l'ampleur du mouvement, que ces alertes étaient largement fondées.

Bon nombre de communes qui ont tenté de nouveau cette fois de le mettre en œuvre n'ont pas trouvé en effet les moyens suffisants et les bonnes modalités d'organisation et ont fini par abandonner. Pour celles-ci, les contentieux à répétition n'y changeront rien. D'ailleurs, le récent jugement à ce sujet concernant la ville de Toulouse (qui a déclaré ne pas vouloir mettre en place le droit d'accueil) s'il donne tort sur le plan juridique à la commune, lui donne dans les faits plutôt raison. En demandant simplement à celle-ci de transmettre la liste à l'Éducation nationale des personnes susceptibles de mettre en place l'accueil, la situation pour la ville est beaucoup plus confortable que si elle avait dû le mettre en œuvre directement !

On verra d'ailleurs si, disposant ainsi des noms, l'Inspection académique du département est de son côté en capacité de le mettre en place. Car il ne suffit pas d'avoir une liste de noms, il faut avoir des personnes disponibles, s'en assurer, les affecter à un site, prévoir une organisation sur place, etc. !

Cette épreuve de force entre les communes impuissantes, prises en tenaille entre les parents et les enseignants, et l'État qui s'en lave les mains est véritablement malsaine et n'a sur ce sujet que trop duré. Il fait apparaître une cacophonie, auprès des usagers et citoyens, dommageable non seulement pour l'image des communes et celle de l'Éducation nationale, mais globalement pour la « puissance publique ».

Il est nécessaire que la loi soit amendée pour la rendre applicable. Il faut revoir ses modalités d'application. Si le gouvernement ne souhaite pas remettre en cause le principe de service minimum, il faut au moins envisager un meilleur partage entre l'Éducation nationale et les communes pour sa mise en œuvre.

On pourrait par exemple, comme l'Andev l'avait proposé, mettre en place le service minimum seulement dans les écoles où tous les enseignants sont grévistes, et laisser l'Éducation nationale l'organiser ailleurs, comme elle en avait précédemment la compétence.

Aussi, l'Andev appelle à un nouveau débat législatif sur ce sujet afin que nous restions un pays de droit, de droit applicable.

Le droit d'accueil : un thème largement évoqué au sein des réseaux régionaux

Trois réseaux ont échangé sur ce thème dans le cadre de leur rencontre régionale. Nous proposons ci-dessous une présentation synthétisée des débats.

Par ailleurs, l'intégralité des comptes rendus de chaque réseau est disponible sur le site Internet aux rubriques régionales.

Les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'accueil

Elles reposent sur les principes suivants.

- 1- Tout enseignant ayant l'intention de participer à la grève doit le déclarer à l'autorité administrative (IA) au moins quarante-huit heures au préalable (dont au moins un jour ouvré).
- 2 - L'autorité administrative communique sans délai au maire, pour chaque école, le nombre de personnes ayant fait cette déclaration.
- 3 - La commune met en place le service d'accueil lorsque le nombre des personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève est égal ou supérieur à 25 % dans chaque école.
- 4 - Les familles sont informées des modalités d'organisation du service d'accueil par la commune.
- 5 - L'encadrement des enfants doit être assuré par des personnes figurant sur une liste établie par le maire. Ces personnes doivent avoir des qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants. Cette liste doit être transmise au préalable à l'autorité académique pour vérification et aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école pour information.
- 6 - L'État verse à la commune une compensation financière, en fonction du nombre d'élèves accueillis. Cette compensation « ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève ».

Commentaires et questionnements

Le mouvement de grève du 20 novembre 2008 et le recours exercé par le préfet du Rhône engagé contre la Ville de Lyon démontrent que la décision d'une commune de refuser l'organisation du service minimum d'accueil (SMA) doit s'analyser au cas par cas.

Il s'agit, avant tout, d'une obligation de moyens à mettre en œuvre. En démontrant que les moyens

susceptibles d'être mobilisés étaient insuffisants au regard de l'importance du mouvement de grève et que la sécurité des enfants ne pouvait être assurée, le juge a établi que la Ville de Lyon était justifiée dans sa position de ne pas mettre en œuvre le service minimum d'accueil.

Les enseignants ne déclarant qu'une intention de grève, plusieurs étaient effectivement présents à leur poste alors que des agents municipaux étaient prévus pour les remplacer.

Le personnel mobilisé et qui n'accueillera finalement pas d'enfants (si un enseignant est déclaré en grève puis présent, si les parents gardent leurs enfants) ne sera en principe pas payé (éventuellement, on comptera une heure mais l'Éducation nationale ne compensera pas cette dépense) et risque de ne pas vouloir se porter de nouveau volontaire. Les frais de coordination de la mise en œuvre ne sont pas pris en compte (les directeurs et chefs de services y ont consacré beaucoup de temps de préparation et de mobilisation).

De nombreux parents ont eux-mêmes gardé leurs enfants, malgré la mise en place du SMA.

Le législateur a précisé, après une première levée de boucliers des maires, que la responsabilité civile de l'État se substituerait à celle de la commune pour la réparation des dommages causés aux tiers durant ce service.

Il a également garanti au maire la protection de l'État au pénal pour des faits « non intentionnels » directement liés à l'organisation de ce service.

Mais la jurisprudence de ces dernières années en matière d'activités organisées, y compris en temps scolaire, a montré que des accidents survenant dans le cadre du « service scolaire » pouvaient aboutir à une mise en cause directe de la responsabilité d'un exécutif ou d'un cadre territorial (en matière de sorties scolaires, par exemple).

Il est souhaitable, par ailleurs, de ne pas céder à certaines interprétations des IEN qui laissent penser que les communes doivent intervenir en cas d'absence prolongée d'un enseignant.

Exemples de mises en place du service minimum d'accueil pour la journée du 20 novembre 2008

Annecy a prévu un encadrement par les ATSEM et les animateurs du périscolaire. Le taux d'encadrement prévu est de 1 pour 15 en maternelle et de 1 pour 25 en élémentaire pour un travail de pure garderie.

Eybens a choisi de faire appel à du personnel d'animation en utilisant des locaux périscolaires.

Lyon a choisi de ne pas avoir recours au personnel municipal et de solliciter ses vacataires. Le jour de la grève, elle a effectué des regroupements par groupes scolaires dans les deux arrondissements concernés par le mouvement de grève. Pas de restauration organisée ce jour-là, les élèves ont dû apporter un pique-nique.

Les personnels titulaires de la commune ont été mobilisés le plus souvent, non seulement les ATSEM (y compris celles des classes dont les enseignants ne sont pas en grève à Olivet par exemple) et animateurs, mais aussi les agents d'autres directions (ce qui n'a pas bien fonctionné cependant) ; le personnel non titulaire (animateurs périscolaires) pas forcément disponible sur ces temps mais intéressé par des rémunérations complémentaires. Des parents d'élèves volontaires ont parfois pu être mobilisés (et rémunérés).

L'accueil s'est fait principalement à l'école mais pas forcément dans les classes (avantage : facilité pour les parents, facilité organisationnelle avec souvent du personnel sur place ; inconvénient : confusion des genres). Les locaux scolaires ne sont parfois pas utilisés dans certaines communes par refus des enseignants (salles et matériels mis sous clés par ces derniers dans certaines écoles).

LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE « LES MAIRES ET L'ÉDUCATION »

En 2001, une enquête avait été effectuée en lien avec l'AMF, visant à connaître les projets des nouveaux élus dans le domaine de l'éducation pour le mandat à venir. 354 réponses exploitables, à raison de 296 communes et 58 établissements de coopération intercommunale avaient pu être analysées.

Nous avons souhaité, en 2008, reprendre ce travail. Une enquête similaire a été lancée en juillet 2008 par courrier du président de l'AMF. 360 réponses exploitables nous sont parvenues.

L'ensemble des résultats de l'enquête ont été commentés lors d'une journée d'échanges à Lille, le 28 janvier, réunissant les différents réseaux concernés par l'éducation. Ils sont disponibles sur le site internet www.andev.fr.

L'enquête révèle que l'éducation est plus que jamais un axe majeur de la politique municipale. À la question « Considérez-vous l'éducation comme un axe majeur de votre politique municipale ? », 97 % des réponses ont été positives, confirmant ainsi, comme en 2001 (96 % de réponses positives), que l'éducation est une affaire d'intérêt local, qu'elle constitue aujourd'hui un axe structurant des politiques municipales et l'une des cinq premières priorités des maires.

L'affirmation de cette priorité accordée à l'éducation se traduit pour la majorité des maires par une prévision d'effort budgétaire constants (52 %) ou croissants (46 %), par rapport à celui consenti au cours du mandat précédent.

Questions écrites

Depuis la rentrée, de nombreuses questions écrites concernant l'éducation ont été posées au gouvernement par les sénateurs et les députés. Vous pouvez consulter ces questions et les réponses apportées sur les sites concernés (<http://questions.assemblee-nationale.fr> et www.senat.fr). Vous retrouverez ci-après un récapitulatif des questions concernant les RASED, thème qui a été récurrent dans les débats ces derniers temps. De même, nous publions dans le détail des questions (certaines n'ayant pas encore obtenu de réponse) concernant le service minimum qui reste une préoccupation forte des élus.

Principales questions

Suppressions de postes d'enseignants dans les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)

Question n° 06169 posée par M. Alain Fauconnier

Réponse en cours.

13/11/2008

Question n° 06200 posée par M^{me} Dominique Voynet

Réponse en cours.

13/11/2008

Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED)

Question n° 06235 posée par M. Michel Sergent

Réponse en cours.

20/11/2008

Diminution de moyens des RASED

Question n° 06270 posée par M. Jean-Pierre Chevènement

Réponse en cours.

20/11/2008

Suppression annoncée des RASED

Question n° 06312 posée par M^{me} Christiane Demontès

Réponse en cours.

27/11/2008

Avenir du dispositif RASED

Question n° 06380 posée par M. Thierry Repentin

Réponse en cours.

27/11/2008

Question n° 06413 posée par M. Jean-Jacques Lozach

Réponse en cours.

27/11/2008

Avenir des RASED

Question n° 06465 posée par M. Jean-Marc Pastor

Réponse en cours.

04/12/2008

Question n° 06487 posée par Mme Isabelle Debré

Réponse en cours.

04/12/2008

Question n° 06516 posée par M. Gérard Le Cam

Réponse en cours.

04/12/2008

Devenir des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté

Question n° 06545 posée par M. Jean-Noël Guérini

Réponse en cours.

11/12/2008

Question n° 06579 posée par Mme Jacqueline Alquier

Réponse en cours.

11/12/2008

Question n° 06640 posée par M. Marc Daunis

Réponse en cours.

11/12/2008

Rôle et avenir des RASED

Question n° 06597 posée par M^{me} Samia Ghali

Réponse en cours.

11/12/2008

Question n° 06649 posée par M^{me} Samia Ghali

Réponse en cours.

11/12/2008

Enseignement RASED

Question n° 06603 posée par M. Philippe Madrelle

Réponse en cours.

11/12/2008

Questions détaillées avec réponse

Absence de candidats pour assurer le service minimum d'accueil des enfants dans les écoles primaires

Question écrite n° 05760 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 09/10/2008 - page 2017

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que, pour la mise en œuvre du service minimum d'accueil des enfants dans les écoles primaires en cas de grève des enseignants, le maire doit établir une liste de personnes susceptibles d'assumer l'accueil. Dans le cas d'une petite commune où personne n'accepte d'assumer l'accueil, il souhaiterait qu'il lui indique quelles sont les solutions envisagées et notamment si l'État, qui a institué une contrainte excessive à l'encontre des petites communes, ne devrait pas être alors tenu de trouver une solution.

Réponse du ministère de l'Éducation nationale publiée dans le JO Sénat du 11/12/2008 - page 2494

Selon les dispositions de l'article L. 133-7 du Code de l'éducation, le maire établit une liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil dans les écoles en veillant à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants. Il convient de préciser que ces personnes ne sont pas nécessairement des agents communaux. Les communes peuvent en effet faire également appel à des assistantes maternelles, des animateurs d'associations gestionnaires de centre de loisirs, des membres d'associations familiales, des enseignants retraités, des étudiants ou des parents d'élèves. S'agissant plus particulièrement des petites communes, la circulaire du 26 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008 précitée rappelle que la loi autorise tous les mécanismes conventionnels d'association ou de délégation du service. Conformément aux dispositions de l'article L. 133-10 du Code de l'éducation, différentes possibilités existent afin de faciliter la mise en œuvre de ce dispositif par les communes, notamment dans les zones rurales. La commune peut ainsi confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale, à une caisse des écoles ou bien à une association gestionnaire d'un centre de loisirs. Elle peut également s'associer avec une ou plusieurs autres communes afin d'organiser en commun le service. Enfin, la loi prévoit que lorsque les compétences en matière de fonctionnement des écoles et d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été

transférées à un établissement public de coopération intercommunale, c'est ce dernier qui est automatiquement compétent pour assurer le service d'accueil. Ainsi, les communes rurales ont à leur disposition différentes modalités d'organisation afin de mettre en œuvre, dans les conditions fixées par la loi, le droit d'accueil.

Agrément des personnes en charge du service minimum d'accueil dans les écoles primaires

Question écrite n° 05761 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 09/10/2008 - page 2017

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que pour le service minimum d'accueil des enfants dans les écoles primaires en cas de grève des enseignants, il est prévu que le maire établisse une liste de personnes susceptibles d'assumer l'accueil. Cette liste est transmise à l'autorité académique qui donne son accord sur les personnes éventuellement concernées. Dans le cas où l'autorité académique refuse l'une des personnes proposées, il souhaiterait savoir si la motivation de ce refus doit être communiquée à la personne en cause et au maire.

Réponse du ministère de l'Éducation nationale publiée dans le JO Sénat du 11/12/2008 - page 2494

Selon les dispositions de l'article L. 133-7 du Code de l'éducation, l'autorité académique opère une vérification de la liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil, qui lui a été transmise par le maire. Cette vérification vise à écarter les personnes de la liste qui figureraient dans le Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAJIS). Toutefois, l'article précité précise que « lorsque l'autorité académique est conduite à écarter certaines personnes de la liste, elle en informe le maire sans en divulguer les motifs ». Par ailleurs, les personnes figurant sur la liste transmise par le maire à l'autorité académique doivent avoir été préalablement informées par la commune de la vérification prévue par la loi.

Responsabilité en cas d'accident survenu dans le cadre du service minimum d'accueil dans les écoles primaires

Question écrite n° 05762 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 09/10/2008 - page 2017

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 a institué un service minimum d'accueil. En la matière, les communes sont chargées de proposer le nom de personnes

susceptibles d'assurer le service minimum et cette liste est validée par les services de l'Éducation nationale. Toutefois, il peut arriver que, pendant la mise en œuvre du service minimum d'accueil, un enfant soit victime d'un accident. Dans cette hypothèse, il souhaiterait savoir qui est responsable et quel est le régime de responsabilité qui s'applique.

**Réponse du ministère de l'Éducation nationale
publiée dans le JO Sénat
du 11/12/2008 - page 2494**

En vertu du premier alinéa de l'article L. 133-9 du Code de l'éducation créé par l'article 10 de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, dans tous les cas où le dommage subi par un élève résulte de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil, la responsabilité de l'État est substituée à celle de la commune. En corollaire, l'État est subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes. De telles actions pourraient être engagées par l'État notamment lorsque la faute personnelle d'un agent aura contribué à la réalisation du dommage ou qu'un tiers sera à l'origine du dommage. Dans l'hypothèse de poursuites pénales et en l'absence de faute personnelle de leur part, les personnels communaux chargés d'accueillir les enfants, même s'ils n'ont pas le statut de titulaires, bénéficient de la protection de la collectivité publique qui les emploie, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Il doit cependant être rappelé que toute personne reconnue coupable d'une infraction prévue et réprimée par le Code pénal assume seule la condamnation prononcée par le juge à son encontre. Les délits non intentionnels – qui inquiètent les élus locaux – font toutefois l'objet de dispositions particulières énoncées à l'article 121-3 du Code pénal. Les dispositions de cet article ont été introduites par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 dite « loi Fauchon », dont l'objectif était d'éviter la condamnation des personnes n'ayant joué qu'un rôle indirect dans la survenance du dommage. La loi prévoit par ailleurs que les maires peuvent bénéficier de la protection juridique de l'État comme s'ils étaient agents de ce dernier lorsque leur mise en cause est liée à l'organisation ou au fonctionnement du service d'accueil.

**Qualification des personnes en charge
du service minimum d'accueil dans les écoles**

**Question écrite n° 05764 de M. Jean-Louis Masson
(Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat
du 09/10/2008 - page 2017**

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que la

loi du 20 août 2008 a institué un service minimum d'accueil. En la matière, les communes sont chargées de proposer le nom de personnes susceptibles d'assurer le service minimum et cette liste est validée par les services de l'Éducation nationale. Il souhaiterait savoir s'il n'est pas surprenant qu'aucune qualification spéciale ne soit requise alors que pour organiser le déplacement d'un groupe d'enfants par l'école, des contraintes considérables sont imposées sur le taux d'encadrement et sur la qualification professionnelle des encadrants.

**Réponse du ministère de l'Éducation nationale
publiée dans le JO Sénat
du 11/12/2008 - page 2495**

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008, en instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, a créé une obligation d'accueil des élèves, y compris lorsque l'enseignement est interrompu du fait d'une grève ou de l'absence imprévisible d'un enseignant. Cette loi dispose que cette obligation d'accueil est assurée par les communes pour les élèves des écoles dans lesquelles le nombre de personnes qui ont déclaré leur intention de participer à une grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre des personnes qui y exercent des fonctions d'enseignement. Selon les dispositions de l'article L. 133-7 du Code de l'éducation, le maire établit une liste des personnes susceptibles d'assurer ce service d'accueil en veillant à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants. Les communes disposent d'une liberté d'appréciation pour l'établissement de cette liste. En effet, comme le précise la circulaire n° 2008-111 du 26 août 2008 relative à la loi précitée, les dispositions du Code de l'action sociale et des familles n'imposent, pour les modes d'accueil des mineurs n'excédant pas quatorze jours par an, aucune obligation en termes de qualification des personnels ou de taux d'encadrement. Il faut souligner par ailleurs que ce dispositif s'inscrit dans une mission de surveillance, et non d'enseignement. C'est pourquoi, comme précisé dans la circulaire du 26 août 2008, il peut être fait appel, outre aux agents municipaux, à des assistantes maternelles, des animateurs d'associations gestionnaires de centre de loisirs, des membres d'associations familiales, des enseignants retraités, des étudiants, des parents d'élèves. S'agissant de l'encadrement des sorties scolaires, il convient de rappeler que les adultes accompagnant une classe lors d'un déplacement peuvent être, outre l'enseignant de la classe, choisis parmi les aides éducateurs, les agents territoriaux spécialisés d'école maternelle (ATSEM), les parents ou autres bénévoles, ce qui ne représente pas un niveau de qualification différent de celui proposé dans le cadre du droit d'accueil.

Questions détaillées en attente de réponse

Obligations des directeurs d'écoles dans le cadre de la mise en place du service d'accueil obligatoire

Question écrite n° 06482 de M. Michel Charasse (Puy-de-Dôme - RDSE) publiée dans le JO Sénat du 04/12/2008 - page 2408

M. Michel Charasse demande à M. le ministre de l'Éducation nationale si les dispositions qui obligent les directeurs des écoles publiques primaires et maternelles à accueillir et à surveiller les élèves en toutes circonstances et en cas d'absence d'un ou plusieurs enseignants pour quelque motif que ce soit sont toujours en vigueur et, dans cette hypothèse, si les maires peuvent considérer que, dans le cadre de la mise en place du service d'accueil obligatoire, le directeur est tenu d'être présent et fait donc automatiquement partie des personnels mis en place pour assurer ce service minimum.

En attente de réponse du ministère de l'Éducation nationale.

Difficultés des élus locaux à mettre en œuvre la loi sur le service minimum à l'école

Question écrite n° 06451 de M. Robert Navarro (Hérault - SOC) publiée dans le JO Sénat du 04/12/2008 - page 2407

M. Robert Navarro attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que de très nombreuses communes connaissent de sérieuses difficultés à appliquer la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Toutes couleurs politiques confondues, les élus locaux sont confrontés à d'immenses difficultés : délais d'organisation trop courts, manque de moyens et de personnel, danger quant aux risques de conflits entre les différentes catégories de personnel, et dégradation du dialogue entre les parents, les enseignants et leur municipalité.

Par ailleurs, les élus vivent mal ce qu'ils considèrent – à juste titre – comme étant un nouvel exemple du désengagement de l'État vers les communes : toujours plus d'obligations, toujours moins de financement. C'est pour cette raison qu'il lui demande de dépolitiser ce sujet, d'agir dans l'intérêt général, et de revoir cette loi en profondeur. Il espère que, mettant fin à une position dogmatique et idéologique, il comprendra les difficultés des élus locaux de tous bords. Il souhaite aussi l'alerter sur les difficultés supplémentaires qui apparaîtront en cas de conflit prolongé.

Enfin, il demande la cessation immédiate des poursuites lancées contre les communes qui n'ont pas pu

appliquer la loi : le principe de désigner aux parents le coupable comme étant la commune est choquant, surtout quand on connaît le dévouement des élus de terrain pour leur population.

En attente de réponse du ministère de l'Éducation nationale.

Remise en cause des partenariats entre l'Éducation nationale et les associations d'accompagnement éducatif des élèves en difficulté et contre l'échec scolaire

Question écrite n° 06595 de Mme Samia Ghali (Bouches-du-Rhône - SOC) publiée dans le JO Sénat du 11/12/2008 - page 2472

Mme Samia Ghali attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation sur la mise en cause des partenariats entre l'Éducation nationale et les associations d'accompagnement éducatif des élèves en difficulté et contre l'échec scolaire. En effet, l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) mobilise des milliers d'étudiants bénévoles auprès de jeunes dans les quartiers populaires et travaille depuis sa création en lien étroit avec le ministère de l'Éducation nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2007 une convention triennale portant sur un montant de subvention annuelle de 675 000 € lie l'AFEV et l'Éducation nationale. Le 6 octobre 2008, l'AFEV apprenait la volonté du ministre de revenir sur cet engagement et de ramener la subvention 2008 à 506 250 €, soit un différentiel de 168 750 €. Cette annonce, inattendue et tardive, arrive dans un contexte particulier pour l'AFEV, qui doit déjà faire face cette année au désengagement de l'État, suite à l'arrêt brutal du plan « 100 000 étudiants pour 100 000 élèves », dont elle était l'un des principaux opérateurs. Si cette annonce devait être confirmée, elle placerait l'AFEV face à une difficulté budgétaire sans précédent qui conduirait à l'arrêt immédiat d'un grand nombre de ses actions. Elle lui demande un réexamen immédiat de la diminution annoncée de la subvention à l'AFEV et souhaite qu'il lui soit précisé les intentions du ministère en matière de poursuite des partenariats existant entre l'éducation nationale et les associations de bénévoles.

En attente de réponse du ministère de l'Éducation nationale.

Service minimum d'accueil des enfants en cas de grève des enseignants

Question écrite n° 06776 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 25/12/2008 - page 2583

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le fait que, par sa question écrite n° 5760, il a attiré son attention sur le cas des petites communes rurales qui ne disposent pas du

personnel nécessaire pour mettre en œuvre le service minimum d'accueil des enfants en cas de grève des enseignants. La réponse ministérielle indique entre autres que « notamment dans les zones rurales », la commune peut « confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale, à une caisse des écoles ou bien à une association gestionnaire d'un centre de loisirs ». Une telle réponse suscite beaucoup de perplexité quant à la connaissance qu'ont les ministères de la vie au quotidien des petites communes rurales. Ainsi, dans une petite commune de 200 habitants n'ayant qu'une seule classe, on voit mal comment la caisse des écoles ou le gestionnaire d'un centre de loisirs pourrait assumer la charge du service d'accueil. En

effet, ces structures, si elles existent, n'ont strictement aucun personnel. Quant au fait de confier à une autre commune le service d'accueil, là aussi on voit mal comment une petite commune rurale pourrait obtenir d'une autre petite commune rurale voisine (étant dans la même situation), le détachement d'un employé municipal. La réponse à la question susvisée est d'autant plus surréaliste qu'entre-temps le ministre en personne a reconnu dans la presse l'existence d'énormes difficultés de mise en œuvre du service minimum d'accueil dans les petites communes. Face à ce constat, il lui demande quels sont les aménagements que, selon la presse, il envisage de mettre en œuvre au profit des petites communes rurales.

En attente de réponse du ministère de l'Éducation nationale.

L'appel de Rennes

De nombreux réseaux et organisations nationales œuvrent dans le secteur de l'éducation et réfléchissent à l'organisation du système éducatif. Chacun développe des réflexions propres en fonction de ses objectifs et orientations. Cependant, face à la complexité des débats de fond auxquels nous sommes confrontés, il est apparu, à plusieurs de ces réseaux, indispensable d'enrichir la réflexion en la mutualisant régulièrement. Dans ce cadre, à l'initiative du réseau français des villes éducatrices, un appel « vers un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse » a été lancé. L'Andev en est signataire. Dans cet esprit d'échanges et de rencontres, des Assises nationales auront lieu le 6 juin à Paris, autour des différents débats d'actualité.

Éducation : vers un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse

Dans notre pays, des parents, des enseignants, des universitaires, des associations complémentaires de l'enseignement public et d'éducation populaire, des professionnels des collectivités locales, des élus locaux, des professionnels de la petite enfance, des éducateurs sportifs et des artistes se mobilisent autour de l'éducation et de la formation, dès la petite enfance et tout au long de la vie.

Au quotidien, ils travaillent, innovent, cherchent des solutions concrètes pour la réussite et l'épanouissement des enfants et des jeunes. C'est une chance à préserver.

Malgré ces engagements, des inégalités territoriales et sociales et des retards insupportables subsistent dans l'accès aux savoirs et à la formation !

Nous refusons le *statu quo* et la remise en cause de tant d'efforts et nous voulons nous rassembler pour construire des perspectives concrètes positives pour l'éducation, dès la petite enfance.

Nous voulons rapprocher nos expériences et apporter notre pierre à un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse.

Les projets éducatifs territoriaux, les projets d'école et d'établissement, les projets sociaux de la petite enfance, les pratiques au sein des établissements scolaires, notamment lorsqu'ils relèvent de l'éducation prioritaire, celles des projets de réussite éducative, l'expérience des mouvements d'éducation populaire et des personnels des services de l'État en charge de la jeunesse, des sports et de la culture, ont ouvert la voie sur le terrain à des convergences concrètes de tous les acteurs de l'éducation, prenant en compte la globalité de l'enfant et de l'adolescent dans ses dimensions scolaires et sociales, de loisirs, de santé, de culture. On sait qu'il est possible de mettre en synergie et en cohérence tous les acteurs, dans le respect des missions des uns et des autres.

Nous refusons que la mise en concurrence des acteurs soit la seule perspective qui nous soit offerte. Nous refusons de parier sur les seules logiques de rivalités individuelles et collectives. Nous voulons activer, au contraire, toutes les convergences possibles.

Nous voulons aller plus loin et contribuer à construire sur le plan national, pas à pas, en nous confrontant à toutes les questions en débat, une perspective éducative globale qui fait défaut aujourd'hui.

Nous voulons et pouvons nous appuyer sur le service public laïc d'Éducation nationale de la maternelle à l'enseignement supérieur et sur ses personnels. Nous voulons aussi le préserver, le développer, le transformer.

Nous voulons et pouvons nous appuyer sur le secteur de la petite enfance en pleine mutation vers un véritable service public.

Nous voulons et nous devons nous appuyer sur la mobilisation des parents dans une démarche de coéducation.

Nous voulons et pouvons nous appuyer sur tous les acteurs de l'éducation populaire, du champ culturel et sur les travailleurs sociaux.

Nous voulons et nous devons nous appuyer sur les acteurs d'une politique publique nationale de la jeunesse, portée par l'État, les collectivités territoriales et les mouvements associatifs.

Nous voulons et pouvons nous appuyer à la fois sur tous les acteurs de l'entreprise et sur le secteur public de la formation et de l'insertion.

Nous pouvons nous appuyer sur des villes, des départements et des régions assumant la priorité à l'éducation et engagés dans des démarches de « territoires apprenants » ou de villes éducatrices.

Pour l'éducation, la réussite et l'épanouissement de chaque enfant, de chaque jeune, pour garantir l'égalité d'accès à la connaissance, pour faire reculer les discriminations, mettons-nous ensemble au travail !

Ne restons pas isolés chacun dans nos spécificités et parfois nos habitudes !

Pour nous, ce débat concerne tous les citoyens car, à travers l'avenir de la jeunesse, c'est celui du pays qui se joue.

Quelle place et quels moyens veut-on donner à l'éducation dans notre pays et en Europe ?

Quels citoyens veut-on contribuer à former ?

Quelle capacité à vivre ensemble dans une société solidaire et plus juste voulons-nous forger ?

Quelles connaissances, quels savoirs, quelles compétences et quelles qualifications seront indispensables aux jeunes pour cela ?

Quelle place auront-ils dans la construction de leur propre avenir ?

Pour avancer, nous appelons ensemble à la tenue d'Assises nationales de l'éducation le samedi 16 mai 2009 à Paris, préparées et poursuivies dans toutes les régions et les grandes villes par des groupes de travail et d'échanges.

Nous appelons tous les acteurs sans exclusive à débattre, participer et proposer en n'évitant aucune question.

Nous voulons rassembler des personnalités qualifiées et des organisations du champ de l'éducation, des maires, des présidents de conseils généraux et régionaux exprimant leur soutien et leur engagement

à donner la priorité à l'éducation, à partir des services publics (national et locaux) et à faire de leurs collectivités des « territoires apprenants ».

Nous voulons promouvoir des réalisations éducatives qui marchent, donner la parole à des chercheurs, donner l'occasion d'avancer des propositions concrètes communes.

Faisons de ces Assises nationales un événement fort dans un processus de travail commun.

À partir de l'observation de nos réalisations d'aujourd'hui, des difficultés repérées et de nos projets, nous sommes décidés à imaginer une véritable politique publique de l'éducation à la hauteur des enjeux démocratiques du ^{xxi}e siècle et à mobiliser la Nation pour les moyens de sa mise en œuvre.

Le comité de coordination et d'initiative de l'appel de Rennes (novembre 2008) :

Réseau français des villes éducatrices, Ligue de l'enseignement, Francas, Association de la Fondation étudiante pour la Ville, Fédération des conseils de parents d'élèves, SGEN-CFDT, SE-UNSA, Association nationale des directeurs de l'éducation des villes, Inter-Réseaux des professionnels du développement social urbain, CGT, FSU.

COLLOQUE ANDEV DE LIMOGES : BILLETS D'HUMEUR

Le 5 décembre, après-midi, tel, après la dernière d'une pièce de théâtre, le grand vide...

Vide du soulagement sans doute, après tant d'énergie sollicitée depuis près d'un an.

Vide, parce qu'acteurs et spectateurs avaient définitivement quitté les lieux.

Vous n'étiez plus là et, dans la solitude et le silence, j'ai pris la mesure de la place que tous occupaient dans ma vie. De ces trois jours, il me restera gravé à jamais tant de souvenirs, je veux évoquer pêle-mêle les interventions particulières de Serge Bergamelli, de Ghislaine Jeannot-Pages, de François Élie et de bien d'autres. Comment oublier ces commentaires élogieux, notamment de nos partenaires, étonnés, enthousiasmés par notre organisation qui a su créer de tels liens profonds tant professionnels qu'amicaux.

Je garderai en secret, au fond de moi, égoïstement, tous les témoignages sincères de sympathie, comme autant de fruits d'un travail accompli.

À tous ceux qui n'ont pu être présents, je veux leur dire qu'un colloque n'est pas qu'une parenthèse dans notre travail quotidien mais un indispensable outil de réflexion permettant de gagner sur l'avenir un temps inestimable.

En ce début d'année, je souhaite longue vie à l'Andev, qu'elle garde longtemps ce caractère de réseau convivial où chacun apporte ses idées, ses contributions et accepte qu'elles soient critiquées.

GUY JOUANNIN, membre de l'Andev, directeur de l'éducation de la Ville de Limoges.

J'étais impatiente de rallier ce rendez-vous « andévien » en terre limousine. Ce congrès de l'Andev à Limoges, j'en avais suivi pas à pas l'organisation via des rencontres avec le comité scientifique orchestré par Guy Jouannin. Sur place, des intervenants de qualité, un balayage large du thème, une organisation sans faille. Et, au-delà de ces temps formels, le plaisir de me présenter à vous en chair et en os, de mettre un visage sur vos noms et d'échanger en direct. Merci à Guy, au comité scientifique et à ses collaborateurs sur place pour leur accueil chaleureux et leur disponibilité.

De retour à Dinan, je me remémore avec joie cette rencontre et tente de perdre les kilos pris lors de repas pantagruéliques qui m'ont permis d'apprécier la gastronomie locale.

ODILE GIRESSE, secrétaire générale de l'Andev.

Réseau Centre

Le réseau Centre, du fait de son étendue et des difficultés de communication de la région, dédouble ses réunions : Centre et Centre-Orléanais.

La réunion du réseau régional qui s'est tenue le 23 octobre 2008 à Limoges a été l'occasion d'échanger, notamment sur les conséquences de la modification de la semaine scolaire.

L'aide personnalisée

■ Rappel du principe

L'aide personnalisée s'adresse aux élèves qui rencontrent des difficultés scolaires.

Chaque enseignant est tenu, dans son temps de travail (27 heures par semaine), de consacrer un temps de soutien (variable selon les IA voire les IEN, il est d'environ 60 heures par an dont 20 heures pour la préparation, soit de l'ordre d'une demi-heure par jour de classe), pour un petit groupe d'enfants (trois ou quatre élèves).

■ Commentaires

Laissé au choix des conseils des maîtres, en pratique à la liberté de chaque enseignant, ce soutien est à 80 % effectué sur l'interclasse de midi.

Il en résulte des difficultés d'organisation de la restauration, des problématiques sur la responsabilité des enfants.

Certaines villes ont été très directives en interdisant carrément toute possibilité sur le temps de midi.

L'accompagnement éducatif

■ Rappel du principe

L'accompagnement éducatif vise à donner un complément de rémunération (heures supplémentaires défiscalisées) aux enseignants volontaires qui apporteraient une aide complémentaire, à des élèves également volontaires (pas uniquement ceux qui sont repérés en difficulté scolaire), en leur proposant, après les cours une aide aux devoirs et aux leçons, ou une pratique sportive, artistique et culturelle.

À la rentrée de septembre 2008, seules les écoles élémentaires situées en ZEP sont concernées, avec l'objectif de généralisation du dispositif à tous les enseignants à la rentrée prochaine.

Les enseignants étant rémunérés par l'Éducation nationale en heures supplémentaires défiscalisées.

■ Commentaires

Ce dispositif vient en concurrence :

- avec toutes les actions mises en place sur ce temps par les villes soit en régies directes, soit avec le soutien du milieu associatif ;
- avec les dispositifs existants (CEL, CLAS, PRE, CEJ), en les fragilisant.

Il pose de manière accrue la question de la coordination et de la gouvernance, avec celle des responsabilités.

Déjà, des difficultés sont apparues lors d'absences plus ou moins prévues d'enseignants qui n'ont pas hésité à faire appel aux services de la ville pour pallier leur absence...

De plus, comme il repose uniquement sur le seul volontariat des enseignants, la pérennité des actions est aléatoire.

Enfin, la qualité des actions qui seraient proposées dans les domaines culturels ou sportifs risque d'être fortement affaiblie.

■ Questions soulevées

L'Éducation nationale veut-elle véritablement être son propre recours devant l'échec scolaire et s'approprier le temps après la classe,

La place des collectivités locales dans l'éducatif est-elle contestée, et revient-on au temps de Jules Ferry qui rappelait sans cesse que « seul l'État a le droit d'éduquer » ?

La nouvelle semaine scolaire

Une circulaire en date du 5 juin 2008, a précisé que les 24 heures devaient être réparties à raison de 6 heures par jour le lundi, mardi, jeudi et vendredi, mettant fin à la semaine traditionnelle avec classe le samedi matin.

Les demandes de dérogations pour la semaine dite anglaise, avec classe les lundi, mardi, jeudi, vendredi et mercredi matins, ont été peu nombreuses et parfois refusées.

Or, le ministre a ensuite annoncé par voie de presse, qu'il ne s'opposerait pas à un nouvel aménagement de la semaine scolaire avec cours le mercredi (matin ou toute la journée) pour des projets qui viseraient à mieux prendre en compte les rythmes chronobiologiques des enfants.

La base élèves BE1D

La question de la base unique du ministère de l'Éducation nationale revient-elle aussi au premier plan ? En effet, les directeurs d'école qui n'utilisaient pas encore la base BE1D viennent de recevoir l'ordre de la mettre à jour avant la fin du mois de novembre pour qu'elle serve d'outil pour l'organisation de la prochaine carte scolaire.

Il s'agit là aussi d'un défi lancé aux maires des villes qui disposent naturellement d'une propre base élèves, souvent bien avant celle instaurée par le ministère il y a environ huit ans.

Or le blocage vient justement du ministère qui ne communique pas sur les spécifications nécessaires pour réaliser une interface entre les bases des villes et celle du ministère.

Mais, là aussi, n'y a-t-il pas une volonté délibérée de reconcentrer les activités de l'Éducation nationale en ignorant les collectivités locales ?

L'idée généreuse de partenariat, de communauté éducative qui englobait les collectivités locales a-t-elle disparue ?

Cependant le ministère ne doit pas ignorer que la réalisation de la BE1D passe par des moyens matériels et technologiques réalisés et payés par les collectivités locales. Comment fera-t-il si les collectivités bloquent ou retirent ces moyens ?

Prochaine rencontre régionale

La prochaine réunion du groupe régional « Centre » se déroulera le 4 juin 2009 à Limoges.

GUY JOUANNIN, Limoges.

Réseau Centre-Orléanais

La rencontre du groupe régional « Centre-Orléanais » a été centrée sur l'aide personnalisée. L'aide personnalisée est assurée principalement le matin et le midi, moins le soir ; le mercredi matin parfois sur projet ou selon le cycle (CM2). Malgré les demandes de certaines écoles, aucune activité n'est assurée le samedi matin. Cette aide conserve donc un caractère ambigu. D'autant plus que les collègues notent l'empilement des dispositifs anciens (CLAS...) et récents et des intervenants (enseignants, vacataires...).

PHILIPPE HARDY, Saint-Jean-de-Braye.

Réseau Grand Ouest

La rencontre du groupe régional Grand Ouest avait lieu le vendredi 3 octobre à Pornic et a réuni une dizaine de personnes sur les vingt-cinq qui avaient répondu présents : désistements dus au fait que les communes avaient comme priorité de préparer « leurs troupes » pour la journée de grève du 7 octobre.

Cette réunion a essentiellement été l'occasion d'échanges sur les pratiques de chacun concernant notamment l'organisation du droit d'accueil.

NICOLAS DEBUCQUET, Cholet.

Réseau Île-de-France - Normandie

La 31^e réunion du groupe régional, le vendredi 8 octobre, à Nanterre a permis :

- de mettre en avant les quelques premières expériences positives ou tentatives de rebondir, que le génie de nos territoires et l'expertise qui est la nôtre suscitent ici ou là, face à l'accumulation des « réformes », leur désordre et leur vanité ;
- de prendre le recul nécessaire pour bien apprécier ce qui est en jeu, notamment et par exemple pour ce qui concerne les rapports entre l'État et les communes, ou entre le public et le privé, en faisant appel à la contribution d'Anne-Marie Chartier, à qui avait été demandé une mise en perspective historique ;
- d'échanger et de répondre bien sûr sur l'actualité de chacun, ses difficultés, ses suggestions (ce sont là les fondamentaux de nos rencontres).

ALAIN BOCQUET, Nanterre.

Réseau Nord-Est

La réunion du groupe régional s'est tenue à Reims le mardi 21 octobre et avait pour ordre du jour : le droit d'accueil ; la semaine de quatre jours / suppression du samedi matin ; l'accompagnement éducatif ; la proposition de loi concernant les établissements publics d'enseignement primaire (EPEP).

ORNELLA DEL GIUDICE, Reims.

Réseau Rhône-Alpes

La réunion du réseau régional Rhône-Alpes s'est tenue le 22 octobre 2008 à Grenoble et a été portée sur la mise en œuvre du calendrier scolaire.

La mise en œuvre de la semaine de quatre jours

Proposition d'aborder la question sur deux axes à savoir :

- impact de cette réforme sur l'organisation (et le temps) de travail des agents gérés par les services ;
- réflexions éventuelles en cours dans les communes autour des rythmes scolaires (évolution vers une semaine de 9 demi-journées...).

À Annecy, la réorganisation du travail des ATSEM a été abordée dès avril 2008, sur la base de sept scénarios différents, qui allaient de l'intervention des agents dans le cadre des centres de loisirs (associatifs) du mercredi, à la mise en place d'un accueil le samedi matin, en passant par leur participation à des actions de soutien à la parentalité dans les MJC/centres sociaux, leur intervention dans les crèches et haltes-garderies pour remplacer les absences de personnels de la petite enfance, etc.

Le scénario qui a emporté l'adhésion de la majorité des agents et de la municipalité consiste en une prise en charge de tous les temps périscolaires (matin, midi, soir) par les ATSEM, ce qui représente des journées de 10 heures de travail avec une pause de 30 minutes par jour.

L'accueil du matin a de ce fait pu être avancé de 7h45 à 7h30, et vingt-quatre postes d'animateurs ont été économisés en maternelle.

Un forfait de 36 heures annuel est dégagé sur le temps de travail des ATSEM pour leur participation aux différentes réunions et conseils d'écoles, et leur formation (prise en compte du DIF).

Une évaluation est prévue sur l'année 2008-2009, en lien avec la médecine du travail et la psychologue qui suit les équipes.

Les équipes d'entretien ont également vu leur travail réorganisé, avec un renforcement du temps de travail sur le samedi matin, un samedi sur deux.

À Saint-Priest, même type d'organisation qu'à Annecy pour les ATSEM, avec des journées de dix heures et une intervention sur tous les temps périscolaires.

Les agents d'entretien interviennent par roulement le matin ou le soir et prennent également en charge la restauration scolaire.

À Villefontaine, les journées de travail ont été organisées pour que les ATSEM soient présentes jusqu'à la fin de l'accompagnement éducatif.

Les ATSEM sont présentes de 8h à 17h45 et un mercredi sur deux. Les journées sont plus longues, mais le personnel est satisfait pour le moment.

À Albertville, jusqu'en 2007-2008, les semaines de travail étaient très longues (45 heures hebdomadaires) et le personnel bénéficiait de toutes les vacances scolaires. La ville a profité de la réforme pour remettre à plat l'organisation du travail. Désormais les agents travaillent 9 heures 15 par jour et 3 heures le mercredi. Le périscolaire est pris en compte (matin et soir ou temps de midi). Ces nouveaux horaires ont fait l'objet d'une négociation avec l'Inspection.

À Romans, la ville a profité de la réforme et des départs à la retraite pour mutualiser les moyens en personnel avec le service petite enfance pour l'accueil périscolaire du soir.

Les ATSEM travaillent un samedi sur deux et un volant d'heures forfaitaires est utilisé pour de la formation.

Pour les écoles classées en éducation prioritaire, les heures sont gardées en réserve pour le moment.

À Grenoble, il y a un report des heures effectuées auparavant sur le samedi par les ATSEM sur le mercredi, pour 2008-2009 et dans l'attente d'une réorganisation de la semaine scolaire sur 9 demi-journées pour la rentrée 2009. Une réflexion est en cours pour la prochaine rentrée sur l'opportunité de travailler sur 9 demi-journées.

À Valence, la ville a mis en place depuis plusieurs années un suivi des ATSEM sur les tâches d'entretien

par la médecine du travail : des renforts ménage interviennent pour les agents qui présentent des signes de fatigue ou des pathologies particulières, surtout en fin de carrière. Le temps de travail annualisé tient également compte de la pénibilité et du vieillissement pour ces agents : 1 450 heures par an pour les agents de moins de 55 ans, 1 400 heures par an pour les plus de 55 ans. Les nouvelles ATSEM sont recrutées à temps partiel.

Après ce tour de table, il ressort que trois villes seulement, parmi celles représentées à la réunion, sont intéressées ou engagées dans la réflexion sur les rythmes et l'organisation de la semaine scolaire.

La mise en œuvre de l'aide personnalisée

Il est fait état des statistiques de répartition du soutien dans les écoles du Rhône : temps du matin : 7 % des écoles concernées – temps du midi : 30 % en élémentaire et 40 % en maternelle – temps du soir : 60 % en élémentaire et 50 % en maternelle.

Au total un enfant sur dix en maternelle et un sur six en élémentaire sont concernés pour des séquences de soit quatre fois 30 minutes (36 %); soit trois fois 40 minutes (27 %); soit deux fois 1 heure (32 %).

Un débat s'instaure entre les participants d'où il ressort que le directeur d'école voit son rôle de coordination, entre les différents dispositifs et d'orientation des élèves, renforcé. L'Éducation nationale l'a-t-elle bien préparé à jouer ce rôle entre les différents acteurs et partenaires concernés ?

Plusieurs villes comme Lyon, Villeurbanne et Valence ont pu établir avec les IEN un cadre préalable à l'organisation du soutien individuel (et de l'accompagnement éducatif) préalablement à leur mise en œuvre. À Lyon, 77 études ont été remplacées par l'accompagnement éducatif.

Pour les villes comme Annecy, qui ont beaucoup investi les champs artistiques et culturels sur le temps scolaire, n'y a-t-il pas un risque que ces thématiques ne se retrouvent plus qu'en accompagnement éducatif ?

Lyon et Villeurbanne font d'autre part remonter l'inquiétude des partenaires associatifs qui s'étaient largement investis sur les dispositifs dans le cadre péri et extrascolaire (CEL notamment), ces partenaires ont du mal à se retrouver et à investir les nouveaux champs proposés et l'inquiétude se manifeste également par rapport à la pérennisation des dispositifs CLAS et CEL.

Prochaine rencontre régionale

La prochaine réunion du groupe régional « Rhône-Alpes » aura lieu le mercredi 21 janvier 2009 à Lyon. L'ordre du jour sera consacré aux ressources humaines : absentéisme et mesures visant à lutter contre l'absentéisme, politique face à la pénibilité (évolution des techniques de nettoyage, prise en compte de l'âge des agents sur les postes plus pénibles – à partir de l'expérience de la ville de Valence), reclassements et postes adaptés, formation et mise en œuvre du DIF.

PHILIPPE GRIMAUD, Villeurbanne.

Réseau Sud-Ouest

La volonté forte pour les adhérents de ce réseau de s'organiser porte ces fruits : la structuration effective du réseau est en cours.

L'école à deux ans en France **Un mode nouveau de gestion** **de la chose publique éducative**

Michel Warren



Le sens de la territorialisation des politiques éducatives est explicité dans cet ouvrage à travers la question de la scolarisation des enfants de 2 ans.

L'auteur s'interroge : pourquoi l'État décide-t-il, à partir des années 1980, d'apporter des changements dans la gestion des politiques publiques d'éducation, perceptibles dans le

phénomène de scolarisation à 2 ans ?

Pour quels mobiles et finalités, l'État et les services déconcentrés, les collectivités territoriales, l'école et les parents scolarisent-ils les enfants de 2 ans ?

La territorialisation éducative rompt avec la tradition française centralisatrice, nationale et universaliste.

Selon l'auteur, le mode nouveau de gestion de l'éducation publique participe moins d'une montée du local au détriment du national que de nouvelles formes d'articulation du national et du local et renvoie à une conceptualisation des rapports entre le national et le local plus complexe que les notions de décentralisation et de déconcentration qu'il définit comme un processus « déconcentralisateur ».

La question de la scolarisation des deux-trois ans, à travers cette approche, permet une lecture nouvelle de ce débat.

Éditions L'Harmattan,
collection « Logiques sociales », 2008,
264 pages, 28 €
ISBN : 978-2-296-07006-6

Administrer les « bien-être » : **La gouvernance territoriale** **dans le secteur socio-éducatif**

Ingrid Voléry



Depuis plus de vingt ans, les scènes d'action publique connaissent un changement de posture d'intervention dont la politique de la ville constitue – si ce n'est l'acte fondateur – à tout le moins l'exemple le plus connu. D'un côté, l'État impose le cadre des négociations et la méthode de travail.

De l'autre, il laisse aux instances « les plus proches du terrain » le soin de sélectionner les problèmes à traiter et les réponses à apporter. Tel est précisément le cas du Contrat éducatif local (CEL), qui invite les collectivités territoriales, les services étatiques déconcentrés et les associations à définir un projet éducatif, englobant tout à la fois les actions préventives déployées dans les quartiers urbains fragilisés mais aussi les nombreuses initiatives péri et extrascolaires développées sur l'ensemble de la ville. Quelles sont les pratiques parentales et juvéniles nécessitant un « redressement institutionnel » ? Quelles réponses apporter ? Et qui doit les coordonner ? Cruciales, ces questions doivent désormais être résolues tant par les animateurs en charge de l'accueil des publics que par des responsables institutionnels, appelés à s'attribuer des places dans cette politique en germination. Manifestement, à travers ces contrats territoriaux, l'État institutionnalise une forme de « laisser-faire » dont les effets doivent être appréciés. En la matière, l'élaboration du CEL toulousain montre comment ces acteurs, sommés d'agir sans mandat ni casuistique clairs, développent des techniques d'influence bouleversant les normes et les modes de fabrication des politiques sociales territoriales. Considéré sous cet angle, le cas étudié interroge plus largement le déploiement et les effets d'un « pilotage non autoritaire des conduites », dont la gouvernance constitue un terrain d'observation privilégié.

Presses universitaires de Nancy,
collection « Théories et pratiques sociales », 2008,
320 pages, 28 €
ISBN 10 : 2-86480-958-3
ISBN 13 : 978-2-86480-958-6



La Communale

Édition de L'Andev
 Hôtel de Ville, BP 26,
 35031 Rennes cedex
 Tél.: 02 23 62 16 60

Directrice de la publication
 Claudine Paillard

Rédaction
 Andev, 82, rue de
 Paris, 35000 Rennes

Comité de rédaction
 Francis Oudot,
 Claudine Paillard,
 Élisabeth Saby,
 Jean-Michel Grenier,
 Alain Bocquet, Michel Bayet

Maquette - Réalisation
 Atelier graphique
 CNDP/SNPIN

Secrétariat de rédaction
 Marie-Noëlle Séverin
 CNDP/SNPIN

Imprimerie du SCÉRÉN-CNDP
 31, rue de la Vanne,
 92120 Montrouge

ISSN en cours

Tirage 1000 exemplaires

Dépôt légal Janvier 2009

