

La Communale

La lettre d'information des directeurs de l'éducation
n° 35/Janvier 2006 www.andev.com.fr

SOMMAIRE

02 DOSSIER

- 02 Les fondements du système éducatif en France

10 ACTUALITÉS

- 10 Circulaire sur les modalités d'organisation de séquences d'enseignement hors de l'enceinte scolaire

- 14 La norme de service en restauration : valorisation du temps du midi dans les écoles

- 15 Accueils périscolaires

16 À SUIVRE

- 16 L'expérimentation du système d'information du premier degré

- 18 Les projets locaux de réussite éducative : une articulation difficile face aux dispositifs existants

20 POINTS DE VUE

- 20 La création d'établissements publics d'enseignement primaire : quels véritables enjeux ?

23 ACTUALITÉ DES RÉSEAUX RÉGIONAUX

- 23 Géographie des réseaux

- 24 Actualisation des fiches innovation

édito



Claudine Paillard,
présidente de l'Andev

La Communale, pour son 35^e numéro, paraît en couleur...

Cette évolution est liée au renforcement du partenariat entre l'Andev et le Centre national de documentation pédagogique. Le partenariat entre un grand établissement public à vocation éducative et notre association est une belle occasion de mutualiser nos efforts. Ainsi, nous avons pu déjà rapprocher localement nos équipes pour échanger les informations et envisager des coopérations. De plus, selon les termes de la convention signée lors de notre congrès d'Aix-en-Provence, le CNDP prend désormais en charge la fabrication de *La Communale*. En contrepartie, nos colonnes lui sont ouvertes pour communiquer sur ses publications et ses services. Que toutes les personnes du CNDP qui ont œuvré à l'aboutissement de ce numéro en soient, ici, chaleureusement remerciées !

Rajeunie dans sa forme, *La Communale* reste le complément du site Internet pour traiter de l'actualité éducative, approfondir des sujets, informer sur la vie de l'association.

Dans ce numéro, nous avons choisi de prendre un peu de recul sur l'actualité en traitant, dans le Dossier, quatre aspects de l'histoire de l'éducation.

Pour autant, l'actualité reste ces derniers mois au cœur de l'activité des directions de l'éducation des villes et des départements, que ce soit avec la mise en place des dispositifs de réussite éducative, le développement des projets liés à l'usage des TICE (comme la mise en place de l'Espace numérique de travail et l'expérimentation du système d'information du premier degré dans un certain nombre de communes) ou l'intégration des TOS...

Pour chacune de ces questions, les rapports entre collectivités territoriales et État se posent à l'ensemble des partenaires concernés, dans un système éducatif en mutation.

Les fondements du système éducatif en France

SYLVAIN WAGNON
FRANCIS OUDOT

La réunion du 1^{er} juin 2005 du réseau Ile-de-France fut particulière.

D'une part, elle visait, comme l'a rappelé Alain Bocquet, directeur d'éducation de la Ville de Nanterre et référent de ce réseau, à retracer l'histoire de l'école à partir de quatre entrées différentes, avec pour « objectifs de réfléchir aux fondements du système éducatif français, à le mettre en perspective par rapport à la multitude des possibles et à se dégager ainsi, au moins le temps de cette journée, de l'immédiateté... »

D'autre part, du fait de son organisation dans les locaux du CDDP des Hauts-de-Seine, en présence de monsieur Jean-Louis Duguet, son directeur, d'adjoints à l'éducation accompagnant les directeurs de l'éducation, de Cécile Boisvin du CNFPT, de Marie Raynal du Scérén et de Marion Cabellic de *La Gazette des communes*.

Enfin, de par la qualité de deux intervenants, Sylvain Wagnon, professeur à l'université de Paris-8, et Francis Oudot, directeur de l'éducation de Reims et ancien président de l'Andev, qui ont permis de donner une intensité particulière aux débats.

L'éducation entre sphère publique et sphère privée

Les relations École/Famille, École/État, École/Église se caractérisent par des tensions plus ou moins conflictuelles qui ne se présentent pas de la même manière selon les époques. Au fil des années, l'instruction est tantôt considérée comme une mission de l'État, tantôt elle est au contraire laissée à l'initiative des familles ou de l'Église, la ramenant ainsi vers la sphère privée.

Les fondements historiques de ces relations

Jusqu'à 1789 : deux institutions se partagent l'enfant : l'Église et la famille.

De 1789 aux lois Guizot : à partir de la Révolution, la question de la liberté de l'école est soulevée, et on en trouve d'ailleurs quelques échos dans les cahiers de doléance.

La Constitution de 1791 pose l'instruction comme un principe, et le Comité d'instruction publique, dont Condorcet est le rapporteur, est créé. La question de la liberté scolaire et donc du pouvoir de la famille sur l'école est déjà au cœur des débats.

La conception défendue pendant cette période vise à faire assurer l'éducation par l'État, mais sans pour autant que les « opinions » de celui-ci y soient imposées. L'objectif de ces orientations est alors d'écarter la religion du domaine public.

Saint-Just, en 1794, conduit le raisonnement plus loin. Pour lui et pour nombre de républicains, la famille est considérée comme un danger pour l'avenir du régime. C'est clairement à l'État de prendre en compte l'éducation visant ainsi à diminuer l'influence parentale. Les internats paraissent, de ce fait, une bonne solution éducative.

Pour Napoléon, l'orientation est différente : il a besoin de créer des lycées contrôlés par l'État afin de fournir des cadres au régime militaire, mais il accepte tout à fait que l'Église catholique s'occupe des « enfants du peuple ».

La loi Guizot, 1833 : l'État contraint les communes à créer des écoles mais n'impose pas la scolarisation obligatoire. Un petit traitement est prévu par l'État pour l'instituteur, qui est par ailleurs rétribué par le conseil municipal. On peut considérer qu'il y a ainsi, pendant cette période, une pression forte des familles sur l'enseignant.

Les lois Jules-Ferry, 1880 : elles excluent les parents du système éducatif. L'État détient une mission d'instruction et une mission éducative. Cette orientation est fondée sur l'idée qu'il existe une culture et des valeurs universelles que seul l'État peut porter. C'est donc contre les familles, le patois, les religions, les superstitions... que l'école de la République se construit. L'obligation scolaire est aussi vue comme une diminution d'influence salubre des familles sur l'enfant. L'obtention du jeudi non

scolaire marque la séparation entre la sphère privée et la sphère publique.

Selon P. Meilleur, cette volonté de créer ainsi une école-forteresse, visant une coupure avec la famille, est unique en Europe et est source aujourd'hui encore de malentendus entre l'École et les parents.

Ferdinand Buisson met en œuvre la politique de Jules Ferry. L'école devient aussi «éducatrice» des parents qui sont alors considérés comme n'ayant pas une idée nette de leurs devoirs d'éducation.

L'après-guerre, 1945 : la société change. Les parents souhaitent être plus présents à l'école. L'État répond de façon paradoxale à cette aspiration en augmentant, en 1959, la durée de la période de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans...

La loi Jospin, 1989 : il faut attendre ce texte pour que les parents deviennent membres de la collectivité scolaire et éducative. C'est un réel changement dans le discours mais qui a peu d'effet dans les actes.

La loi Fillon prolonge ce discours principalement dans le rapport annexé à la loi.

■ Les enjeux d'aujourd'hui

Beaucoup d'ouvrages sont parus sur cette thématique depuis deux ans. Les tensions entre l'école et la famille sont analysées comme ayant différentes origines.

Certaines seraient liées à la question des valeurs familiales : les valeurs acquises dans le cadre familial, telles la solidarité, la «quotidienneté», ne sont pas celles de l'école. Celles-ci favoriseraient au contraire l'esprit de compétition, la notion de projet, d'anticipation de l'avenir. Ces contradictions compliquent pour l'enfant la mise en place de repères.

D'autres seraient liées à des questions culturelles : absence de certains savoir-faire de l'école pour certaines familles. La relation avec les familles est multiple, la diversité des familles accueillies depuis la «massification» de l'éducation désarçonnent les enseignants.

La discordance entre la socialisation familiale et scolaire est croissante.

Enfin, la demande des enseignants vis-à-vis des familles paraît ambiguë : il est demandé aux parents de s'investir dans l'éducation mais sous réserve qu'ils ne dépassent pas certaines limites qui risqueraient de mettre la compétence professionnelle de l'enseignant en cause. En considérant le domaine pédagogique comme une compétence «réservée», les enseignants tentent ainsi de résister au regard porté par la famille sur leur professionnalisme.

De ce fait, trois types de collaboration s'établissent selon trois types de comportement parental :

- les **«interventionnistes»** : certaines familles suivent la scolarité de leurs enfants de trop près au risque de substituer aux enseignants ;
- les **«démissionnaires»** : certaines familles, faisant entièrement confiance au système scolaire, sont considérées comme absentes et ne s'intéressant pas à l'instruction de leurs enfants ;
- les **«coopérants»** : qui trouvent un équilibre entre ces deux comportements.

Les stratégies des familles vis-à-vis de l'école connaissent des évolutions très rapides. Ce sont essentiellement des stratégies individuelles, car les associations de parents restent très faibles du fait de leur absence de représentativité quantitative et sociologique. Ces stratégies individuelles vont ainsi dans deux directions :

- **suivi individualisé** : soutien scolaire individuel qui favorise une certaine notion de concurrence entre enfants ;
- **comportements ségrégatifs** visant à échapper à la mixité sociale par le choix d'options particulières ou par le «zapping» public/privé. La carte scolaire parfois rigidifiée à l'extrême fait le jeu de ces stratégies.

On se trouve aujourd'hui à un point d'équilibre fragile entre sphère publique et sphère privée. D'un côté, l'État réaffirme ses prérogatives dans le système scolaire tout en limitant les moyens qu'il y consacre, tandis que, de l'autre, de nombreux outils se développent qui permettent aux familles les plus averties de s'investir plus encore dans l'éducation de leurs enfants et de permettre ainsi encore mieux leur réussite...

■ Résumé des débats

— Les familles vont-elles finir par précéder l'école en la contournant de plus en plus ?

— Suivre la scolarité d'un enfant, qu'est-ce que cela veut dire ?

Le suivi souhaité est celui défini par l'enseignant... Il n'y a pas de familles démissionnaires, il y a seulement des familles qui envisagent différemment la façon de suivre la scolarité de leurs enfants

— Il n'y a pas de parents démissionnaires mais bien des parents désarmés. Certains parents n'ont pas d'ambition pour leurs enfants et les enseignants n'ont pas d'ambition pour certains enfants. Selon le milieu social, l'avenir scolaire ne se dessine pas de la même façon. Le système se ferme : 76 % seulement des enfants souhaitant entrer en lycée professionnel obtiennent une orientation selon leurs souhaits. Comment, dans ces conditions, lutter contre l'absentéisme ?

- La relation de l'école et de la famille est indissociable de l'organisation économique. Trois exemples :
 - la question des rythmes de l'année scolaire liée aux moissons et vendanges. Quel sens cela a-t-il aujourd'hui ?
 - la scolarisation obligatoire a précédé l'interdiction du travail des enfants dans les manufactures (jusqu'à 13 ans). L'effectivité de la scolarisation obligatoire a été assez rapide, même si des questions d'assiduité scolaire ont subsisté ;
 - la création de l'école maternelle était, d'un côté, une réponse au besoin d'organisation de la famille et, de l'autre, une façon de sortir l'enfant de la sphère familiale le plus tôt possible. C'est cette idée qui conduit à penser aujourd'hui que la scolarisation précoce permet à l'enfant d'avoir plus de chance de réussite.
- Les collectivités ont un positionnement central dans la relation entre les familles et l'école. Dans la mise en place des équipes de réussite éducative ce positionnement est encore renforcé. **S.W.** ■

Organisation de la santé scolaire et rôle de la commune

Le texte intégral est disponible sur le site www.andev.com

Enracinée par l'histoire dans l'action locale, la santé scolaire a reposé jusqu'à la fin de la deuxième guerre sur l'engagement des communes. Encadrés et contrôlés par le ministère de la Santé, les médecins scolaires ont rejoint une organisation centralisée dans les mains de l'Éducation nationale en 1991, dans un partage de compétences avec les collectivités locales calqué sur celui de l'enseignement primaire et secondaire.

Le contrôle de la santé des écoliers, une initiative locale

Les médecins inspecteurs communaux

— L'abolition du monopole scolaire de l'Église avec le transfert aux pouvoirs civils, en décembre 1789, donnera lieu jusqu'en 1815 à de nombreux projets et textes sur l'obligation scolaire, la gratuité et la liberté d'établissement.

Dans ces débats, l'idée d'un examen de santé des enfants dans toutes les écoles nationales sous la responsabilité d'un « officier de santé » avait émergé. Mais aucune disposition législative ni réglementaire ne viendra officialiser cette disposition et le contrôle sanitaire des enfants se reportera sur la seule initiative locale.

— la loi René Goblet du 30 octobre 1886 organise les établissements et le personnel de l'enseignement primaire. Cette loi fixe, en particulier, la répartition des pouvoirs d'inspection des établissements d'enseignement primaire (inspecteurs généraux, recteurs, inspecteurs primaires, maires...) et précise que les médecins inspecteurs communaux ou départementaux sont chargés de l'inspection médicale après avoir été agréés par le préfet.

Les tentatives de centralisation

La centralisation et le caractère obligatoire du contrôle de la santé des écoliers a été l'objet de plusieurs rapports et projets de loi.

Elle a été motivée par une situation d'urgence liée aux conséquences des privations de toutes sortes, mais également et surtout à l'extension de la tuberculose parmi la population française, à la sortie de la guerre.

L'instauration d'un service médical et social scolaire sous l'autorité de l'État

C'est donc l'ordonnance du 18 octobre 1945 qui instaure la visite médicale scolaire obligatoire mais, du même coup, centralise la « compétence » de santé scolaire dans les mains de l'État, sous l'égide du ministère de la Santé publique.

La visite médicale obligatoire

Le contrôle médical, instauré par l'ordonnance de 1945, vise à la fois les élèves et les personnels d'enseignement ou en contact habituel avec les élèves dans les écoles.

Dans le même temps, est instaurée l'obligation de contrôle des vaccinations obligatoires préalablement à l'inscription des enfants dans un établissement d'enseignement public.

De plus, des bilans de santé réguliers sont prévus en particulier à l'entrée au collège.

Pour ce qui concerne les enseignants, et « toute personne employée dans un établissement d'enseignement public ou privé », la surveillance médicale, visant à détecter toute maladie contagieuse (en particulier la tuberculose), est obligatoire à l'entrée en fonction et au moins une fois tous les deux ans. Cette disposition semble s'appliquer au personnel municipal, en particulier les ATSEM, les éducateurs sportifs territoriaux et les animateurs permanents.

Contrôle de l'hygiène et de la salubrité des locaux scolaires

L'ordonnance de 1945 (article L 195 du Code de la santé publique) prévoit l'établissement d'un « casier sanitaire » des locaux scolaires et des dépendances, contrôlé, complété, annoté par le médecin scolaire du secteur.

Il peut s'agir, en fait, d'une forme de « tutelle technique » sur l'exercice par les communes de leurs obligations de bon entretien (au plan de l'hygiène) des bâtiments scolaires (qui se rajoute à la compétence attribuée aux DDEN en la matière.

L'organisation du Service départemental d'hygiène scolaire

L'ordonnance de 1945 a organisé le service médical et social scolaire au plan départemental sous l'autorité du préfet et la direction technique d'un médecin inspecteur de l'hygiène scolaire dans le département (relevant du ministère de la Santé).

L'activité des médecins scolaires de secteurs, assistés d'un « adjoint d'hygiène », s'exerce dans les centres médico-scolaires.

Les centres médico-scolaires

L'ordonnance de 1945 a instauré l'obligation pour chaque commune de plus de 5 000 habitants « d'organiser » un ou plusieurs centres médico-scolaires. Ceux-ci sont administrativement rattachés à un établissement d'enseignement public et grevés d'affectation scolaire.

Le centre médico-scolaire est donc un bâtiment scolaire à part entière et, de ce fait, sa construction et son entretien relèvent des dépenses obligatoires de la commune. Toutefois, la délimitation et la nature exacte des obligations de la commune semblent avoir été reportées soit à l'initiative communale, conformément à la tradition historique en ce domaine, soit, en cas de difficulté, à la tutelle préfectorale, et ce, jusqu'à la décentralisation.

Le transfert de la médecine scolaire à l'Éducation nationale

Les lois de répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ont totalement ignoré le domaine de la santé scolaire, y compris dans la répartition des charges de fonctionnement. On a assisté, en fait, par deux mouvements successifs (1984 et 1991), à une centralisation dans les mains de l'Éducation nationale, selon un modèle de répartition de charges et de compétences entre État et collectivités locales (particulièrement communes) dénué de toute originalité : la détermination des méthodes et des objectifs, et surtout la gestion des personnels à l'Éducation nationale, toutes les autres charges de fonctionnement aux communes.

Le transfert de compétences

C'est un décret du 21 décembre 1984 qui assurera le transfert de la compétence des services de santé scolaire du ministère de la Santé vers le ministère de l'Éducation nationale, sans pour autant transférer

les moyens en personnel qui demeurent rattachés, pour leur gestion, au ministre chargé de la Santé.

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 se contente d'un très bref rappel des missions du service de santé scolaire, intégrant toutefois les médecins et personnels de santé scolaire à la « communauté éducative » (au même titre que les personnels ouvriers ou de service...).

Le transfert des personnels et la mise en place d'une structure « académique »

Ce sont trois décrets de 1991 qui placeront le service de santé scolaire sous l'autorité (unique) du ministre de l'Éducation nationale grâce à l'intégration des médecins scolaires dans un statut de l'Éducation nationale et à la soumission des médecins scolaires contractuels à l'autorité du même ministère. Grâce à cela, l'importante circulaire du 24 juin 1991 va préciser la structuration, les missions et le fonctionnement du service de santé scolaire. L'action des services de santé scolaires reste articulée essentiellement autour des missions de contrôle médical des élèves et des personnels, ainsi que d'éducation à la santé. Le pouvoir de contrôle des médecins scolaires sur l'hygiène des locaux scolaires, des installations sportives, des sanitaires, des restaurants est renforcé et élargi au domaine de la sécurité, avec un pouvoir de saisine en direction des collectivités locales.

Toutefois, le problème principal reste bien que l'effectif actuel des médecins scolaires permet à peine à faire face aux visites médicales obligatoires d'entrée en CP et en sixième (un médecin pour 7 500 élèves en 1995). Par ailleurs, le contrôle et la surveillance médicale du personnel enseignant reste, semble-t-il, largement perfectible.

Enfin, l'action sociale en faveur des élèves et des personnels, qui relève des missions du service santé, semble limitée, de par l'effectif des assistants sociaux scolaires, à une déclaration d'intentions.

Le fonctionnement matériel des centres médico-scolaires

Le silence quasi total des décrets et circulaires sur la question des locaux et des charges de fonctionnement, matériel des centres médico-scolaires, est éloquent, renvoyant aux principes de l'ordonnance de 1945 l'obligation pour la commune d'organiser, d'équiper et d'entretenir les locaux nécessaires.

Par ailleurs, aucun mécanisme de répartition intercommunale des charges d'investissement ou de fonctionnement des centres médico-scolaires, pour les communes soumises à cette obligation, n'a été prévu par les textes relatifs à la décentralisation. Sur ce point, le ministre de l'Éducation nationale précise : « c'est la raison pour laquelle la question de la répartition des charges de fonctionnement de ces

centres médico-scolaires pourrait faire l'objet d'un examen dans le cadre de la clarification des compétences des collectivités territoriales ».

■ La décentralisation manquée

S'il apparaît plus encore que pour l'enseignement, l'intégration, la surveillance, la prévention et l'éducation à la santé des enfants relèvent davantage d'une responsabilité collective que d'une répartition de charges et de compétences, l'exercice conjoint et partenarial de cette responsabilité entre l'État et les collectivités locales a montré, au moment de l'écriture du deuxième volet de la décentralisation et de la loi d'orientation et de programmation pour l'école, toutes ses limites.

Le programme quinquennal de prévention et d'éducation

La circulaire n° 2003-210 du 1^{er} décembre 2003 a défini le « programme quinquennal de prévention et d'éducation » du ministère de l'Éducation nationale qui fixe trois axes prioritaires de « progression » au service de médecine scolaire, à savoir :

- réaliser à 100 % les bilans médicaux des enfants scolarisés avant leur sixième anniversaire (conformément à la loi) ;
- augmenter l'efficacité du suivi des avis médicaux donnés aux familles pour assurer l'accès et le recours aux soins en coopération avec les conseils généraux ;
- inciter les familles à faire bénéficier leurs enfants des consultations de prévention aux âges charnières (fin du primaire et fin du premier cycle).

Ce programme quinquennal préconise un travail en partenariat entre les personnels et les services de l'Éducation nationale et avec les partenaires, en particulier avec les collectivités locales.

Les ratés de la décentralisation

Malgré toutes les incantations aux partenariats avec les collectivités locales, l'action du service de promotion de la santé en faveur des élèves s'articule mal avec celui des collectivités locales, communes et surtout départements. Comme pour l'ensemble du service public de l'Éducation nationale, la base et la logique d'action du service de promotion de la santé en faveur des élèves reposent sur l'établissement, l'intégration et la réussite scolaire, dans un détachement (dans le meilleurs des cas), une ignorance ou une dénonciation (dans le pire des cas) des acteurs éducatifs de la famille et du territoire.

Pourtant cette réalité n'a pas résisté au poids des dogmes et des lobbies quand, dans un jeu de navettes parlementaires, le projet de loi sur la deuxième phase de la décentralisation a prévu, puis abandonné, puis réintégré avant de le supprimer de nou-

veau, le transfert des personnels sociaux et de santé scolaire vers les collectivités locales.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales laisse donc les choses en l'état (dans tous les sens du terme), avec, en particulier, un déficit de moyens du service de santé scolaire au regard de ses objectifs, tant en direction des élèves que des enseignants.

La santé scolaire dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Si la loi d'orientation n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ne comporte pas de disposition visant stricto sensu la santé scolaire, son rapport annexé comporte un chapitre sur la santé à l'école et le service social et précise que :

- la médecine scolaire relève d'une mission de l'État ;
- les médecins de l'Éducation nationale exercent leur mission en priorité à l'école primaire et dans les zones d'éducation prioritaire ;
- chaque établissement du second degré bénéficiera des services d'un(e) infirmier(ère) identifié(e) ;
- parmi leurs nombreuses missions d'aide aux élèves en difficulté, les assistants de service social de l'Éducation nationale ont un rôle particulier dans la prévention de l'absentéisme scolaire et des phénomènes de déscolarisation.

Bien que le rapport annexé à la loi ait été censuré par le Constitutionnel avec l'article 12 de la loi et se trouve donc sans valeur législative, le ministère a précisé que « le rapport est la référence pour l'action du ministère. Il sera intégralement mis en œuvre... ».

F.O. ■

Éducation et laïcité

■ Les étapes historiques

La Révolution française est l'époque fondatrice de la référence à la laïcité. Pendant cette période, le rapport traditionnel entre le spirituel et le matériel est remis en cause. Ainsi, Condorcet qui organise alors l'instruction publique développe une conception de l'instruction qui doit être clairement séparée de la « morale ». Dans son rapport en avril 1792, il affirmait ainsi « qu'il ne faut même pas lier l'instruction de la morale aux idées générales de la religion » et souhaite faire de chaque individu un être capable de raisonner par lui-même. Condorcet craignait qu'à l'emprise de l'Église sur l'École ne se substitue celle de l'État...

Sous Napoléon, une nouvelle étape est franchie avec la rédaction du Code civil qui institue notamment le mariage civil.

Le Concordat conclu en 1801 entre Bonaparte et Pie VI établit la reconnaissance des cultes et institue ainsi un équilibre entre les Églises et l'État. L'existence d'un ministère des cultes permet d'exercer un certain contrôle des religions.

En 1833, la loi Guizot pose l'architecture de l'école publique. Elle institue ainsi la primauté de l'État sur l'enseignement et limite le rôle de l'Église. Guizot n'est pas un anticlérical, mais il vise à limiter la place de l'Église en la cantonnant dans des domaines déterminés. Il limite donc son intervention scolaire à l'enseignement primaire.

En 1848, le mot «laïcité» apparaît.

Durant le Second Empire, la promulgation de la **loi Falloux** en 1850 institue le principe de la liberté de l'enseignement, offrant ainsi la possibilité aux religieux d'ouvrir désormais librement des écoles dans le secondaire.

En 1871, la Commune de Paris décrète la séparation de l'Église et de l'État.

Avec la III^e République, sous Jules Ferry, le débat de la laïcité revient en force. Jules Ferry a pour ambition d'installer une république durable et de «laïciser» l'ensemble de la société. Pour lui, la laïcité n'est pas seulement un but mais bien un moyen pour renforcer le pouvoir républicain face à celui de l'Église, pour permettre l'indépendance du politique par rapport au théologique.

Pour cela, il vise à faire de l'instruction religieuse une matière facultative abandonnée à l'enseignement privé et à découpler l'enseignement religieux de l'enseignement tout court.

Le jeudi devient alors le jour réservé à l'enseignement religieux, enseignement qui doit se tenir dans des locaux séparés de l'école. Les locaux scolaires deviennent ainsi complètement laïcs.

Cependant, Jules Ferry ne souhaite pas instaurer un enseignement totalement neutre. Ainsi, il envisage d'instituer une morale civique pour inculquer des valeurs collectives chargées de l'histoire de France.

La loi Goblet, en 1886, complète le dispositif mis en place par Jules Ferry en laïcisant le personnel enseignant.

La loi de 1901 sur les associations permet de mieux contrôler tout ce qui peut être religieux.

Émile Combes, président du Conseil de 1902 à 1905, pratique une politique résolument anticléricale.

En 1904, une loi interdit aux congrégations religieuses d'enseigner.

Enfin la loi de séparation des Églises et de l'État en 1905 vise à renforcer l'État qui a pour vocation de «gérer la vie de tous» et à cantonner strictement l'Église dans la sphère privée en interdisant notamment toute présence dans l'espace public.

Cette loi n'est pour autant pas reconnue comme très «combative» car, parallèlement, l'État abandonne tout contrôle des cultes.

En 1941, le gouvernement de Vichy autorise l'État à subventionner les écoles privées.

En 1946, la laïcité devient une caractéristique constitutionnelle: l'article 2 de la constitution institue ainsi une République laïque qui respecte toutes les croyances.

Cette définition constitutionnelle est un refus de l'athéisme d'État. Elle reconnaît les religions, la liberté de croyance et de conscience. Elle nie par contre l'existence d'une religion officielle.

La constitution s'articule cependant autour de certaines valeurs, facteurs de lien social.

■ Les enjeux actuels

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la laïcité reste au cœur du débat du statut de l'école privée.

La loi Debré en 1959 institue des rapports contractuels entre l'État et l'enseignement privé. Cette loi vise à aider financièrement l'enseignement privé en prenant en charge la rémunération des enseignants et les frais de fonctionnement des établissements. Elle légitime son rôle en respectant ses spécificités.

En 1981, un mouvement de résistance de l'école «libre» apparaît en visant la création d'un «grand service public unifié et laïc» et les négociations Savary de 1982 aboutissent à un échec en 1984.

En 1992, les accords «Lang-Cloupet» règlent le contentieux des frais d'entretien et prévoient que les enseignants du privé pourront être formés dans les IUFM.

Enfin, en 1993, le gouvernement projette de réviser l'article 69 de la loi Falloux visant ainsi à rechercher des aides financières supplémentaires pour le privé. La droite veut l'abolissement de la loi Falloux tandis que la gauche souhaite la maintenir... Le Conseil constitutionnel invalide ce projet car il ne respecte pas le principe de laïcité. Ce débat plus politique que technique aboutit aux grandes manifestations de 1994.

L'enseignement du fait religieux

En 1989, le rapport Joutard met en avant le défaut culturel dû à l'absence d'instruction des faits religieux.

En 1995-1996, les programmes d'histoire et de géographie font une place importante au fait religieux.

L'enseignement du fait religieux vise selon les programmes à replacer le fait religieux dans son histoire. En 2002, le rapport R. Debray, commandé par Jack Lang, effectue des propositions qui concernent l'ensemble des disciplines et des niveaux et insistent sur la formation des enseignants.

Les programmes sont aujourd'hui prévus sur ces bases. Selon ce rapport, la laïcité n'a pas pour but de s'opposer à la religion, elle doit permettre de connaître les différents systèmes de croyance existants pour les comprendre: «L'existence du Paradis n'est malheureusement pas attestée. Mais le fait que l'on ait pu ou que l'on puisse toujours y croire a fait jadis galoper des dizaines de milliers de chrétiens jusqu'en Terre sainte et a mis une poignée d'illuminés dans des avions ultramodernes en direction de New York ou Washington»... Il s'agit ainsi de séparer le religieux objet de culture du religieux objet de culte.

En primaire, les programmes prévoient d'enseigner la christianisation, en sixième le christianisme et les Hébreux, tandis qu'en seconde la question «Comment naît-on citoyen aujourd'hui?» est abordée.

Les comportements des familles

Les parents ont une vision de l'enseignement privé qui n'est pas liée aux arguments religieux. Il n'y a pas d'évolution du nombre d'élèves qui sont scolarisés dans le privé. On estime cependant que quatre élèves sur dix passent au moins une année dans le privé.

■ Résumé des débats

— Dans le Nord, les congrégations religieuses ont franchi la frontière et des familles les ont suivies, car le système éducatif belge est considéré comme meilleur, mais aussi parce que l'éducation spécialisée y est particulièrement développée alors que ces structures sont insuffisamment existantes de ce côté de la frontière.

— La récente loi sur la laïcité a été une des lois les mieux votées de la République d'aujourd'hui... Le débat qui a eu lieu a été révélateur d'un certain nombre de peurs de notre société. Il est aussi un moyen pour les décideurs qui ne trouvent pas de solutions aux problèmes sociaux de trouver là des semblants de réponses, en réalité décalées par rapport aux vrais problèmes.

— Le travail de R. Debray aurait pu être traité à l'époque de J. Ferry. À cette époque, les populations provenant des colonies n'ont nullement été prises en compte, et leurs différents cultes n'ont pas du tout été intégrés dans la réflexion.

— La loi du 13 août 2004 sur les charges intercommunales risque de permettre un régime plus favorable pour l'école privée que pour l'école publique. D'une certaine façon, on peut dire aujourd'hui que les établissements privés connaissent globalement un régime moins contraignant que le public.

— Concernant la loi «sur le port du voile», plus de 600 cas de filles ou de garçons ont été recensés comme ayant «posé problème», environ 50 ayant dû trouver une autre solution de scolarisation.

Le facteur déclenchant de la «législation sur le voile» date de 1989 où trois jeunes filles sont exclues d'un collège de Creil pour cause de port de voile.

Le Conseil d'État rappelait alors que la loi sur la laïcité concerne les agents du service public et non les usagers. En 1994, François Bayrou envoie une circulaire aux chefs d'établissements en recommandant de différencier les signes discrets des signes ostentatoires, circulaire qui crée en réalité surtout la confusion.

C'est le 15 mars 2004 qu'est adoptée la loi sur les signes religieux à l'école, suivant l'avis du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale dirigée par Jean-Louis Debré et reprenant certaines des conclusions (les moins innovatrices...) de la commission Stasi.

L'article L 141-5-1 du Code de l'Éducation interdit donc tous signes religieux ostensibles: «dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes, de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un «dialogue avec les élèves»».

Cette loi est applicable depuis la rentrée 2004 et a été complétée par une circulaire (28 mai 2004).

Certaines écoles sont allées plus loin en interdisant à des mères voilées d'encadrer des élèves lors de sorties scolaires, du fait qu'elles deviennent à ce titre collaboratrices occasionnelles du service public.

S.W. ■

Territoires et éducation

La structuration du territoire et la question de l'école sont étroitement liées.

■ Les grandes périodes

1789/1792, deux thèses s'opposent sur la construction du territoire:

— instaurer un échelon de proximité: c'est la thèse de Condorcet qui souhaite «casser» les provinces et ainsi le pouvoir des nobles;

– mettre en place de grosses collectivités qui disposeraient d'une autonomie de gestion à l'image de ce qui est en vigueur dans la plupart des pays d'Europe. Cette idée est balayée en France.

Les 44 000 communes deviennent donc l'échelon de l'exercice de la démocratie, tandis que l'échelon départemental est celui du pouvoir de proximité de l'État.

Cependant, dès 1792, une nouvelle phase de centralisation est en place, même s'il subsiste dans les villes une organisation émanant du peuple.

Ainsi, lorsque Guizot oblige les communes à construire une école publique, il ne s'agit pas de faire participer le citoyen à l'instruction mais bien plutôt d'utiliser l'échelon communal pour faciliter la généralisation des écoles.

Jules Ferry paraît plus carriériste que porteur de valeurs. Député puis maire de Paris avant d'être ministre de l'Instruction publique, il arme la Garde nationale contre le peuple, organise le rationnement de la ville, puis s'enfuit de Paris.

Il fait ensuite preuve d'une forte méfiance vis-à-vis des villes. En 1884, celles-ci disposent d'une administration autonome mais restent sous tutelle du représentant de l'État au niveau du territoire. Les communes se trouvent ainsi dans une position de dépendance totale de l'État pendant toute cette période. En même temps que la commune, l'école se construit sur ce modèle.

Pendant cent ans de 1880 à 1982, la commune a ainsi gardé ce statut.

De Gaulle met en place le référendum sur la régionalisation. Pendant cette période, même si l'État semble atteindre ses limites, la décentralisation ne s'impose pas d'elle-même.

1982-1983, les lois de décentralisation : d'une certaine façon, ces lois concernent peu les communes et ne touchent surtout pas l'éducation...

Pour le second degré, la mise en place d'établissements publics locaux d'enseignement vient en quelque sorte barrer la porte au pouvoir des départements sur les collèges.

L'idée de compétences partagées va à l'encontre de la notion de blocs de compétences. Et, de fait, les compétences s'enchevêtrent. Cette complexité conduit au développement d'une politique de contractualisation avec notamment la politique de la Ville, les contrats éducatifs locaux... qui visent ainsi à articuler le scolaire avec le hors-scolaire.

La contractualisation devient ainsi un mode de résolution des problèmes d'articulation des compétences.

En 2003-2005, ce mouvement atteint sa dernière phase avec la loi du 13 août 2004 et la loi sur l'école. Ces textes vont dans le sens d'une séparation des domaines de compétences.

Avec ces textes, le département renaît en particulier sur la question de l'éducation. Les nouvelles compétences des départements vont permettre d'impulser des politiques départementales de l'éducation scolaire, en lien avec les politiques de déplacement, de transports scolaires et la politique jeunesse.

Les conditions d'une intercommunalité éducative sont posées avec le transfert d'un bloc de compétences de la commune vers l'intercommunalité dès lors que des constructions scolaires sont prévues.

Dans le cadre des transferts de compétences, les régions semblent moins prêtes que les départements à développer une action éducative locale forte.

Dans le cadre d'une véritable approche territoriale, les lycées auraient logiquement dû être gérés par l'échelon départemental tandis que les collèges auraient dû être confiés aux structures intercommunales.

Dans ce mouvement, *quid* des EPEP notamment pour l'enseignement primaire et quels apports des GIP éducatifs dans cette structuration ?

■ Résumé des débats

– Il existe une grande diversification en matière de gestion de la carte scolaire par l'État qui ne garantit pas à ce titre la parité.

– 80 % des communes sont concernées par une structure intercommunale. Or l'intercommunalité éducative est très faible et, lorsqu'elle existe, est essentiellement orientée vers la construction d'écoles. L'intercommunalité éducative va s'imposer. Mais l'éducation est à la fois structurante pour le territoire tout en relevant de questions d'administration courante. Logiquement, la structuration du réseau scolaire devrait relever de l'intercommunalité et la gestion rester au niveau de la commune. Mais les maires sont globalement opposés à ce transfert.

– À l'IUFM, il n'y a aucune formation des futurs enseignants sur la connaissance et les enjeux du territoire. Ce constat est sans doute lié à la difficulté du sujet. Où l'action locale commence-t-elle, où s'arrête-t-elle, où sont les chevauchements ? Cette difficulté à décrypter le système pose un vrai problème de démocratie.

F.O.

À l'issue de cette journée, l'organisation d'un nouveau temps d'échange plus long et national et portant sur d'autres thématiques (mixité fille/garçon, formation des enseignants...) est évoquée. Toutes les suggestions sont les bienvenues... ■

Circulaire sur les modalités d'organisation de séquences d'enseignement hors de l'enceinte scolaire

FRANCIS OUDOT

La nouvelle circulaire n° 2005-001 du 5 janvier 2005, intitulée « Séjours scolaires courts et classes de découvertes dans le premier degré » et publiée au *BOEN* n° 2 du 13 janvier 2005, est l'occasion pour *La Commune* de faire le point sur l'évolution de la législation dans ce domaine depuis l'accident du Drac en 1995.

L'accident du Drac, en 1995, révèle l'étendue de la responsabilité pénale individuelle lors des sorties scolaires

La terminologie « l'école hors l'école », employée couramment pour désigner l'acte d'enseigner en dehors des murs d'enceinte du « château fort scolaire », montre bien toute l'ambiguïté d'une notion qui interroge tous ceux, en premier lieu les enseignants, qui veulent savoir si, au cours des sorties scolaires, « on est dedans ou si on est dehors » de l'institution Éducation nationale.

Aussi, les « sorties scolaires » sont-elles soumises à toutes formes de tensions (en particulier pour celles qui impliquent des déplacements de plusieurs jours), résultant de comportements quelquefois contradictoires des acteurs.

Tout bascule à la suite des drames de l'accident du Drac en décembre 1995 et de l'avalanche des Orres en janvier 1998, qui vont confronter les enseignants à la lourde question de leur responsabilité pénale dans l'organisation des activités et dans la surveillance des enfants qui leurs sont confiés.

Ce séisme juridique avait déjà sérieusement secoué le monde des élus et cadres territoriaux, moins sur « l'américanisation du comportement des victimes qui cherchent réparation à un préjudice provenant de l'action publique locale, que par l'étendue de la mise en cause de la responsabilité pénale individuelle qu'impliquait une notion telle que « la responsabilité sans faute » ».

Dans le domaine des séjours scolaires hors de l'école, l'autorité organisatrice, et donc responsable en premier chef, est l'école. La commune, souvent maître d'ouvrage, et le maire, responsable de la sécurité de ses concitoyens, sont impliqués. Mais ce sont les enseignants, en particulier à travers leurs organisations syndicales, qui vont le plus réagir demandant aide, soutien et protection (civile et pénale) à l'État et, en son sein, à leur employeur qu'est le ministère de l'Éducation nationale.

Une première circulaire en septembre 1997 complétée par une seconde en novembre vont faire un « flop ». Le jugement de l'accident de transports scolaire de La Calade en décembre 1998 (TGI d'Aix-en-Provence), qui condamna, en première instance, à la fois le directeur d'école, le président et le directeur de la structure municipale organisatrice du transport, a mis de « nouveau le feu aux poudres » et essentiellement du côté enseignant.

Le TGI était saisi de l'affaire concernant un accident intervenu le 8 avril 1993, à Aix-en-Provence, au retour d'une sortie scolaire de la classe de CM2 de l'école des Lauves, au cours de laquelle le directeur avait emmené les vingt-trois enfants à Aigues-Mortes puis aux Saintes-Marie-de-la-Mer et enfin à Saint-Andéol, dans un minibus affrété par le Centre communal d'action sociale et conduit par un chauffeur, employé du CCS. Cet accident a occasionné le décès du chauffeur ainsi que de trois enfants, sept autres ont été blessés.

Ainsi, le tribunal correctionnel a estimé que le vice-président du Centre communal d'action sociale (employeur du chauffeur de bus) et président de l'Office municipal d'action sociale n'avait pas pleinement exercé ses prérogatives. Le tribunal a également estimé que l'attaché territorial et directeur de l'établissement public communal avait commis une négligence et n'avait pas accompli les précautions qui constituent les diligences normales d'un directeur de structure municipale et qui entraînent bien dans ses compétences. Il les a condamnés à une peine de dix mois d'emprisonnement avec sursis et à 15 000 F d'amende (2 286,74 €).

Le directeur d'école a également été condamné, car ayant accepté un risque alors qu'il aurait pu s'opposer à de tels transports, à dix mois d'emprisonnement avec sursis et 15 000 F d'amende (2 286,74 €).

La question de la responsabilité rebondira une nouvelle fois au début de l'année 1999, cette fois-ci sur la question de la surveillance à l'intérieur de l'école, avec la condamnation d'une ancienne direc-

trice d'école de Calvi, après une chute de toboggan dans son établissement, qui crée une jurisprudence et pose le problème de la codification des responsabilités.

La directrice de l'école maternelle de Calvi a été reconnue coupable de «négligence fautive» par le tribunal correctionnel de Bastia dans l'organisation de la sécurité dans son établissement, en lien direct avec la chute, le 27 janvier 1997, d'un enfant de six ans d'un toboggan, se fracturant le fémur. Au moment de l'accident, quatre membres du personnel assuraient la surveillance de la récréation. En outre, la commission de sécurité communale n'avait formulé aucune remarque sur l'aire de jeu et la directrice n'a pas été associée à l'installation de l'équipement incriminé, a plaidé la défense.

Le monde enseignant se déclare désarmé, les murs mêmes de l'école ne les protégeant plus d'une «dérive judiciaire de la société» qui amène à condamner l'une des leurs, alors «qu'aucune faute professionnelle n'a été retenue contre elle».

Les syndicats d'enseignants du premier degré, déclarant qu'ils ne revendiquaient «ni l'irresponsabilité, ni l'immunité, ni l'impunité», estiment alors que leur responsabilité «ne peut être sans limite» et réclament très vivement que la responsabilité des enseignants soit codifiée.

La circulaire de septembre 1999 rigidifie le cadre réglementaire qui devient contraignant et précis

C'est dans ce contexte qu'a été construit le nouveau cadre réglementaire dont on comprend aisément, dans ces conditions, qu'il soit très «contraignant» et très «détaillé» pour mieux rassurer ceux qui sont en charge de le mettre en œuvre sur le terrain.

Ainsi, le ministère de l'Éducation nationale a-t-il réaffirmé l'importance pédagogique des sorties scolaires en inscrivant leurs finalités et leurs objectifs généraux dans la circulaire n° 99-136 du 21 septembre 1999, modifiée le 31 mai 2000. Ce texte a abrogé et remplacé les circulaires n° 97-176 du 18 septembre 1997 et 97-176 bis du 21 novembre 1997 relatives à l'organisation des sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires. Toutes les occasions de quitter l'enceinte scolaire pour les besoins de l'enseignement ont été regroupées avec les différentes catégories de «classes transplantées», à savoir classes de découverte ou d'environnement (classes de neige, de mer, vertes...), classes culturelles et artistiques, linguistiques... ont été regroupées sous la terminologie de «sorties scolaires».

Cette circulaire définit la sortie scolaire comme «une séquence pédagogique (ou un ensemble de séquences pédagogiques) destinée à la mise en

œuvre des programmes scolaires mais se déroulant en dehors de l'école et nécessitant un déplacement des élèves sous la surveillance et la responsabilité de l'enseignant».

La réglementation mise en place pour assurer la sécurité des élèves à l'occasion des sorties scolaires distingue trois sortes de sorties scolaires :

— **les sorties régulières** : sorties correspondant aux enseignements réguliers, inscrits à l'emploi du temps et nécessitant un déplacement hors de l'école. Elles sont autorisées par le directeur d'école ;

— **les sorties occasionnelles sans nuitée** : correspondant à des activités d'enseignement sous des formes différentes et dans des lieux offrant des ressources naturelles et culturelles, même organisées sur plusieurs journées consécutives sans hébergement. Les échanges d'une journée qui ont lieu dans les pays étrangers frontaliers relèvent de cette catégorie. Elles sont autorisées par le directeur d'école ;

— **les sorties occasionnelles avec nuitées** : sorties qui permettent de dispenser les enseignements, conformément aux programmes de l'école, et de mettre en œuvre des activités dans d'autres lieux et selon d'autres conditions de vie. Les sorties scolaires avec nuitée(s) qui regroupent les voyages collectifs d'élèves, classes de découverte, classes d'environnement, classes culturelles, comprenant au minimum une nuitée, relèvent de cette catégorie, de même que les échanges internationaux, même d'une journée. Elles sont autorisées par l'inspecteur d'académie ;

Les procédures de demande d'autorisation, les conditions d'encadrement et de déplacement sont spécifiques à chaque catégorie de sortie.

Pour mieux connaître les répercussions de ses nouveaux textes, le ministère de l'Éducation nationale a effectué une enquête «quantitative» portant sur les sorties scolaires avec nuitées organisées pendant l'année scolaire 2001-2002.

Les résultats de cette enquête font apparaître que près de 30 000 sorties scolaires ont été réalisées durant cette année scolaire concernant 700 000 élèves (soit environ un élève et une classe sur dix).

Elles sont organisées essentiellement sur les quatre derniers mois de l'année scolaire, à raison d'un tiers en mars-avril, un quart en mai et un quart en juin de chaque année, et durent majoritairement moins de cinq jours.

Elles se déroulent pour deux tiers d'entre elles hors du département d'origine de l'école. Une sortie sur trois se déroule à la montagne et une sur cinq à la mer.

Les activités d'initiation à l'environnement représentent le thème principal de ces sorties (pour deux classes sur cinq), presque à égalité avec les activités physiques et sportives. Les activités culturelles représentent moins d'une classe sur cinq, et les acti-

vités linguistiques sont quasi marginales avec moins de 2 % des sorties scolaires.

Concernant les « sorties scolaires avec nuitée », Béatrice Pavy, députée de la Sarthe, a rédigé un rapport en juin 2004 dans lequel elle constate « une situation que beaucoup jugent alarmante : les départs en classe de découverte seraient en chute vertigineuse. À vrai dire, les données précises d'évaluation chiffrée manquent ; il est clair néanmoins que cette formule pédagogique souffre d'une désaffection réelle... » « Les enseignants redoutent les responsabilités qu'ils croient avoir, sans bien les connaître, ni les mesurer pourtant. Les parents aussi s'inquiètent de voir partir leurs enfants, et les collectivités locales elles-mêmes hésitent souvent à contribuer au financement de ces séjours ».

Elle ajoute : « L'heure est maintenant aux "sorties scolaires avec nuitées", encadrées par des textes réglementaires aussi contraignants que la nouvelle terminologie est rébarbative » et, « depuis lors, les départs ne cessent de diminuer, et les destinations peu éloignées, voire à l'intérieur du département, pour une durée très courte, sont largement privilégiées. C'est ce dont rend bien compte la récente étude menée par la Direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale, "Bilan de l'enquête sur les sorties scolaires avec nuitées, 2001-2002". Par rapport à la dernière enquête, portant sur l'année scolaire 1994-1995, les sorties scolaires de cinq nuitées et plus ont diminué de 50 %, au bénéfice des sorties courtes, entre deux et quatre nuits. ».

Elle précise que, « de fait, outre les réticences psychologiques, les obstacles sont nombreux et importants sur la route des classes transplantées. Au premier rang d'entre eux, figure la question des financements bien sûr, avec des séjours au coût brut souvent prohibitif pour les familles. Vient ensuite le marathon administratif auquel sont confrontés les enseignants qui doivent obtenir l'aval des deux académies de départ et d'arrivée, alors que celles-ci rivalisent parfois d'ingéniosité et d'imagination en matière de réglementation. Enfin, pour construire un projet pédagogique enrichissant et cohérent, les informations et les données ne sont pas aisées à trouver ».

Le rapport insiste sur les mérites des « classes de découverte » et appelle à une prise de conscience généralisée des réponses que ce type de classes peut apporter aux problèmes de l'école aujourd'hui et formule une cinquantaine de propositions.

L'auteur incite, en particulier, le MEN à « remettre à l'honneur » les classes de découverte (en revenant à cette terminologie, notamment), à reconnaître (financièrement et en heures de préparation) le travail des enseignants, Elle appelle à mieux les former sur cette question mais aussi à former les « intervenants extérieurs ».

Elle invite également à mieux surveiller, contrôler et évaluer ce qui se passe dans les classes de découverte et motiver les parents, à construire et valoriser la teneur pédagogique du projet en donnant plus d'information, de ressources et de liberté de préparation à l'enseignant, et elle dénonce au passage les lourdeurs de la procédure au plan des inspections académiques,

Elle conseille de fixer un objectif « d'au moins un départ en classe de découverte par enfant, au cours la scolarité élémentaire » mais ne réussit pas à trouver d'autre moyen suffisamment solide pour « surmonter l'obstacle financier que la création d'une ligne budgétaire spécifique (de l'État) consacrée aux classes de découverte (qui, selon ses propres termes, « inclurait alors le paiement du voyage de l'enseignant qui cesserait d'être suspecté de "prendre des vacances" sur le compte des parents d'élèves »).

In fine, le rapport entend « être le reflet de l'enthousiasme des acteurs rencontrés sur le terrain » et permettre de « répondre aux difficultés rencontrées pour simplifier la vie des enseignants et des organisateurs, et pour les inciter au départ ».

La circulaire du 5 janvier 2005 vise à donner une impulsion nouvelle et à remotiver les enseignants à effectuer des sorties scolaires

On doit donc considérer que la nouvelle circulaire n° 2005-001 du 5 janvier 2005 sur les sorties scolaires, intitulée « Séjours scolaires courts et classes de découvertes dans le premier degré » et publiée au BOEN n° 2 du 13 janvier 2005, fait suite à ce rapport, en visant à « redonner à ces sorties une impulsion à la mesure des bénéfices que les élèves peuvent retirer de cette expérience éducative et pédagogique unique », tout en maintenant en vigueur la circulaire n° 99-136 du 21 septembre 1999 qui demeure applicable pour l'essentiel.

Ce faisant, elle introduit un « nouveau vocable » définissant d'une part des « séjours scolaires courts » (pour désigner des sorties d'une durée inférieure à cinq jours, soit de une à trois nuitées) qui permettent, d'une part, une rencontre avec des environnements, des événements, des cultures, etc. représentant des temps forts des apprentissages et, d'autre part, en réactivant la terminologie de « classes de découvertes » (pour les sorties d'une durée égale ou supérieure à cinq jours, soit quatre nuitées et plus) qui permettent de s'extraire de façon significative du contexte et de l'espace habituels de la classe. Elles constituent ainsi, pour les élèves, un réel dépaysement et un moment privilégié d'apprentissage de la vie collective que chacun devrait connaître au moins une fois au cours de sa scolarité.

La circulaire introduit une correction « orthographique » au terme « classe de découvertes » en lui ajoutant un s final (qui fait l'objet d'une explication de texte) et elle s'organise en deux grandes parties.

La première rappelle l'intérêt des séjours scolaires courts et classe de découvertes à l'école primaire en tant qu'outils pédagogiques au service de la réussite des élèves : elle insiste sur les objectifs communs aux deux types de sorties scolaires en soulignant les aspects spécifiques aux séjours scolaires courts et à la classe de découvertes, précisant qu'elles s'organisent autour de six dominantes principales :

- éducation physique et sportive ;
- éducation artistique et action culturelle ;
- patrimoine et histoire-géographie ;
- découverte du monde/sciences expérimentales et technologie : nature, environnement, TIC ;
- lecture, écriture, littérature ;
- langues étrangères ou régionales.

La deuxième partie traite de l'organisation des séjours scolaires courts et des classes de découvertes, en précisant le rôle du maître et le soutien qui lui est apporté, la prise en compte des préoccupations des familles, les rôles respectifs de l'ins-

pecteur d'académie du département de départ et de l'inspecteur d'académie du département d'accueil ainsi que la procédure de contrôle des structures d'accueil.

Les collectivités locales sont, comme d'habitude en la matière, reléguées au rang de simple financeur, la circulaire (comme les précédentes) semblant ignorer que la « maîtrise d'œuvre » des classes de découvertes est très souvent assurée par les communes, soit directement, soit à travers une structure déléguée.

Il est ainsi rappelé qu'« une attention toute particulière sera portée au montant de la participation financière des familles. Il n'y a pas lieu, pour l'inspecteur d'académie, de fixer un seuil au-delà duquel toute sortie serait interdite, mais de veiller à ce que le coût restant à la charge des familles soit limité. La durée, l'éloignement du lieu d'activités, les modalités de transport sont des facteurs qui doivent être pris en compte dans cette démarche.

En relation avec les collectivités territoriales, ainsi qu'avec les autres partenaires de l'école, seront recherchées les ressources financières qui contribuent à la réduction du coût mais aussi des modalités de règlement qui constituent une aide pour les familles. La mensualisation du règlement sera favorisée autant que possible.

Il est rappelé qu'aucun enfant ne doit être empêché de partir pour des raisons financières... ■

BON DE COMMANDE

La norme de service en restauration : valorisation du temps du midi dans les écoles

CLAUDINE PAILLARD

Le XIX^e Forum de l'ANDRM a eu lieu à Rennes les 9, 10 et 11 mai 2005. À cette occasion, l'association a présenté la norme de service en restauration scolaire. Cet important travail a fait l'objet d'un dossier sur le site de l'Andev.

Cette norme indicative, élaborée dans le cadre d'une large concertation, est facilement adaptable aux réalités locales, quel que soit le mode de gestion existant.

■ Un cadre de référence commun

La norme de service en restauration disponible auprès de l'Afnor est conçue comme un cadre de référence commun pour la mise en œuvre d'un service de restauration de qualité dans les écoles. Cette norme concerne peu les techniques de production des repas déjà largement réglementées par ailleurs. Elle est volontairement axée sur les conditions d'une animation et d'un environnement de qualité du temps du midi. Elle permet ainsi de s'intéresser à ce moment autrement que sur les aspects habituellement mis en avant et tend à faire évoluer ce temps du statut de simple interclasse – temps vacant entre deux séances scolaires – à celui de véritable pause permettant à l'enfant de se détendre, se « ressourcer » avant de reprendre la classe. En ce sens, elle donne ainsi toute leur légitimité aux communes pour que celles-ci définissent de véritables projets éducatifs pendant ce moment privilégié. De ce fait, elle met en avant la valorisation du personnel qui assure le service et tient un rôle d'animation auprès des enfants.

■ Une méthodologie d'élaboration s'appuyant sur la concertation

Le travail d'élaboration de la norme a permis de capitaliser les travaux approfondis et réguliers de l'ANDRM. Il a été engagé dans le cadre d'une large concertation à laquelle l'Andev a activement participé. Des sites pilotes ont été choisis pour répertorier les différents aspects à prendre en compte dans la norme et valider les propositions. De ce fait, la norme se trouve en phase avec la réalité des questions quotidiennes et concrètes que pose la gestion de ce temps sur le terrain. Elle s'appuie sur une analyse fine et véritablement exhaustive de l'ensemble des aspects organisationnels, relationnels, éducatifs qui s'y jouent. Les règles prévues par la norme, si elles sont souvent exigeantes et au-delà des pratiques habituelles, restent cependant le plus souvent pragmatiques.

La norme constitue ainsi un but réaliste à atteindre dont les finalités sont toujours énoncées clairement.

■ Une norme indicative, adaptable aux réalités locales

Cette norme, non réglementaire, ne s'impose qu'aux communes qui choisiront de s'investir particulièrement dans ce domaine. On le sait, les situations locales de départ sont très diverses tant en termes de locaux, de personnels, du nombre et de la diversité des enfants concernés. Aussi, en fonction des réalités locales, un ou plusieurs aspects de la norme pourront être pris en compte par chaque commune. Celles-ci pourront l'adapter tout en gardant à l'esprit ses finalités. On peut penser que la norme aura ainsi un impact plus certain que s'il s'était agi de mettre en œuvre une réglementation rigide applicable à tous. La prise en compte d'une norme de ce type par le plus grand nombre se fera en quelque sorte par « capillarité », par effet d'exemplarité, d'émulation d'une commune à l'autre.

■ Une norme utilisable quel que soit le mode de gestion

L'application de la norme peut être utilisée soit en régie directe soit en délégation de service public. Outil d'aide à l'élaboration des cahiers des charges, elle permettra aux délégataires de s'y référer pour élever le niveau de qualité attendu.

En régie directe, elle peut être une référence dans la construction de projets de services.

L'investissement de l'ANDRM dans l'élaboration de la norme porte aujourd'hui ses fruits. Cet aboutissement pour l'association permet, une fois de plus, de souligner l'apport essentiel des associations professionnelles dans la construction d'outils d'aide à la décision et à la gestion des collectivités territoriales. L'Andev et l'ANDRM souhaitent continuer à avancer dans ce sens en mettant, plus souvent encore, leurs réflexions en commun. ■

Accueils périscolaires

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit autorisait le gouvernement à prendre par ordonnance toutes dispositions de nature à aménager la protection des mineurs accueillis à l'occasion de leurs loisirs. Conformément à cette loi, une ordonnance a été prise le 1^{er} septembre 2005 (ordonnance n° 2005-1092 paru au *JO* le 2 septembre). Cette ordonnance comporte deux aspects importants concernant le statut et le financement des accueils périscolaires.

Le libre choix laissé aux communes de déclarer ou non leurs accueils périscolaires

Elle supprime l'article L 227-6 du Code de l'action sociale et des familles. Celui-ci avait pour objet d'établir des dispositions dérogatoires pour les accueils périscolaires (en termes de norme d'encadrement notamment) et, de ce fait, les incluaient dans le régime de droit commun.

Le rapport au président de la République accompagnant l'ordonnance précitée explique la suppression de cet article en précisant que son maintien « n'est plus justifié car de nouvelles dispositions réglementaires sont prévues explicitement pour déterminer le régime de ce type d'accueil, en laissant le choix aux organisateurs de se déclarer s'ils souhaitent assurer des activités éducatives et non une garderie périscolaire ».

Cette précision, en clarifiant le champ des accueils soumis à déclaration, permet aux communes de conserver le choix des taux d'encadrement des accueils périscolaires et, par la-même, du type de service (simple garderie, accueil éducatif...) qu'elles souhaitent mettre en place sur ces temps de leur responsabilité.

L'absence d'automatisme entre la déclaration d'un accueil et son financement

Par ailleurs, l'ordonnance modifie, dans son article 3, l'article L227-5 du Code de l'action sociale et des familles. L'alinéa 2 de cet article conditionnait les aides publiques au respect de la réglementation.

Le rapport accompagnant l'ordonnance précise : « Si cette condition [le respect de la réglementation] est nécessaire, elle n'est pas suffisante, chaque financeur étant libre d'aider au cas par cas les accueils en fonction du projet de l'organisateur. » Cette disposition écarte donc tout lien d'automatisme entre la déclaration d'un accueil et son financement.

« Inversement, l'absence de récépissé de déclaration peut (actuellement) entraîner le refus de subvention, alors même que certains séjours, tout en étant parfaitement légaux, ne peuvent être déclarés en raison des conditions de durée et d'effectifs prévus. La suppression de cet alinéa permet donc de lever ces ambiguïtés. »

Il faut comprendre, par là, que les Caisses d'allocations familiaales pourraient *a contrario* (certaines le font déjà) subventionner des accueils qui ne font pas l'objet de déclaration (accueils périscolaires simples). ■

BRÈVES

Déficit de la branche famille de la Cnaf

La Cnaf prévoit un déficit d'un milliard d'euros en 2005 pour la branche famille alors qu'il était de 400 millions d'euros en 2004. Cet important déficit pourrait avoir des conséquences sur les financements en faveur des crèches et des centres de loisirs. ■

Composition du Conseil territorial de l'Éducation nationale

Crée par l'article 76 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Conseil territorial de l'Éducation nationale « émet des avis et des recommandations destinés aux services de l'État et aux collectivités territoriales

les concernées par le service public de l'Éducation nationale ».

Sa composition est prévue par le décret n° 2005-457 du 13 mai 2005. Présidé par le ministre chargé de l'Éducation, il comprend 36 membres dont 17 représentants de l'État et 18 représentants des collectivités territoriales (régions, départements et communes).

Il est à noter que s'il est prévu d'inviter aux débats, à titre consultatif, dix membres proposés par des organisations nationales représentatives des personnels du service public de l'Éducation nationale ainsi que trois membres des organisations nationales représentatives des parents d'élèves et un membre du conseil national de la vie lycéenne, aucune représentation des personnels des collectivités territoriales au service de l'Éducation n'est envisagée... ■

L'expérimentation du système d'information du premier degré

CLAUDINE PAILLARD

Le ministère de l'Éducation nationale souhaite élargir au premier degré le système d'information et de gestion du second degré. Les premières réflexions du ministère datent de 2004 et portent sur trois volets : une base élèves, une base école et une base personnel. Le système, pour ce qui concerne la base élèves uniquement, est actuellement en cours d'expérimentation dans une vingtaine de départements. Il doit progressivement être généralisé à l'ensemble du territoire.

L'Andev a déjà réagi fortement à cette démarche. Les modalités mises en œuvre nient les spécificités de l'école communale et de ses liens administratifs avec la collectivité locale. Elle tient, aussi, peu compte de la réalité des personnels en place.

La base élèves : le principe de la démarche

L'objectif visé est de comptabiliser le nombre d'élèves, en construisant un modèle théorique.

L'enjeu pour l'Éducation nationale est de mettre en place un système fiable de « remontées de données » à des fins gestionnaires et statistiques, lui permettant, du coup, de contourner les grèves « administratives ». Par rapport aux directeurs, l'introduction de ce système est présentée par le ministère comme un moyen d'alléger leur travail administratif.

Il repose sur une unité « de base » qui est l'école, une donnée de référence qui est l'Identifiant national élève (INE) et un interfaçage avec les fichiers scolaires municipaux existants.

Pour que le système soit fiable et puisse gérer la mobilité des élèves, il faut que toutes les écoles soient raccordées par liaison « haut débit » (actuellement 80 % du territoire n'est pas couvert), et que les logiciels communaux existants soient « interfacés ».

Le principe de gestion du système est le suivant :
— les fichiers élèves sont constitués au plan local (école-commune) ;

— les niveaux académique, rectoral et national interviennent chacun pour des types de responsabilité différents par « extraction partielle » des données du fichier élèves de chaque école.

Le système repose sur l'attribution du numéro unique INE par les écoles, au moment de l'admission, c'est-à-dire de l'entrée effective de l'enfant dans l'école.

L'expérimentation

En 2004, un appel à projet sur expérimentation a été lancé auprès des rectorats et transmis aux inspections académiques : trente départements, soit vingt académies ont répondu. L'objectif final était

d'assurer une couverture de 100 % du territoire en 2005, ce qui paraît tout à fait irréaliste au vu des nombreuses difficultés rencontrées. Les moyens mis en place au niveau national sont lourds, tant en ce qui concerne le développement du système que sur la communication qui l'accompagne.

Les services académiques départementaux gèrent le pilotage stratégique, la cellule informatique des rectorats où les animateurs informatiques des Inspections s'occupent du pilotage technique.

Cependant, à la rentrée 2005, d'autres académies se sont portées volontaires pour continuer l'expérimentation.

Aujourd'hui, deux modalités de constitution du fichier élèves sont mises en place :

- dans les écoles directement. Les communes n'interviennent pas. Une gestion des flux entre les écoles n'est donc pas possible. On est très proche des logiciels actuels des directeurs d'école ;
- dans les communes, pour celles qui gèrent les inscriptions scolaires sur un logiciel spécifique ou éditeur.

Les difficultés

Il est extrêmement difficile actuellement d'obtenir des données précises sur le nombre de communes, d'écoles et d'élèves concernées dans les départements pilotes, et donc sur l'impact réel de l'expérimentation. Au-delà des problèmes de fond soulevés, les directeurs de l'éducation concernés font remonter de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre du système.

La question de l'interfaçage

Les communes qui gèrent les inscriptions scolaires sur un logiciel spécifique ou éditeur concernent la grande majorité des élèves scolarisés.

Pour celles-ci, la question de l'interfaçage est formulée en ces termes: comment le système général va-t-il capter la partie qui l'intéresse sur le progiciel de la commune?

Les spécifications de l'interface ont tardé à être publiées. Elles sont cependant, depuis mars 2005, disponibles sur Internet: <http://els6.ac-toulouse.fr/QuickPlace/editeurs/Main.nsf>. Dans la démarche, les concepteurs de logiciels communaux n'ont à aucun moment été associés, certains découvrant tardivement l'existence même de ce programme.

De ce fait, les communes concernées ont dû effectuer une double saisie:

- sur le logiciel actuel;
- sur le système Éducation nationale.

Ce qui n'est évidemment pas une solution pérenne. L'interface à développer, dont le coût reste à la charge financière des communes, servira donc à alimenter la base de données Éducation nationale à partir du logiciel municipal. Les communes devront donc financer un interfaçage qui ne lui retourne pas d'information!

Les impératifs techniques

Pour les autres, les choix techniques imposés sont pour l'instant très contraignants: reconnaissance des seuls micros pro Intel, choix d'un mode de transmission n'existant pas, élimination des liaisons hertziennes, obligation d'un port USB... Par ailleurs, le système fonctionne en temps réel, ce qui implique que toutes les écoles devront avoir un accès Internet ADSL.

Certains conseils généraux, au vu des difficultés

ainsi rencontrées, ont doté leurs écoles rurales d'ordinateurs de gestion dédiés à la mise en place du système.

L'Identifiant national d'élèves (INE)

Le fichier national sera, quant à lui, sécurisé par un INE. L'accord de la CNIL a été obtenu pour la mise en place de cet identifiant. Cependant, là aussi, de nombreuses inquiétudes subsistent.

En effet, l'INE qui existe déjà au niveau du secondaire n'est pas pour le second degré totalement fiable, notamment sur la question des doublons, alors même qu'il s'appuie sur une gestion uniforme par les établissements. Que pourra-t-il en être alors dans le premier degré?

■ Conclusion

L'ensemble de ces difficultés était en germe dans le projet de départ. Sa conception très centralisatrice et théorique ne semble pas avoir été entourée de toutes les garanties d'une réflexion partenariale approfondie. De ce fait, la réussite d'un système qui pour fonctionner doit être généralisé à l'ensemble des écoles publiques et privées... nous paraît aujourd'hui fortement compromise. La réflexion sur l'Espace numérique de travail en cours dans un certain nombre de villes porte tout autant sur les aspects pédagogiques que de gestion.

Des écoles pourrait être une façon de se sortir de cette situation. En croisant les besoins locaux avec les préoccupations du ministère, on pourrait trouver, là, de vraies solutions à une difficulté réelle de gestion des effectifs du premier degré. ■

PARUTION

Le Système éducatif français et son administration

Supplément à la revue *Administration & Éducation*

L'Association française des administrateurs de l'Éducation — AFAE — publie, tous les deux ans, un numéro hors série de sa revue *Administration & Éducation* consacré au système éducatif français et à son administration. L'édition 2005 intègre les dernières dispositions législatives et réglementaires concernant la décentralisation, la réforme du système éducatif, la LOLF... Elle privilégie la problématique et la dimension prospective des thèmes traités, des enjeux et des défis auxquels le système éducatif est confronté.

Cet ouvrage, rédigé par des contributeurs bénévoles sollicités par l'AFAE, est articulé autour de quatre thématiques:

- L'enseignement en France, principes et éléments généraux
- Les établissements scolaires et les différentes catégories de personnels
- L'administration de l'éducation
- Quels défis pour le système éducatif?

- Pour consulter la table des matières détaillée: <http://perso.wanadoo.fr/afae/>
- Contact: AFAE, Valérie Tehio, tél.: 01 42 93 12 01
- 326 pages
- Prix: 25 €
- Pour commander cet ouvrage: AFAE, 28, rue du Général-Foy, 75008 Paris Fax: 01 42 94 11 98
- Règlement par chèque à l'AFAE ou par mandat administratif
- Siret: 32675187200028 / RIP: 30041/00001/2302082 U 020/40

Les projets locaux de réussite éducative : une articulation difficile face aux dispositifs existants

CLAUDINE PAILLARD

Le battage médiatique de la rentrée sur les projets locaux de réussite éducative (PLRE) correspond mal à la réalité de leur mise en place dans les communes. En visant quasi exclusivement le traitement individuel, ceux-ci posent de véritables questions de fond et d'articulation avec les dispositifs existants qui risquent d'aboutir à des gaspillages financiers dans un secteur où les politiques publiques restent pourtant à articuler.

Une réflexion conduite dans l'urgence

Les communes bousculées par les effets d'annonce et l'urgence des financements à utiliser ont dû boucler des dossiers très rapidement, sans prendre le temps de la concertation nécessaire rendue particulièrement difficile du fait de l'étendue du domaine concerné (secteurs éducatif, social et de santé). Dans ces champs d'interventions, les acteurs tant de terrain qu'institutionnels sont très nombreux et pas toujours parfaitement identifiés par ceux – le plus souvent les directeurs de l'éducation des villes – chargés d'élaborer le dispositif.

Les réflexions ont donc été conduites dans l'urgence en tentant de répondre à des objectifs nationaux peu précis définis surtout «en creux» par rapport aux actions de la politique de la ville.

De ce fait, les dossiers déposés reposent souvent sur des diagnostics engagés dans d'autres cadres (projets éducatifs locaux, veille éducative, contrat de ville...) et ressemblent plutôt à une addition d'actions éloignée de la notion de projet global et cohérent.

Dans la conduite du dispositif, il reste donc souvent pour les communes qui s'y attèlent un long chemin à parcourir pour qu'il devienne opérationnel. D'une part, ces nouvelles missions impliquent des changements d'affectation de personnels ou des recrutements sur des profils professionnels à construire. D'autre part, il faudra du temps pour que les actions prévues soient réellement intégrées dans le fonctionnement des réseaux professionnels préexistants dans les quartiers.

On ne pourra pas, en tout état de cause, malgré les annonces ministérielles, obtenir des résultats concrets et évaluables d'ici la prochaine année budgétaire.

L'abandon du volet social de la politique de la ville

Parallèlement à la mise en place des financements des PLRE, les crédits du volet social des contrats de ville diminuent. Même si le ministère s'en défend, on se trouve bien dans le cadre d'un redéploiement d'un dispositif vers l'autre. Cette situation produit des tensions fortes entre les différents acteurs, et la cohérence des actions envisagées dans le cadre des PLRE avec la politique de la ville est, de ce fait, variable selon les territoires et les méthodes d'intervention, mais le plus souvent difficile tant le PLRE semble signer l'abandon progressif de la politique sociale de la ville. Ces tensions impactent d'une certaine façon les contenus des PLR. En effet, du côté des acteurs des contrats de ville, des associations concernées et parfois même des préfectures elles-mêmes... les tentations sont fortes pour affecter les financements nouveaux sur des actions jusqu'à présent inscrites dans les contrats de ville et qui se trouvent désormais en panne de crédits malgré leurs bilans positifs, plutôt que de les orienter vers des actions nouvelles.

La confusion entre réussite individuelle et action individuelle

Pour autant, la volonté de rupture du ministère de la Ville et des représentants de l'État au niveau local avec l'«esprit» contrat de ville est manifeste : le volet social des contrats de ville serait synonyme d'actions collectives et de prévention avec pour défaut majeur de présenter des résultats difficiles à mesurer et donc à vérifier... tandis que le PLRE vise exclusivement l'action individuelle, plutôt curative, et serait ainsi facilement – en apparence du moins – quantifiable et contrôlable.

L'analyse de la réalité de terrain résiste peu à cette dissociation. Action collective et action individuelle sont nécessairement liées et plus souvent complémentaires qu'opposées. Ainsi, par exemple, dans le domaine de la parentalité présenté comme une priorité du dispositif, est-il possible de ne travailler dans une école qu'avec une seule catégorie de parents identifiée – et pour le moins ainsi stigmatisée – sans d'abord mettre en place des actions globales et collectives permettant de faciliter le contact école/parents ?

L'entrée du dispositif par la « réussite de l'enfant », si elle est admise par tous, car c'est bien évidemment toujours de cela qu'il s'agit au bout du compte, a été malheureusement confondue avec la notion d'actions individuelles, ce qui est pourtant bien différent !

■ Un dispositif redondant par rapport aux actions de droit commun

Si le positionnement du PLRE est difficile vis-à-vis des actions de droit commun, il l'est aussi avec les actions de droit commun. Le PLRE, en effet, ne s'engage pas sur un terrain vierge, loin s'en faut !

Quels que soient les financements alloués aux PLRE, ils resteront relativement marginaux par rapport à l'ensemble de l'action éducative, sociale et médicale publique déjà conduite auprès des enfants et des jeunes par les institutions qui en ont la charge, dans le cadre de leurs compétences.

C'est particulièrement criant dans le premier degré où l'intervention individuelle auprès des enfants en difficulté est déjà de la compétence de nombreux professionnels.

Aussi, ces acteurs de terrain, qu'il s'agisse des personnels sociaux et médicaux de l'Éducation nationale (Rased, infirmière et assistant sociaux pour le second degré...), de ceux des conseils généraux (PMI, circonscriptions d'action sociale...), des autres collectivités locales ou des nombreuses associations intervenant dans le champ médico-social, s'interrogent à juste titre sur ce dispositif qui ouvre, à côté de leurs interventions, la possibilité d'engager des moyens essentiellement précaires (vacations, contrats...) et saupoudrés auprès des professions libérales de santé.

Les représentants de l'État instructeurs des dossiers veillent à ce que les frais de structure et de coordination des PLRE soient les plus faibles possibles, afin que les actions bénéficient vraiment directement aux enfants. Ce souci est tout à fait louable en soi. Pourtant, en l'occurrence, cette orientation paraît décalée par rapport à la réalité des besoins.

Car ce dont souffre actuellement principalement l'action individuelle auprès des enfants dans le cadre des politiques de droit commun, c'est bien plutôt de l'éparpillement des acteurs, d'une dilution des responsabilités de ruptures dans les parcours (entre le premier et le second degré notamment) que d'absence ou d'insuffisances d'interventions. Il semble que c'est bien dans la coordination territoriale des actions que devrait se situer l'enjeu réel du PLRE et non dans l'ajout systématique de nouvelles prises en charge individuelles.

■ Des lourdeurs administratives

Sur les aspects techniques, l'Andev avait déjà exprimé de fortes réserves sur l'obligation prévue dans la loi de cohésion sociale et les textes d'application de créer des outils spécifiques, supports juridiquement distincts des communes pour porter la mise en place du dispositif.

Aujourd'hui, en réalité, seuls sont opérationnels les CCAS et les caisses des écoles. Il apparaît, au moment où le choix de ces outils s'opère, quelles que soient les structures retenues, que celles-ci n'apporteront qu'une faible plus-value dans la réflexion. Ainsi, ce portage spécifique apporte surtout des lourdeurs administratives (modification des statuts des caisses des écoles notamment) au dispositif. De ce fait, cette obligation paraît plutôt refléter une volonté technocratique de formaliser le partenariat au niveau local, comme si celui-ci ne pouvait pas s'organiser en dehors de toute structuration juridique. Elle manifeste aussi un réflexe de contrôle *a priori* de l'État, qui souhaite, là, avoir une forme de regard nouveau sur l'utilisation des fonds publics par l'intermédiaire du Conseil local de réussite éducative nommé à l'intérieur de ces structures et qui est composé essentiellement de membres qu'il désigne.

■ Conclusion

L'Andev qui, dès la mise en place des premières réflexions, s'interrogeait sur le contenu des PLRE et de leur articulation avec l'ensemble des autres dispositifs, s'inquiète donc aujourd'hui de l'apport réel de ce dispositif pourtant annoncé à grand renfort de communication.

Afin d'obtenir des résultats quantifiés rapidement, les budgets qui commencent à arriver doivent être consommés au plus vite, et il est à craindre dans ce contexte qu'il en résulte surtout un saupoudrage financier vers des actions dont l'intérêt et la continuité ne sont pas acquises. ■

La création d'établissements publics d'enseignement primaire : quels véritables enjeux ?

CLAUDINE PAILLARD

La loi du 13 août 2004 prévoit, dans le cadre de son article 86 et suite au dépôt d'un amendement, la possibilité de créer un établissement public d'enseignement primaire (EPEP) à titre expérimental. Un décret en Conseil d'État qui n'est toujours pas paru... doit fixer le cahier des charges de cette expérimentation. Quels sont les difficultés que la création d'EPEP est censée résoudre ? Quels problèmes poseraient la création d'EPEP ? Quels sont les véritables enjeux qui se cachent derrière ce débat ? Quelles pistes de travail privilégier ?

Les difficultés de fonctionnement de l'école

La volonté de changer le statut de l'école prend son origine dans des « dysfonctionnements » que connaît la vie administrative des écoles, et dont l'origine proviendrait de son manque d'autonomie.

Si ces difficultés sont souvent abordées, on analyse peu ce qu'elles cachent réellement.

Une fonction de direction insuffisamment reconnue

Les conditions de travail des directeurs du premier degré : contrairement à la fonction de chef d'établissement, la fonction de directeur d'école n'est pas reconnue comme un véritable métier nécessitant du temps à y consacrer, une rémunération adaptée permettant une attractivité suffisante et surtout une formation spécifique.

Les attributions de la fonction : l'absence d'autorité des directeurs sur leurs collègues réduit leur rôle à une simple fonction administrative, interface entre Inspection académique/école et commune/école. Cette fonction administrative évolue d'ailleurs en se limitant de plus en plus souvent au temps strictement scolaire, les communes structurant de plus en plus leurs services périscolaires en faisant appel à du personnel municipal en voie de professionnalisation pour accomplir les tâches administratives (pointages, inscription, facturation, achat...) afférentes à ces services.

Si l'on peut s'accorder sur ces difficultés de la fonction de direction, les améliorations à apporter sont-elles liées à l'évolution du statut de l'école ? L'augmentation réclamée par le corps enseignant des temps de décharge est bien plutôt dépendant des moyens que l'Éducation nationale accepte de consacrer

à cette fonction qu'à l'actuel statut de l'école. Quant à l'autorité des directeurs, elle dépend plus d'une complexe alchimie entre la volonté d'indépendance des enseignants et l'exclusivité du regard pédagogique des circonscriptions, que de la question du statut de l'école communale.

Répondre à cette question fondamentale par une modification des statuts de l'école n'est-elle pas une façon, une fois de plus, pour l'Éducation nationale de contourner le vrai débat du statut de directeur ?

Une autonomie limitée

L'autonomie financière : l'insuffisante autonomie financière est souvent mise en avant comme étant une difficulté importante du fonctionnement des écoles, particulièrement par le ministère de l'Éducation nationale qui se trouve en théorie dans l'impossibilité de verser directement ses crédits aux écoles sans passer par le budget communal. En réalité, la question financière réside moins dans l'absence d'autonomie sur le choix des dépenses à réaliser que dans les difficultés administratives à exécuter ces dépenses. En effet, si c'est bien la commune qui, dans le cadre de ses dépenses obligatoires, décide des dotations financières accordées à l'école, le choix des dépenses à réaliser est le plus souvent effectué directement par l'école (le directeur seul ou le directeur et les enseignants, cercle rarement élargi aux autres membres de la communauté éducative), sans contrôle d'opportunité des communes. La situation des écoles est à ce titre bien différente de celle des collèges au moment de leur passage en EPLE en 1986. En effet, pour ceux-ci, les dotations alors versées par l'État étaient préalablement affectées, tandis qu'aujourd'hui les

écoles ont la faculté de décider librement de la nature de leurs achats dans le cadre de la dotation communale.

Les limites à l'autonomie financière sont ailleurs.

Elles résident plutôt dans l'application des règles de la comptabilité publique, dont on connaît les difficultés (lenteur, manque de souplesse...) mais aussi les avantages (négociation des coûts), difficultés souvent contournées d'ailleurs par la constitution de comptes associatifs.

L'autonomie administrative des directeurs est reconnue par les textes qui leur octroient des marges de manœuvre importantes pour organiser le fonctionnement de l'école.

Les limites de leur action sont en réalité plutôt liées à celles de la nécessaire cohérence, sur un territoire, des procédures à mettre en œuvre. Sur cet aspect, les difficultés rencontrées semblent moins l'absence d'autonomie que la multiplicité des démarches et des sollicitations.

La fonction administrative du directeur est, en effet, complexifiée du fait qu'il doit répondre à des demandes tantôt imposées par la commune pour les procédures qui la concerne (inscriptions, achats, gestion du personnel municipal...), tantôt par l'Éducation nationale.

Pour les collectivités importantes, les demandes communales ont de plus des origines souvent diverses, services techniques, services financiers... même si les directions de l'éducation ont en général un rôle d'interface important.

De même du côté de l'Éducation nationale, aux demandes spécifiques émanant des circonscriptions s'ajoutent celles édictées par le ministère.

L'insuffisance de travail commun entre communes et Inspections académiques conduit ainsi, trop souvent, à des demandes multiples (parfois contradictoires...) pour le même objet et à une multiplication des sollicitations administratives, qui a peu à voir en réalité avec la question de l'autonomie administrative.

Un fonctionnement insuffisant des instances

Conseil des maîtres et conseil d'école sont les lieux de la concertation interne à l'école. Ils fonctionnent le plus souvent selon les modalités minimales prévues par les textes et ne permettent pas de donner toute la richesse aux échanges qui devraient s'y tenir.

Cependant, le fonctionnement des instances du second degré n'a pas montré dans son ensemble que la création d'EPE ait eu un impact réel sur cette question.

Là encore, l'écueil est ailleurs et réside plutôt dans le sens donné par les équipes éducatives à la parti-

cipation des familles et au suivi collégial de la scolarité des élèves.

Le fonctionnement d'EPEP, à quelles conditions ?

Le fonctionnement en établissement suppose la mise à disposition de moyens et n'est réaliste que si l'on donne de la « consistance » aux écoles. Pour cela, deux voies sont possibles : étendre la compétence géographique en mettant en place des réseaux d'écoles, élargir les compétences au-delà du champ scolaire.

Quel champ géographique pour un EPEP ?

La taille moyenne des écoles en France ne coïncide pas aux impératifs de fonctionnement d'un établissement. Quelle peut être la « bonne taille » d'un EPEP et comment l'atteindre ?

Si le regroupement écoles élémentaires et écoles maternelles sur le modèle des écoles primaires au sein d'un même établissement a bien des avantages en termes de synergie et de continuité, en revanche mettre en réseau plusieurs sites éloignés pour atteindre une taille critique suffisante risque d'être la plus sûre façon de distendre le lien entre familles et écoles, entre écoles et territoire de proximité. La question ne peut se poser dans les mêmes termes entre secteur rural, où le regroupement des moyens est incontournable, et en secteur urbain, où l'école est attachée à un quartier.

En ville, l'impact de l'école sur la vie d'un quartier, la proximité des familles de la fonction de direction sont une spécificité et un atout reconnu du premier degré qu'il ne faudrait pas compromettre.

Quel champ de compétences ?

Les communes se sont saisies, plus particulièrement encore ces dernières années avec la mise en place des contrats éducatifs locaux, de leurs compétences sur les temps périscolaires. Elles ont développé la filière animation en lien avec les CAF et Jeunesse et Sports. Elles ont, sur la question de la restauration scolaire, mis en place des outils modernes et adaptés. Lorsque le directeur intervient sur la pause méridienne ou sur le temps du soir, il le fait en tant que salarié de la commune. La cohérence à l'échelle territoriale de ces dispositifs en termes de services rendus, de tarification est basée sur l'idée d'une égalité de traitement même si les contenus diffèrent d'une école à l'autre, d'un quartier à l'autre, en fonction des spécificités.

La prise de compétence des EPEP sur ces temps conduirait à envisager des logiques nouvelles dont on connaît les limites qui ont été les leurs dans le second degré.

Faire évoluer l'école dans son environnement

Les contours d'un EPEP au niveau du premier degré sont donc difficiles à définir. La question n'est-elle pas plutôt de rechercher le sens que l'on veut donner à la relation entre l'école, son environnement et son territoire ?

Les enjeux

La création d'EPEP n'est pas une question administrative technique ou financière. Ses enjeux sont politiques. Quel est le pouvoir qui a légitimité pour organiser l'école ? Quelle logique sous-tend l'idée que le local serait mieux représenté par la création d'établissements que par une collectivité territoriale ? Poser les questions de la cohérence pédagogique, des relations entre les familles et l'école, des complémentarités entre les différents temps de l'enfant en mettant en avant un outil juridique est-il le meilleur moyen de les résoudre ?

Ainsi, la notion d'autonomie, « droit de se gouverner par ses propres lois », est-elle novatrice pour l'école au moment où la politique contractuelle et la culture du projet vise plutôt au contraire à renforcer les liens entre l'école et ses partenaires, les familles, le quartier, la commune ? Comment donner à l'école une nouvelle place basée sur la reconnaissance de sa légitimité à agir tout en renforçant ses liens avec le tissu environnant ?

Instaurer des relations nouvelles entre les écoles et les circonscriptions de l'Éducation nationale

Les écoles ont besoin d'obtenir une légitimité administrative pour renforcer leurs liens avec leurs partenaires, familles, quartier, associations.

Cette reconnaissance doit pouvoir s'exercer en instituant des relations nouvelles avec les circonscriptions. Les modalités de management entre circonscriptions et écoles pourraient évoluer un peu sur le modèle de l'établissement des contrats de réussite en zone d'éducation prioritaire, sur la base de diagnostics partagés entre l'équipe pédagogique et la circonscription, fixation d'objectifs communs à l'équipe pédagogique et évaluation. À l'intérieur de ce cadre, l'école prend la responsabilité d'organiser au mieux ses moyens, met en place les projets et les actions pour atteindre les résultats. Les circonscriptions évoluent ainsi vers de véritables lieux de

ressources et de mutualisation des pratiques pour les directeurs.

Contractualiser avec les communes

On peut imaginer que s'instaure avec la commune des relations nouvelles contractualisées. Celles-ci porteraient sur des engagements pluriannuels concernant les moyens en personnel, les travaux à engager, le matériel, la mise à disposition de ressources éducatives, le projet péri et extrascolaire permettant de stabiliser les relations école/commune sur plusieurs années. Elle permettrait à l'école de ne plus se trouver en situation d'effectuer au coup par coup des demandes (variant souvent selon les changements de directions...), aux communes de planifier leurs actions et de redonner ainsi un peu de sérénité dans les relations école/commune.

Développer le rôle des instances : conseil d'école/conseil de maîtres

Redonner un véritable contenu au conseil d'école en augmentant sa périodicité, en élargissant les participations obligatoires à l'ensemble de la communauté éducative, en lui donnant autorité sur l'utilisation du budget et en n'évacuant pas le champ pédagogique de ses attributions...

Conclusion

La possibilité d'expérimenter la mise en place d'EPEP peut apparaître comme la simple volonté de transférer le modèle de fonctionnement mis en place pour le second degré en 1986 au premier degré. Elle rompt, en réalité, une histoire qui unit depuis plus de deux siècles sur les plans juridique organisationnel et administratif l'école et les communes.

Ainsi, si la création d'EPEP peut sembler un débat de nature technique, administrative et financière, il soulève en réalité des questions de fond sur le lien au local de l'enseignement du premier degré. Sous couvert de régler des questions techniques dont les réponses doivent être trouvées notamment dans l'amélioration du statut des directions des écoles, la création d'EPEP risque de déstabiliser le lien avec les communes, s'opposant ainsi au développement de l'action éducative locale.

C'est pourquoi, plutôt que de développer une autonomie mal définie, il nous paraît aujourd'hui surtout urgent de rassembler, unir et donner de la cohérence entre l'Éducation nationale au local, l'école et la commune. ■

Géographie des réseaux

Les réseaux régionaux sont à la base du travail de réflexion de l'Andev. Afin de faciliter la participation de tous les adhérents aux réunions des réseaux, ils ont été redéfinis. Les membres de l'Andev se trouvant dans des départements limitrophes à plusieurs réseaux pourront recevoir des invitations aux réunions des différents réseaux concernés.

Nom du réseau	Code	Référent	Départements
Centre	CENTR	Guy Jouannin (Direction éducation Limoges)	03, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 24, 36, 37, 41, 45, 63, 79, 86, 87, 58, 46
Alpes	ALPES	Agnès Renaud (Direction éducation Vénissieux)	01, 07, 26, 38, 42, 43, 48, 69, 71, 73, 74
Bretagne - Pays-de-Loire	BRET	Nicolas Debucquet (Direction éducation Cholet)	14, 22, 29, 35, 44, 49, 50, 53, 56, 61, 72, 79, 85
Ile-de-France - Normandie	IDF	Alain Bocquet (Direction éducation Nanterre)	27, 28, 75, 76, 77, 78, 91, 92, 93, 94, 95
Nord - Pas-de-Calais - Picardie	NORD	Abdel Zahri (Direction éducation Roubaix)	02, 59, 60, 62, 80
Champagne-Ardenne	CHAMP	Ornelle Del Guidice (Direction éducation Reims)	08, 10, 51, 52, 54, 55, 57, 67, 68, 70, 88
Bourgogne - Franche-Comté	BOUR	Marie Hélène Gros (Direction éducation Châlons-sur-Saône)	21, 25, 39, 52, 71, 89, 90
Languedoc-Roussillon	LANG	Marie-Christine Portet-Salomon (Perpignan)	09, 11, 12, 30, 31, 34, 47, 66, 81
Sud-Ouest	SUDO		32, 33, 40, 47, 64, 65
Provence-Côte d'Azur	PROV		04, 05, 06, 13, 83, 84, 2A, 2B

Affectation des départements

01 – ALPES	24 – CENTR	48 – ALPES	72 – BRET
02 – NORD	25 – BOUR	49 – BRET	73 – ALPES
03 – CENTR	26 – ALPES	50 – BRET	74 – ALPES
04 – PROV	27 – IDF	51 – CHAMP	75 – IDF
05 – PROV	28 – IDF	52 – CHAMP-BOUR	76 – IDF
06 – PROV	29 – BRET	53 – BRET	77 – IDF
07 – ALPES	30 – LANG	54 – CHAMP	78 – IDF
08 – CHAMP	31 – LANG	55 – CHAMP	79 – CENTR-BRET
09 – LANG	32 – SUDO	56 – BRET	80 – NORD
10 – CHAMP	33 – SUDO	57 – CHAMP	81 – LANG
11 – LANG	34 – LANG	58 – CENTR	83 – PROV
12 – LANG	35 – BRET	59 – NORD	84 – PROV
13 – PROV	36 – CENTR	60 – NORD	85 – BRET
14 – BRET	37 – CENTR	61 – BRET	86 – CENTR
15 – CENTR	38 – ALPES	62 – NORD	87 – CENTR
16 – CENTR	39 – BOUR	63 – CENTR	88 – CHAMP
17 – CENTR	40 – SUDO	64 – SUDO	89 – BOUR
18 – CENTR	41 – CENTR	65 – SUDO	90 – BOUR
19 – CENTR	42 – ALPES	66 – LANG	91 – IDF
2A – PROV	43 – ALPES	67 – CHAMP	92 – IDF
2B – PROV	44 – BRET	68 – CHAMP	93 – IDF
21 – BOUR	45 – CENTR	69 – ALPES	94 – IDF
22 – BRET	46 – CENTR	70 – CHAMP	95 – IDF
23 – CENTR	47 – SUDO-LANG	71 – ALPES-BOUR	

Actualisation des fiches innovation

Lors du congrès de Dijon, l'Andev avait travaillé sur la question de l'innovation. Un premier atlas de l'innovation dans le domaine de l'éducation avait alors été élaboré. Afin d'actualiser celui-ci, nous souhaitons collecter de nouveau, auprès de tous, les actions innovantes entreprises. L'innovation y est entendue au sens large. *La Commune* publiera régulièrement des fiches innovation. En voici une concernant la commune de Cholet.

Dessins sur le thème de la « rivière » servant de modèle pour la réalisation de jeux « sculptures » au parc de Moine

Domaine d'intervention : action éducative/espaces verts/arts plastiques	
Descriptif sommaire	L'exposition d'une fresque et de dessins réalisés par les élèves d'une école (CM2), qui ont servi de modèles pour les sculptures de jeux au parc de Moine (parc de verdure longeant une rivière), a eu lieu à l'Hôtel de ville du 22 au 31 mars 2005. La Ville de Cholet a souhaité que ses espaces publics puissent recevoir des jeux d'enfants de conception originale, créés par des plasticiens. Ceux-ci s'associent aux écoles pour parfaire leurs démarches et études.
Processus innovant	Collaboration des enfants avec le sculpteur-plasticien en charge de réaliser les jeux. Le plasticien a travaillé sur le thème de « la rivière » pour produire à la fois un espace ludique et des sculptures couvertes de mosaïques servant d'équipements de jeux.
Contexte	Politique municipale faisant appel à des plasticiens pour la réalisation d'aires de jeux. Une première réalisation a déjà vu le jour, avec pour thème « la mare », au jardin de La Bruyère où une longue fresque et une grande sculpture de grenouille (6 m de long sur 3 m de haut) ont été installées.
Structure(s) porteuse(s) du projet	Direction des espaces verts.
Partenaire	École.
Système de concertation et de pilotage	Formation d'un jury composé du plasticien, des enseignants, des élus et des techniciens pour le choix des dessins d'enfants les plus adaptés pour l'occasion.
Mode d'évaluation qualitative et quantitative (hors financière)	Satisfaction des enfants et des élus au vu des dessins.
Méthode d'évaluation, principales données recueillies, ratios	Satisfaction des enfants et des parents après la mise en activité de l'aire de jeux.
Budget prévisionnel (investissement et/ou fonctionnement) et/ou évaluation du coût et/ou ratio(s) financier(s)	128 056 €
Communication (interne, externe) objet, cibles, supports	<i>Cholet Magazine</i> Presse locale Livret de présentation au label « 4 fleurs »

La Commune

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

Directrice de la publication
Claudine Paillard

Rédaction

Andev, 82, rue de Paris,
35000 Rennes

Comité de rédaction

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

Maquette - Réalisation

Atelier graphique
Secrétariat de rédaction
Marie-Noëlle Séverin
CNDP/SNPIN

Imprimerie

du Scérén-CNDP
92120 Montrouge

Tirage 1 000 exemplaires

Parution

Novembre 2005

