

# LA COMMUNALE

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

Numéro 22

Novembre 1999

### ÉDITORIAL

Avec ses 350 cadres territoriaux oeuvrant dans le domaine de l'action éducative locale dans les 300 plus grandes villes de France, l'ANDEV couvre un «bassin de vie» de près de dix-huit millions d'habitants et de deux millions d'enfants scolarisés dans l'enseignement du premier degré.

Gestionnaires, sous l'autorité des élus locaux, de l'équipement et du fonctionnement de 120 000 écoles primaires et maternelles, ils encadrent 60 000 agents municipaux oeuvrant dans les écoles à temps complets (ATSEM, agents de service, agents techniques) et plus du double d'animateurs à temps partiels dans les activités essentiellement périscolaires, ainsi que des agents de restauration scolaire (sans compter le nombre croissant ayant en charge également la petite enfance ou la jeunesse).

En présentant aux rencontres de Brest la circulaire interministérielle sur les volets éducatifs des contrats de ville, Monsieur Claude BARTOLONE, Ministre à la Ville est venu rencontrer des acteurs qui, dans les communes ou leurs groupements, sous l'autorité des élus, mettent en oeuvre les politiques éducatives locales et gèrent au quotidien les joies turpitudes du dialogue entre les partenaires éducatifs. Sa présence parmi nous est sans équivoque, une reconnaissance des capacités d'expertise technique et de dialogue, non seulement des membres de notre réseau, mais également de tous ceux qui exercent nos fonctions, et nous l'en remercions vivement. Sa présence a rehaussé la teneur des débats déjà très riches portant sur le rôle de la commune à travers son action éducative dans la lutte pour l'intégration sociale.

En attendant la publication au début de l'année 2000 des actes, nous vous proposons quelques réactions à chaud sur ce temps fort de la vie de notre association.

*Francis OUDOT.*

### SOMMAIRE

#### Humeurs et rumeurs

Formidable !!! : P 2-3 - Les Bogues de la communication ministérielle : P 3-4

Expertises et réseaux : Attention à la confusion des genres. P 4-5 - Transports scolaires : Carton rouge : P 5

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

Achat des manuels et fournitures scolaires : P 6

Utilisation des locaux : P 6-7 - Mixité dans l'encadrement de l'Éducation Nationale : P 7

Inscription scolaire des enfants étrangers : P 7-8

Scolarisation des enfants en situation d'hébergement dans une commune : P 8

Restauration scolaire : P 8-9 - Allergies alimentaires : P 10

#### Dossier : Les rencontres de Brest

Le rôle de la commune, à travers son action éducative, dans la lutte pour l'intégration sociale : P 11-17

#### Le fonctionnement du système éducatif

Les rapports sur le fonctionnement système éducatif : P 17-25 - Bibliographie : P 25-26

#### Vie de l'Association

Ouverture d'un forum Internet de l'ANDEV : P 27 - Composition du Bureau National : P 28

**Au premier jour :**

J'ai bouclé ma valise sans omettre d'y glisser, mon pyjama à carreaux préféré, mon ordre de mission signé en trois exemplaires, mon classeur à réunion et mes tiroirs à discussion.

Direction Brest, Bretagne vivante et ardente, pour participer aux rencontres nationales de l'ANDEV.

A ma grande surprise, les collègues qui nous ont si bien accueillis ne portaient ni chapeau rond, ni coiffe en dentelle, ni menhir, ni tailleur en choux fleur, ni costume en feuille d'artichauts.

Ils m'ont remis un cartable qui contenait tout le matériel nécessaire au parfait congressiste.

Notons que ce porte documents figurera vraisemblablement en bonne place dans le musée des valisettes, sacoches, cartables et autres serviettes, qui est en cours de constitution à l'ANDEV.

Une remarque à l'attention des prochains organisateurs, pourriez vous accrocher les cartables à des signes distinctifs afin de nous éviter de courir après le notre pendant trois jours ?

Animé d'une volonté pragmatique et constructive, je vous propose d'attribuer un symbole historique selon l'origine géographique des collègues : un pavé pour Nanterre, un service 12 couverts pour Limoges, un château pour Orléans, une saucisse pour Strasbourg, une Peugeot pour Montbéliard, une sardine pour Marseille, un paquebot pour Saint-Nazaire, une sardane pour Perpignan, etc...

Mais, je m'égare dans mon propos, revenons au colloque.

Après les discours de bienvenue prononcés par les autorités locales, brusquement, j'ai cru que l'encéphalopathie spongiforme bovine avait atteint notre président.

En effet, pendant de longues minutes, il s'est mis à relire son discours initial dans tous les sens à tel point que toutes les personnes estimables qui se trouvaient à la tribune ont préféré prendre la fuite et aller chercher du secours.

Pendant ce temps, nous assistions médusés au naufrage d'un collègue perdu dans ses propos incohérents qui peinait à maintenir notre hilarité et notre effroi devant la confusion de son discours.

Imperceptiblement dans la salle, nous sentions qu'il se préparait quelque chose, chose qui est arrivée ....

Enfin, plus exactement, il est arrivé.

Le ministre, puisqu'il s'agit de lui, a pris place à côté de notre président, et immédiatement, ce dernier a retrouvé le sens de son discours et les personnalités sont revenues à la tribune.

Ca doit être cela, la force de conviction.

Après l'onction ministérielle et une première contribution à notre réflexion, les plus courageux sont partis affronter la tempête qui régnait dans la rade de Brest.

C'est fou, le nombre de collègue qui devait récupérer la clé de leur chambre, ouvrir leurs bagages, préparer la table ronde du lendemain, on n'a pas le pied marin à l'ANDEV ou quoi ?

Pourtant, nous savons tous ramer, être parfois à contre courant, avoir quelques fois la tête sous l'eau, essuyer une tempête, s'opposer à vents et marées, parfois opérer en brasse coulée, bizarre, bizarre, ...

Alors les pleutres, les poltrons, les couards, bref, les moins téméraires, sachez que vous n'avez pas vu : le grand Charles au nez trop court pour y faire atterrir tous les avions, la Pointe des Espagnols et celle d'Armorique se faire face et un sous marin égaré cherchant désespérément l'entrée du port militaire.

Après cette escapade pour ceux qui se sentaient les doigts des pieds marins, nous avons accosté au port de plaisance pour y dîner avec les doigts des mains !

Comme il n'y avait pas de mode d'emploi, j'en ai vu certains sucer les algues agrémentées de mayonnaise, se rincer les doigts dans les huîtres creuses et découvrir des poissons ronds à la carapace orange qui dormaient !

Après ce repas gastronomique pour la plupart, digne d'une gastrectomie pour quelques uns, il était temps d'aller se coucher.

Alors, au regard convulsif de certains, j'ai compris que le plan inséré dans le fameux cartable avait à cet instant toute son importance, une croix pour repérer l'hôtel et d'autres pour localiser les estaminets nocturnes ....

**Au deuxième jour :**

Le lendemain, ceux qui ne connaissaient pas cette astuce, nous ont seulement rejoint dans la matinée, c'est grand Brest et la nuit peut y être très longue !

Cette seconde journée était articulée autour de plusieurs ateliers qui, selon différents thèmes, réunissaient des collègues, des élus et les partenaires du système éducatif.

Après cette longue journée de travail au rythme soutenu et à l'organisation sans faille nous avons été invité à manger dans une ferme.

J'étais content parce que j'allais enfin voir des Bretons...

Ils n'avaient toujours pas de chapeau rond (la mode doit être passée), en revanche leurs ventres étaient confortablement rebondis.

Y.Etienne, son pote Gégé et leurs compères, nous ont régalié de leurs chansons bretonnantes, de leurs histoires légendaires, pendant que nous dégustions un Kig Ha Farz.

Pour les ignorants, dont désormais je ne fais plus partie, c'est une spécialité propre à quelques villages d'irréductibles habitants du Finistère qui consiste à assembler de la viande, des légumes, des fars et une sauce : le lipig.

Pour être plus simple, je dirais que cela tient d'un pot au feu, d'une potée, d'un couscous et d'une fondue d'échalotes réunis en un seul plat !

Après quelques danses, il a fallu se résoudre à partir de cette ferme, et là nous avons cumulé plusieurs handicaps, des cars identiques et 80 cartables semblables.

Moi, j'étais tranquille, car j'avais accroché un paquebot à l'arrière du car et mis mon cartable autour de mon cou !

Ce n'était pas pratique pour le parking et pas discret pour le dîner, mais très efficace pour retrouver mon hôtel et mes affaires.

Certaines et certains n'ont pas réapparus le lendemain, peut-être errent-ils encore dans la lande bretonne ?

### Au troisième jour :

Avec les autres, nous nous sommes retrouvés au matin pour dresser le bilan de nos rencontres et procéder à l'assemblée générale de l'association.

Tout le monde a dit un grand merci à Jacqueline, Christian et leurs collègues, pour l'accueil chaleureux qu'ils ont su nous réserver et un grand bravo pour leur organisation efficace.

Rendez-vous a été donné, pour l'an prochain, à Aurillac, département du Cantal, région Auvergne.

Il faudra que je pense à m'acheter un nouveau pyjama, carreaux ou rayures, j'hésite !

\* en breton : **Brest, c'est du tonnerre !!!**

\_\_\_\_\_HB

## **Les Bogues de la communication ministérielle**

La communication médiatique tous azimut du Ministère n'est pas sans révéler des surprises ni sans nous fournir des occasions de franches rigolades.

Si les styles de communication des deux Ministres (qui ne sont résolument pas placés sur un pied d'égalité en ce domaine) sont très différents, aucun des deux n'est exempt de ces incongruités susceptibles d'alimenter un «bêtisier de la communication ministérielle» que nous avons appelé, pour faire comme si nous étions de vrais pros du média, «les bogues de la com' ministérielle».

Deux fois, j'ai relu les déclarations de Madame Ségolène ROYAL (qui a trouvé les pré-rentrees des écoles fonctionnant en semaine de quatre jours pour être la première à apparaître dans la presse), qui s'est déclarée favorable à cette formule d'organisation du temps scolaire qui, selon elle, n'a jamais été sérieusement évaluée...

Il me souvient pourtant bien que cette formule, plébiscitée par les parents d'élèves, portée par certaines villes (dont Lyon), a donné lieu à une condamnation très ferme du Ministère de l'Éducation Nationale (appuyée par certaines fédérations de parents d'élèves) au motif qu'elle comportait un risque de creusement des inégalités.

La très sérieuse Direction de l'Évaluation et de la Prospective du Ministère de l'Éducation Nationale avait d'ailleurs, à l'époque, édité une très épaisse note d'information sur la semaine de quatre jours prouvant le bien-fondé de la condamnation ministérielle.

Je n'ai carrément pas cru mes oreilles en entendant Monsieur Claude ALLÈGRE expliquant la vacance de postes d'enseignants à la rentrée 1999, en raison de la course au «bébé de l'an 2000».

«L'épidémie de grossesse» (dans un corps il est vrai à 80 % féminin, mais d'une moyenne d'âge de plus de 40 ans), aggravée par le délai de réception par l'administration de la déclaration préalable de grossesse, a pris le Ministère de vitesse !!!

J'imagine assez bien le scandale et les protestations des enseignants et des parents de ma commune s'ils découvraient que 20 de nos 400 ATSEM n'étaient pas remplacées en raison de grossesses imprévues !

Sans compter que le Maire et le Directeur Général des Services, auprès desquels j'essaierai de justifier mon erreur en l'imputant aux délais administratifs de déclaration préalables, m'enverraient unanimement exercer mon sens de l'humour sous d'autres hospices...

Je suis resté interloqué par la soudaine sensibilité du Ministre de l'Éducation Nationale à la sécurité routière, au point de lui concéder une journée en moins dans le sacro-saint calendrier scolaire (le 4 janvier), alors qu'il n'a de cesse d'en défendre la rigueur depuis des années (notamment dans les dispositifs d'aménagement du temps de l'enfant). Première réaction, je m'affole... Il faut déplacer les départs en classes transplantées (à la neige en particulier), négocier avec les sociétés de transport, les organismes d'accueil etc... «Pas de panique» me souffle à l'oreille un collègue franc-comtois, «cette journée miracle vient à point pour tester, «in situ», le fonctionnement de tous les automatismes et de tous les systèmes de sécurité des établissements scolaires !!!

Alors là, je comprends mieux ! Une journée pour tester les effets du «bogue de l'an 2000» dans les établissements scolaires, voilà qui colle mieux avec la motivation du Ministre et des Chefs d'établissements du secondaire !

Pour notre part, on avait prévu de travailler le samedi 2 et le dimanche 3 janvier pour tester les ouvertures de portes, le fonctionnement des ascenseurs, le fonctionnement des télégestions de chauffage, le fonctionnement des alarmes, des matériels de restauration, des barrières automatiques etc... Nous aurons donc une journée de plus ! Réjouissons-nous en, d'autant plus que la sécurité routière en sera la première bénéficiaire. Du moins, on l'espère...

Merci qui ?

FO

### **Expertises et réseaux : La confusion des genres ?**

Dans un excellent article, paru dans la Gazette des Communes du 1er novembre 1999, Jean GRILLOT, Président de la puissante Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF), souligne et prouve l'importance des réseaux des cadres territoriaux pour le développement d'une fonction d'expertise «technique», rendue indispensable pour l'exercice des missions décentralisées.

Contestant, à juste titre, la prolifération autant que la modification permanente des normes édictées par l'État, il insiste tout aussi justement sur la compétence et la légitimité des cadres territoriaux et de leurs réseaux de participer à un véritable processus de concertation pour l'élaboration de ces normes, et j'ajouterais même, pour ma part, pour l'élaboration de tous les actes réglementaires de l'État touchant les collectivités territoriales.

Il met fort bien en valeur le positionnement des élus et de leurs réseaux et la nécessaire complémentarité entre la réflexion desdits élus forts de leur légitimité issue du suffrage universel, et de celle des cadres territoriaux forts de leur forts de leur expertise professionnelle.

La décentralisation en France, c'est aussi, à la différence des systèmes libéraux, en particulier anglo-saxons, une réelle indépendance et une réelle complémentarité des fonctionnaires territoriaux et des élus, les premiers n'étant pas (encore) solidairement responsables avec les seconds, devant les électeurs de leurs actes.

C'est une des raisons pour lesquelles en France les réseaux d'expertise des cadres territoriaux (Ingénieurs, Secrétaires Généraux, Directeurs de l'Éducation, des Finances, des Affaires Juridiques, des Ressources Humaines, des CCAS) se sont naturellement développés de façon indépendante de ceux des élus locaux, et l'ANDEV ne peut que s'en réjouir.

C'est ainsi que, dans la fonction publique territoriale, on peut, du moins en théorie, être un cadre doté de capacités d'expertises et investi de responsabilités au service d'une municipalité, dont on est pas forcément un soutien politique personnel, mais sous la conduite de laquelle on met en oeuvre le service public local.

Plus le degré de technicité des cadres est important, plus leurs compétences au profit du citoyen, sous l'autorité des élus, sont fortes, et plus l'action locale en bénéficie !

Si la complémentarité entre les réseaux d'élus et de cadres territoriaux est évidente pour Jean GRILLOT ainsi que l'intérêt des premiers à ce que les seconds se développent, le risque de **confusion des genres** subsiste.

Ainsi, certains réseaux dit professionnels cherchent à se constituer en lobbies plus ou moins politiques ou corporatistes, alors que certains réseaux d'élus cherchent à entraîner les cadres territoriaux dans un engagement et des actions au bénéfice de leur(s) idéologie(s) ou de leur(s) stratégie(s) de pouvoir. Par ailleurs, le besoin de formation des élus locaux non satisfait par leur statut actuel, et la «fonctionnarisation» de certains d'entre eux, les poussent à rechercher dans nos réseaux l'apport de réflexion, de compétences et de communication auquel ils n'ont accès que difficilement dans leurs pratiques quotidiennes.

Relevant du même danger de confusion des genres, l'engagement de certaines délégations du CNFPT dans le développement de réseaux professionnels. Ainsi, le développement d'un réseau de Responsables Petite Enfance en Rhône-Alpes (rapporté par la Gazette des Communes du 8 novembre 1999), sous la conduite d'un animateur du CNFPT, pose la question des capacités d'auto-organisation des cadres territoriaux (question également soulevée par Jean GRILLOT) en tout indépendance, tout autant que la conformité de ce type d'engagement du CNFPT par rapport à ses missions.

En effet, les missions de cet organisme relèvent de la mise en place d'une véritable ingénierie de formation, du nécessaire développement de la formation des formateurs, et surtout de la mise en place d'actions de formation initiales et qualifiantes.

Les réseaux de professionnels, parce qu'ils connaissent mieux que tout autre les métiers qu'ils exercent, sont aptes à dialoguer avec le CNFPT pour la détermination des besoins de formation, apportant dans ce domaine également leur capacité d'expertise. Que le CNFPT décide puis mobilise l'ensemble de ses moyens pour la mise en place de formations en vue de satisfaire, en qualité et en quantité, les besoins des collectivités territoriales, et les vaches seront bien gardées.

Dans le domaine de l'Éducation, la richesse du dialogue entre l'ANDEV et le CNFPT a permis le développement d'une réelle offre de formation dans ce domaine, même si les difficultés, notamment en matière d'ingénierie éducative, sont encore nombreuses !

La difficile expérience de la structuration des cadres sportifs territoriaux est édifiante, et avait été mise en valeur au colloque de Limoges : La recherche d'une légitimité et d'une reconnaissance ont été le moteur commun aux professionnels municipaux, aux élus locaux et au CNFPT. lors de la constitution de la filière sportive territoriales.

Cette confusion des genres n'est sans aucun doute pas étrangère aux soubresauts actuels de cette filière, dans un domaine où pourtant, promis juré craché, les intérêts financiers corporatistes, politiques et institutionnels sont totalement absents !

Le développement des capacités d'expertise dans les domaines de la formation, du développement des savoirs-faire et de la communication, chacun à travers de son propre réseau et selon sa propre mission, est la condition indispensable pour résister au retour en force du centralisme et de la tutelle technique de l'État à travers l'édiction de normes, de recommandations techniques et de cahiers des charges sans cesse plus nombreux et plus contraignants.

L'ANDEV participe largement à cet objectif, provoquant également des rencontres (telle que ses colloques annuels) où les partenaires de l'action éducative locale peuvent se rencontrer, s'informer et échanger leurs expériences et leurs expertises.

\_\_\_\_\_FO

### **Transports scolaires : Carton rouge**

La très longue mais néanmoins intéressante circulaire du 21 septembre 1999 sur l'organisation des sorties scolaires mérite de nombreux commentaires, et nous aurons l'occasion d'y revenir.

A la suite de sa consultation technique sur le projet de circulaire par l'Association des Maires de France, l'ANDEV avait émis un certain nombre de remarques, dont une qui n'a pas été suivie d'effet, mérite d'être rappelée :

Le Ministre de l'Éducation Nationale considère probablement que les contraintes édictées par son collègue des Transports sont insuffisantes :

En effet, l'arrêté du 2 juillet 1982 du Ministre des Transports précise que trois enfants de moins de douze ans peuvent utiliser une banquette de deux places et, pour certains transports, peuvent utiliser les strapontins. Le Ministre de l'Éducation Nationale «exige que le nombre de personnes participant à la sortie ne dépasse pas le nombre de places assises hors strapontins»...

Pour certaines sorties, le coût du transport est donc mathématiquement multiplié par 30 % sans pour autant que la sécurité active des élèves dans l'autocar ou l'autobus soit améliorée !

Carton rouge au Ministre pour cette disposition coûteuse contenue dans la circulaire...

\_\_\_\_\_FO

### **Achat des manuels et fournitures scolaires**

Madame Cécile HELLE souhaite attirer l'attention de Madame la Ministre Déléguée chargée de l'Enseignement Scolaire sur des atteintes assez fréquentes au principe de gratuité des fournitures scolaires. Bien que légalement instituée et reconnue, la gratuité du matériel et des fournitures scolaires est remise en question dès lors que certains instituteurs du premier degré demandent aux parents de prendre le financement d'une partie de ce matériel à charge. Il paraît important aujourd'hui, dans un souci de ne pas pénaliser les enfants issus des milieux les plus modestes, de préciser les mesures que le Gouvernement compte prendre pour éviter de telles pratiques.

**Réponse** - L'article 14-I de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, fixant la répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dispose que la commune doit assurer en particulier «l'équipement et le fonctionnement» des écoles. Ces dispositions législatives recouvrent assez largement celles énoncées précédemment par les lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889. Il ressort que l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire et du matériel pédagogique sont des dépenses obligatoires pour les communes, l'État ayant pour sa part à sa charge la rémunération des personnels enseignants. Les dépenses obligatoires incombant aux communes au titre de l'équipement concernant globalement l'acquisition et l'entretien de tout le matériel pédagogique utilisé collectivement dans la classe. Cette répartition des dépenses permet d'assurer la gratuité de l'enseignement obligatoire, dont le principe a été établi dès 1881. Seule échappe au principe de la gratuité scolaire, l'acquisition des fournitures scolaires individuelles, y compris des manuels scolaires.

Conformément aux dispositions du décret du 29 janvier 1890, l'acquisition des fournitures scolaires, si elle n'est pas assurée partiellement ou totalement par le budget communal, est, à défaut, à la charge des familles. Des articles aujourd'hui abrogés, compte tenu du caractère obsolète et inadapté aux programmes actuels de leur contenu, précisaient la liste du matériel de classe à usage collectif dont toute école devait être au minimum équipée et la liste du matériel d'étude à usage individuel dont tout élève devrait être muni (papeterie, cahiers, livres...).

Aucune liste relative aux fournitures et équipements des écoles et des élèves n'est désormais établie. De fait, si actuellement plus de 90 % des communes prennent en charge les manuels scolaires, les fournitures scolaires sont généralement acquises par les familles. Certains organismes, comme la caisse des écoles, peuvent être amenés à apporter une aide ponctuelle aux familles rencontrant des difficultés pour l'achat de fournitures scolaires individuelles. Pour leur part, les coopératives scolaires, afin d'améliorer les conditions de travail des élèves, peuvent procéder à l'achat groupé de certaines fournitures. Les familles peuvent également bénéficier, sous certaines conditions d'attribution, d'une allocation de rentrée scolaire servie par les organismes débiteurs des prestations familiales, au titre des enfants soumis à l'obligation scolaire. Il est, par ailleurs, régulièrement rappelé aux maîtres de demeurer attentifs à limiter le volume des fournitures scolaires demandées.

Question n° 30732  
J.O.A.N.

**Commentaires** - Enfin, une réponse bien documentée et argumentée sur les fournitures scolaires, alors que la confusion règne souvent dans l'esprit des parents et des enseignants entre gratuité de l'enseignement et gratuité de l'école (la FCPE faisant actuellement de la gratuité totale de l'école son cheval de bataille).

Notons au passage que, parmi les modalités d'attribution d'une aide à la famille et à l'élève pour les fournitures et les manuels, les communes peuvent donner des bourses municipales, forfaitaires ou sur critères de revenus.

Attention toutefois dans cette réponse sur l'interprétation de l'article 14-I de la loi du 22 juillet 1983 relatif à la charge «d'équipement et de fonctionnement» des écoles revenant à la commune : En effet, l'auteur de la réponse semble tenir pour évident que l'acquisition et l'entretien des matériels collectifs d'enseignement (dits matériels pédagogiques) sont des dépenses obligatoires pour les communes...

Quand on sait, qu'en outre, tous les matériels de diffusion et de reproduction du son, des images et des données se trouvent dans cette catégorie, on pourrait penser que l'équipement des écoles en NTIC est une dépense obligatoire pour la commune ! Certes, le décret du 29 janvier 1890 ne prévoyait pas cela, mais il n'a jamais été actualisé, et pour cause !

FO

### Utilisation des locaux

Monsieur Bruno BOURG-BROC demande à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie quelles mesures il entend prendre pour permettre la pratique sportive sur les installations des équipements scolaires les samedis, dimanches et pendant les périodes de vacances scolaires.

En effet, dans de nombreux projets éducatifs locaux ou projet de contrats de ville, il semble que l'on rencontre toujours des difficultés pour l'accès à ce type d'installation pour des problèmes de responsabilité et de gardiennage alors même que de nombreuses collectivités seraient prêtes à s'investir dans de tels projets.

**Réponse** - Les modalités d'utilisation des locaux scolaires, en dehors des périodes où ils sont utilisés pour les besoins de la formation initiale ou continue, sont définies par l'article 25 de la loi n° 83-663, du 22 juillet 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. C'est le Maire de la commune où sont implantés les locaux qui est responsable de leur utilisation. Après avis du conseil d'administration ou du conseil d'école, et le cas échéant, accord de la collectivité locale de rattachement de l'établissement concerné. Les activités organisées dans ce cadre peuvent appartenir aux domaines culturels, sportifs, sociaux ou socio-éducatifs, et elles ne doivent pas présenter un caractère lucratif.

Question n° 28653  
J.O.A.N. du 05/07/99.

**Commentaires** - Décidément, l'application des lois de décentralisation, pourtant si avares dans le domaine de l'Éducation, pose bien des problèmes !

Effectivement, même cette disposition sibylline relative à l'occupation de locaux hors temps scolaires est résolument difficile à faire appliquer sur le terrain (encore plus dans les E.P.L.E.).

FO

### Mixité dans l'encadrement de l'Éducation Nationale

Monsieur Bruno BOURG-BROC attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie sur les nominations aux emplois supérieurs de la fonction publique. Il lui demande le nombre d'Inspecteurs d'Académie nommés depuis sa prise de fonction et la proportion de femmes nommées.

**Réponse** - Le nombre d'Inspecteurs d'Académie, Directeurs des Services Départementaux de l'Éducation Nationale et d'Inspecteurs d'Académie Adjointes s'élève actuellement à 135. Parmi eux, on dénombre 18 femmes dont 5 nommées depuis la prise de fonction de l'actuel Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie.

**Commentaires** - Le Député de la Marne inonde le Ministre de questions écrites, ledit Ministre répondant, dans certains cas, très brièvement.

C'est vrai qu'il n'y a pas de quoi faire un roman, mais quand même !

13 % de femmes chez les Inspecteurs d'Académie, principalement compétentes dans l'enseignement du premier degré, qui compte 78 % de femmes enseignantes. Serait-on macho dans l'Éducation Nationale ?

Non, la preuve, Ségolène ROYAL a chargé l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale de constituer un groupe de travail pour valoriser l'image des femmes dans les programmes scolaires.

Ceci dit, il n'y a pas beaucoup de femmes non plus chez les cadres supérieurs territoriaux ! Mais chez les Directeurs de l'Éducation et à l'ANDEV, si !

\_\_\_\_\_FO

### **Inscription scolaire aux enfants étrangers**

Monsieur Thierry MARIANI demande à Madame la Ministre Déléguée chargée de l'Enseignement Scolaire de bien vouloir lui indiquer la législation et la réglementation applicables lorsqu'un Maire reçoit une demande d'inscription dans une école de sa commune pour un enfant étranger dont les deux parents et lui-même se trouvent en situation irrégulière sur le territoire français.

**Réponse** - Le caractère obligatoire de l'instruction pour les enfants français et étrangers âgés de six à seize ans révolus est posé par l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, qui reprend et complète les dispositions de la loi du 28 mars 1882 modifiée. La règle fixée par la loi n'admet aucune exception. En conséquence, l'irrégularité de la situation de l'enfant et de ses parents ou d'un seul d'entre eux au regard des lois sur l'immigration ne doit pas faire obstacle à l'inscription, par le Maire, des enfants dans les écoles publiques de la commune sur le territoire de laquelle ils résident. La circulaire n° 91-124 du 6 juin 1991 modifiée fixant les directives générales pour l'établissement du règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires rappelle qu'aucune discrimination ne peut être faite pour l'admission dans les classes maternelles et primaires d'enfants étrangers, conformément aux principes généraux du droit.

La circulaire n° 84-246 du 16 juillet 1984 relative aux modalités d'inscription des élèves étrangers dans l'enseignement du premier et second degré a donné toutes précisions utiles à ce sujet et notamment précise que les titres de séjour des parents ou des responsables du mineur n'ont pas à être demandés lors de son inscription dans un établissement. Le Maire doit délivrer le certificat d'inscription dans une école publique.

Question n° 31149 - J.O.A.N. du 06/09/99.

*La question suivante a également rapport à l'inscription des élèves par le Maire de la commune.*

### **Scolarisation des enfants en situation d'hébergement dans une commune**

Madame Nicole BORVO attire l'attention de Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie sur la situation des enfants qui, avec leurs parents, sont en situation d'hébergement dans une commune, c'est-à-dire, ni locataires, ni propriétaires, ni «nomades». Peuvent-ils bénéficier d'une scolarisation dans l'une des écoles maternelles de la commune concernée, dès lors que leurs parents en ont fait la demande et que des places sont disponibles dans les écoles. Dans le cas où le Maire de la commune refuse leur inscription, où et à quelles conditions, ces enfants peuvent-ils être scolarisés ? Ces enfants ne font-ils pas partie de ceux pour qui une scolarisation en école maternelle, si elle ne suffit pas à assurer leur avenir, peut tout de même être déterminante pour la suite de leur scolarité et de leur intégration sociale. Pour toutes ces raisons, elle lui demande d'apporter des précisions à ce sujet.

**Réponse** - Les enfants âgés de plus de deux ans qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire sont accueillis à l'école maternelle si leurs parents le demandent et à la condition qu'il existe des places disponibles, conformément à la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation et au décret n° 90-788 du 6 septembre 1990. Ainsi, ce n'est que si aucune place n'est disponible dans les écoles de la commune où il habite que l'inscription d'un enfant de moins de six ans pourra être refusée. Les modalités d'inscription à l'école maternelle sont les mêmes qu'à l'école élémentaire. Le Maire, légalement chargé de l'inscription des enfants dans les écoles publiques de sa commune, délivre le certificat d'inscription, indispensable à l'admission de l'enfant dans une école maternelle, aux personnes responsables de l'enfant sur présentation de pièces justifiant en particulier de leur domicile. Toutefois, l'absence de production de ces pièces ne peut, en aucun cas, constituer une raison suffisante pour refuser l'inscription des enfants à l'école. Le fait que la famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune n'a pas d'incidence sur les droits à scolarisation, qui doivent être identiques pour tous les enfants, que leur famille y soit domiciliée, ou qu'elle y séjourne.

**Commentaires** - On voit bien, à travers ces deux réponses, que le principe de l'obligation scolaire (pour l'élémentaire) et celui du droit à l'Éducation (pour la maternelle) prévaut sur la régularité de la résidence des parents sur le territoire communal.

Le Maire n'a effectivement pas à vérifier la régularité du titre de séjour des parents étrangers pour inscrire leur(s) enfant(s) à l'école. Quant aux familles «en hébergement», plus ou moins temporaire, même réponse, les enfants ont droit à la scolarisation, y compris en maternelle (voir notamment les circulaires du 08/11/70 pour les SDF, du 05/01/78 pour les forains, du 16/03/92 pour les gens du voyage et la loi du 18/12/92 sur le contrôle de l'obligation scolaire).

Seul petit détail, c'est que pour les familles en hébergement, les SDF, les nomades etc..., la compensation intercommunale des charges de fonctionnement des écoles (le fameux article 23 de la loi de juillet 1983) ne peut s'appliquer. Mais, c'est une autre histoire !

FO

### **Restauration scolaire**

Monsieur Emmanuel HAMEL attire l'attention de Madame le Ministre Délégué chargé de l'Enseignement Scolaire sur les suggestions faites par le Conseil National de l'Alimentation à la page 10 du numéro 257 (janvier-février 1999) de la Tribune des Agents de l'Éducation Nationale, de rendre plus agréable la salle de restaurant scolaire, de contrôler le niveau sonore, de faire respecter le temps de quarante-cinq minutes pour un repas. Il aimerait savoir quel est son avis sur ces suggestions et si le Gouvernement entend y répondre favorablement, notamment en incitant les chefs d'établissements à s'assurer que le «repas dure au moins trente minutes».

**Réponse** - Dans le cadre de l'élaboration d'un projet de circulaire relatif à la restauration scolaire, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie va proposer un ensemble de nouvelles recommandations visant à ce que la restauration scolaire prenne bien en considération les besoins nutritionnels des enfants et des adolescents.

Dans ce domaine, afin que les élèves ne considèrent pas leur temps de repas scolaire comme une contrainte mais comme un moment de plaisir, des propositions seront faites aux chefs d'établissements et aux responsables de la restauration scolaire (intendants, cuisiniers) pour que ceux-ci veillent au confort des enfants dans les restaurants scolaires. C'est ainsi que des recommandations relatives au temps des repas (les élèves devront consommer leur repas sans hâte excessive, en au moins une demi-heure) ainsi que sur le bruit et le confort des salles de restauration seront formulées, afin de développer le bien-être des élèves durant leur séjour dans les cantines.

Question n° 15335

J.O. Sénat du 01/07/99.

*Nous groupons également cette question avec la suivante.*

Monsieur Serge MATHIEU se référant à ses directives tendant à la «création d'une commission de la restauration scolaire au sein des établissements, associant toutes les personnes concernées et s'occupant de tous les aspects de la restauration», demande à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, «conscient du rôle fondamental que joue la nutrition en tant que facteur de santé et de bien-être pour les élèves», de lui préciser l'état actuel de «la création d'une commission de la restauration scolaire dans chaque établissement, réunissant l'ensemble des partenaires concernés».

**Réponse** - Le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie est conscient du rôle fondamental que joue la nutrition en tant que facteur de santé et de bien-être, notamment dans l'enfance et l'adolescence où les besoins nutritionnels doivent, en effet, être satisfaits pour permettre aux élèves une croissance harmonieuse et équilibrée. C'est pourquoi, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie poursuit actuellement une réflexion sur les différents aspects de la restauration scolaire, visant à réactualiser les textes antérieurs sur la base des orientations définies par le comité scientifique de l'alimentation humaine de Bruxelles. Un ensemble de recommandations va être proposé afin que la restauration scolaire prenne bien en considération les besoins nutritionnels des enfants et des adolescents. Dans ce domaine, plutôt que d'enfermer les personnels de la restauration dans un ensemble de règles qui serait de nature à limiter leur capacité d'initiative et leur créativité, les nouvelles recommandations ont pour objectif de ne conserver comme contraintes que celles qui sont rigoureusement indispensables au respect d'un bon équilibre alimentaire pour la couverture des besoins énergétiques des élèves. A cette fin, de manière à laisser une plus grande marge de souplesse et d'adaptation aux responsables de la restauration scolaire, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie n'a pas retenu la proposition du Conseil National de l'Alimentation visant à instaurer dans chaque établissement une commission de la restauration scolaire.

Question n° 13572

J.O. Sénat du 09/09/99.



**Commentaires** - Deux questions au hasard dans une avalanche d'interrogations aussi bien à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat sur la restauration scolaire, et qui concerne autant l'élémentaire que le secondaire (en soulignant une fois de plus que la «cantine» de l'école, et celle des collèges et lycées sont très différentes tant dans l'organisation, la gestion, la qualité, l'environnement, la responsabilité...).

Les plus nombreuses portent sur l'accueil d'enfants souffrant d'allergies alimentaires, à l'occasion d'un projet de modification de la circulaire du 22 juillet 1983, précisant «les modalités d'accueil des enfants et adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période dans les établissements scolaires» (information fortement relayée par les médias).

Pas de panique, le Ministre nous dit comment il faut faire dans sa circulaire du 18 novembre 1999 (Cf. ci-après).

Toutefois, à l'excellente question du Sénateur Gérard LARCHER (14 octobre 1999 - JO Sénat p 3398)) sur la responsabilité du Maire, organisateur de la restauration scolaire dans le premier degré, dans le cas d'accueil à l'école d'élèves allergiques qui pourraient fréquenter la «cantine municipale», le Ministre n'apporte strictement aucune réponse !

Le 11 octobre, la question de la responsabilité est posée à l'Assemblée Nationale par le Député Jacques PELISSARD, mais cette fois-ci pour la direction d'école (agissant en tant qu'employé municipal pour la restauration scolaire). Question restée sans réponse dans l'immédiat.

Des questions également sur la détection de la présence d'O.G.M. dans les aliments des cantines scolaires et sur le rôle du Maire en matière d'information des parents (JO Sénat 14 octobre 1999 p 3397).

Enfin, des questions sur l'incitation tarifaire et qualitative à la fréquentation des cantines, qui comme les deux réponses apportées ci-dessus aboutissent à des préconisations (qui pourraient devenir des normes, s'il n'y avait pas derrière des questions de gros sous !).

De son côté, Avenance, Société philanthropique, s'il en est, lance une grande campagne publicitaire, plaquette à l'appui, ventant ses connaissances et ses mérites dans la restauration scolaire et présentant la cantine du troisième millénaire.

FO

### **Les allergies alimentaires**

La circulaire de Madame la Ministre Déléguée à l'Enseignement Scolaire, consacrée à l'accueil des enfants atteints de troubles de la santé, d'allergies ou d'intolérances alimentaires, est publiée sous forme d'encart au BOEN du 18 novembre 1999.

Une disposition de cette circulaire opposable aux E.P.L.E., et constituant une simple recommandation pour les communes organisatrices du service de restauration scolaire, mérite d'être placée en exergue : l'élève doit pouvoir manger à la cantine un repas préparé par la famille, si le service de cantine ne peut pas fournir un repas respectant son régime alimentaire. Il doit pouvoir prendre des médicaments par voie orale, inhalée ou par une auto-injection. En situation d'urgence, une injection doit pouvoir être pratiquée à tout moment par les adultes de la communauté éducative.

Si la prolongation aux temps périscolaires des projets d'accueil individualisés conclu pour le temps scolaire apparaît souhaitable, en revanche deux types de difficultés se posent aux communes.

D'une part, comment concilier la possibilité d'introduire des repas extérieurs au service de restauration scolaire dans un environnement juridique établi par l'arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables notamment à la restauration scolaire, et explicité par la circulaire du Ministère de l'Agriculture (Direction Nationale des Services Vétérinaires) du 10 août 1998 ? Face aux procédures inspirées de la méthode HACCP, face aux contraintes draconiennes d'hygiène des personnels et des denrées qui impliquent souvent des investissements lourds, comment insérer cette recommandation dans une logique aseptisée, apparemment contradictoire ? Quelles seraient les responsabilités en cas de toxi-infection alimentaire collective lorsqu'un ou plusieurs repas extérieurs auraient été introduits ? Quelles seraient les procédures et les investissements supplémentaires que devraient supporter les communes pour limiter les risques bactériologiques ? Comment les services vétérinaires, le juge administratif et le juge judiciaire conjugueraient-ils les incidences d'une circulaire sur un texte de valeur normative supérieure ?

D'autre part, quels personnels accepteraient-ils de mettre en oeuvre des premiers secours allant jusqu'à pratiquer une injection ? Quelles incidences une telle capacité aura-t-elle sur les coûts de formation des agents d'encadrement des services périscolaires, voire sur leur rémunération ?

En un mot, comment mettre en oeuvre avec réalisme une intention dont la générosité et la pertinence ne sont pas en doute ? Mais comment justifier un décalage entre les réponses des EPLE et celles des communes sur une telle problématique face aux parents ?

JMG

La possibilité de prêts à 0 % accordés, sous forme d'un fond de soutien, aux communes souhaitant assurer le câblage et la mise en réseau des établissements du premier (et second) degré, est élargie par circulaire en date du 24 septembre 1999 (publiée au BOEN du 30 septembre 1999) :

Il est, en effet, dorénavant possible aux collectivités locales souhaitant équiper des écoles en zones sensibles (ZEP, site expérimentateur de lutte contre la violence à l'école, zones rurales...) d'avoir accès à cette facilité d'investissement (pour lesquelles la durée des prêts est limitée à 6 ans) pour acquérir un réseau de postes (6 au maximum) multimédias communicant en réseau.

Cette nouvelle disposition sera-t-elle incitative et les collectivités y auront-elles recours ?

Attendons de voir !

FO

### **Emplois-Jeunes du secteur périscolaire**

Les emplois-jeunes ont parfois du mal à travailler avec l'Éducation Nationale. C'est l'un des points évoqués lors des premières rencontres «nouveaux services-emplois-jeunes» du secteur périscolaire d'Ile-de-France organisées le 15 novembre 1999, notamment par l'AFEV. Elle constate que les Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle n'intègrent pas le secteur périscolaire dans leurs statistiques.

Dénombrer les emplois-jeunes dans ce secteur «complexe et mal-défini» est donc difficile. Les emplois-jeunes du périscolaire remplissent 3 missions essentielles : l'action éducative, l'accompagnement scolaire et la prévention de la rupture avec l'école. La moyenne d'âge plus élevée que pour les autres emplois-jeunes est de 25-26 ans. 46 % sont embauchés par des associations locales, 45 % par des collectivités locales (surtout des mairies), 9 % par des écoles privées et des hôpitaux...

FO/AEF

## **LE RÔLE DE LA COMMUNE, A TRAVERS SON ACTION ÉDUCATIVE, DANS LA LUTTE POUR L'INTÉGRATION SOCIALE**

### **Dépasser les antagonismes dans le partenariat**

L'ANDEV avait choisi un thème difficile pour ces rencontres de Brest. En effet, l'action éducative des communes dans la lutte pour l'intégration sociale même si elle représente un enjeu majeur me semble insuffisamment reconnue, probablement par manque de lisibilité liée à la diversité des interventions des villes.

Lors de la table ronde «Écoles, territoires et lutte contre l'exclusion», Françoise LORCERIE nous livrait cette interrogation «peut-être sommes nous allés trop loin dans la scolarisation de l'éducatif ?».

Cette réflexion me semble pertinente pour les collectivités locales qui sont d'une part acteur et d'autre part catalyseur des dispositifs intervenant autour de l'enfance.

La reconnaissance sur le terrain que les communes ont un rôle éducatif ne va pas toujours de soi. L'Éducation est avant tout Nationale et le rôle éducatif des communes est certes admis mais trop souvent considéré comme secondaire voire occupationnel. Pourtant depuis de nombreuses années cette préoccupation a été intégrée dans l'action quotidienne des services municipaux. En 1998, la circulaire sur la mise en place des Contrats Éducatifs Locaux est venu légitimer les projets éducatifs des villes.

Cependant, cette circulaire centre l'ensemble des actions autour du scolaire. Il est important de rappeler que l'école est le lieu privilégié des apprentissages et à ce titre occupe une place majeure, mais qualifier de temps extra-scolaires les temps libres et de loisirs me semble inapproprié et relever d'une conception qui ne prend pas suffisamment en compte l'apport éducatif des différents dispositifs existants. Pourtant chacun reconnaît l'importance des activités sportives, culturelles, de loisirs pour un développement harmonieux de l'enfant et une intégration sociale réussie. De même, l'action des villes dans le domaine de la petite enfance de l'aide à la parentalité sont des composantes importantes en faveur de l'enfance.

Les récents bilans publiés par l'armée rappelle que près de 10 % des jeunes hommes rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue française. Ce chiffre donne un relief particulier à la circulaire interministérielle de l'Éducation Nationale et de la Politique de la Ville qui précise que l'école ne peut atteindre seule les objectifs de réussite et de qualification pour tous les jeunes.

Par ailleurs, les évolutions liées à l'aménagement des temps de travail, la mise en place d'une plus grande flexibilité vont probablement renforcer la demande sociale dans les domaines périscolaires et de loisirs auxquelles les villes devront répondre.

Dans ces conditions, il importe de dépasser les antagonismes qui peuvent subsister pour qu'ensemble (acteurs institutionnels, parents, monde associatif) et dans le respect des compétences de chacun nous soyons capables de permettre à tous l'accès le plus large aux savoirs et aux savoirs-faire.

Ce travail nécessairement partenarial demande beaucoup de temps et d'investissement personnel, aussi je souhaite que ces rencontres fructueuses contribuent à nous mobiliser sur ces questions notamment dans le cadre de la préparation des futurs contrats ville.

---

PDU

### **École, territoires, lutte contre l'exclusion**

- La tradition républicaine, dit-on, exige une école fermée, "protégée" des disparités et des préjugés du monde extérieur, afin de développer également en chaque élève sa raison et son autonomie morale, qui sont au fondement des dispositions civiques de chacun. D'autant plus si l'environnement social de l'école est de ceux qui détourneraient plutôt l'enfant de la culture. Ce que la commune peut faire de mieux pour l'éducation publique, dans cette logique, est d'aider matériellement chaque école.

Cette façon de voir la distribution des missions entre l'école et les collectivités territoriales a toujours des adeptes en France. Mais elle n'a plus pour elle l'appui des textes. Tant la loi que le règlement de l'Éducation nationale imposent aujourd'hui de penser en termes de "communauté éducative" dont les parents sont membres, en termes de "partenariat" avec les collectivités territoriales, en termes de projets d'action co-contractualisés par l'État et les collectivités. La politique de la Ville est l'une des formes (une forme évolutive) que prennent conjointement la "modernisation de l'État" et la "modernisation des services publics", dont l'École, dans les territoires qui connaissent des processus socio-économiques d'exclusion. Quoi qu'on pense de ses résultats, sa méthodologie s'est imposée : sur ce point, les esprits ont beaucoup évolué dans l'Éducation nationale depuis la première affirmation du principe de partenariat éducatif, dans les ZEP (en 1981). Cette transformation de la méthodologie de l'action publique a d'ailleurs contribué à faire redécouvrir l'autre variante de "la" tradition républicaine, à savoir la tradition libérale de la République, celle qui exalte 1789 plutôt que 1793 (la tradition républicaine est profondément plurielle).

Mais, si les esprits sont mûrs pour admettre que l'éducation est une "responsabilité partagée" (c'était le thème de la rencontre nationale de Tours sur l'éducation dans la politique de la Ville, au printemps 1999), il faut reconnaître que l'analyse de ce concept fort de *responsabilité partagée* reste à faire. Les ministres n'ont pas donné l'exemple à Tours. En l'absence d'un progrès sur ce point, nous voyons que la préparation des contrats de ville 2000-2006 perpétue une sorte de partage à la hache des compétences entre les services de l'État : à l'Éducation nationale revient quasi automatiquement la haute main sur tout ce qui relève de l'éducation. La mise en œuvre des CEL est tout-à-fait typique à cet égard. Alors que les CEL ne concernent que le temps non scolaire des jeunes, et que l'Éducation nationale n'y mettra pas ou peu de moyens propres, c'est l'Éducation nationale qui a obtenu le pilotage du dispositif pour l'État. Le principe du partage et de la complémentarité des missions s'est effacé sous l'effet de l'hégémonie de l'institution scolaire au niveau interministériel. Sur le terrain, cette hégémonie sera donc encore renforcée.

On peut douter pourtant que ce soit la meilleure solution pour les *projets éducatifs locaux*, d'une part, ou pour les *projets pédagogiques* locaux, d'autre part.

Pour les projets éducatifs locaux, cette disposition cristallise une tendance qui s'est affirmée en pratique au fil des dix dernières années : la tendance à la "scolarisation" des politiques éducatives locales. Celles-ci sont de plus en plus "scolaro-centriques" (encore plus si l'on prend en compte les actions "École ouverte"). L'accompagnement scolaire, notamment, s'y taille la part du lion. Certes les familles ou certains jeunes en sont satisfaits. Mais comment ne pas voir que cela prive le concept de l'éducation locale de beaucoup de son humanisme et de son intérêt pour la masse des jeunes ? En regard, la gamme des activités "autres", bien encadrées, accessibles aux jeunes dans les quartiers est souvent terriblement restreinte. Le développement personnel, artistique, culturel, le développement sportif, les activités artisanales, techniques, le développement civique, etc., sont peu soutenus, aléatoires, alors que des pratiques orientées sur ces fins, à condition d'être bien organisées, ouvriraient des espaces individuellement et socialement (et même scolairement, sans doute) profitables.

En ce qui concerne le versant proprement scolaire de l'éducation, qu'on peut appeler le projet *pédagogique* local, il ne profite pas autant qu'on pourrait le penser du rabatement du projet *éducatif* local sur le scolaire. L'hégémonie de l'institution sur son environnement apauvre la qualité éducative de l'environnement, on l'a dit, et elle maintient en position d'*assujettis* méfiants ceux dont on voudrait faire des partenaires. De fait, l'Éducation nationale est en train de promouvoir un nouvel outil dans les "réseaux d'éducation prioritaires", outil inspiré des techniques du *management* : le "contrat de réussite", appelé à sceller l'alliance entre le recteur et les équipes de praticiens, sur la base d'une clarification des objectifs pédagogiques poursuivis dans chaque secteur. Une des dimensions de ce contrat devrait être, selon les textes, la liaison avec les parents. Mais l'École, telle qu'elle est, a-t-elle les moyens de modifier - sauf ponctuellement - ses relations avec les parents ? Si une transformation doit survenir, c'est bien plutôt d'une initiative extérieure à l'École qu'il faut l'attendre : comme ces *groupes de parole pour parents*, que commence à préconiser la Délégation interministérielle à la Famille, sur la base de sa toute récente Charte sur l'aide à la parentalité.

---

FL

## La question du sens de l'école

Si, comme le propose Philippe ESTEBE, il convient de s'interroger sur le sens de la notion de **mixité sociale**,

Si, comme il l'affirme, cette notion contribue à stigmatiser aujourd'hui la culture populaire comme un **handicap**,

S'il faut, par conséquent, faire de la **différence** un élément dynamique de la politique sociale,

Alors, ne faut-il pas revisiter complètement **le contenu même des programmes** qui semble véhiculer exagérément les valeurs de la classe moyenne incarnées par les enseignants ?

C'est bien «la question du sens de l'école qui est posée et l'on ne peut pas laisser les seuls enseignants y répondre» pour reprendre les propos d'Eric FAVEY de la Ligue de l'Enseignement.

\_\_\_\_\_PG

## Merci, Monsieur FOUCAMBERT !

Dans chaque colloque, on doit trouver le participant qui surprendra, qui gênera ou, tout simplement, fera vivre les débats.

Cette année à Brest, ce rôle était tenu par Jean FOUCAMBERT.

Vieux routier de la pédagogie différenciée, créateur des bibliothèques centres de documentation dans les écoles maternelles et élémentaires, fondateur de l'Association Française pour la Lecture, il fut de tous les combats pédagogiques de ces vingt dernières années. Aujourd'hui, il est retraité du corps des Inspecteurs de l'Éducation Nationale et membre de l'Institut National de la Recherche Pédagogique. Il est donc assez libre d'interpeller un Ministre, ou son représentant, et de s'exprimer sur les sujets qui fâchent. En bref, il a tout pour être un bon poil à gratter.

Et ça n'a pas raté ! Assis au milieu de l'auditoire, Jean FOUCAMBERT a su pousser chacun dans ses retranchements.

En revanche, parmi les intervenants, à la tribune, il a perdu de son impertinence pour aborder un sujet sur lequel il a défendu une position corporatiste : les villes doivent donner plus de moyens aux écoles pour lutter contre les inégalités sociales. Cela se discute...Bravo donc aux collègues de Brest qui ont su solliciter un intervenant comme lui.

Le défi des collègues d'Aurillac risque d'être plus difficile à relever en septembre 2000. En effet, qui fera un bon poil à gratter sur le thème des technologies de l'information et de la communication ?

Bon courage.

\_\_\_\_\_PS

## Mobiliser l'intelligence des partenaires locaux

Les rencontres de l'ANDEV à Brest des 29, 30 septembre et 1er octobre 1999, dont le thème était «le rôle de la commune à travers une action éducative dans la lutte pour l'intégration scolaire», s'inscrivaient dans le prolongement des réflexions des rencontres de Tours de mars 1999 : «L'éducation dans la ville, une responsabilité partagée». Elles ont montré à quel point étaient convergents les points de vue et les ambitions des Directeurs et Chefs de Service Municipal de l'Éducation des Villes, et ceux des acteurs de la politique de la ville. La participation de Monsieur Claude BARTOLONE, Ministre Délégué à la Ville, a témoigné de cette convergence.

Chacun s'est en effet accordé à reconnaître l'éducation comme l'une des priorités des politiques publiques de lutte contre toutes les formes d'exclusion. C'est le sens que prendra le volet éducation des futurs contrats de ville en tant que l'une des facettes d'une politique globale de développement local, de territoires, dans ses différentes dimensions, apparaît à ce titre comme l'échelle pertinente de réponse aux problèmes de ségrégation spatiale et sociale, qui à chaque fois sont le résultat spécifique d'agréats de facteurs multiples.

L'articulation de l'État et du local, dans laquelle les communes occupent une position stratégique de fédération de leurs moyens et de ceux des partenaires locaux consacrés à l'éducation des enfants et des jeunes devient déterminante. De nouvelles manières de travailler ensemble deviennent alors nécessaires puisque les différents acteurs de l'éducation voient leurs champs de compétences requalifiés dans leurs déclassement même.

Les rencontres de l'ANDEV ont montré à quel point la complexité des dispositifs et des procédures, rendues nécessaires par la complexité des problèmes à traiter, pouvait mobiliser l'intelligence multiforme des acteurs locaux. Celle-ci a trouvé son expression dans les projets éducatifs locaux présentés, dont aucun n'a la prétention de constituer un modèle, mais celle d'être une proposition précise des réponses aux besoins éducatifs clairement identifiés des enfants et des jeunes, citoyens le plus souvent et futurs citoyens toujours.

\_\_\_\_\_JM

## Une démarche pragmatique et prudente

Claude BARTOLONE, Ministre délégué à la ville, a ouvert les rencontres de Brest en présentant notamment la circulaire intitulée "Préparation et suivi des volets éducation des contrats de ville" signée mercredi 29 septembre 1999 entre son ministère et celui de l'Éducation nationale.

Claude BARTOLONE a repris avec la présentation de cette circulaire le principe selon lequel "l'acte éducatif est une responsabilité partagée", principe énoncé lors du colloque de Tours en mars dernier.

On retrouve dans le texte l'idée de "fédérer, dans le respect des compétences de chacun, tous les acteurs de l'éducation autour de projets élaborés en commun".

Le Ministre a, par son discours, montré l'intérêt premier que porte son Ministère à l'action éducative des villes dans la lutte pour l'intégration sociale. Selon lui le volet éducatif des contrats de ville doit être l'expression de la politique éducative de la ville, et le contrat éducatif local en est un élément essentiel.

C'est donc un projet ambitieux autour duquel se dégage un consensus général sur notamment, la volonté déclarée d'ouvrir l'école sur les autres zones éducatives avec des partenaires extérieurs et sur la nécessité pour l'école de se recentrer sur ses missions premières.

Ce projet pose néanmoins la question du rôle de l'État dans un processus qui semble une nouvelle fois échapper aux collectivités locales mais dont les conséquences peuvent, pour elles, être lourdes (redéfinition des périmètres scolaires, aménagement ou réaménagement des bâtiments scolaires, développement des actions sportives, culturelles ..., ouverture des écoles sur l'extérieur).

Dans la pratique, on a pu noter qu'après une période d'hésitation, plusieurs villes se lancent désormais dans l'élaboration d'un contrat éducatif local. Parmi les expériences présentées, celle de la ville de Strasbourg paraît particulièrement ambitieuse.

Chacun paraît d'accord pour reconnaître les aspects positifs d'un tel contrat :

Plus de cohérence et de lisibilité des actions éducatives conduites directement par les services municipaux ou aidées par la ville ;

Intégration des associations .

Renforcement de l'égalité des chances.

Néanmoins, sur le terrain, les difficultés rencontrées sont multiples et la question des moyens financiers n'a été que très superficiellement abordée.

Certains ont par ailleurs soulevé des difficultés plus profondes pouvant être engendrées par un tel processus.

Ce peut être un risque de municipalisation de l'éducation dans un but électoraliste ou encore l'apparition d'une concurrence entre écoles avec une maîtrise de la sectorisation difficile à mettre en place.

Sur ce dernier point, Madame l'adjointe au Maire de Brest a fait part de l'opération d'envergure entreprise par la ville en matière de gestion de la carte scolaire.

Si l'outil convient d'être manié avec prudence, il permet néanmoins aux services municipaux de mieux maîtriser les flux de populations scolaires.

Enfin, on a perçu dans les diverses interventions des sociologues présents, la complexité de la gestion des questions d'éducation et la nécessité, en tout état de cause, d'avancer avec prudence.

\_\_\_\_\_CDB

## "Encore plus de moyens pour le fonctionnement de l'école ?"

S'il est un domaine où la question du sens de l'action municipale et la question de l'intérêt à agir de la commune se posent avec une acuité toute particulière c'est bien celui des moyens alloués à l'école. La plupart des communes vont bien au delà de leurs obligations légales. On assiste même depuis quelques années à un développement important et à une diversification des dépenses communales, qui attestent de l'accroissement des moyens quelles mettent à dispositions des écoles. Pourtant, il existe une tendance particulièrement forte actuellement à dénoncer les insuffisances et l'inégalité des efforts accomplis par les communes.

Or, au-delà du principe constitutionnel de libre administration des communes leur permet de choisir des priorités parmi leurs diverses missions, le "toujours plus de moyens à l'école" se heurte au contexte budgétaire des collectivités territoriales qui leur impose une démarche de rigueur et de rationalisation des dépenses. De là naît une légitimité des communes à évaluer leurs dépenses d'éducation, et par suite à passer en quelque sorte d'une sphère quantitative à une sphère qualitative, démarche à laquelle l'institution scolaire n'est pas forcément habituée.

Bien sûr, en matière de moyens, les constats sont très aisés. C'est pourquoi les échanges ont tenté de dépasser les simples constats et les incantations pour s'interroger sur la pertinence des moyens au regard de l'objectif à atteindre.

Robert CAILLEAUX, Adjoint au Maire de ROUBAIX, a présenté son expérience de ce qu'il nomme des conclaves. Il s'agit de réunir au moins une fois par trimestre autour de l' élu chargé de l'éducation : les IEN, le directeur de l'éducation, et les autres services de la ville en tant que de besoin. C'est dans ce cadre que sont définis les projets et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Ceux-ci sont certes en augmentation quantitative, mais également en accroissement qualitatif.

Jean FOUCAMBERT, chercheur à l'INRP et membre éminent de l'Association française pour la lecture a fait de la déscolarisation de l'éducation le véritable enjeu pour les communes. Pour lui, la disparition de la notion de délégation, concept basé sur une confiance témoignée par les parents en un enseignement qu'ils ont connu à l'identique, est un facteur clé de l'échec actuel de l'école. Le recours aux moyens supplémentaires apparaît alors, en partie, comme un prétexte justificatif. Car ce n'est pas l'école qui crée les savoirs sociaux : elle peut seulement les transmettre. L'échec est donc assuré si les savoirs que l'école a mission de transmettre n'existent pas socialement. Or, la commune a une responsabilité à exercer dans une politique consistant à faire exister ces savoirs dans le corps social. Cela revient donc à déscolariser l'éducation, autrement dit à arrêter de se poser des questions sur l'école, pour se demander comment on peut réintroduire celle-ci dans une politique éducative plus vaste en en faisant un acteur et non pas un destinataire de l'action.

Laurent QUINTARD, Secrétaire Général Adjoint du SNU-Ipp a quant à lui montré la nécessité de faire évoluer le fonctionnement de l'école. Mais pour cela trois impératifs doivent être respectés : sans écarter la collaboration, l'enseignant doit être le seul responsable pédagogique de sa classe, la question de l'échec scolaire doit être réglée de manière significative, et l'exigence de transparence de la société doit être prise en compte. Selon le SNU-Ipp l'évolution de la dépense d'éducation, elle, doit être étudiée en fonction des deux principes de gratuité et d'égalité. En revanche, l'EPLÉ du premier degré alimente encore la réflexion au sein du syndicat, qui reconnaît par ailleurs la légitimité d'une démarche d'évaluation à l'initiative de la commune à condition qu'elle soit bien définie et bien délimitée, la préoccupation centrale à cet égard devant être la réussite scolaire.

Monsieur Alain ELIE, responsable du bureau des technologies de l'enseignement au sein de la direction de la technologie du ministère de l'Education a rappelé les grandes lignes du plan global de développement des NTIC, au travers de ses axes de déclinaison, et des aides apportées par l'Etat dans le souci d'éviter à la fois un creusement des inégalités et un déficit d'utilisation des équipements. Il a particulièrement souligné l'importance du partenariat avec les collectivités locales, sans occulter les difficultés soulevées. Sa conclusion a porté sur la condition essentielle de la réussite du plan, à savoir l'existence de véritables projets collectifs.

Enfin, Jean-Michel FRICHETEAU, Directeur de l'Action scolaire d'Orléans a développé la problématique sous l'angle technique de nos fonctions auprès des élus municipaux, en proposant aux équipes enseignantes de partager avec nous notre compétence de gestionnaire.

L'école en effet doit sortir de sa logique restrictive de demande de subventions pour un projet déjà élaboré, par laquelle le partenaire communal est cantonné au rôle de porte monnaie, à une simple mission d'affectation, d'attribution ou de répartition de moyens. La contrepartie du projet est naturellement l'évaluation, dont la difficulté ne résulte pas du choix des critères, mais de ses conséquences sur la politique conduite et sur les méthodes appliquées. Jean-Michel s'est également interrogé sur la notion d'égalité de l'usager qui, en l'occurrence n'est point l'école, mais l'élève. Or, pour assurer l'égalité entre tous leurs enfants par rapport à une démarche éducative les communes ont besoin de l'école et du projet d'école. C'est la raison pour laquelle il convient d'aller plus loin dans la contractualisation entre l'école et la commune.

Finalement tous les partenaires se sont réunis sur les notions de partenariat, de projet et d'évaluation. Toutefois, au-delà du consensus rassurant - mais était-il véritablement inespéré entre gens de bonne compagnie ?- sur ce que d'autres intervenants ont qualifié au cours des rencontres de "co-éducation", les difficultés de mise en œuvre sur le terrain sont apparues à plusieurs reprises de manière plus ou moins explicite. Si la partie n'est pas gagnée, il reste que la problématique des moyens n'a plus de sens aujourd'hui en tant que telle, tant elle est liée à la définition d'actions collectives réunissant chaque partenaire du dispositif éducatif autour de l'objectif fédérateur de réussite scolaire et d'intégration sociale de l'enfant.

Arriver à une telle proclamation consensuelle au cours des Rencontres de l'ANDEV marque déjà un progrès considérable.

\_\_\_\_\_JMG

### **Projet Éducatif Local : Une prise de conscience qui s'accélère**

La seconde table ronde de la matinée avait pour thème : «quelles activités périscolaires ou extra-scolaires municipales ?».

Elle réunissait plusieurs intervenants issus des collectivités locales pour Nicole DREYER - Maire Adjointe de Strasbourg, Alain JOUIS, son homologue de Brest et Jean-Marc BURBAN, Directeur de l'Éducation de Nantes.

Il y avait également deux représentants du tissu associatif avec Jean-Pierre WEYLAND de la Jeunesse au Plein Air (JPA) et Éric FAVEY de la Ligue de l'Enseignement. Enfin, nous comptons parmi nous, Daniel VERBA, enseignant-chercheur en sociologie.

Durant sa prise de parole, chaque intervenant a choisi de s'attarder longuement sur le Contrat Éducatif Local. Au-delà d'un phénomène d'actualité pour certains, soit parce qu'ils ont contractualisé pour cette nouvelle année scolaire (Strasbourg, Nantes), soit parce qu'il est en phase d'élaboration (Brest).

On peut déduire qu'il y a pour le CEL un véritable engouement des partenaires éducatifs représentés dans ce débat :

A la question de l'articulation des stratégies, projets et évaluation des dispositifs mis en place par les partenaires éducatifs, les intéressés répondent «Contrat Éducatif Local». Comme l'a souligné Daniel VERBA, il peut constituer «une opportunité pour les communes de mettre en oeuvre une politique éducative locale».

Il est à noter que le terme de local est sujet à discussion, car il peut désigner le quartier, la ville ou l'agglomération. Visiblement, si on peut comprendre un travail au niveau d'un quartier, la définition d'un espace plus grand pour le développement d'un projet éducatif semble préférable.

Le terme de contrat a été également tancé par Éric FAVEY qui lui préfère la notion de Projet Éducatif, car celle-ci est nettement plus porteuse de perspectives.

A partir de l'expérience qu'il a menée à Argenteuil dans le Val d'Oise, Daniel VERBA émet une condition pour réussir son élaboration : «avoir du temps pour établir un état des lieux complet».

Jean-Marc BURBAN a ajouté une seconde condition, l'existence d'une véritable «volonté politique» au niveau de la collectivité locale mais aussi au niveau de l'Éducation Nationale.

Le représentant de la JPA a indiqué le risque d'un accroissement des inégalités entre ville riche et ville modeste, commune rurale et commune urbaine. Comme prévention, il a notamment évoqué la nécessité que cette politique soit accompagnée, au niveau national, de moyens spécifiques.

Avant toute élaboration d'un tel dispositif, tous les intervenants étaient d'accord pour souligner un point essentiel : Si le diagnostic semble une étape nécessaire et indispensable à toute démarche de contractualisation, sa portée est relativisée par la difficulté d'appréhender certains indicateurs.

Ainsi, Jean-Pierre WEYLAND n'a pas hésité à attirer notre attention sur le risque de la «tarte à la crème» statistiques et sur la difficulté de définir une notion comme celle de la réussite scolaire.

Il a été rejoint en cela par le Secrétaire Général de la Ligue de l'Enseignement, qui a d'emblée souligné dans son propos liminaire son extrême modestie sur l'impact réel des activités menées par son association en direction de trois millions d'enfants !

Tous, et particulièrement les deux élus locaux, ont souligné la nécessité de ne pas être dans une logique de rupture avec ce qui se faisait auparavant. Ainsi, à Strasbourg, Madame DREYER nous a indiqué que les CEL recouvraient les écoles situées précédemment en Aménagement des Rythmes Scolaires (ARS).

Pour sa part, Alain JOUIS évoquait un état des lieux articulé sur les pratiques anciennes développées à Brest. La même remarque vaut pour Nantes avec le dispositif Aménagement des Rythmes de Vie de l'Enfant et du Jeune (ARVEJ).

Enfin, la notion de travail en partenariat et la méthode d'élaboration ont été également discutées.

Chacun a reconnu que partenariat signifiait le partage et la nécessité de comprendre l'autre. Pour cela, il faut que chacun prenne du recul par rapport à sa pratique. Parfois, certaines citadelles professionnelles sont difficiles à faire tomber et pas seulement à l'Éducation Nationale.

Les objectifs doivent être contractualisés et identifiés pour l'ensemble des partenaires; il ne faut pas à tout pris chercher le consensus, mais souligner la différence pour mieux atteindre la complémentarité.

Plusieurs intervenants ont évoqué, dans leur prise de parole, la difficulté à atteindre l'implication des familles à l'élaboration d'un projet éducatif local.

Jean-Marc BURBAN indique que dans l'expérience nantaise un effort important, mais encore insuffisant, a été porté sur la communication aux familles.

Pour les représentants du mouvement d'éducation populaire, il ne faut pas faire du projet éducatif local un débat entre spécialistes. Tout le monde doit avoir son mot à dire, le professionnel de l'Éducation, le parent, mais aussi par exemple le retraité.

Ainsi, dans le champs éducatif, on est inévitablement sur la définition des valeurs que l'on souhaite transmettre aux générations futures.

Ces associations affirment leur volonté de servir de médiateur entre les mastodontes que constituent les collectivités locales, et l'Éducation Nationale, même si, et peut-être parce qu'il existe une «méfiance naturelle» à leur rencontre.

Concernant un éventuel risque d'instrumentalisation, le Secrétaire Général de la Ligue répond que cela ne le gêne pas si «la politique est bonne».

Mais au-delà de cette réponse en forme de boutade, le véritable enjeu réside, selon lui, dans la capacité du politique à sortir d'un rôle de «redistributeur» pour retrouver «sa capacité à être rassembleur des cultures et des projets locaux».

Comme lors des rencontres de Tours organisées en mars dernier par le Ministère à la Ville, il apparaît clairement que la notion de **projet éducatif local** est pertinente et constitue le véritable enjeu des évolutions actuelles.

En d'autres termes, l'effet d'annonce est dépassé, la prise de conscience est réelle. Désormais, nous en sommes à la mise en oeuvre, et pour cela, il faut du temps, de la méthode, de la modestie mais surtout une réelle volonté politique.

HB

## **LES RAPPORTS SUR LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ÉDUCATIF ET DE L'INSTRUCTION ÉDUCATION NATIONALE**

Difficile de s'y retrouver face à la profusion des rapports (officiels ou officieux) sur le fonctionnement de l'Éducation Nationale :

Institutionnel, interne et annuel, le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale (IGAEN) fait le point sur les principaux aspects du fonctionnement du système éducatif (28/10/1999).

Externe à l'institution, le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de l'Éducation Nationale, en premier lieu de personnels et du budget, rendu le 5 mai 1999 a été peu diffusé.

Les aspects de la gestion les plus critiqués ont été, par ailleurs, examinés dans des rapports commandés par le Ministre à des experts chargés de mission «en interne» (Cf ci-après).

Les rapports spécialisés, effectués à la demande et sur mission du Ministre, concernent «l'organisation du temps de travail et les conditions matérielles de travail des enseignants» (rapport BANCEL), «l'évaluation des enseignants» et du rôle des IEN (rapport MONTEIL), «la revalorisation du rôle des chefs d'établissement dans l'enseignement secondaire» (rapport BLANCHET).

Il nous est apparu important de donner à nos lecteurs, et néanmoins collègues, les principaux éléments d'information contenus dans ces rapports, laissant à chacun la possibilité de s'informer directement à la source (MEN ou SENAT), et de se faire sa propre opinion).

Notons, enfin, que ces rapports «officiels» sont doublés d'une profusion d'ouvrages littéraires rendant compte, souvent à travers un prisme déformant, de l'image d'une crise du système éducatif français et de ses enseignants.

### **Les principaux aspects du rapport 1999 de l'IGAEN**

Le rapport 1999 de l'IGAEN (Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale) a été présenté le jeudi 28 octobre 1999. Ce 14ème rapport, comme les précédents, «se veut une réflexion ordonnée sur des points majeurs du fonctionnement du système éducatif», mais, contrairement aux autres, «il embrasse la totalité du champ de compétences de l'IGAEN» : primaire, secondaire, supérieur, y compris la formation continue :

Le chapitre premier porte sur «la vie des établissements» et examine la question de «la continuité du service rendu», avec les problèmes des remplacements et du raccourcissements du troisième trimestre. Ses auteurs examinent aussi la question du fonds social pour les cantines et la nécessité de repenser l'utilisation des autres fonds sociaux, ainsi que les difficultés qu'ont à résoudre les établissements confrontés à la violence. Ce premier chapitre pose également les questions de la pédophilie et du bizutage.

Le second chapitre est consacré à l'école primaire et il évoque des déséquilibres inquiétants selon la situation des départements, et un manque de transparence. Pour la mise en place des aides-éducateurs, l'IGAEN parle d'une «opération d'ampleur menée avec efficacité et célérité».

Le troisième chapitre porte sur l'enseignement secondaire, pour lequel la direction et la gestion des établissements se cherchent. Pour le collège, la mutation se fait «entre scepticisme et aboulie». Quant à la déconcentration du mouvement des personnels enseignants, «le premier bilan porte en germe les prémises d'une gestion plus qualitative».

Dans le quatrième chapitre, «les étudiants et leurs études» l'IGAEN montre que «les universités s'organisent pour améliorer les orientations et l'insertion des étudiants dans la vie universitaire», que l'application de la réforme d'avril 1997 est «à géométrie variable», et que les universités doivent faire face au défi du «retournement démographique».



«La formation continue des adultes» est pour les établissements d'enseignement supérieur, un domaine «riche de potentialités, mais encore trop peu développé». On y voit que les IUT et les écoles d'ingénieurs «sont plus à l'aise avec la procédure de validation des acquis professionnels», et que la collaboration des universités «avec les entreprises, les régions et les syndicats est loin d'être aussi performante qu'il serait souhaitable». L'IGAEN plaide pour «un renforcement des structures» de l'université, «certaines contradictions tenant au statut social des usagers» devant être levées.

«L'évolution du réseau des IUT» est contrastée. L'intervention des collectivités locales y a été déterminante» (sic).

«Les différents modes de gestion des unités de recherche entre plusieurs établissements publics» montrent «des universités se disant marginalisées, des engagements pris dans l'imprécision, et faisant trop souvent place à des organismes parallèles qui démembrement le service public», tandis que «la gestion des ressources humaines sur l'ensemble du dispositif freine la mobilité statutaire et la mobilité intellectuelle».

Parmi tous les aspects abordés dans le rapport, on note tout particulièrement :

### **Les heures d'enseignement perdues**

Dans le premier chapitre, consacré à «la vie des établissements», l'IGAEN note d'abord que «bien des réussites seraient à souligner». A propos de «la continuité du service rendu», elle souligne qu'avec «un total de plus de 1 000 heures par an, la France est l'un des pays où la durée théorique d'enseignement dispensé aux élèves des lycées, mais aussi des collèges est la plus élevée». Pour les remplacements d'enseignants, «force est de dire» que les Rectorats ont une connaissance «imprécise» des absences de courte durée. «De plus, les informations ne sont pas toujours exploitées compte tenu des cloisonnements des structures».

L'IGAEN suggère une organisation du type «guichet unique» et l'introduction, déjà réalisée ici ou là, d'un module «congé» dans la gestion informatique des personnels. Au sein même des établissements, «les données relatives aux absences sont souvent disséminées» et les conditions dans lesquelles les familles sont informées des absences «varient grandement d'un établissement à l'autre». 5 % des heures dues aux élèves ne sont pas assurées par le professeur de la classe, par un remplaçant, ou grâce à un report du cours (8 à 9 % si l'on compte les heures perdues au troisième trimestre).

### **Les remplacements**

A propos des moyens de remplacement, l'IGAEN note qu'ils sont multiples, mais que le potentiel est tout juste suffisant, d'autant qu'il ne correspond pas «forcément aux besoins des établissements» : le nombre d'heures effectivement réalisées par les remplaçants représente 4 % des heures dues aux élèves.

Pour le troisième trimestre, pour lequel la question du raccourcissement est posée depuis 40 ans, les contraintes sont si nombreuses qu'elles ont jusqu'à présent bloqué toute évolution». Il faudrait notamment revoir «la structure des examens, à commencer par celle du baccalauréat».

### **Les fonds sociaux**

S'agissant des fonds sociaux destinés aux lycées et aux collégiens, l'IGAEN s'interroge : «même si l'on conçoit que l'image du Ministère en 'Ange de la Providence' soit plus séduisante que celle d'une administration gérant avec rigueur les deniers du contribuable, l'hypothèse d'un surdimensionnement global (...) ne saurait être écartée par principe».

### **La lutte contre la violence**

L'IGAEN estime que «la plupart des établissements, heureusement, ne sont pas concernés par le problème : on n'y observe que quelques turbulences, bien naturelles chez des adolescents (...). D'autres y sont confrontés de manière ponctuelle», mais «la violence verbale y devient toujours plus fréquente. Insultes, menaces, obscénités, termes vulgaires constituent autant d'atteintes aux personnes. Il s'ensuit une montée du sentiment d'insécurité (...). Dans une minorité d'établissements enfin, des collèges pour la plupart, le phénomène de la violence est fortement marqué au point d'y perturber la vie quotidienne et d'y entraver la mission première d'enseignement. Dans ces établissements, tous les interlocuteurs font état d'une dégradation lente mais inexorable des conditions de travail. Ils évoquent chez les élèves une agressivité grandissante, qui crée des tensions de plus en plus fortes. Il devient malaisé de faire respecter les règles de comportement les plus simples». Ce sont souvent de gros établissements. «La pauvreté n'apparaît pas comme le facteur premier de la violence, si elle n'est pas conjuguée avec les caractéristiques propres de l'habitat urbain». L'IGAEN évoque la loi du plus fort qui règne dans certains quartiers.

Même alors, la violence est le fait d'une minorité, mais susceptible d'établir un «caïdat» dans l'établissement : «on n'hésite plus à parler d'une 'pègre' collégienne avec ses leaders, ses lois, ses codes, son langage, son système punitif interne». L'IGAEN ajoute que «pour certains jeunes issus de l'immigration (...) le processus d'acculturation a partiellement échoué». Elle évoque des réponses éducatives, et cite un lycée qui a inventé des «conseils de prévention» pour rompre avec la logique des «conseils de discipline» et un collège qui mène «une expérience originale de classes-conseil» où est mise en place une pédagogie du contrat «jugée efficace».

Mais l'IGAEN note «la montée très perceptible d'un courant pour surveiller et punir» dans des établissements où l'on ne croit «plus beaucoup aux stratégies d'endiguement molles» et où l'on pratique «la politique du tenir bon», où l'on marie parfois le «principe de fermeté» et le «principe d'ouverture». L'idée d'une «école hors les murs» fait son chemin (classes relais par exemple). Quant à la prévention, elle exige «présence, fermeté, écoute». L'IGAEN conclut qu'il serait absurde de s'enfermer dans un dilemme opposant le pédagogue et le magistrat».

### La pédophilie et bizutage

A propos de la pédophilie, l'IGAEN note que «l'écart entre le nombre d'affaires des années antérieures (à 1997) et les sanctions prononcées récemment ne peut s'expliquer par une recrudescence en la matière», et que «dans le passé, des mutations sont intervenues pour 'régler' ce type de problèmes». Elle demande que la loi interdise «la réintégration de tout fonctionnaire condamné pour des faits de violences sexuelles».

Pour le bizutage, l'IGAEN estime qu'il est «aujourd'hui rejeté», mais «dans les mots» seulement parfois. Elle évoque une école et deux centres ENSAM qui «paraissent faire

### Les postes d'enseignants du premier degré

A propos de l'école primaire, l'IGAEN souligne que «depuis plusieurs années, l'équilibre global entre le nombre des emplois budgétaires et le nombre des personnels est devenu particulièrement tendu, alors même que la baisse de la démographie scolaire dans le premier degré menace le maintien de la dotation budgétaire en emplois. Dans ces conditions, (...) le recrutement des professeurs des écoles s'est effectué dans des conditions de cohérence insuffisante avec les possibilités budgétaires. Au sein des départements, l'existence de **surnumbers départementaux**, même s'ils sont résorbés en cours d'année, n'est plus désormais un phénomène exceptionnel. L'IGAEN relève **surtout une diminution relative des moyens consacrés à l'enseignement dans les classes**, alors que cela devrait être la priorité absolue. (...) L'IGAEN recommande donc de donner toute sa portée au contrôle des emplois, de construire un nouveau mode de calcul des indicateurs intégrant des paramètres sociaux et économiques ainsi que les résultats scolaires, de donner la priorité à l'implantation des moyens dans les classes, de préciser la compétence des Recteurs dans le premier degré».

### Les aides-éducateurs

L'IGAEN estime que la mise en place des aides-éducateurs constitue «une intégration rapide et réussie». Elle «souligne que malgré un calendrier très serré, l'administration centrale, les services rectoraux, les inspections académiques et les établissements ont su mettre en place dans des conditions satisfaisantes une organisation complexe et de grande ampleur comportant de nombreux volets dont certains constituent de véritables nouveautés. (...)

Cette contribution des aides-éducateurs aux activités pédagogiques, ainsi que leur bonne connaissance des élèves, sont presque partout reconnues et appréciées. La concurrence avec les autres personnels n'existe guère et leur présence s'avère bénéfique tant du point de vue de l'atmosphère des établissements que de leur contribution à certaines activités qui peuvent ainsi revivre ou se développer : bibliothèques - centres documentaires, recours aux nouvelles technologies, aide aux élèves». Cependant, «l'IGAEN recommande de poursuivre une réflexion sur les conditions d'emploi des aides-éducateurs, afin d'éviter la substitution et la simple juxtaposition, l'autonomie excessive comme l'enfermement dans un rôle d'assistant technique». En outre, «la création des emplois-jeunes impliquait l'engagement de proposer une formation qualifiante aux recrutés dont la fonction a toujours été présentée comme temporaire. Faute de formation, ce discours perdra de sa crédibilité.

### Les chefs d'établissement

Pour l'enseignement secondaire, l'IGAEN a notamment cherché à savoir «dans quelle mesure les collèges et lycées (...) mettent en oeuvre leur autonomie administrative et pédagogique». Elle constate que «l'intendance suit et le gouvernement des établissements se cherche : (...) l'exercice des fonctions de direction est toujours difficile et souvent déterminant. Paradoxalement, les principales difficultés rencontrées par les chefs d'établissement, pourtant eux-mêmes anciens pédagogues, tiennent aux relations avec l'équipe pédagogique. L'IGAEN repose à cette occasion (...) la question de l'élargissement de leur recrutement et de la durée de leur présence à la tête d'un même établissement, durée qu'il conviendrait de limiter. Elle formule également des recommandations pour améliorer le fonctionnement des conseils d'administration et déployer que la fonction de communication soit assurée de manière largement empirique et insuffisamment réfléchie». De plus, «le projet d'établissement n'est souvent qu'un leurre, se réduisant à un document formel ignoré par la plupart des membres de la communauté éducative.

De même, l'utilisation des outils de pilotage demeure trop fréquemment embryonnaire et le manque de projet va alors de paire avec un déficit de mémoire».

## **La réforme des collèges**

A propos du collège, l'IGAEN note «une mutation difficile entre scepticisme et aboulie. Élément central, crucial du système éducatif, le collège est aujourd'hui partagé entre la réalité de la concurrence dans le cadre d'un marché local de l'éducation et le risque du repli sur soi, sans articulation suffisante avec l'école primaire et le lycée. (...) L'IGAEN note le rôle ambigu joué par les politiques d'image qui s'appuient sur une offre d'options ou de structures attractives. Elle déplore surtout un net déficit de politique, ou du moins de stratégie, à tous les niveaux, en matière d'orientation. Faute d'une telle politique, le hasard des lieux et des personnes décide bien souvent du destin scolaire - et partant professionnel et social - des collégiens. (...) L'IGAEN regrette que les parcours diversifiés en classe de cinquième ne soient pas exploités au mieux, que les études dirigées ne soient pas suffisamment assurées par des enseignants et que l'éducation aux choix d'orientation reste encore marginale. (...) L'évolution des publics qu'il accueille oblige le collège à être davantage qu'un lieu de transmission des connaissances. A cet égard, l'IGAEN souligne que l'autonomie positive quand elle fait confiance à l'expérience professionnelle des enseignants, s'apparente parfois à un abandon commode de responsabilités par les échelons supérieurs. Établissements et enseignants demandent donc à être aidés, accompagnés, soutenus. L'IGAEN dégage (...) trois priorités : une réflexion s'impose pour perdurer les traditions». Elle estime que la solution passe par l'ouverture sur les campus, qui ne favorisent pas le repli sur soi, sur la ville, où les bizutages seraient assimilés à du tapage nocturne, et sur l'international, comme l'a d'ailleurs démontré un centre ENSAM «où se côtoient élèves allemands et français».

Rapport 1999 de l'IGAEN  
La documentation française  
239 pages, 104,95 francs.

\_\_\_\_\_ AEF

## **Le rapport de la Commission d'Enquête Sénatoriale : l'Éducation Nationale peut mieux faire**

Rendu public le 5 mai 1999, le rapport de la Commission d'Enquête Sénatoriale sur la situation des personnels de l'Éducation Nationale a été quelque peu «étouffé» : il critique de nombreuses pratiques dans la gestion des personnels et des dérives budgétaires. Selon l'un de ses auteurs, l'Éducation Nationale «a des moyens importants, peut mieux faire et doit impérativement s'améliorer». Les dysfonctionnements sont beaucoup plus importants dans le secondaire que dans le primaire. Voici les principaux points de ce rapport :

### **Le budget de l'Éducation Nationale**

Le rapport souligne tout d'abord que l'Éducation Nationale constitue le premier budget de l'État, avec 348 milliards de francs, dont 297,74 milliards pour l'enseignement scolaire (hors supérieur). Il coûte chaque jour «près d'un milliard de francs» aux contribuables.

Ce budget a augmenté de 133 milliards de francs (en francs constants) depuis dix ans, a été multiplié par deux en quinze ans, et sa part est passée de 15,8 % à 18,4 % du budget de l'État. En termes de Dépense intérieure d'éducation, ou DIE (dépense de l'ensemble des acteurs ayant part à l'éducation), la somme allouée à l'éducation s'établit à 591,9 milliards de francs, soit 7,3 % du PIB, en augmentation de 87 % depuis 1974. Cette dépense est assurée pour 64,6 % par l'État (56,4 % pour l'Éducation Nationale), 20,4 % par les collectivités territoriales, 6,9 % par les ménages et 6,9 % par les entreprises. Elle équivaut à 9 900 francs par habitant et 34 900 francs par élève ou étudiant. 26,7 % de cette DIE va au premier degré et 43,6 % au second degré. Une scolarité commencée à l'âge de trois ans et menée jusqu'au baccalauréat est évaluée à 499 600 francs, en augmentation de 30 % sur les onze dernières années. Pour l'ensemble de ces dépenses, la France se situe dans la moyenne des pays développés.

99 % des crédits alloués à l'enseignement scolaire vont à la rémunération des personnels (280 milliards de francs dans la loi de finances pour 1999). Le rapport souligne la rigidité de la dépense publique et la faible marge de manoeuvre du budget de l'Éducation Nationale, qui ne porte que sur quelques milliards de francs.

43 500 emplois supplémentaires ont été créés en dix ans. En 1998, l'Éducation Nationale disposait de 941 249 emplois budgétaires, auxquels il faut ajouter 12 080 emplois non budgétaires rémunérés par les établissements publics dans lesquels ils sont affectés. On compte, par ailleurs, 127 696 emplois dans l'enseignement privé. Cependant, ces chiffres, concernant des emplois budgétaires, ne correspondent pas forcément au nombre de personnes physiques employées et rémunérées par le Ministère de l'Éducation Nationale. Les enseignants du premier degré ont connu une très légère baisse, de 0,65 % en neuf ans. En revanche, les effectifs enseignants du second degré ont augmenté de près de 13 % en dix ans.

### **La revalorisation et les retraites coûtent chers**

Les plans de revalorisation catégorielle des personnels de l'Éducation Nationale ont un impact lourd. De 1990 à 1999, ces personnels ont bénéficié de plus de 30 milliards de francs à ce titre, soit 11 % de la masse salariale. Ces revalorisations constituent la principale source de rigidité du budget de l'Éducation Nationale, en raison du caractère automatique de leur progression.

Autre facteur de préoccupation, l'explosion du coût des pensions, en raison des départs à la retraite, qui a doublé en dix ans, pour s'établir à 58,18 milliards de francs, et devrait être de 100 milliards de francs en 2010. Les départs à la retraite ont augmenté de 12 % en quatre ans (26 304 en 1996) et concerneront 40 % des personnels actuellement en activité d'ici à 2005.

### **La surestimation des besoins**

Selon le rapport, cette dérive budgétaire devrait se poursuivre sous l'effet de plusieurs facteurs. En premier lieu, la baisse démographique constatée (- 313 000 élèves sur les dix dernières années), et qui va se poursuivre, n'a pas d'incidences budgétaires. Dans le premier degré, on estime que le nombre d'élèves devrait diminuer de 220 000 dans les huit années à venir, et de 393 000 dans le second degré. Or, le gouvernement «est décidé à ne tirer aucune leçon, sur le plan budgétaire, de cette rente démographique», mais au contraire à maintenir inchangé le nombre d'enseignants, selon une logique quantitative qui, estiment les sénateurs, «mène à l'impasse».

Autre facteur, la surestimation traditionnelle des besoins, qui aboutit à 10 000 surnombres. Ceux-ci coûteraient trois milliards de francs chaque année, soit l'équivalent du budget de la Haute-Savoie. Mais, cette augmentation des dépenses provient également de nouveaux besoins, auxquels tentent de répondre les ZEP (Zones d'Éducation Prioritaire), dont 212 nouvelles ont été créées en quinze ans. Le maintien des écoles en zones rurales dans un souci d'aménagement du territoire ressortit également de cette logique.

### **Les aides-éducateurs**

Autres mesures nouvelles, financées par des redéploiements : le recrutement d'emplois-jeunes comme aides-éducateurs dont «il est légitime de se demander si le recrutement d'autant de personnels (à ce titre) poursuit un véritable objectif pédagogique ou cherche plutôt à pouvoir présenter un bilan flatteur en matière de lutte contre le chômage», et l'intégration accélérée des instituteurs dans le corps des professeurs d'école.

Or, les résultats obtenus sont «parfois inquiétants par rapport aux dépenses budgétaires de la nation» puisque 23 % des élèves ne maîtrisent pas les compétences de base à l'entrée en CE2, et 24 % à l'entrée en 6ème. Le rapport dénonce également des formations inadaptées, un fait illustré par le paradoxe de la coexistence d'un nombre élevé de jeunes au chômage et d'une pénurie d'emplois affectant certains secteurs économiques.

### **Une alchimie mystérieuse de la gestion des personnels**

Ces dérives sont accentuées par le fait que l'autorisation budgétaire du parlement est «vidée de son sens» par la «présentation obscure» du budget et par «l'alchimie mystérieuse» de la gestion des personnels éducatifs. Ce phénomène veut que «les Recteurs créent des emplois (...) au-delà du nombre qui leur a été délégué» et que, de manière générale, «le nombre d'emplois autorisés par la loi de finances est accru en raison des marges de sécurité que se donne chaque échelon administratif : un recrutement excessif au niveau de l'administration centrale, des heures d'enseignement supplémentaires au niveau des rectorats». En outre, le contrôle financier au Ministère de l'Éducation Nationale est «embryonnaire» et le contrôle local des emplois, «balbutiant».

De plus, l'Éducation Nationale recèle un certain nombre de rigidités qui entraînent de nombreux dysfonctionnements. En premier lieu, si le système de gestion de l'Éducation est très centralisé, la déconcentration entamée est mal contrôlée. Le mouvement des enseignants en est un bon exemple : il était autrefois très centralisé. En 1998, il a porté sur 110 247 demandes. Sur ce total, 50 030 agents ont été mutés ou affectés, dont 43 370 selon leurs vœux. Mais, la déconcentration, si elle est un bien, suscite aussi des inquiétudes. Ainsi, toujours pour le mouvement, elle pourrait aboutir à multiplier le personnel chargé de l'appliquer par trente (le nombre d'académies). L'élaboration des programmes au niveau national entraîne également par trente (le nombre d'académies). L'élaboration des programmes au niveau national entraîne également des conséquences très lourdes : ainsi, une heure en plus ou en moins dans une discipline entraîne la création ou la suppression de 5 000 postes. À titre d'exemple, la décision de faire passer les sciences physiques de la classe de 5ème à celle de 4ème a créé un excédent de 3 000 postes d'enseignants.

### **Les statuts**

Les contraintes statutaires sont également énormes, puisqu'il existe 22 statuts différents dans l'Éducation Nationale, ce qui crée un véritable «imbroglio». La grande spécialisation crée également des lourdeurs, puisqu'il existe 350 disciplines, dont certaines, «obsolètes», mobilisent beaucoup de moyens humains. De même, l'Éducation Nationale représente un véritable «supermarché des options» : il en existe 126, que les élèves «abandonnent souvent au cours de la première année».

Le système des remplacements est également «baroque». S'il fonctionne bien dans le premier degré, où l'on compte un remplaçant pour dix enseignants, il constitue dans le second degré «un dispositif complexe, rigide et mal adapté aux besoins». Les remplacements n'y sont, en effet, effectués qu'à 60 %, ce qui fait que, de la 6ème à la terminale, un élève perd une demi-année d'enseignement en raison d'absences de professeurs. Les Sénateurs proposent de «méditer» les exemples des enseignements privé et agricole.

## **Les absences et les décharges**

Au-delà de ces rigidités, le rapport dénonce les «pertes en ligne» dues aux absences des enseignants de leurs classes, pour diverses raisons. Les décharges sont une de ces raisons : le rapport distingue entre les décharges de services justifiées, notamment pour les Directeurs d'écoles, et les décharges syndicales, qui représentent 1 518 équivalents temps plein, répartis sur 7 000 agents. Ces dernières posent des problèmes d'emplois du temps aux établissements. Autre catégorie, les détachements, qui concernent plus de 15 000 enseignants, soit l'équivalent d'une académie. C'est ce que le rapport appelle la «trente-et-unième académie». Ces détachements concernent principalement les personnels enseignants à l'étranger, ou actifs dans des organismes associatifs. Les mises à dispositions concerneraient quant à elles 1 150 enseignants, mais sont difficiles à chiffrer précisément. Certaines sont officielles, au bénéfice de Ministères ou de la MGEN, notamment. D'autres sont «clandestines» et sont décidées par les acteurs locaux, Recteurs et Chefs d'établissements notamment, en particulier pour remédier au problème des décharges syndicales.

Au total, le rapport estime que 30 000 enseignants ne seraient pas devant leurs élèves, ce qui représente 9 à 10 milliards de francs «non optimisés», soit l'équivalent du budget de la région Ile-de-France.

## **Les emplois des non-enseignants**

Parallèlement existe un problème de sous-encadrement dans le secteur administratif de l'Éducation Nationale. Ainsi, une grave crise de recrutement frappe les Chefs d'établissements : 1 000 postes sur 13 000 ne sont pas pourvus. Le manque d'ATOS est également sensible, ce qui pose des problèmes d'entretien et de rénovation des bâtiments, tout comme le manque de personnels médico-sociaux et de personnels spécialisés dans l'informatique pour les services déconcentrés.

## **L'évaluation**

Le rapport déplore également le fait que l'évaluation des enseignants soit insuffisante, du fait notamment de la faible incidence de leur notation sur la gestion des personnels et du manque de moyens des Chefs d'établissements.

Ceux-ci devraient être «davantage associés à la définition des postes spécifiques et des compétences exigées des enseignants pour ces postes» dans le cadre du mouvement intra-académique. Le rôle des Inspections Territoriales devrait également connaître une évolution dans le sens d'une meilleure coordination des moyens d'enseignement dans le cadre de bassins d'éducatifs, actuellement expérimentés dans quatre académies.

## **Les maîtres auxiliaires**

Tous ces dysfonctionnements entraînent un recours excessif à des variables d'ajustement qui rendent encore plus complexe la gestion du système éducatif. C'est en particulier le cas de l'emploi des maîtres auxiliaires. En 1997, le gouvernement avait décidé le réemploi massif de 27 000 maîtres auxiliaires pour des raisons sociales, sans tenir compte des besoins disciplinaires, ce qui a contribué à accroître les déséquilibres. De plus, leur intégration est laborieuse et entraîne des perturbations. 7 à 8 000 maîtres auxiliaires ne se sont, par ailleurs, pas présentés aux concours d'intégration, ou ont échoué, ce qui pose la question de leur maintien dans l'Éducation Nationale. Parallèlement, a été annoncée la fin du recrutement de ces maîtres auxiliaires. Or, cette décision n'a pas été respectée : 1 400 ont été embauchés de façon «illicite» par les Rectorats.

Autre mode de gestion complexe : le recours aux heures supplémentaires. Elles représentent l'équivalent de 39 000 postes, soit 10 % des effectifs des enseignants du second degré. Enfin, le recours massif à des emplois jeunes comme aides-éducateurs (35 440 dans le secteur public), dont le nombre a été multiplié par deux depuis 1997, fait également problème. En effet, leurs missions éducatives dérivent de plus en plus vers des tâches pédagogiques. De plus, leur financement à hauteur de 5,5 milliards de francs sur cinq ans, pose de plus en plus question : il devait être assuré par la diminution des heures supplémentaires, or cette mesure a été remise en cause par le Ministre de l'Éducation Nationale. Enfin, l'avenir de ces emplois jeunes est incertain.

## **Les propositions**

Le rapport de la Commission d'Enquête fait un certain nombre de propositions. Il demande tout d'abord un renforcement du contrôle du parlement sur la gestion de l'Éducation Nationale. En particulier, un débat d'orientation devrait avoir lieu chaque année, avant l'examen du projet de loi de finances. Les documents budgétaires devraient également être plus clairs. Un rapport établissant le bilan de la déconcentration du mouvement des enseignants du second degré et de la mise en place du contrôle déconcentré des emplois devrait, en outre, être transmis au parlement à la rentrée 2000.

Les Sénateurs demandent également de limiter au strict minimum le recours à des variables d'ajustement telles que les heures supplémentaires, dont le volant devrait être réduit, et les maîtres auxiliaires, dont le recrutement par les Recteurs devrait effectivement cesser. Ils souhaitent une réforme du système des remplacements, une utilisation plus souple des moyens, ainsi qu'une meilleure évaluation des enseignants. Ils demandent également un contrôle véritable et transparent des enseignants qui «n'enseignent pas» et une gestion plus efficace de la diversité des élèves, avec notamment un bilan complet des ZEP (Zones d'Enseignement Prioritaire). De manière générale, le contrôle des effectifs serait facilité par le renforcement des moyens informatiques et la mise en réseau des différents niveaux intervenant dans l'Éducation Nationale. En outre, ils veulent que la gestion de l'Éducation Nationale prenne mieux en compte les besoins de l'aménagement du territoire.

Enfin, les sénateurs demandent la mise en place d'une prospective sérieuse, permettant de mieux affecter les moyens aux besoins réels.

\_\_\_\_\_ AEF

## Les principales propositions des rapports BANCEL, MONTEIL et BLANCHET

Dans son édition du 11 octobre 1999, le Monde de l'Éducation présente les principales propositions des rapports commandés par le Ministre de l'Éducation Nationale à Messieurs BANCEL, MONTEIL et BLANCHET, que nous reproduisons in extenso :

### Rapport BANCEL sur «l'orga-nisation du temps de travail et les conditions matérielles de travail des enseignants»

«Afin de tenir compte des évolutions du métier d'enseignant, le rapport propose de **réviser les décret de 1950** fixant le service des enseignants. La référence hebdomadaire est maintenue, la charge de travail ne devra pas être alourdie. **Une dotation horaire de base** doit être conservée et complétée par l'attribution de **moyens spécifiques**, définis par le Chef d'établissement et l'équipe enseignante dans un **projet pédagogique contractuel**.

Cela doit permettre **d'abaisser ponctuellement le nombre d'élèves par classe** pour effectuer des travaux pratiques, dirigés, des travaux personnels encadrés, etc. Le travail en équipe, considéré comme indispensable pour «*coordonner le travail donné à l'élève*» et mettre en oeuvre «*une véritable approche transdisciplinaire*»... sera l'objet de **mesures incitatives** (décharges d'heures par exemple), accordées à la condition que les modalités du travail en équipe soient fixées dans le projet pédagogique.

Un **conseil pédagogique et scientifique**, composé d'enseignants et du Chef d'établissement, doit être créé dans chaque collège et lycée. Il devra notamment suggérer au conseil d'administration une répartition des moyens d'enseignement. Par la suite, les enseignants doivent pouvoir être partie prenante de **réseaux de réflexion sur les savoirs, la didactique et la pédagogie**, organisés par disciplines, et impliquant aussi des universitaires. Les concours de recrutement doivent «*prendre en compte la dimension professionnelle*». Ils doivent **inclure une composante de préprofessionnalisation** dans la formation universitaire avant le concours. **L'adéquation des épreuves théoriques par rapport aux objectifs de l'enseignement** doit être vérifiée. Par la suite, les enseignants débutants doivent pouvoir bénéficier d'un **accompagnement par une personne-ressource** pendant les premières années de vie professionnelle. Des **plans de formation continue individualisés** doivent être montés. La mobilité professionnelle (d'une discipline à une autre, vers le secteur privé...) doit être encouragée, notamment chez les enseignants en difficulté. Enfin, le Recteur BANCEL demande qu'une enquête épidémiologique soit menée sur les maladies professionnelles chez les enseignants et appelle à un renforcement de la médecine préventive».

A la suite de la publication de ce rapport, le Monde de l'Éducation fait état des premières réactions des IEN, notamment par la voie de leurs syndicats :

«De toutes les propositions du Recteur MONTEIL, c'est la confection d'un rapport d'activité par l'enseignant qui suscite le plus de réserves de la part des syndicats d'Inspecteurs. '*Nous craignons que sa rédaction ne soit fortement influencée par le désir de se mettre en valeur plutôt que par un authentique souci de réfléchir sur ses pratiques*', avoue le SIEN-FEN (75 à 80 % aux élections professionnelles).

Même position chez le SNPIEN (FSU), qui ajoute que cette disposition est 'chronophage'. '*Si l'on compte une heure pour la lecture de ce rapport, au rythme de 80 Inspection par établissement et par an, on arrive à presque un mois de travail par établissement et par an*', calcule-t-il. L'idée que deux Inspecteurs réalisent conjointement l'évaluation est, elle, diversement appréciée. Le SIEN-FEN y est favorable, et va même plus loin. Plutôt que deux Inspecteurs, le syndicat suggère de mettre en place des 'unités territoriales', regroupant plusieurs Inspecteurs de même statut et compétences non seulement en matière d'évaluation, mais aussi de pilotage des dispositifs pédagogiques et de formation. De son côté, le SNPIEN reconnaît l'intérêt de '*croiser les regards*' dans une évaluation, mais se demande '*quel avis peut bien donner un Inspecteur de mathématiques sur un cours de langues vivantes ?*' Ce syndicat estime aussi que le rapport montre une '*méconnaissance*' du métier d'Inspecteur. '*Contrairement à ce que sous-entend le Recteur, nous nous intéressons déjà aux investissements de l'enseignant dans des activités pédagogiques supplémentaires, dans des tâches administratives... Et lorsque nous inspectons un jeune enseignant, beaucoup d'entre nous ne lisent pas ce qui a été écrit sur lui auparavant*'. Pour sa part, le SIEN-FEN regrette que le rapport n'ait pas abordé la question de l'effet de l'évaluation sur la carrière de l'enseignant. '*Est-il logique, relève-t-il, qu'un enseignant en difficulté soit placé en secteur sensible au motif que sa note ne lui permet pas d'accéder à un autre poste ?*' Mais le Recteur MONTEIL bénéficie d'un large assentiment lorsqu'il suggère d'augmenter les recrutements d'Inspecteurs. '*Il y a un an, rappelle le SNPIE, Claude ALLÈGRE indiquait qu'il fallait augmenter de moitié le nombre d'Inspecteur Académiques du second degré, actuellement de 1 500. Or, le dernier budget prévoit seulement 40 postes supplémentaires...*' »

De son côté, le Ministre de l'Éducation Nationale entend donner suite au rapport BANCEL «*qui n'a pas déclenché son enthousiasme*» par des tables rondes avec les organisations syndicales sur les conditions de travail des enseignants, sous l'égide de Sonia HENRICH, précédemment Inspectrice d'Académie, ayant «porté» les expériences d'ARS à Épinal, puis à Marseille et nouvellement promue au grade d'Inspectrice Générale de l'Éducation Nationale.

### **Rapport MONTEIL : «Propositions pour une nouvelle approche de l'évaluation des enseignants»**

«Le rapport du Recteur MONTEIL réaffirme la *'nécessité de l'évolution, dont la vertu première est de permettre la confrontation d'un résultat à un objectif'*. Mais, il lui assigne une nouvelle mission : contribuer à la diffusion et à l'enrichissement des pratiques pédagogiques. Dans cette perspective, l'évaluation des professeurs doit d'abord s'appuyer sur un **rapport d'activité rédigé tous les trois ans** par l'enseignant lui-même, et contenant ses remarques sur les programmes, les contenus, les savoirs, les difficultés d'apprentissage des élèves, etc...

Il doit aussi mentionner, le cas échéant, les autres actions (accompagnement des élèves, responsabilités administratives) assumées par l'enseignant. Ce rapport fournirait la matière d'un **entretien avec le Chef d'établissement et deux Inspecteurs Pédagogiques** (dont l'un d'une discipline différente), base de la note administrative.

Il alimentera aussi la réflexion d'un **conseil des études**, qui interviendrait dans la rédaction du volet pédagogique du projet d'établissement. L'observation d'une séquence en classe constituera toujours la base de la note pédagogique. **Les jeunes enseignants, quant à eux, ne doivent pas être évalués avant la troisième année d'exercice.** Ils bénéficieront d'un tuteur les deux premières années. Leur seconde inspection sera effectuée par des Inspecteurs différents».

Le Ministre de l'Éducation Nationale a annoncé, à la suite de ce rapport (et comme pour le rapport BANCEL), la mise en place d'une autre table ronde avec les syndicats sur les questions d'inspection et d'évaluation. Cette table ronde sera conduite par Pierre DASTE, Inspecteur Général de l'Administration de l'Éducation Nationale au courant de l'an 2000.

### **Rapport BLANCHET sur la «revalorisation du rôle des Chefs d'établissements de l'enseignement secondaire»**

«Ce rapport contient 39 propositions, regroupées en cinq axes principaux. **Faciliter l'accomplissement des tâches.** Les missions et les moyens dévolus aux établissements doivent être contractualisés. Une partie de la dotation horaire globale doit être *'laissée à la disposition'* des établissements. Dans les Inspections Académiques, une personne-relais doit pouvoir conseiller juridiquement le Chef d'établissement. Une autre doit au Rectorat être chargée de la circulation des listes d'information. Des crédits de maintenance doivent être délégués par les collectivités locales.

**Moderniser le pilotage.** L'Académie est l'intermédiaire unique entre le Ministère et l'établissement. Les multiples découpages actuels doivent retrouver une cohérence. Les établissements homogènes sont réunis en bassins de formation, échangeant leurs expériences. Les petites collèges et lycées se regroupent. Les nouvelles instances sont : le conseil d'administration (politique générale), le bureau, qui en émane, le conseil de la vie scolaire et le conseil pédagogique (enseignants).

**Affermir le rôle des Chefs d'établissements et de leurs équipes.** Une directive nationale définissant le contenu et le sens des fonctions du Chef d'établissement est élaborée. L'Académie écrit avec lui une lettre de mission fixant objectifs et adaptations au contexte du collège ou lycée. Elle élabore avec lui sa politique. L'équipe de direction comprend un ou plusieurs Directeurs Adjointes, le Gestionnaire, le CPE, et, selon le cas, le Chef de travaux et le personnel social et de santé. Les personnels de l'administration et de l'intendance constituent un pôle unique de gestion administrative et financières.

**Favoriser l'accès à la fonction.** Les personnels de la fonction publique d'État, hospitalière ou territoriale peuvent, sous certaines conditions, devenir Chefs d'établissements. des détachements d'un autre corps d'origine sont possibles pour cinq ans. Les personnels *'faisant fonction'* peuvent être titularisés comme Adjointes.

**Accompagner les carrières des personnels de direction.** La formation initiale des personnels de direction doit durer un an. Un volet les concernant doit être inclus dans les plans de formation continue. Ils devront aussi être évalués. Enfin, ils doivent pouvoir devenir IA-DSDEN, IA-IPR et IA-DAES (nouvelle fonction de correspondant de proximité) et accéder à d'autres corps de la fonction publique».

---

### **Le fonctionnement du système éducatif - Bibliographie -**

Un rappel de divers ouvrages traitant du fonctionnement du système éducatif, de l'institution Éducation Nationale et de l'école

**Le scandale de l'Éducation Nationale** de Thierry DESJARDINS, Directeur Général Adjoint au Figaro : Premier au hit parade des ventes des ouvrages sur le fonctionnement du système éducatif, ce livre-conflit ne laisse personne indifférent, adulé pour l'ampleur de ses sources d'information et son ton «caustique», décrié par d'autres pour sa lecture partisane de l'école et son argumentation populiste.

**La chute de la Maison Fery** de Martin REY, enseignant : Ouvrage rédigé sur un ton analogue attaquant de plein fouet le Ministre de l'Éducation Nationale, le Directeur de l'INRP, Philippe MERIEU, et plus généralement, la politique menée pour l'école par la gauche libérale.

**Des enfants et des hommes, littérature et pédagogie - 1. La promesse de grandir** : De son côté, s'éloignant du débat politique, Philippe MERIEU, Directeur de l'Institut National de Recherche Pédagogique (INRP), s'est plongé dans dix oeuvres littéraires qui permettent, selon lui, de mieux comprendre «les enjeux fondamentaux de l'Éducation». De Primo LEVI à Russell BANKS, de Jean GIRAUDOUX à Georges ORWELL, il recommande la littérature comme outil de formation pédagogique. Dix livres pour aider à répondre à une seule mais colossale question : «A quoi bon grandir ?» lors la promesse économique «sois sage, travaille... et tu réussiras» s'est «effondrée». (ESF éditeur, 134 p. 134 F).

**L'école entre crise et refondation** de Samuel Joshua, Professeur en Sciences de l'Éducation. La Dispute, 224 p. 110 F : Initiateur du colloque «défendre et transformer l'école pour tous» (Marseille 10/1997) dénonce, à partir d'un diagnostic fouillé sur la crise actuelle de l'école, les dangers du libéralisme : éclatement des compromis sur lequel s'appuyait le système éducatif, en matière de justice ou d'ascenseur social.

L'auteur s'élève contre la «discolarisation de l'école» introduite par le renvoi de l'organisation de l'école et du sens des programmes à une «négociation locales»...

**La barbarie douce** - La modernisation aveugle des entreprises et de l'école de Jean-Pierre LE GOFF, Sociologue. La découverte - 126 p. - 42 F : Analyse des maux dont souffrent la société en général et le système éducatif en particulier.

L'auteur dénonce le discours ambiant, cher aux «anti-ALLÈGRE», destiné aux «acteurs de l'école» (l'école étant son propre recours et porteuse de son propre changement) : «Autonomie - Transparence - Convivialité - Contrat».

Il cible également le rapport enseignants élèves, à travers la focalisation de certains courants pédagogiques autour de la pédagogie différenciée, l'autonomie de l'élève, la logique «prestation des services et d'expérimentation de l'enseignement visant à une meilleure adéquation entre l'offre d'enseignement et les besoins individuels des élèves».

**«Lièvres et tortues. Pour une école plus efficace»** de Catherine et Guy VERMEIL, éditions Stock, Laurence PERNOUD, 1999. 223 p. - 98 F :

L'amélioration de l'organisation des premières années d'école est nécessaire pour «permettre aux enfants plus lents de progresser selon leurs capacités» et «donner à tous les mêmes chances de succès». C'est ce que Catherine et Guy VERMEIL, Chercheur au CNRS et Pédiatre, expliquent notamment dans «Lièvres et tortues. Pour une école plus efficace». Ils opposent au mythe du «petit écolier normalisé», «l'infinie diversité des personnalités et des comportements chez tous les enfants». Par ailleurs, ils considèrent que l'enseignement français manque de compétences en psychologie et en pédagogie.

L'institution scolaire repose sur l'égalité des chances et des droits, mais cet «égalitarisme mal compris» conduit l'école à reproduire, voire à accentuer les inégalités sociales en niant les différences d'aptitudes des enfants. Le développement psychomoteur des enfants, la transmission des caractères héréditaires, l'influence de l'environnement et les rythmes biologiques sont à l'origine d'une diversité dont les éducateurs, les parents et les enseignants, méconnaissent le rôle et parfois même l'existence. L'uniformisation des programmes, des rythmes et des méthodes d'enseignement n'offre donc pas les mêmes bénéfices à tous les enfants. En conséquence, dès trois ou quatre ans, les enfants «les plus démunis, les plus fragiles, les moins soutenus chez eux seront anéantis par l'école sans grande possibilité de récupérer une bonne image d'eux-mêmes».

Catherine et Guy VERMEIL estiment qu'un tiers des écoliers environ devraient commencer leurs premiers apprentissages scolaires à partir de sept ou huit ans afin de prévenir l'échec. Pour ces élèves, la progression du programme de l'enseignement élémentaire est trop rapide : il faudrait d'ailleurs mettre en place les cycles d'enseignement prévus par la réforme JOSPIN. Si les enseignants et les parents confondent souvent «chances de succès et vitesse de progression», pousser un enfant lent à atteindre la vitesse des autres enfants le conduit à l'échec.

Les journées des enfants sont surchargées, elles dépassent leur capacité d'attention et d'assimilation. Catherine et Guy VERMEIL estiment, par ailleurs, qu'après 16 ans, l'obligation scolaire est une source d'échec pour ceux qui n'ont pas pu ou voulu s'adapter au système : perte d'estime de soi et haine envers l'école et la société qui la gère en découlent.

Les conditions de recrutement et de formation des enseignants, la définition de leurs tâches et les conditions matérielles de leur travail sont inadaptées aux besoins de la société. De plus, la progression des carrières et les changements d'affectation des professeurs empêchent toute constitution d'équipes pédagogiques fondées sur des affinités. De même, les relations entre élèves, parents et enseignants sont «trop souvent insatisfaisantes». Le chômage, l'exclusion, le développement de la violence sont également évoqués parmi les éléments qui perturbent l'école.

**Réussir l'école pour une politique éducative** (Philippe JOUTARD et Claude THÉLOT). Seuil, 276 p. - 130 F : Claude THÉLOT (ancien Directeur de l'Évaluation et de la Prospective au Ministère de l'Éducation Nationale) et Philippe JOUTARD connaissent bien le fonctionnement de l'institution Éducation Nationale.

Tout en reconnaissant la «panne de l'école» face à la démocratisation de l'enseignement et à une hiérarchisation des filières, les auteurs sont porteurs d'une culture «maison», recherchant dans l'amélioration de l'organisation et de l'évaluation du service public d'éducation, la seule voie d'évolution possible de l'école pour éviter la «privatisation». «Réussir l'école» se présente donc comme une sorte de rapport d'étape dans la mise en oeuvre des objectifs de la loi d'orientation sur l'Éducation de 1989, dont les auteurs, faut-il le rappeler, sont Messieurs JOSPIN et ALLÈGRE, continuent à présider au fonctionnement du système éducatif français.



## **Autres ouvrages :**

**L'école désœuvrée** : La nouvelle querelle scolaire de Laurent JAFFRO et Jean-Baptiste RAMSY (Flammarion). 150 p. - 80 F. Un pamphlet sur l'état du système scolaire et de l'enseignement en France

**La démocratie rend-elle l'éducation impossible ?** Guy COQ, éditions Parole et Silence, 212 p. - 120 F : En partant d'une analyse de la crise de l'école, l'ouvrage recense les conditions permettant de concilier éducation et démocratie.

**Le système d'enseignement entre rationalité et devenir**, Saïd KOUTANI, éditions L'Harmattan, 162 p. - 90 F : Une réflexion sur les courants de pensée dans l'enseignement, des anciens aux plus contemporains.

**Philosophie de l'éducation** : questions d'aujourd'hui : **l'école et la cité**, Jean LOMBARD. L'Harmattan. 180 p. 110 F : Une réflexion sur les rapports fondateurs de l'école et de la cité, qui permet de préciser le sens et les enjeux de l'éducation à la citoyenneté et le cadre dans lequel s'inscrit à présent la tâche d'enseigner.

**Mille ans d'école de CHARLEMAGNE à Claude ALLÈGRE**. Revue «l'Histoire» - 42 F : Raccourci saisissant pour ce titre du dernier numéro hors série de la revue «Histoire» à la rédaction duquel ont participé 18 Historiens. Une mise en perspective historique de l'école (et des mythes qui précèdent sa construction) et des réformes successives par laquelle elle s'est développée, massifiée et démocratisée.

Et, pour «le fun» (peut-être aussi pour mieux comprendre certaines réactions du Ministre !) : **L'école de ma vie** de Lucette ALLÈGRE, éditions Bayard, 130 p. 70 F : Les souvenirs de la mère de Claude ALLÈGRE, ancienne enseignante en école maternelle...

---

## **Ouverture d'un forum Internet de l'ANDEV**

Échanger entre collègues grâce à l'Internet, ou les débuts de l'ANDEV dans le monde des NTIC.

Depuis quelques jours vous pouvez trouver l'ANDEV sur le Web.

Les statuts de notre association, un bulletin d'adhésion, le calendrier des moments forts sont accessibles.

Se connecter à l'adresse :

**<http://club.voilà.fr/group/andev-forum>**

Certes l'adresse est un peu compliquée, mais une fois enregistrée dans votre navigateur, ou grâce à un raccourci posé sur le bureau vous pourrez vous connecter sans difficulté.

Vous avez simplement besoin, pour vous inscrire, de déposer vos coordonnées (nom, E-Mail).

Ce site permet, une fois que vous serez inscrits, l'accès aux messages de la liste, au calendrier, aux documents, et aux liens.

Pour participer à ce forum, vous pouvez laisser vos coordonnées, ou envoyer un message à l'adresse :

**[andev-forum@club-voilà.fr](mailto:andev-forum@club-voilà.fr)**.

Dans un premier temps, ce forum est annoncé comme destiné aux cadres territoriaux, chargés des secteurs Éducation, membres ou non de l'ANDEV, nous échangerons sur les Contrats Éducatifs locaux, nos Projets Éducatifs Locaux, le rôle, le statut, le travail des ATSEM, les NTIC à l'école et enfin la restauration scolaire, la méthode HACCP.

Ce site est une première expérience, en attendant la mise en place du site complet, comme cela a été décidé lors de notre assemblée générale, dont les autres décisions feront l'objet d'un prochain article de La Communale.

---

PDA

**Comité de Rédaction** : - Hervé BUREAU - Jean-Michel FRICHETEAU - Jean-Michel GRENIER - Francis OUDOT

**Ont participé à la rédaction** : - Patrice DAVID - Pierre DUCLOS - Corinne DUPUY-BONAFY - Philippe GILLES - Françoise LORCERIE - Jacques MAHIEUX - Philippe SEFERIAN

Avec la collaboration de **l'Agence de Presse Éducation Formation**

**Composition** : Sandrine MICHEL - Imprimé en 450 ex - Atelier de Reprographie - Ville de Reims

**Abonnements et renseignements** :

ANDEV - Hôtel de Ville - 51096 REIMS CEDEX - Tél. 03.26.77.76.24. - Fax 03.26.77.74.24. - Email : Oudot.francis@wanadoo.fr

