

N° 289

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mars 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur la proposition de loi présentée par MM. Yvon COLLIN, Michel CHARASSE, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, MM. Nicolas ALFONSI, Jean-Michel BAYLET, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, François FORTASSIN, Mme Nathalie GOULET, MM. Daniel MARSIN, Jacques MÉZARD, Jean MILHAU, Aymeri de MONTESQUIOU, Jean-Pierre PLANCADE, Robert TROPEANO et Raymond VALL visant à exclure les communes de moins de 2 000 habitants du dispositif de service d'accueil des élèves d'écoles maternelles et élémentaires,

Par M. Philippe RICHERT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 219 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. UN SERVICE D'ACCUEIL EN CAS DE GRÈVE QUE LES COMMUNES SONT SEULES À MÊME DE PROPOSER	7
II. UN EFFORT DE CONCERTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES QUI COMMENCE À PORTER SES FRUITS	12
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXES	21

Mesdames, Messieurs,

En consacrant le droit pour tout élève d'une école maternelle ou élémentaire d'être accueilli pendant le temps scolaire, la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 a entendu préciser la traduction concrète que devait revêtir, en matière éducative, le principe constitutionnel de continuité du service public.

C'est pourquoi les nouveaux articles L. 133-1 et L. 133-3 du code de l'éducation organisent cette continuité dans l'enseignement primaire autour de trois principes :

- la continuité du service public de l'enseignement doit être assurée, chaque fois que cela est possible, par le remplacement du professeur absent par un autre enseignant ;

- lorsque le remplacement du professeur est impossible, c'est-à-dire en cas de grève ou en cas d'absence imprévisible, une continuité minimale du service public de l'enseignement doit être assurée par l'organisation d'un service d'accueil distinct du service d'enseignement, mais qui lui reste étroitement associé ;

- lorsque l'État n'est pas en mesure d'offrir lui-même ce service d'accueil, c'est-à-dire en cas de grève massive, il revient aux communes de le mettre en place.

Votre rapporteur tient à le souligner d'emblée, la proposition de loi n° 219 (2008-2009) de notre collègue Yvon Collin et des membres du groupe RDSE n'a pas pour objet de remettre en cause les deux obligations complémentaires que la loi a mises à la charge des pouvoirs publics, mais porte sur la seule répartition des compétences opérée par l'article L. 133-3 du code de l'éducation.

Au fil des mouvements de grève qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la loi, l'utilité du dispositif est en effet apparue indiscutable. Si dans un premier temps, les élèves qui en ont bénéficié sont restés relativement peu nombreux, le service d'accueil a progressivement pris son essor et l'on

peut estimer à près de 450 000 le nombre d'élèves accueillis lors de la grève du 29 janvier dernier.¹

Ce dernier chiffre témoigne de l'intérêt que revêt le dispositif pour de nombreuses familles. Les perturbations causées par les grèves les atteignaient en effet inégalement : certaines pouvaient compter sur la solidarité familiale ou sur un mode de garde payant, quand d'autres, qui étaient souvent les plus modestes, devaient s'organiser tant bien que mal en prenant un jour de congé et en subissant ainsi directement les conséquences financières de la grève.

Tel est de moins en moins le cas désormais, la mise en œuvre du service d'accueil permettant d'éviter que les mouvements sociaux dans l'éducation nationale ne pénalisent plus lourdement une partie de la population.

La création du service d'accueil apparaît donc de fait comme un progrès pour les familles qui, si l'on en croit les sondages, y étaient très favorables et sont désormais nombreuses à y avoir recours.

¹ L'analyse des données communiquées par les communes afin d'obtenir le versement de la compensation prévue par la loi n'est pas achevée. Ses premiers résultats font apparaître les ordres de grandeur suivants : lors de la grève du 7 octobre 2008, près de 55 000 élèves ont été accueillis ; lors du mouvement du 20 novembre 2008, ils étaient près de 208 000 ; le 29 janvier, 450 000 élèves bénéficiaient du service. Au total, l'État a versé depuis l'entrée en vigueur de la loi des compensations qui équivalent à l'accueil de près de 780 000 élèves.

I. UN SERVICE D'ACCUEIL EN CAS DE GRÈVE QUE LES COMMUNES SONT SEULES À MÊME DE PROPOSER

Si l'existence du service d'accueil n'est pas remise en cause directement par la présente proposition de loi, celle-ci tend à modifier substantiellement la répartition des compétences entre l'État et les communes prévue par l'article L. 133-3 du code de l'éducation.

Aux termes de cet article, *« en cas de grève des enseignants d'une école maternelle ou élémentaire publique, les enfants scolarisés dans cette école bénéficient gratuitement, pendant le temps scolaire, d'un service d'accueil qui est organisé par l'État, sauf lorsque la commune en est chargée en application du quatrième alinéa de l'article L. 133-4 »*.

A ces dispositions, nos collègues du groupe RDSE proposent d'ajouter deux alinéas ainsi rédigés : *« L'obligation de service d'accueil n'est pas opposable aux communes de moins de 2 000 habitants. En outre, elle n'est opposable dans les autres communes que sous réserve du respect, par le directeur de chaque établissement ou celui qui le remplace, de ses obligations de service en ce qui concerne l'accueil des élèves. »*

L'adoption de la présente proposition de loi aurait donc **un double effet** :

- par dérogation au principe posé au premier alinéa de l'article L. 133-3, elle confierait à l'État la compétence de mise en œuvre du service dans les communes de moins de 2 000 habitants ;

- elle subordonnerait l'obligation pour toute commune de plus de 2 000 habitants de mettre le service d'accueil au respect par le directeur d'école concerné ou celui qui le remplace de ses obligations de service en matière d'accueil des élèves.

L'équilibre de l'article L. 133-3 en serait profondément altéré. Aux yeux de nos collègues du groupe RDSE, une telle modification se justifie pleinement compte tenu des enseignements de l'expérience : celle-ci témoignerait en effet de l'impossibilité d'organiser le service d'accueil dans les communes.

Seul l'État, compte tenu des moyens dont il dispose, serait en effet en mesure de le mettre en œuvre, à tout le moins dans toutes les communes. Pour votre rapporteur, cette question mérite que l'on s'y arrête dès lors qu'elle est à la base de la répartition des compétences prévue à l'article L. 133-3.

Si l'Etat se révélait en effet capable d'organiser le service dans toute commune, quelle que soit sa taille, alors le principe d'une double compétence serait en lui-même remis en cause. Sur le fond, l'adoption de

la présente proposition de loi ouvrirait alors la voie à la remise en cause de la compétence communale pour toutes les collectivités.

Il est donc nécessaire d'examiner à nouveau avec précision les soubassements de l'article L. 133-3 du code de l'éducation.

Par le jeu des références croisées entre les articles L. 133-1, L. 133-3 et L. 133-4, la répartition des compétences entre l'Etat et la commune se fait comme suit :

- l'organisation du service d'accueil à toute autre occasion qu'une grève des enseignants d'une école maternelle ou élémentaire publique relève de la compétence de l'Etat ;

- en cas de grève, l'Etat doit proposer lui-même le service d'accueil dans l'école tant que le pourcentage d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève ne dépasse pas 25 % des professeurs de l'école. Lorsque cette proportion est atteinte ou dépassée, la compétence revient à la commune.

La répartition des compétences se fait donc autour de deux critères : le motif de l'absence du ou des enseignants ; la proportion des professeurs qui ont déclaré leur intention de faire la grève.

Ces deux critères n'ont d'autre objet que de définir avec la plus large extension possible les cas où l'Etat est capable d'assurer le service. Cette capacité se mesure en effet aux moyens humains et matériels dont il dispose.

En cas d'absence d'un ou de plusieurs enseignants pour tout autre motif que la grève, l'éducation nationale dispose en effet toujours des moyens nécessaires pour assurer la continuité du service. Il en va ainsi des locaux, puisque les classes des élèves concernés sont par définition disponibles. Quant au personnel nécessaire, la présence des autres enseignants de l'école permet, si aucun remplaçant ne peut être mobilisé, d'assurer le service d'accueil dans de bonnes conditions.

Il en va autrement en cas de grève. Tant que celle-ci reste d'une importance modérée, les enfants peuvent être répartis dans les classes prises normalement en charge par les autres enseignants de l'école. Tel n'est plus le cas quand un quart ou plus des effectifs de professeurs sont en grève. En effet, le personnel manque alors pour assurer le service dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

Cette insuffisance d'encadrement ne saurait être palliée par la réquisition de personnel, puisque cette dernière se révélerait très certainement inconstitutionnelle.

Certes, le préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent* », ce qui ouvre la possibilité au législateur, pour une raison d'intérêt général suffisante, d'encadrer l'exercice du droit de grève et même, dans certains cas, d'en priver

de l'exercice telle ou telle catégorie d'agents. Mais le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser les conditions très strictes qui limitent cette faculté.

Ainsi si la loi peut refuser le droit de grève à certains salariés ou agents, ce n'est qu'à ceux dont « *la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* », cette dernière notion n'ayant jamais été définie par le Conseil constitutionnel.¹ La grève est ainsi interdite aux policiers, aux agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, aux magistrats, aux agents des transmissions du ministère de l'intérieur, aux militaires ou bien encore aux agents chargés du contrôle et de la protection des matières nucléaires.

De même, la loi peut encadrer l'exercice du droit de grève, afin d'assurer la continuité du service public, qui a elle-même valeur constitutionnelle. Mais cet encadrement doit être proportionné : ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il déclaré conforme à la Constitution l'obligation pour certains salariés de déclarer 48 heures par avance leur intention de faire grève au motif que « *l'obligation de déclaration préalable instituée par le présent article, qui ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés, n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de services* ». ²

Toute disposition qui priverait les professeurs des écoles de l'exercice de leur droit de grève aux fins d'assurer l'accueil des élèves les jours de grève ne pourrait donc qu'être déclarée inconstitutionnelle.

Il en va de même des directeurs d'école, qui sur le plan juridique ne constituent pas un corps distinct de celui des professeurs des écoles.³ Certes, l'article 2 du décret n° 89-122 du 24 février 1989 dispose que le directeur d'école « *prend toute disposition utile pour que l'école assure sa fonction de service public. A cette fin, il organise l'accueil et la surveillance des élèves et le dialogue avec leurs familles.* »

Mais la portée de cette obligation est limitée. Il s'agit simplement de consacrer la responsabilité du directeur en matière de surveillance et d'accueil durant les heures d'activité scolaire.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

² Conseil constitutionnel, décision n°2007-556 DC du 16 août 2007.

³ L'article 1^{er} du décret n° 89-122 du 24 février 1989 dispose ainsi que « *la direction des écoles maternelles et élémentaires de deux classes et plus est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles, nommé dans cet emploi dans les conditions fixées par le présent décret... L'instituteur ou le professeur des écoles affecté dans une école maternelle ou élémentaire à classe unique assure les fonctions de directeur d'école.* » Il y a donc bien un emploi de directeur d'école, mais il n'existe ni corps ni statut d'emploi correspondant. L'article L. 411-1 du code de l'éducation prévoit certes qu'un « *décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de recrutement de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire* », mais près de quatre années après l'adoption de cette disposition issue de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005, le décret d'application correspondant n'a toujours pas été pris.

L'article D. 321-12 du code de l'éducation prévoit en effet que *« la surveillance des élèves durant les heures d'activité scolaire doit être continue et leur sécurité doit être constamment assurée en tenant compte de l'état de la distribution des locaux et du matériel scolaires et de la nature des activités proposées.*

« L'accueil des élèves est assuré dix minutes avant l'entrée en classe. Le service de surveillance à l'accueil et à la sortie des classes, ainsi que pendant les récréations, est réparti entre les maîtres en conseil des maîtres de l'école. »

Si le droit en vigueur consacre l'obligation pour les directeurs d'organiser l'accueil et la surveillance des élèves au sein de l'école, cette obligation ne couvre que le temps scolaire ainsi que les temps d'entrée et de sortie des classes.

Elle n'a pas pour effet de limiter le droit de grève des directeurs d'école ou de les rendre responsables de la sécurité et de la surveillance des enfants bénéficiant du service d'accueil proposé par la commune, y compris lorsque celui est organisé au sein de l'école.

Dans cette dernière hypothèse, en effet, les enfants présents dans l'école au titre du service d'accueil n'ont pas été confiés au ministère de l'éducation nationale et ne relèvent pas à proprement parler du cadre scolaire.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article L. 133-6 du code de l'éducation déroge explicitement aux dispositions de l'article L. 216-1 qui subordonnent l'organisation d'activités complémentaires dans les établissements scolaires durant leurs heures d'ouverture à la signature d'une convention entre la collectivité concernée et l'établissement, qui précise notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'Etat peuvent être mis à disposition de cette collectivité.

Enfin, votre rapporteur n'a trouvé aucune trace d'une disposition législative ou réglementaire applicable prévoyant des obligations particulières pour les directeurs d'école en cas de grève. En tout état de cause, même si un tel texte était encore en vigueur, il serait sans aucun doute contraire à la Constitution.¹

En conséquence, en cas de grève massivement suivie dans l'enseignement primaire, l'Etat est bien dépourvu d'agents pour mettre en place le service d'accueil, sauf à porter atteinte au droit de grève au-delà des limites autorisées par la Constitution.

Si la compétence d'organisation du service d'accueil en cas de grève d'importance était confiée à l'Etat, la seule solution envisageable serait alors

¹ Les auteurs de la proposition font référence à une disposition issue des lois dites « Ferry » sur l'école. Il convient toutefois de rappeler que le droit de grève des agents publics a été consacré par une décision du Conseil d'Etat du 7 juillet 1950. Par ailleurs, la reconnaissance constitutionnelle du droit de grève date de 1946.

le recrutement d'agents non titulaires, à l'instar de ce que font de nombreuses communes.

Toutefois, même si l'Etat était compétent pour les seules communes de moins de 2 000 habitants, le recrutement et la gestion de ces agents de même que l'organisation du service d'accueil seraient, de fait, hors de sa portée.

Les communes de moins de 2 000 habitants représentent en effet 75 % des communes de notre pays. Dans chacune d'elles et pour chaque école concernée, l'Etat devrait recruter des personnels, prévoir les modalités d'organisation du service et surveiller son exécution.

Aux yeux de votre rapporteur, il est permis de douter de la capacité des services de l'Etat d'exercer effectivement une telle compétence. Les seules missions ponctuelles d'ampleur comparable sont les opérations de vote dont l'organisation relève très largement de la compétence du maire, qui est alors agent de l'Etat. C'est dire que l'organisation d'un tel service suppose un tel niveau de déconcentration que l'échelon pertinent est par nature celui de la commune.

Votre rapporteur estime donc difficile de confier la mise en œuvre du service d'accueil en cas de grève massive à l'Etat. Cette recentralisation de la compétence risquerait en effet de conduire à la disparition d'un service que les communes sont seules à même de proposer.

II. UN EFFORT DE CONCERTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES QUI COMMENCE À PORTER SES FRUITS

Une telle analyse est au demeurant confirmée par l'expérience. **Si la mise en place du service d'accueil est sans nul doute une lourde charge pour les maires qui doivent l'assumer, force est de constater que ceux-ci sont néanmoins parvenus à exercer la compétence que leur a confiée la loi.**

Votre rapporteur a eu largement l'occasion, lors de l'examen d'une proposition de loi d'abrogation de la loi du 20 août 2008 précitée, de faire le bilan de ces premières mises en œuvre du service d'accueil.¹ Il ne reprendra donc de manière détaillée les développements qu'il avait alors consacrés à l'état d'application de la loi et aux indiscutables difficultés qu'ont rencontrées dans un premier temps une partie des communes.

Néanmoins, votre rapporteur estime nécessaire de rappeler que **la confusion qui a semblé entourer la mise en place du service d'accueil cachait deux réalités bien distinctes.** Dans certaines communes, le service n'était pas proposé alors même que les maires avaient cherché à appliquer la loi et n'y étaient pas parvenus. Dans d'autres, relativement nombreuses dans un premier temps, la loi n'était pas mise en œuvre pour des raisons d'opposition de principe.

Ces deux hypothèses doivent être soigneusement distinguées. Car si la première justifie que des évolutions législatives ou réglementaires puissent être envisagées, la seconde ne témoigne en rien d'un vice de la loi et ne relève donc pas du législateur.

Il reste que nombreuses sont les communes qui, dans un premier temps, ont connu des difficultés pour organiser le service d'accueil. Il leur fallait en effet surmonter **deux obstacles majeurs :**

- **le nombre d'élèves qui se présentent effectivement le jour de la grève pour bénéficier du service d'accueil n'est que difficilement prévisible.** Le nombre d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève permet certes d'avoir une première approximation, mais celle-ci n'est connue qu'à 48 heures du début du mouvement social, ce qui contraint les maires à organiser le service dans l'urgence ;

- **de nombreuses communes, notamment en milieu rural, ne disposent pas du personnel permanent nécessaire pour assurer le service dans de bonnes conditions.** Elles éprouvent alors des difficultés pour constituer le « vivier » prévu à l'article L. 133-7 du code de l'éducation. Ainsi

¹ Cf : Rapport n°166 (2008-2009), fait au nom de la commission des affaires culturelles et déposé le 14 janvier 2009 sur la proposition de loi abrogeant la loi n° 2008-790 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

certaines communes ont-elles vu leurs « appels à candidature » successifs rester infructueux.

Votre rapporteur tient à souligner que ces difficultés ont été rencontrées par des communes de toute taille, mais à des degrés divers. Cependant, pour les communes rurales, la constitution du « vivier » est sans doute le problème le plus aigu, le nombre d'élèves effectivement accueillis restant souvent faible. A l'inverse, les communes urbaines disposent généralement des personnels nécessaires pour organiser le service, mais le nombre d'élèves concernés étant beaucoup plus important, l'évaluation du nombre de personnes nécessaires pour accueillir les élèves y est beaucoup plus délicate.

Mais dans un cas comme dans l'autre, ces difficultés dont la réalité est incontestable ont été renforcées par l'absence d'information sur les modalités d'organisation.

Dans un premier temps, les services déconcentrés de l'Etat ont en effet inégalement accompagné les communes. De fait, celles-ci se sont alors trouvées confrontées à la nécessité d'organiser le service sans toujours connaître ses modalités exactes. Ainsi la question du statut ou du mode de rémunération des intervenants ponctuels recrutés s'est-elle souvent posée.

De même, alors que le législateur avait volontairement veillé à définir avec souplesse le service d'accueil, les communes ont parfois ressenti cette indétermination législative et réglementaire comme une difficulté.

Il revenait aux services de l'Etat de répondre à ces questions et de lever ces inquiétudes lors des premières grèves de l'automne 2008. Force est de constater que tel n'a pas toujours été le cas et que cette inertie a indiscutablement contribué à compliquer l'organisation du service d'accueil.

De plus, le choix de saisir les tribunaux administratifs lorsque les communes ne proposaient pas le service, s'il était parfaitement justifié lorsque cette carence était volontaire et organisée, témoignait d'une maladresse certaine lorsque la commune n'était pas parvenue, faute d'informations et d'accompagnement, à organiser le service malgré des efforts réels.¹

Tous ces facteurs expliquent que dans un premier temps, la mise en œuvre du service d'accueil se soit faite dans un climat relativement conflictuel entretenu par la décision de certaines communes de ne pas appliquer par principe la loi.

C'est pourquoi, dès le 27 novembre dernier, le Président de la République a annoncé devant les maires et présidents de communautés réunis en congrès **sa décision de suspendre tous les recours qui avaient été formés**

¹ Il convient de noter qu'à ce jour, une seule décision a implicitement reconnu l'impossibilité pour la commune de mettre en œuvre le service. Quant à la décision citée par les auteurs de la proposition de loi, elle constate simplement l'impossibilité pour le juge des référés d'ordonner une mesure utile sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, compte tenu sans doute du caractère tardif de la requête.

à l'endroit des communes qui n'étaient pas parvenues à organiser le service.¹

Ces déclarations ont en effet marqué de manière particulièrement solennelle la volonté du Président de la République de placer la mise en œuvre du service d'accueil sous les auspices de la concertation et du dialogue.

Elles ont été suivies d'effet, l'Etat s'étant depuis lors désisté de tous les recours concernés.

De plus, dans le droit fil du discours du Président de la République, M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, s'est depuis lors efforcé de recenser avec les associations représentant les maires les obstacles que rencontrent les communes dans l'organisation du service.

Ce nouvel esprit partenarial a trouvé son aboutissement dans la création d'un **comité de suivi de l'application de la loi**, qui s'est réuni le 3 mars dernier.

Cet effort de concertation n'est pas resté infructueux. Une première série de réponses ont été apportées aux deux obstacles majeurs évoqués plus haut :

- **s'agissant des délais de mise en place du service**, le ministère de l'éducation nationale s'est engagé à demander aux inspecteurs d'académie de transmettre en temps réel l'évolution du nombre de déclarations d'intention de grève ;

De même, des instructions ont été adressées aux services pour que les directeurs d'école interrogent systématiquement les familles quelques jours avant la grève afin de mesurer approximativement le nombre d'enfants qui bénéficieront du service. Les maires pourront donc désormais anticiper leurs besoins de personnel pour l'organisation du service ;

¹ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, le 27 novembre 2008 devant le congrès des maires : « C'est vrai qu'on ne peut pas demander la même obligation de service à un maire d'une commune rurale qui n'a même pas dans ses collaborateurs un employé ayant le BAFA et - pour ne viser personne - au maire de la capitale de la France ou d'une grande ville d'un ou deux millions d'habitants. Je le comprends parfaitement et l'on doit pouvoir trouver un accord, y compris sur...les référés qui ont été faits pour sanctionner tel ou tel maire... Sur cette question-là, excusez-moi, je comprends parfaitement le sentiment d'injustice que peut avoir un maire traîné devant le tribunal administratif par son préfet parce qu'il a peu de moyens, qu'il a fait son possible et qu'il n'y est pas arrivé. Je suis tout à fait prêt à revoir cela. Mais ce que je n'accepte pas - et je le dis aux élus de gauche comme de droite parce que cela peut vous arriver un jour d'être au pouvoir - ce que je n'accepte pas c'est qu'un élu de la République dise qu'il n'appliquera pas la loi de la République. Personne n'est au-dessus des lois. Personne. Donc, je fais la différence, et je le dis, Monsieur le Président, entre celui qui, de bonne foi, dit : « je n'y peux rien, vous n'allez pas en plus me le reprocher. Je n'y arrive pas » et celui pour qui c'est un acte militant de contestation de la loi. On ne peut pas traiter ces deux catégories d'élus de la même façon. Je le dis très simplement. Je prendrai donc des initiatives pour aller dans votre sens. »

- s'agissant du « vivier » de personnels pouvant assurer le service, le ministère de l'éducation nationale s'est engagé à accompagner les communes dans sa constitution ;

De fait, les services du ministère sont en relation avec une grande partie des personnes capables d'assurer le service : qu'il s'agisse des parents d'élèves, des contractuels intervenant dans le cadre scolaire ou des enseignants à la retraite, nombreuses sont les personnes qualifiées que le ministère peut solliciter directement afin de savoir si elles seraient prêtes à participer au service d'accueil. Les services de l'Etat pourront ainsi jouer le rôle d'intermédiaire lorsque les communes ne sont pas parvenues à trouver les personnels nécessaires.

Des instructions dans ce sens ont été adressées à deux reprises aux inspecteurs d'académie et sont reproduites en annexe du présent rapport.

Le ministre de l'éducation nationale y invite également ses services à jouer pleinement leur rôle d'interlocuteur naturel des communes en répondant à leurs questions portant tant sur le statut et les qualités attendues des personnels participant à la mise en œuvre du service que sur leurs modalités de rémunération.

De même, la consigne a été explicitement donnée aux services du ministère de l'éducation nationale de verser aux communes, avec une particulière célérité, la compensation qui leur est due en application de l'article L. 133-8 du code de l'éducation.

Tel semble bien avoir été le cas : selon les informations communiquées par le ministère de l'éducation nationale, plus de **6 millions d'euros** auraient été versés à ce titre aux communes depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Au total, la concertation semble avoir porté ses fruits, comme en témoigne la progression régulière du nombre de communes ayant mis en œuvre le service. **Le 29 janvier dernier, le service d'accueil était proposé dans plus de 80 % des communes concernées** et nombre d'entre elles étaient des communes rurales, comme en témoignent les exemples figurant en annexes du présent rapport.

L'expérience montre donc que les communes de moins de 2 000 habitants peuvent mettre en œuvre le service d'accueil, pourvu que l'Etat les accompagne dans l'exercice de cette compétence dont la lourdeur ne peut être sous-estimée.

Pour votre commission, le transfert à l'Etat de la compétence d'organisation du service d'accueil dans les communes de moins de 2 000 habitants n'est donc pas souhaitable. Il risquerait en effet d'aboutir à la disparition du service dans ces communes ou à un service rendu de qualité bien moindre, alors même que sa mise en œuvre serait sans nul doute plus coûteuse encore.

De plus, les difficultés auxquelles sont confrontées les communes rurales étant les mêmes que celles que connaissent les communes urbaines, quoique à des degrés différents, le maintien de la compétence de celles-ci pour organiser le service quand celles-là en sont dispensées apparaîtrait difficilement justifiable. C'est alors le service d'accueil dans son ensemble qui serait menacé.

Or votre commission estime que celui-ci a fait la preuve de son utilité. Dès lors que sa mise en œuvre se fait désormais dans une atmosphère sensiblement apaisée et avec le concours actif de l'Etat, prendre le risque de compromettre l'existence même du service apparaît peu opportun.

Enfin, si des modifications législatives devaient être apportées, il serait sans doute souhaitable qu'elles le soient à la lumière des conclusions du rapport que le Gouvernement déposera sur le bureau de notre assemblée avant le 1^{er} septembre 2009, comme l'y oblige l'article 14 de la loi du 20 août 2008. Il est en effet préférable que ces modifications s'appuient sur les enseignements qu'une année entière de mise en œuvre de la loi aura permis de tirer.

C'est pourquoi, au vu de l'atmosphère de concertation qui prévaut désormais et de l'augmentation continue du nombre de communes, notamment rurales, qui proposent le service depuis sa création, **votre rapporteur n'est pas favorable à sa suppression dans les communes de moins de 2 000 habitants.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la commission n'est donc pas favorable à l'adoption de la présente proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 18 mars 2009, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Philippe Richert sur la proposition de loi n° 219 (2008-2009) visant à exclure les communes de moins de 2 000 habitants du dispositif de service d'accueil des élèves d'écoles maternelles et élémentaires.**

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jean-Pierre Placade a d'abord indiqué qu'il faisait le même constat que le rapporteur s'agissant des difficultés d'application de la loi dans les petites communes, mais qu'il n'en tirait pas les mêmes conclusions. Il a ensuite estimé que le service d'accueil trouvait sa pertinence dans les grandes villes, notamment pour aider les familles défavorisées, mais que cette charge aurait pu être épargnée aux petites communes au regard de la faiblesse de leurs moyens. Il a souligné que l'objet de la proposition de loi était bien de soulager les petites communes plutôt que de les renvoyer devant le tribunal administratif.

M. Claude Domeizel a souhaité pour sa part connaître la teneur des instructions données aux inspecteurs d'académies évoquées par le rapporteur qui lui a répondu que celles-ci seraient annexées au rapport.

M. Pierre Martin a reconnu que des inquiétudes s'exprimaient dans les petites communes et pas seulement s'agissant du service d'accueil, évoquant notamment les transports scolaires. Il s'est ensuite étonné qu'il ne soit pas fait référence à l'obligation faite depuis la loi « Jules Ferry » de 1881 aux directeurs ou chargés d'école d'accueillir les enfants les jours de grève. Il a cependant réaffirmé son soutien au rapporteur.

Mme Béatrice Descamps n'a pas constaté de véritables difficultés dans l'application de la loi mais a plutôt relevé des inquiétudes s'agissant notamment de la responsabilité des maires, mais aussi du taux d'encadrement et du niveau de qualification des personnes assurant le service d'accueil. Elle a également estimé que, contrairement à ce qui avait été avancé, ce service ne pénalisait pas l'exercice du droit de grève, bien au contraire.

Tout en admettant un certain nombre de difficultés d'application de la loi dans les petites communes, **M. Jean-Claude Carle** a soutenu le rapporteur dans sa volonté de rejet de la proposition de loi. Puis, évoquant le grand défi de l'aménagement du territoire, il a fait part de sa crainte de voir les familles renoncer à s'installer dans les petites communes qui n'offriraient plus de service d'accueil en cas de grève. Il a estimé que l'adoption de la proposition

de loi créerait ainsi deux types de communes : celles avec un service d'accueil et celles qui n'en ont pas.

Mme Marie-Thérèse Bruguière, s'exprimant en sa qualité de maire, n'a pas souhaité communiquer aux services de l'académie la liste des grévistes de sa commune, laissant le soin à cette autorité d'en effectuer elle-même le recensement. Elle s'est ensuite interrogée sur la position des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles dans la fonction publique (ATSEM) lors des mouvements de grève ne touchant que l'éducation nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly a tout d'abord précisé que la position du groupe centriste n'était pas encore arrêtée sur la proposition de loi. Puis, tout en reconnaissant le bien fondé de cette réflexion sur les petites communes, elle s'est dite gênée, à titre personnel, par une possible rupture de l'égalité républicaine dans le cas de l'adoption de ce texte. Enfin, elle a constaté dans son département une certaine évolution : à l'inquiétude et l'incompréhension a succédé une forme d'adaptation et de créativité dans la recherche de solutions.

M. Bernard Fournier s'est également interrogé sur les motifs de la non application, déjà évoquée par M. Pierre Martin, de l'obligation faite aux directeurs ou chargés d'école d'accueillir les enfants les jours de grève.

Mme Colette Mélot s'est tout d'abord déclarée en phase avec la position du rapporteur. Elle a ensuite estimé qu'il y a eu tout autant de difficultés dans les petites communes que dans les communes moyennes pour organiser le service d'accueil, mais que, en définitive, la bonne volonté a prévalu. Elle s'est déclarée opposée aux différences de traitement entre les communes et à l'exigence d'un niveau de qualification des personnes assurant ce service.

S'agissant des locaux municipaux que sont les écoles primaires, **M. Serge Lagauche** a évoqué le mode de passation des consignes qui prévalait avant la mise en œuvre du service d'accueil. M. Jacques Legendre, président, a souhaité que le ministère de l'éducation soit interrogé sur cette question.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Richert**, rapporteur, a tout d'abord jugé que, s'agissant de l'obligation faite aux directeurs ou chargés d'école d'accueillir les enfants, cette réglementation ancienne ne pouvait prévaloir sur la reconnaissance constitutionnelle du droit de grève intervenue depuis lors.

Il a observé que, lors de la réunion du comité de suivi de l'application de la loi, ce sont les représentants des grandes villes qui ont exprimé le plus de problèmes d'organisation du service et il a réaffirmé qu'une abrogation partielle de la loi ouvrirait ainsi la voie à la suppression progressive du service d'accueil. Il a estimé qu'aujourd'hui persistaient plus d'inquiétudes que de vraies difficultés, notamment s'agissant des questions financières et de

responsabilité pénale, ce dernier sujet constituant le quotidien de tout élu local qui doit pouvoir compter sur l'appui des services de l'État.

M. Philippe Richert, rapporteur, a indiqué que les listes des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil faisaient l'objet de vérifications par les services de l'inspection académique, rappelant que les règles applicables aux centres de loisirs sans hébergement (CLSH) ne concernaient pas les services d'accueil ponctuel. Il a néanmoins estimé que la vigilance restait de mise. Il a également précisé que les ATSEM n'étaient pas des personnels de l'éducation nationale, mais des fonctionnaires territoriaux.

Pour conclure, **M. Philippe Richert, rapporteur**, a souligné que les inquiétudes qui s'étaient exprimées à l'occasion des premières applications de la loi s'étaient largement apaisées et que les attitudes avaient évolué, sans pour autant nier les difficultés restant à surmonter.

Sous le bénéfice de ces observations, **la commission n'est pas favorable à l'adoption de la proposition de loi n° 219 (2008-2009) visant à exclure les communes de moins de 2 000 habitants du dispositif de service d'accueil des élèves d'écoles maternelles et élémentaires.**

ANNEXES

Exemples de communes de moins de 2 000 habitants ayant proposé dans de bonnes conditions le service d'accueil le 29 janvier 2009

		Habitants	Enfants accueillis
AMIENS			
Aisne	Achery	552	6
	Fontaine-les-Vervins	1141	8
	Brancourt-le-Grand	636	7
	Homblières	1461	3
	Prémontré	776	3
Oise	Allonne	1258	33
	Chamant	957	21
	Neuilly-sous-Clermont	1701	12
	Songeons	1076	3
	Berthecourt	1355	20
Somme	Fouilloy	1734	50
	Dreuil-les-Amiens	1290	15
	Pont-de-Metz	1849	24
	Chepy	1277	5
	Bouzincourt	511	22
BESANÇON			
Doubs	Arcon	744	10
	Boussières	1040	22
	Busy – Vorges-les-Pins	519	28
	Pirey	1694	24
	Pugey	739	12
Jura	Arinthod	1256	23
	Cuttura	350	9
	Monnières	413	4
	Perrigny	1739	12
	Villers Robert	160	5
Haute-Saône	Dampierre-sur-Salon	1250	20
	Aillevillers	1679	18
	Citers	806	11
	Navenne	1753	14
	Soing	495	6
Territoire de Belfort	Argesians (RPI)	800	28
	Dorans	564	11
	Feche l'Eglise	800	4
	Vezelois	771	4
	Fousse-magne	607	4
CLERMONT-FERRAND			
Allier	Villefranche d'Allier	1306	17
	Garnat-sur-Engièvre	734	14

	Neuilly-le-Réal	1303	19
	Neuvy	1496	20
	Hauterive	1055	13
Cantal	Champs-sur-Tarentaine	1044	12
	Jussac	1779	44
	Giou-de-Manou	716	19
	Prunet	517	12
	Ladinhac	484	16
Haute-Loire	Landos	901	6
	Loudes	804	35
	Mazeyrat d'Allier	1228	18
	Rosières	1309	24
	Saint-Jeures	782	19
Puy-de-Dôme	Ceyssat	604	10
	Chanonat	1426	14
	Chidrac	377	16
	Cunlhat	1369	7
	Joze	1038	24
NPDC			
Nord	Préseau	1863	23
	Prêmesque	1939	35
	Saint-Vaast-la-Vallée	656	21
	Pradelles	282	18
	Radinghem	1095	18
Pas-de-Calais	Alembon	465	15
	Gouy-sous-Bellone	1258	21
	Estevelles	1687	17
	Campagne-les-Boulognes	646	14
	Tilloy-les-Mofflaines	1329	16
LIMOGES			
Corrèze	Jugeals-Nazareth	687	22
	Liginiac	696	11
	Marcillac-la-Croisille	778	7
	Saint-Privat	1108	14
	Salon-la-Tour	721	32
Creuse	Azerables	958	4
	Chenerailles	759	29
	Dun-le-Palestel	1166	16
	Evaux-les-Bains	1639	3
	Masbaraud-Merignat	370	12
Haute-Vienne	Bussière-Poitevine	980	11
	La Meyze	831	16
	Nouic	531	7
	Saint-Hilaire-les-Places	780	6
	Saint-Priest-Ligoure	567	7
NANCY-METZ			
Meurthe-et-Moselle	Drouville	154	8
	Lamath	182	9
	Anthelupt	427	17
	Lucey	579	11
	Ville-en-Vermois	606	20

	Haraucourt	644	20
	Jeandelaincourt	666	21
	Villey-Saint-Etienne	1053	17
	Bertrichamps	1062	10
	Pulligny	1171	14
	Maron/Sexey-aux-Forges	1437	12
	Dommartin-lès-Toul	1643	34
Meuse	Longeville-en-Barrois	1290	11
	Euville	1455	26
	Dun-sur-Meuse	1548	44
	Dieue-sur-Meuse	1454	34
	Vigneulles-les-Hattonchatel	1795	12
Moselle	Retonfey	1372	29
	Hagarten-aux-mines	1128	10
	Kanfen	1006	8
	Volstroff	1573	12
	Varize	1322	18
Vosges	Attigneville	254	3
	Chatenois	1906	17
	Cleurie	669	15
	Corcieux	159	5
	Darney	1338	8
REIMS			
Ardennes	La Francheville	1590	19
	Renwez	1437	15
	Neufmanil	1203	15
	Attigny	1200	12
	Rimogne	1416	11
Aube	Estissac	1724	20
	Ervy-le-Château	1214	12
	Ville-sous-la-Ferté	1276	12
	Fontaine-les-Grès	905	10
	Bouilly	1090	8
Marne	Saint-Thierry	579	66
	Athis	823	29
	Châtillon-sur-Marne	1008	28
	Pierry	1250	22
	Loivre	1126	16
Haute-Marne	Louvemont	742	17
	Villiers-en-Lieu	1538	17
	Graffigny-Chemin	275	15
	Prauthoy	514	11
	Ville-en-Blaisois	155	5

Source : Ministère de l'éducation nationale

**Note du Ministre de l'Éducation nationale et du Ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales adressée aux préfets
(22 décembre 2008)**



Le Ministre de l'Éducation nationale

*Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer
et des Collectivités territoriales*

Paris, le 22 DEC. 2008

NOR | 1 | INT | K | 0 | 8 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 5

Note à l'attention de

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

*Copie pour information à
Mesdames et Messieurs les Recteurs d'académie
Mesdames et Messieurs les Inspecteurs d'académie,
Directeurs des Services départementaux de l'Éducation nationale*

A l'occasion de la grève des enseignants du 20 novembre dernier nombre d'entre vous ont été conduits à saisir le juge administratif pour faire respecter l'obligation de service minimum d'accueil des élèves instaurée par la loi du 20 août 2008.

Les procédures engagées ont pu susciter un sentiment d'incompréhension parmi les nombreux maires de petites communes qui n'ont pas été en mesure, malgré leur bonne volonté, de mettre en place dans un délai très court un dispositif permettant d'accueillir les élèves dans de bonnes conditions.

Dans un souci d'apaisement, nous vous invitons à vous désister des actions contentieuses dirigées contre celles de ces municipalités qui n'auraient pas fait connaître d'opposition de principe à l'application de la loi.

Ces désistements sont destinés à laisser à ces communes le temps de trouver, en lien et avec l'aide des services de l'Etat, des solutions pratiques à leurs problèmes d'organisation. Conformément aux souhaits du Président de la République, ces désistements ne sauraient donc concerner les actions engagées à l'encontre de communes disposant des moyens nécessaires ou ayant fait preuve d'une volonté délibérée de ne pas assurer l'accueil des enfants en cas de grève.

Vous voudrez donc bien identifier, parmi les recours, ceux introduits en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales visant des communes ayant pris une délibération expresse de refus d'application de la loi ou ayant annoncé ce refus par le biais de communiqués de presse ou toute autre modalité révélant une décision explicite.

Ces recours doivent être maintenus. Les actions engagées contre les autres communes peuvent être abandonnées.

Xavier DARCOS

Michèle ALLIOT-MARIE

**Note du Ministre de l'éducation nationale adressée aux inspecteurs
d'académie
(14 janvier 2009)**



Le Ministre

Paris, le **14 JAN. 2009**

Signé

Note à l'attention de

Mesdames et Messieurs les Inspecteurs d'académie
s/c de Mesdames et Messieurs les Recteurs d'académie

Il est apparu, à l'occasion des mouvements de grève intervenus depuis la rentrée scolaire 2008, que certaines communes rencontraient des difficultés pratiques d'organisation du service public créé par la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

L'intérêt des familles, qui ont exprimé très largement leur soutien au service d'accueil, justifie que l'Etat apporte tout son concours aux communes afin que la loi soit appliquée, dans les meilleures conditions, sur l'ensemble du territoire national. Votre intervention à ce titre est décisive. Elle doit prendre plusieurs formes et porter notamment sur les points suivants :

I. L'établissement de la liste des personnes susceptibles d'être mobilisées pour assurer l'accueil des enfants

Certaines communes, notamment les plus petites d'entre elles, ont éprouvé des difficultés pour identifier un vivier de personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil ; l'établissement de cette liste, prévue à l'article L. 133-7 du code de l'éducation, est pourtant essentiel pour leur permettre d'anticiper et d'organiser l'accueil dans les meilleures conditions. Je vous demande donc d'apporter votre aide aux communes en prenant contact avec les divers organismes qui interviennent dans le champ éducatif ou péri-éducatif pour leur rappeler que leurs salariés ou adhérents peuvent se porter volontaires pour figurer sur les listes. Les associations familiales méritent évidemment à ce titre d'être sollicitées. Vous pourrez également suggérer aux communes d'afficher dans tous les endroits accessibles aux parents d'élèves dans les écoles et les établissements d'enseignement des appels à candidatures.

.../...

Pour celles des communes qui n'ont pas été capables de constituer par elle-même la liste, vous pourrez mettre à leur disposition, et de façon complémentaire, une liste par exemple au niveau du canton ou du département dans laquelle les communes pourront être invitées à puiser. Ces listes pourront faire mention notamment de personnes relevant des catégories suivantes :

- des personnels jeunes retraités de l'éducation nationale ou d'autres ministères ;
- des étudiants ;
- des assistants maternels agréés ;
- des personnes apportant à titre contractuel leur concours au ministère de l'éducation nationale ;
- des assistants d'éducation dans la limite des possibilités offertes par les textes qui régissent leur situation.

Je vous invite donc à aider les communes à identifier les personnes susceptibles de figurer sur les listes qui leur appartient de constituer en vertu de la loi, et à leur fournir des documents types permettant de procéder au recrutement de ces personnes.

II. Rendre l'évaluation du nombre des enseignants grévistes plus précoce

Si la loi du 20 août 2008 impose aux enseignants du premier degré d'annoncer leur intention de faire grève 48 heures à l'avance, le droit de grève, constitutionnellement protégé, fait en revanche obstacle à ce qu'il puisse leur être demandé de se déclarer de façon plus précoce ou à ce qu'il leur soit interdit de renoncer à l'intention qu'ils avaient déclarée.

Il n'en reste pas moins qu'il appartient à l'Etat de prendre toutes les mesures susceptibles d'améliorer la prévision des enseignants grévistes afin de permettre aux communes d'adapter le dispositif d'accueil à l'ampleur de la grève.

Je vous demande en conséquence deux choses :

- de communiquer aux communes, trois ou quatre jours avant la grève, une estimation du nombre d'enseignants susceptibles d'être grévistes, en fonction des déclarations qui vous seront parvenues à cette date, de votre connaissance de la conflictualité sociale et des résultats de la négociation préalable prévue par l'article L. 133-2 du code de l'éducation et organisée par le décret n° 2008-1246 du 1^{er} décembre 2008 ;
- de vous assurer de la transmission aux communes, dans les plus brefs délais après l'expiration du délai laissé aux enseignants pour se déclarer, du nombre des personnes déclarées grévistes pour chaque école dans laquelle le service d'accueil doit être mis en place. Les services centraux du ministère travaillent actuellement à l'élaboration de processus automatisés qui pourraient accélérer très nettement la transmission aux communes des informations pertinentes pour leur permettre d'adapter le service d'accueil. En attendant je vous demande de mettre en place sur le terrain l'organisation la plus efficace de recueil et d'analyse des informations.

.../...

III. Evaluer le nombre d'enfants à accueillir

Compte tenu du nombre de déclarations d'intention et des éléments recueillis auprès des familles par les directeurs d'école, vous transmettez aux communes, avec le nom des écoles dans lesquelles le service d'accueil doit être mis en place, le nombre d'enfants susceptibles d'y être accueillis.

Cette double information – sur le nombre d'enseignants déclarés grévistes et sur le nombre d'enfants concernés – permettra aux communes d'anticiper et de dimensionner au plus juste le service offert aux familles.

IV. Instaurer une collaboration plus étroite entre l'Etat et les communes

Je vous demande d'aller directement à la rencontre des maires, de leurs amicales cantonales, et de leurs associations représentatives. Ces rencontres doivent être l'occasion d'établir un bilan de la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008 et d'explicitier de manières concrètes les possibilités offertes par la loi. Je vous recommande en particulier de fournir aux maires des solutions pratiques et immédiatement opérationnelles pour permettre la bonne application de la loi.

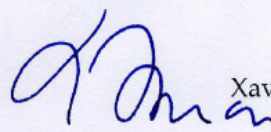
Il convient à ce titre de rappeler qu'en matière de choix des personnes susceptibles d'assurer l'accueil des enfants, en termes de taux d'encadrement comme de lieux d'accueil, le code de l'action sociale et des familles s'applique, qui n'impose aucune contrainte lorsque le dispositif d'accueil des enfants n'est pas mis en place sur une durée supérieure à 14 jours par an. Il convient aussi de souligner le caractère généreux du mécanisme de compensation financière prévu par le décret du 4 septembre 2008 d'application de la loi : qu'il s'agisse de la compensation de droit commun de 110 euros par groupe de 15 élèves accueillis ou du filet de sécurité de 9 smic horaire par enseignant gréviste, ces montants permettent aux communes d'offrir aux intervenants autres que leurs agents municipaux qu'elles payent de toutes façons, une rémunération non négligeable.

Vous soulignerez aussi la possibilité qu'ont les communes de s'associer pour assurer un accueil commun ou de déléguer par convention l'organisation de cet accueil à un établissement public de coopération communale ou à une association. En milieu rural, les solutions de mise en commun des moyens sont certainement prometteuses.

V. Relations avec les préfets

Les mesures présentées dans la présente instruction ne sont aucunement limitatives. Il vous appartient, en fonction du contexte local, et en lien avec l'autorité préfectorale que vous devez tenir régulièrement informée, de mettre en œuvre les moyens qui vous paraîtront les plus à même d'apporter une aide à la fois rapide et efficace aux communes désireuses de mettre en œuvre la loi. Vous proposez également une rencontre, sur ce sujet, à l'association départementale des maires pour envisager avec elle les meilleures modalités de travail avec les collectivités. Enfin, il vous appartiendra de fournir aux préfets des éléments leur permettant de distinguer celles des communes qui choisissent délibérément de ne pas appliquer la loi de celles qui rencontrent des difficultés pour ce faire, mais qui font leur meilleurs efforts pour offrir ce nouveau service aux familles.

Je compte sur vos efforts.


Xavier DARCOS

**Note du Ministre de l'éducation nationale adressée aux inspecteurs
d'académie
(25 février 2009)**



Le Ministre

Paris, le

25 FEV. 2009

NOTE

A Mesdames et Messieurs les Inspecteurs d'Académie,
Directeurs des Services Départementaux de l'Education Nationale

s/c de Mesdames et Messieurs les Recteurs d'Académie

Objet : Mise en place du droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

Le dernier mouvement de grève dans l'Education nationale a vu le dispositif de service d'accueil minimum dans les écoles primaires enregistrer des progrès sensibles, au bénéfice d'un nombre toujours plus élevé de familles. Près de 80 % des communes ayant à mettre en place le service d'accueil ont effectivement mis en œuvre la loi. Pour autant des marges de progrès demeurent et ce droit nouveau doit être encore conforté pour s'ancrer de manière large et pérenne dans le paysage des nouveaux droits reconnus aux usagers de l'école, enfants et familles.

Je vous demande donc de poursuivre avec détermination le travail qui vous a été demandé en particulier dans le cadre de mon instruction du 14 janvier 2009.

Vous serez particulièrement attentifs à la pleine réussite des engagements suivants :

1) Prévision progressive du taux de conflictualité.

Je vous rappelle qu'il vous appartient d'informer les maires en temps réel des estimations dont vous disposez du nombre d'enseignants susceptibles de faire grève, ainsi que des éléments à votre disposition, au regard des résultats des négociations préalables engagées au titre du décret du premier décembre 2008.

Au-delà de ces estimations progressives, vous transmettez sitôt l'expiration du délai légal de 48 h et pour chaque école concernée, le nombre d'enseignants s'étant déclaré grévistes. Il est impératif que toutes les informations, permettant aux maires d'apprécier au plus près et au plus vite la nature et l'intensité de la conflictualité de la grève, leur soient transmises dans les meilleures conditions. Vous veillerez pareillement à en informer mon cabinet.

2) Etablissement des listes des personnes susceptibles d'être mobilisées pour assurer l'accueil des enfants.

Vous veillerez, sans attendre l'imminence d'un mouvement de grève et conformément à mes instructions précédentes, à l'établissement de listes cantonales ou départementales de personnes susceptibles d'assurer l'accueil des enfants. Bien entendu vous vous assurerez de la disponibilité et de l'acceptation des personnes que vous solliciterez. Je vous demande également de fournir aux maires ou d'aider ceux-ci à se procurer tous les documents (formulaires, contrats types) de nature à leur permettre le recrutement des personnes appelées à figurer sur la liste prévue à l'article L. 133-7 du code de l'éducation. Vous pourrez prendre appui sur les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale auxquels les communes, comptant moins de 350 agents, sont par ailleurs obligatoirement affiliées.

3) Appréciation du nombre d'enfants susceptibles de bénéficier du droit d'accueil.

L'expérience a montré qu'une des difficultés concrètes, rencontrées par les maires, résulte du décalage entre l'estimation du nombre d'enfants potentiellement concernés par la mise en œuvre du droit d'accueil et la réalité des demandes d'accueil le jour même de la grève. Certains maires ont pris l'initiative d'écrire aux parents pour leur demander s'ils souhaitent bénéficier pour leurs enfants du service d'accueil en cas de grève. Ces initiatives ont permis de déterminer, avec une assez grande précision, le nombre d'élèves devant être accueillis, permettant un dimensionnement adéquat du service d'accueil. En prenant appui sur les inspecteurs de circonscription, vous veillerez pour votre part à ce qu'au sein des écoles concernées par la mise en œuvre du droit d'accueil, un relevé du nombre prévisionnel d'élèves désireux de bénéficier du droit d'accueil puisse être établi.

4) Je vous demande de procéder le plus tôt possible au paiement des communes ayant organisé le droit d'accueil.

5) L'anticipation, la mesure exacte des besoins et l'aide opérationnelle sont les principales demandes des élus. Il vous appartient de les satisfaire au mieux. J'ai, pour ma part, reçu l'ensemble des associations représentant les élus des différentes communes de France pour envisager d'explorer avec elles, les voies de garantir au mieux le droit d'accueil en cas de grève. A mon initiative, un comité de suivi de la bonne application de la loi a été constitué. Je vous demande donc, à votre tour, de poursuivre résolument le dialogue engagé localement avec les maires.

Je compte sur vous.



Xavier DARCOS