



**Mission conjointe de contrôle sur le signalement
et le traitement des pressions, menaces et agressions
dont les enseignants sont victimes**

Rapport

Tome I

VERSION PROVISOIRE

Mars 2024

Commission de la
**CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA
COMMUNICATION ET DU SPORT**



Commission
DES LOIS



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE.....	19
AVANT-PROPOS	25
I. L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE FACE À LA VIOLENCE	29
A. UNE VIOLENCE ENDÉMIQUE MAIS IMPARFAITEMENT DOCUMENTÉE.....	29
1. <i>Une violence endémique.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Des violences envers les personnels de l'éducation nationale en augmentation : « une anormalité de la normalité »</i>	<i>32</i>
3. <i>Les réseaux sociaux : caisse de résonance amplificatrice des pressions et menaces sur les enseignants</i>	<i>34</i>
B. LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ATTAQUÉES.....	35
1. <i>Des contestations d'enseignement en forte augmentation</i>	<i>35</i>
2. <i>L'enseignement moral et civique (EMC) : des contenus pléthoriques pour un enseignement strapontin.....</i>	<i>37</i>
3. <i>La laïcité, une valeur de la République méconnue, voire rejetée.....</i>	<i>39</i>
C. EN RÉPONSE, DES OUTILS QUI SEMBLENT INSUFFISANTS.....	41
1. <i>La formation initiale : une indispensable reprise en main par le ministère.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Un effort à poursuivre en matière de formation continue</i>	<i>46</i>
3. <i>L'absence de culture collective de protection des valeurs de la République.....</i>	<i>48</i>
4. <i>Les sanctions disciplinaires à la main des établissements en cas de violence</i>	<i>49</i>
5. <i>L'interdiction de l'abaya et du qamis : face à des tentatives de pression sur la laïcité, une clarification bienvenue et à poursuivre.....</i>	<i>51</i>
II. L'ENSEIGNANT : DU « SPLENDIDE ISOLEMENT » REVENDIQUÉ À UNE SOLITUDE DOULOUREUSE.....	52
A. UN MÉTIER CLOISONNÉ, HÉRITAGE DE DÉCENNIES DE PRATIQUES, NOTAMMENT DANS LE SECONDAIRE.....	52
1. <i>Une logique disciplinaire</i>	<i>52</i>
2. <i>L'enseignant maître dans sa classe : une méfiance vis-à-vis « d'ingérence extérieure ».....</i>	<i>53</i>
B. UNE REMISE EN CAUSE DE L'AUTORITÉ DE L'INSTITUTION	54
1. <i>Un délitement progressif des prérogatives de l'enseignant en matière d'évaluation</i>	<i>54</i>
2. <i>Un comportement de certains parents qui interpelle.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Une judiciarisation des rapports entre les familles et l'école.....</i>	<i>59</i>
4. <i>L'absence de soutien de la hiérarchie</i>	<i>61</i>

C. UN MAL-ÊTRE CROISSANT DES ENSEIGNANTS	63
1. Une autocensure croissante.....	64
2. L'expression d'une tension permanente	65
3. Une profession ébranlée par les assassinats de Samuel Paty et de Dominique Bernard	66
4. Des démissions en augmentation.....	67
III. LA PROTECTION DES AGENTS DE LA COMMUNAUTÉ EDUCATIVE : DE L'ÉDUCATION NATIONALE À LA JUSTICE, UNE CHAÎNE INSTITUTIONNELLE DONT LES MAILLONS DEVRAIENT ÊTRE RESERRÉS..	69
A. PROTÉGER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LES MENACES EN IMPLIQUANT DAVANTAGE L'ADMINISTRATION ET LES FORCES DE SÉCURITÉ DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION.....	69
1. La protection fonctionnelle.....	69
a) Un droit ouvert au bénéfice de l'ensemble de la communauté éducative	69
b) En pratique, l'effectivité du recours à la protection fonctionnelle pour les agents de la communauté éducative paraît limitée	74
2. La protection par la police ou la gendarmerie.....	80
3. Pour des sanctions plus systématiques et plus efficaces, et une prise en charge améliorée des élèves perturbateurs.....	81
a) Le cadre pénal depuis la loi confortant le respect des principes de la République	81
b) Les mesures de responsabilisation	83
c) La prise en charge des élèves hautement perturbateurs	83
4. Assurer la sécurité des établissements scolaires et de leurs abords	84
a) Le partenariat avec les forces de sécurité intérieure	84
b) La sécurisation des établissements scolaires	87
B. DE LA PRISE DE LA PLAINTÉ AU SUIVI DE CELLE-CI, UN PARCOURS MALAISÉ ET DÉCOURAGEANT POUR L'ENSEIGNANT VICTIME DE VIOLENCES	88
1. Des modalités de dépôt des plaintes imparfaitement adaptées.....	89
a) Le dépôt de plainte en commissariat : un moment potentiellement dissuasif pour l'agent de l'Éducation nationale victime.....	89
b) Un assouplissement des modalités de dépôt de plainte certain, mais encore insuffisant.....	90
c) Le signalement au procureur de la République : face à certaines inerties, la nécessité de rappeler les règles.....	91
2. Un manque d'informations sur les suites données à la plainte	92
3. Des délais importants entre la plainte et l'audience	94
C. FACILITER LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS ET LA COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS INSTITUTIONNELS CONCERNÉS.....	95
1. L'éducation nationale et la justice : des mondes évoluant encore trop souvent en parallèle	95
a) Les parquets face à un volume important, et pour partie inexploitable de signalements	95
b) Une grande méconnaissance de la part des parquets du fonctionnement des établissements scolaires.....	97
2. Le cas particulier de la menace terroriste et de la radicalisation	98
a) Le partage d'informations entre la DNRT et l'Éducation nationale.....	98
b) Le partage d'informations entre la DNRT et l'autorité judiciaire	100
c) Le suivi des cas de radicalisation en milieu scolaire et l'information des enseignants.....	100
EXAMEN EN COMMISSION.....	103

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES105

LISTE DES DÉPLACEMENTS.....109

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS111

VERSION PROVISOIRE

L'ESSENTIEL

Le 16 octobre 2020, Samuel Paty était assassiné pour avoir accompli son métier d'enseignant, après avoir été confronté à des pressions et des menaces dont une procédure judiciaire en cours doit déterminer si elles ont été prises à leur juste mesure par les autorités de l'État.

Ce drame qui a ému toute la France démontre que la façon dont sont prises en considération et traitées les **pressions, menaces ou agressions dont les enseignants peuvent être l'objet au quotidien – dans les écoles, collèges et lycées** – est un sujet majeur et qu'à cet égard, une réponse publique adaptée et rapide – au niveau de l'éducation nationale, des forces de sécurité et de l'institution judiciaire – s'impose.

Pour faire toute la lumière sur ces enjeux et sur **la situation à laquelle font face les enseignants et l'ensemble du personnel éducatif, la commission des lois et la commission de la culture ont créé une mission de contrôle, dotée des pouvoirs de commission d'enquête.**

Les travaux conduits par la mission permettent de dresser le constat d'une **violence endémique** dans les établissements scolaires, qui touche désormais le primaire comme le secondaire. Les insultes, menaces, pressions et agressions constituent désormais le quotidien des enseignants ainsi que de l'ensemble du personnel administratif. Plus largement, c'est l'école de la République – et ses valeurs – qui doivent faire face à des coups de boutoir réguliers. La laïcité, mal connue, est rejetée et les contestations d'enseignement, tout comme la remise en cause de l'autorité de l'enseignant, sont en forte augmentation.

Il serait erroné de croire que ces problématiques ne se limitent qu'à certains établissements scolaires : **tous les territoires, aussi bien ruraux qu'urbains, favorisés ou populaires, sont concernés.**

Des outils existent sur les plans administratif, policier et judiciaire pour prévenir les agressions auxquelles sont de plus en plus exposés les agents du personnel éducatif ; du reste, l'assassinat de Samuel Paty a entraîné une **certaine prise de conscience** de la part des pouvoirs publics, qui s'est notamment traduite par l'instauration de **sanctions renforcées** et de **procédures de signalement accélérées**. Pour autant, la protection effective du personnel nécessite d'aller plus loin, en **réaffirmant les principes** sur lesquels l'école de la République s'est bâtie et en **améliorant la coordination** entre les différents acteurs institutionnels, de l'éducation nationale à la justice.

Face à ce constat, la mission formule **38 recommandations pour protéger l'école ainsi que l'ensemble du personnel qui y travaille et restaurer l'autorité de l'institution scolaire.**

I. PROTÉGER L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE FACE AUX ATTAQUES DONT ELLE EST VICTIME

A. DES CONTESTATIONS DES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE GÉNÉRALISÉES

L'école joue un rôle central pour transmettre aux élèves les valeurs de la République. Depuis quelques années, leur remise en cause dans la vie quotidienne des établissements tout comme les contestations d'enseignement qui touchent désormais la **quasi-totalité des matières** sont en forte hausse. Si certains territoires sont plus concernés que d'autres, **tout établissement scolaire peut être confronté à ces difficultés.**

Profil des enseignants ayant observé au moins une contestation d'enseignements au cours des années scolaires 2021-2022 et 2022-2023

REP	Ville-centre	Banlieue « aisée »	Banlieue « populaire »	Ville isolée	Commune rurale
53 %	32 %	25 %	38 %	25 %	23 %

Lecture : 53 % des enseignants en REP sont dans cette situation – Ifop, les enseignants face à l'expression du fait religieux à l'école et aux atteintes à la laïcité, décembre 2022.

B. LA LAÏCITÉ, UNE VALEUR DE LA RÉPUBLIQUE MÉCONNUE, VOIRE REJETÉE

C'est par l'école de la République que la laïcité est entrée dans la société française, vingt ans avant la loi de séparation des Églises et de l'État. La laïcité, en permettant la stricte neutralité dans l'espace scolaire, participe à **l'idéal émancipateur de l'école.**

Or, loin d'être perçue comme un outil d'émancipation, la laïcité est comprise par un nombre croissant et désormais majoritaire d'élèves comme une interdiction et un principe conçu contre les religions.

Plus grave, **la défense de la laïcité se délite aussi chez les adultes** concourant à la vie de l'établissement. Méconnue, mal maîtrisée, la laïcité à la française est devenue difficile à défendre pour certains d'entre eux. À cela s'ajoute une **rupture générationnelle** constatée durant les auditions réalisées au cours des travaux de la mission : un certain nombre de jeunes enseignants s'interrogent sur son utilité et l'opportunité de conditions spécifiques d'application dans le cadre scolaire, bercés **par l'émergence de termes tels que « laïcité ouverte », ou encore « laïcité plurielle »** ou des **débats publics confondant laïcité et tolérance.**

C. DÉFENDRE LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

Il y a urgence non seulement à défendre, mais aussi à **promouvoir** les valeurs de la République à l'école. Pour cela, la mission a identifié quatre axes :

- permettre au ministère de l'éducation nationale de reprendre la main sur la **formation initiale** des enseignants afin de s'assurer de l'adéquation entre celle-ci et les attentes du futur employeur sur ce qu'est « être enseignant aujourd'hui » ;
- accentuer les efforts sur la **formation continue** afin d'atteindre l'objectif ambitieux que s'est fixé le ministère de l'éducation nationale de former l'ensemble de ses personnels en cinq ans ;
- **renforcer la culture collective** au sein des établissements pour que la promotion de la laïcité soit portée par l'ensemble des personnels ;
- **combler les interstices dans l'application de la loi de 2004¹**, en prenant en compte les événements auxquels participe le jeune en raison de son statut d'élève, y compris en dehors du temps scolaire.

II. DÉFENDRE LES ENSEIGNANTS FACE AUX PRESSIONS ET MENACES EN HAUSSE

A. UNE VIOLENCE ENDÉMIQUE, QUI TOUCHE DÉSORMAIS LE PRIMAIRE



des établissements du secondaire déclarent au moins un incident grave (en 2021/2022)

La problématique de la violence à l'école n'est pas nouvelle : treize plans de prévention et de lutte contre celle-ci ont été pris par les différents ministres de l'éducation nationale depuis 1986.

Mais elle connaît ces dernières années une ampleur croissante et généralisée. Pendant longtemps épargnée, l'école primaire est désormais touchée.

Pour rendre compte de l'ampleur de cette violence scolaire, que le **recours aux pourcentages tend à minimiser**, la mission a procédé à une estimation en valeur absolue du nombre d'enseignants victimes d'atteintes aux personnes et aux biens, à partir des enquêtes de victimation du ministère de l'éducation nationale.

¹ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

Estimation du nombre d'enseignants du 1^{er} degré concernés par des atteintes aux personnes ou aux biens en 2021-2022, à partir des données de la DEPP (note d'information n° 23.15)

	Expression avec arrogance, avec mépris	Menace avec ou sans objet dangereux	Bousculade intentionnelle, coup et blessure	Vol(s) ou dégradation(s) de votre matériel pédagogique	Dégradation(s) d'objet(s) personnel(s) ou de votre moyen de locomotion	Vol(s) d'objet(s) personnel(s) ou de votre moyen de locomotion
%	36,9	10,1	3	9,1	2,5	2
nombre	137 800	37 700	11 200	34 000	930	740

Estimation du nombre d'enseignants du second degré concernés par des atteintes aux personnes ou aux biens en 2018-2019 à partir des données de la DEPP (note d'information n° 19.53)

	Menace avec ou sans objet dangereux	Bousculade intentionnelle ou/et violence	Vol ou dégradation de matériel pédagogique	Vol d'objets personnels	Menace avec arme
%	11,9	3,5	9,1	2,6	0,2
nombre	58 500	17 200	44 700	12 700	900

L'assassinat de Samuel Paty a mis en lumière l'effet amplificateur que jouent les **réseaux sociaux** dans la propagation des rumeurs et les pressions et menaces contre les enseignants. **Aujourd'hui, tout agent public de l'éducation nationale peut se retrouver désigné à la vindicte populaire, à la suite d'un message posté par un élève, un parent d'élève ou même un tiers.**

B. L'ENSEIGNANT : DU SPLENDIDE ISOLEMENT REVENDIQUÉ À UNE SOLITUDE DOULOUREUSE

L'enseignant travaille davantage avec ses collègues enseignant la même matière que lui, plutôt qu'avec ceux intervenant sur une même classe mais dans une autre discipline. Il en résulte un travail en silo entre les enseignants des différentes matières. **Ainsi, moins de 60 % des enseignants du second degré public ont l'impression de faire partie d'une équipe.**

Or aujourd'hui, cet isolement assumé – qui prend également sa source dans la figure de l'enseignant seul face à sa classe – s'est transformé **en solitude pesante, dans un contexte de remise en cause de l'autorité de l'école et de l'enseignant.**

La coéducation prônée par les textes a progressivement été dévoyée, écartelée entre des parents **demandant tout** à l'école en termes d'éducation – et rejoints en cela par la dérive de croire que l'école puisse répondre à tous les maux de la société –, et des parents devenus trop **intrusifs** sommant l'enseignant de justifier une note donnée ou encore les documents pédagogiques utilisés. Il n'est ainsi plus rare pour les chefs d'établissement de recevoir des courriers d'avocats remettant en cause une sanction disciplinaire prononcée contre un élève.

Face aux contestations, pressions voire menaces dont ils sont victimes, les enseignants se sentent peu soutenus par leur hiérarchie. En 2021, seuls 54 % des enseignants disent avoir reçu un soutien total de la part des personnels de direction. Surtout, il existe une **profonde coupure entre les agents de l'éducation nationale dans les établissements scolaires et ceux travaillant dans les services centraux ou du rectorat.**



des enseignants
du secondaire public

déclarent s'être déjà autocensurés pour éviter de possibles incidents portant sur les questions de religion en 2021. Ils n'étaient que **36 % en 2018.**

Une formation défailante, conjuguée à un manque de soutien, une hausse de la violence ainsi que des contestations des enseignements expliquent l'explosion de cette autocensure.

C. UNE PROFESSION ÉBRANLÉE PAR LES ASSASSINATS DE SAMUEL PATY ET DE DOMINIQUE BERNARD

L'assassinat de Samuel Paty en octobre 2020, dont la sœur Mickaëlle est venue porter le témoignage devant la mission, puis de Dominique Bernard, en octobre 2023, ont profondément ébranlé les enseignants ainsi que les équipes administratives. Ils constituent un point de rupture pour l'institution scolaire.

Il existe désormais **une peur** dans l'exercice du métier qu'ont exprimée les personnels de l'éducation nationale. **Le passage à l'acte à la suite d'une menace verbale est désormais perçu comme une éventualité.** Dans plusieurs établissements, y compris de petites écoles rurales, il est fait appel aux forces de l'ordre face à la virulence de certaines familles.

Les démissions des enseignants sont en constante augmentation depuis 2012. En 2021-2022, le nombre de démissions a progressé de 36 % à la fois dans le premier et le second degré par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'inscrit dans un tout, en lien avec le manque d'attractivité du métier d'enseignant. **Les pressions, menaces ou agressions dont ils sont victimes y participent fortement.**

D. UNE NÉCESSAIRE RÉAFFIRMATION DE L'AUTORITÉ DE L'INSTITUTION SCOLAIRE POUR MIEUX PROTÉGER LES ENSEIGNANTS

« Un professeur n'a pas à baisser la tête ni à courber l'échine. Il est le visage de la République, l'incarnation du service public d'éducation. Il est légitime par son savoir, par sa mission, par l'institution à laquelle il appartient et qui lui doit protection » (Pap Ndiaye).

Afin de **garantir aux enseignants et aux élèves une scolarité et un environnement de travail sereins**, la mission propose d'agir dans trois directions :

- **responsabiliser** les parents et leur **rappeler le respect** qu'ils doivent, ainsi que leurs enfants, aux enseignants et plus généralement à l'institution scolaire ;
- mieux prendre en charge les **élèves perturbateurs** ;
- apporter une **réponse cohérente à l'échelle du territoire et systématique** de l'institution scolaire face à toute incivilité, atteinte ou fait grave commis à l'encontre d'un personnel de l'éducation nationale.

III. FAVORISER LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES DE L'ÉDUCATION NATIONALE, LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET L'AUTORITÉ JUDICIAIRE POUR PRÉVENIR ET TRAITER LES AGRESSIONS

A. PRÉVENIR LES AGRESSIONS À L'ENCONTRE DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE EN IMPLIQUANT DAVANTAGE L'ADMINISTRATION ET LES FORCES DE SÉCURITÉ

1. Améliorer le recours à la protection fonctionnelle en rendant automatique son octroi

Comme tous les agents publics, les membres de la communauté éducative - qu'ils relèvent de l'éducation nationale ou des collectivités territoriales, et qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels - ont droit à la protection de la collectivité publique qui les emploie lorsqu'ils font l'objet, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et en l'absence de faute personnelle, d'attaques ou de mises en cause pénales. Cette protection fonctionnelle est accordée sur **demande écrite** et expresse de l'agent concerné. En cas d'octroi, l'administration est tenue de prendre les **mesures de soutien et de prévention** de manière à assurer la sécurité de l'agent, ainsi que fournir à celui-ci une **assistance juridique et judiciaire**.

Au cours de l'année 2022, **3 733 demandes** de protection fonctionnelle ont été formulées par le personnel de l'éducation nationale, dont 80 % par le personnel enseignant des premier et second degrés ; le premier motif de demande correspond aux cas d'**atteinte volontaire à l'intégrité de l'agent**. Dans plus de trois-quarts des cas, l'administration décide de l'octroi de la

protection fonctionnelle, dans des **délais moyens** qui n'apparaissent toutefois guère compatibles avec le **besoin** souvent **urgent** d'une protection effective¹.

De surcroît, la part des agents de la communauté éducative qui **ne demandent pas la protection fonctionnelle** – soit par méconnaissance de leurs droits, soit par découragement –, alors même qu'ils pourraient prétendre à son bénéfice, ne doit pas être sous-estimée.

Afin de permettre au régime de la protection fonctionnelle de jouer pleinement son rôle auprès des membres de la communauté éducative victimes de violences et outrages du fait des élèves, des parents d'élèves ou de tiers, la mission propose de **rendre automatique son octroi** ; l'administration aurait la faculté de la retirer dans un second temps, si elle estime que les conditions ne sont pas remplies.

2. Sanctionner plus systématiquement et efficacement les auteurs de menaces et d'agressions

Si la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a prévu, entre autres, une **sanction pénale en cas d'entrave**, « **d'une manière concertée et à l'aide de menaces** », à **l'exercice de la fonction d'enseignant**, l'application de cette disposition semble à ce jour limitée. En outre, son application effective aux phénomènes favorisés par les réseaux sociaux – à l'image des « **défis** » **TikTok** incitant à la contestation d'enseignements et/ou du principe de laïcité – supposerait l'augmentation des moyens dévolus par le ministère de l'intérieur à la surveillance de réseaux sociaux et d'internet en général.

Par ailleurs, afin de garantir la **portée dissuasive des sanctions décidées dans le cadre scolaire**, il paraît souhaitable de développer les **mesures de responsabilisation**. Pour favoriser leur mise en œuvre, la mission invite à conclure, dans **chaque département**, une convention entre la direction des services départementaux de l'éducation nationale, le conseil départemental et les partenaires locaux afin de créer un **réseau de prise en charge** des élèves soumis à une mesure de responsabilisation.

3. Assurer la sécurité des établissements scolaires et de leurs abords

Enfin, la prévention des violences en milieu scolaire nécessite de **tenir compte de l'environnement de l'établissement**. À ce titre, le renforcement de la prévention des agressions à l'encontre du personnel des établissements scolaires suppose d'impliquer davantage les forces de police et de gendarmerie. En particulier, la coopération étroite avec les **services de police**

¹ En 2022, le délai moyen d'octroi s'établit à 29 jours après la demande de l'agent ; il était de 32 jours en 2021.

municipale paraît essentielle pour assurer la sécurité des abords des établissements scolaires.

B. FLUIDIFIER LE PARCOURS JUDICIAIRE POUR LES AGENTS VICTIMES D'AGRESSIONS

1. Rendre les modalités de dépôt de plainte plus accessibles et moins dissuasives pour l'agent

Un certain nombre d'éléments relatifs à la procédure de dépôt de plainte peuvent dissuader l'agent victime de menaces, outrages ou violence de se rendre en commissariat, en dépit d'assouplissements certains¹. Au-delà du **contrôle de la légalité des dépôts de main courante**, d'une part, et de la **généralisation des référents spécifiques** dans les commissariats pour renseigner les agents de l'éducation nationale, d'autre part, la mission est convaincue que les dépôts de plainte seraient davantage garantis s'il était **possible à l'administration de déposer plainte elle-même**, en lieu et place de l'agent concerné.

2. Répondre à l'incertitude de l'agent victime en lui garantissant l'information sur les suites données à sa plainte et la tenue de l'audience dans des délais raisonnables et cohérents

Si les principes sont bien établis en faveur de l'information des agents de la communauté éducative, des difficultés n'en demeurent pas moins en pratique ; les enseignants entendus par les rapporteurs ont ainsi regretté que la communication sur les suites données aux plaintes soit excessivement lente, lorsqu'elle n'est pas franchement inexistante. Pour la mission, il n'est **pas acceptable de ne pas tenir informés ces agents quant aux suites données à leur plainte**.

Les **délais** souvent importants **entre le dépôt de plainte et l'audience** sont également sources de frustration et d'incompréhension pour les agents de la communauté éducative victimes de violences ou de menaces. Ils contribuent, en outre, à nourrir le **sentiment d'impunité** des auteurs de menaces et agressions à l'encontre du personnel éducatif. C'est pourquoi la mission invite à réduire ces délais ; sans méconnaître le poids de facteurs circonstanciels – dépôt de plainte tardif de la part de l'agent victime, complexité particulière des investigations –, elle ne voit pas de raison structurelle qui s'opposerait à ce que **l'audience** puisse, dans la plupart des cas, **intervenir dans l'année scolaire suivant la date de commission des faits**.

¹ Par exemple, l'agent victime a le choix, dans l'adresse de domiciliation figurant sur le procès-verbal, entre son adresse personnelle, l'adresse de la brigade de gendarmerie et l'adresse de son lieu de travail (sans que l'accord de l'administration ne soit nécessaire).

C. FACILITER LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS ET LA COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS INSTITUTIONNELS CONCERNÉS

1. Favoriser une relation partenariale entre l'éducation nationale et l'autorité judiciaire

Afin de protéger plus efficacement les agents de l'éducation nationale contre les menaces et agressions dont ils font l'objet, il est essentiel d'**améliorer la coordination entre les services de l'éducation nationale et les parquets** en favorisant un dialogue régulier et la mise en commun de méthodes de travail. En particulier, il est essentiel que les **signalements** émanant des services de l'éducation nationale soient **formalisés** de manière à permettre leur **traitement efficace et rapide** par les parquets. Les **conventions** signées entre **les parquets et les DASEN** gagneraient à être **généralisées** à cette fin.

Plus largement, c'est la **connaissance par les parquets du rôle des établissements scolaires, et réciproquement**, qui mériterait d'être améliorée. L'approfondissement du dialogue entre les **réseaux miroirs** que constituent les **référénts académiques pour la justice**, d'une part, et les **magistrats référents de l'éducation nationale**, d'autre part, constitue un levier possible, de même que les rencontres régulières entre les parquets et les chefs d'établissements de leurs ressorts.

2. Fluidifier le partage d'informations face à la question de la radicalisation en milieu scolaire

Depuis l'assassinat de Samuel Paty, le **dialogue entre la direction nationale du renseignement territorial (DNRT) et l'éducation nationale** semble s'être fluidifié, avec un circuit d'information désormais bien établi entre les services départementaux du renseignement territorial, les rectorats et le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'éducation nationale.

Il n'en reste pas moins que les services des renseignements font face, en particulier depuis l'attentat d'Arras du 13 octobre 2023, à une **augmentation du nombre de signalements** portés à leur connaissance, les contraignant à procéder aux **évaluations et levées de doute** requises, le cas échéant, dans des délais très contraints. Un nombre important de signalements ne concerne pas, du reste, des cas relevant de la prévention du terrorisme et du maintien de l'ordre public. Dans ce contexte, **l'amélioration de la qualité des signalements** effectués par les chefs d'établissements aux services du renseignement territorial est essentielle.

Par ailleurs, la mission juge indispensable, pour des enjeux de sécurité publique évidents, que les **services des renseignements territoriaux aient accès aux éléments de la procédure judiciaire** en cours.

Enfin, la mission regrette que le personnel de direction ne soit aujourd'hui pas informé de la **mise en cause ou de la condamnation pour une infraction terroriste** (dont l'apologie du terrorisme) **d'une personne scolarisée** ou ayant vocation à être scolarisée dans un établissement scolaire. Dans la même perspective **d'améliorer le partage d'informations** entre les acteurs intéressés aux fins de renforcer la sécurité globale du personnel éducatif, elle suggère de rendre obligatoire l'information de l'autorité académique et du chef d'établissement dans ces cas-là¹.

VERSION PROVISOIRE

¹ Conformément à ce que prévoit l'article 15 ter de la [proposition de loi n° 202 \(2023-2024\) instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste](#), adoptée par le Sénat le 30 janvier 2024.

LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION CONJOINTE DE CONTRÔLE

I. Défendre et promouvoir la laïcité au sein de l'institution scolaire

- **Recommandation n° 1** : instaurer tous les ans en octobre dans chaque établissement scolaire un hommage aux enseignants assassinés, en tenant compte de l'âge des élèves.
- **Recommandation n° 2** : modifier la rédaction de l'article L. 312-15 du code de l'éducation, afin de recentrer le contenu de l'enseignement moral et civique sur la connaissance des institutions françaises et européennes, la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain, ainsi que sur les valeurs de la République et la laïcité.
- **Recommandation n° 3** : élaborer dans chaque établissement un projet d'établissement incluant des actions relatives aux valeurs de la République et à la laïcité, afin de fédérer l'équipe pédagogique et administrative autour de leur défense et promotion ; renforcer le dialogue entre les enseignants.
- **Recommandation n° 4** : à court terme et pour garantir la formation des futurs enseignants à la promotion des valeurs de la République et de la laïcité dans le cadre spécifique scolaire, faire de celle-ci un module majeur de leurs formations en INSPÉ et prévoir qu'elle soit réalisée par un fonctionnaire de l'éducation nationale.
- **Recommandation n° 5** : rendre obligatoire pour tout contractuel et au plus tard dans le mois suivant sa prise de poste une formation à la défense de la laïcité et des valeurs de la République, s'appuyant sur des cas concrets - et prévoir la remise systématique des guides du conseil des sages de la laïcité.
- **Recommandation n° 6** : élargir pour les élèves l'interdiction du port de signes et tenues religieux ostentatoires à toute activité organisée par l'institution scolaire, y compris en dehors du temps scolaire (sortie scolaire le soir, cérémonie de remise d'un prix pour un concours organisé par l'éducation nationale ou en partenariat avec le ministère, participation à un forum d'orientation organisé par l'établissement scolaire , ...).

II. Améliorer la formation du personnel éducatif afin de mieux lui permettre de faire face aux contestations d'enseignement et à la gestion des conflits

- **Recommandation n° 7** : rendre la main à l'éducation nationale pour la formation des enseignants en ne faisant plus dépendre la formation initiale de l'université.

- **Recommandation n° 8** : mieux préparer les agents de l'éducation nationale et des collectivités territoriales (y compris le personnel d'accueil) aux situations de tension et de conflit en favorisant la mise en place d'une culture partagée de la sécurité : à cette fin, développer notamment les formations communes sur les attitudes à adopter face aux élèves, aux parents et aux tiers dans les classes et au sein des établissements.

III. Réaffirmer l'autorité de l'institution scolaire

- **Recommandation n° 9** : rappeler systématiquement aux parents en début d'année les prérogatives de l'enseignant (en matière de notation, liberté pédagogique, choix des textes), le caractère obligatoire des programmes scolaires en insistant sur les chapitres ou enseignements (natation en EPS) susceptibles d'être source de contestations, ainsi que les sanctions pénales en cas d'entrave à l'enseignement.

Pour cela, faire signer aux parents une « charte des parents » et y inclure spécifiquement le délit d'entrave à l'enseignement, assorti d'exemples concrets ; l'annexer au règlement intérieur.

- **Recommandation n° 10** : afin de mettre fin au non-respect répété des règles du vivre ensemble au sein d'établissements scolaires par un élève perturbateur :
 - prévoir la signature d'un protocole d'accompagnement et de responsabilisation des parents (PAR) dès la première exclusion, entre les parents et l'autorité académique, en présence du chef d'établissement. Ce protocole précise les engagements des parents de l'élève pour permettre l'amélioration du comportement de leur enfant ainsi que les mesures d'accompagnement mises en œuvre au sein de l'établissement ;
 - créer une sanction pénale, sur le modèle de la sanction pour non-respect de l'obligation d'assiduité scolaire, pour non-respect répété des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements.
- **Recommandation n° 11** : sécuriser juridiquement les procédures disciplinaires afin de limiter les risques contentieux ; informer les personnels sur la portée réelle du risque de judiciarisation par les parents.
- **Recommandation n° 12** : afin de protéger les enseignants et les élèves et permettre une scolarité dans un climat scolaire apaisé, simplifier les procédures des conseils de discipline.
- **Recommandation n° 13** : encourager les conseils de discipline à décider des mesures de responsabilisation ; pour favoriser leur mise en œuvre, développer dans chaque département une convention entre le DSDEN, le conseil départemental et les partenaires locaux afin de créer un réseau de prise en charge des élèves soumis à une mesure de responsabilisation.

- **Recommandation n° 14** : développer les structures d'accueil pour les élèves hautement perturbateurs ou poly-exclus.
- **Recommandation n° 15** : garantir l'effectivité des dispositions votées dans le cadre de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; pour améliorer le suivi des risques posés par les réseaux sociaux, augmenter les moyens dévolus au suivi des réseaux sociaux et d'internet.

IV. Mettre fin au « pas de vague »

- **Recommandation n° 16** : afin de conforter les chefs d'établissement dans les signalements d'incidents, rappeler le principe selon lequel ils ne sont pas évalués en fonction du nombre de signalements effectués.
- **Recommandation n° 17** : afin de mettre fin au « pas de vague », partager à l'échelle nationale les registres des sanctions des établissements scolaires, pour que toute incivilité, atteinte ou autre fait grave commis à l'encontre d'un personnel de l'éducation nationale fasse l'objet d'une réponse cohérente de la part de l'institution.
- **Recommandation n° 18** : rappeler la possibilité ouverte à tout enseignant de signaler directement un « fait établissement » au ministère, sans passer par le chef d'établissement.

V. Assurer la sécurité des établissements scolaires et de leurs abords

- **Recommandation n° 19** : généraliser les moyens d'alerte directe entre un établissement scolaire et les commissariats ou gendarmeries (bouton d'alerte, ligne directe, ...).
- **Recommandation n° 20** : dans les quartiers marqués par un niveau élevé de violence des mineurs, nouer des partenariats renforcés entre les établissements scolaires, la police et les procureurs.
- **Recommandation n° 21** : afin de faire de la police municipale le premier interlocuteur des chefs d'établissement, généraliser les coopérations entre les communes et les collèges et lycées pour permettre le déploiement de la police municipale aux abords des établissements.
- **Recommandation n° 22** : étendre aux enseignants et au personnel administratif la formation dispensée par la gendarmerie aux cadres de l'éducation nationale à la « prévention et à la gestion de crise ».
- **Recommandation n° 23** : permettre la mise en place de caméras de vidéoprotection filmant l'extérieur de l'établissement scolaire sans l'accord de son conseil d'administration.

- **Recommandation n° 24** : garantir l'effectivité de la réalisation du diagnostic de sécurité des établissements scolaires, en lien avec le référent « sécurité » ainsi que les collectivités territoriales, propriétaires du bâti scolaire, et s'assurer de son actualisation régulière.

VI. Rendre les dispositifs administratif et policier de prévention plus efficaces

- **Recommandation n° 25** : renforcer l'information du personnel de l'éducation nationale sur la possibilité d'être inscrit dans la base de données de sécurité publique.
- **Recommandation n° 26** : afin d'améliorer le recours à la protection fonctionnelle du personnel, rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle pour les agents de la communauté éducative victimes de violences et outrages du fait des élèves, des parents d'élèves ou de tiers ; l'administration aurait la faculté de la retirer dans un second temps.

VII. Fluidifier le parcours judiciaire pour les agents victimes

Rendre les procédures policières et judiciaires plus simples, rapides et transparentes pour le personnel éducatif

- **Recommandation n° 27** : pérenniser ou généraliser les référents identifiés dans chaque brigade de gendarmerie ou de commissariat pour renseigner les agents de l'éducation nationale sur le dépôt de plainte.
- **Recommandation n° 28** : afin de faciliter la prise de plainte, permettre à l'administration de déposer plainte elle-même (en lieu et place de l'agent) en cas d'agression d'un agent.
- **Recommandation n° 29** : rappeler la possibilité ouverte à tout fonctionnaire de saisir lui-même le procureur de la République d'un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Renforcer les liens entre autorité judiciaire et éducation nationale

- **Recommandation n° 30** : généraliser les conventions signées entre les parquets et les DASEN ou établissements de leur ressort, afin de préciser le rôle de l'autorité judiciaire, préciser le cadre du signalement et élaborer une trame de signalement commune à l'ensemble des DASEN qui soit directement exploitable par l'autorité judiciaire.
- **Recommandation n° 31** : systématiser la rencontre annuelle entre les parquets et les chefs des établissements de leurs ressorts.
- **Recommandation n° 32** : renforcer les liens entre les parquets et les services des renseignements territoriaux, afin que ceux-ci aient accès aux éléments de la procédure judiciaire.

Pour une justice plus rapide et transparente pour le personnel éducatif

- **Recommandation n° 33** : prévoir que l'audience pour juger l'auteur de violences, menaces ou outrages à l'encontre d'un membre de la communauté éducative ait systématiquement lieu dans le courant de l'année scolaire au cours de laquelle les faits ont eu lieu.
- **Recommandation n° 34** : automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données à leur plainte.
- **Recommandation n° 35** : automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données aux plaintes déposées contre eux.

VIII. Renforcer la coopération entre l'éducation nationale, les forces de l'ordre et les services de renseignement

- **Recommandation n° 36** : généraliser le travail partenarial engagé, dans l'Académie de Versailles, entre le rectorat et les services départementaux du renseignement, à l'ensemble des académies, pour l'ensemble des établissements publics et privés sous contrat.
- **Recommandation n° 37** : systématiser les séances de sensibilisation dispensées par les services territoriaux du renseignement territorial auprès de l'ensemble du personnel éducatif, afin notamment d'améliorer la qualité des signalements effectués par les chefs d'établissements aux services du renseignement territorial.
- **Recommandation n° 38** : prévoir l'information obligatoire de l'autorité académique et du chef d'établissement de la mise en examen ou de la condamnation pour une infraction terroriste (dont l'apologie) d'une personne scolarisée ou ayant vocation à être scolarisée dans un établissement scolaire, public ou privé.

AVANT-PROPOS

L'assassinat de Dominique Bernard, le 13 octobre 2023 dans l'enceinte de la cité scolaire Gambetta-Carnot d'Arras, près de trois années jour pour jour après l'assassinat de Samuel Paty, a montré, une fois encore, **l'urgence à agir pour protéger les enseignants** ainsi que l'ensemble du personnel éducatif du premier et du second degré de l'enseignement¹ contre les risques d'agressions auxquels ils sont exposés du simple fait de leurs fonctions.

Les commissions de la culture et des lois avaient devancé cette tragique actualité en lançant, dès le 15 juin 2023, une mission conjointe de contrôle, dotée des pouvoirs de commission d'enquête en la matière, afin de vérifier que l'assassinat des enseignants de la République a provoqué le sursaut attendu pour éviter de nouveaux drames dans nos écoles.

Ses travaux ont poursuivi un triple objectif de constat, d'analyse et de préconisation : tout d'abord, **dresser l'état des lieux précis et sans concession** des pressions, menaces et agressions auxquelles les enseignants et l'ensemble du personnel travaillant dans les établissements sont confrontés au quotidien ; ensuite, **comprendre les facteurs** à l'origine de cette situation et **analyser les forces et les limites des mécanismes** ouverts aujourd'hui par le droit et la pratique pour y répondre ; enfin, et surtout, **formuler des recommandations à destination de l'ensemble des acteurs** concernés – établissements scolaires, rectorats et services de l'éducation nationale, collectivités territoriales, force de sécurité, parquets et procureurs – afin de mieux protéger les agents au quotidien et **d'éviter la survenue de nouveaux drames**.

Au-delà des **actes de terrorisme** visant les enseignants en tant que figures d'autorité et d'émancipation, et incarnation des valeurs de la République française, la mission dresse le constat d'une **violence quasi-quotidienne et endémique** touchant aujourd'hui l'ensemble des établissements, de l'enseignement primaire comme secondaire, publics comme privés, sur l'ensemble du territoire. **Marques d'irrespect, insultes et agressions verbales, menaces et intimidations, voire agressions physiques**, constituent ainsi le quotidien des membres du personnel éducatif.

¹ La mission conjointe de contrôle ne s'est pas penchée sur le cas de l'enseignement supérieur, compte tenu de ses spécificités s'agissant aussi bien du statut particulier des enseignants à l'université, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles que les autres agents de la fonction publique, que du public des étudiants, majoritairement majeur, et de la place des parents dans les relations entre les étudiants et les enseignants.

Si les **enseignants** sont **en première ligne**, par leurs conditions d'exercice professionnel – étant seuls face à une classe –, **le reste du personnel est également concerné** : **chefs d'établissements** pris à partie directement par les parents qui surgissent de manière inopinée dans leur bureau ; **conseillers principaux d'éducation** face à qui les élèves, et de plus en plus leurs parents, contestent le bien-fondé d'une sanction et qui doivent batailler pour imposer l'application d'une heure de retenue ; **surveillants** au cœur de la mêlée des cours de récréation et de la jungle des couloirs des établissements ; **agents d'accueil**, qui depuis leur loge, sont souvent au contact direct de la rue, et donc très vulnérables face à des parents d'élèves voire à des personnes parfaitement extérieures à l'établissement qui souhaiteraient entrer à tout prix pour « s'expliquer » avec un membre de l'équipe pédagogique ou administrative ou « régler des comptes » avec un élève.

Les chiffres laissent sans voix : au cours de l'année scolaire 2021-2022, ce sont plus de 222 000 enseignants pour le seul premier degré qui ont été victimes d'atteintes à la personne ou aux biens. Certains membres du personnel éducatif reconnaissent même avoir peur lorsqu'ils traversent la cour ou qu'ils risquent de croiser leurs élèves à l'extérieur de l'établissement.

Or, face à ce climat de tensions voire de danger, **le personnel éducatif souffre d'une pesante solitude**. Leurs membres se sentent dans l'ensemble peu soutenus par leur hiérarchie ; parfois, c'est le sentiment même d'appartenir à une équipe commune au sein de l'établissement qui fait cruellement défaut. Ce manque de cohésion permet d'autant plus facilement aux **parents d'exercer une forte pression sur le personnel éducatif**, sous l'effet combiné d'une double tendance.

D'une part, dans un contexte généralisé d'**effritement de l'autorité dans la société**, les parents s'en remettent toujours plus à l'école, étant parfois eux-mêmes dépassés par leurs propres enfants, voire ayant, pour certains, abdiqué toute velléité éducative.

D'autre part, à l'exact opposé de la situation qui a longtemps prévalu et dans laquelle les parents observaient une attitude de respect à l'égard de l'institution scolaire – la convocation chez le professeur, ou pire encore, chez le principal ou le proviseur était ressentie comme un accident grave dans la scolarité de l'élève, voire comme le signe de son propre échec comme parent –, les parents ont aujourd'hui tendance à considérer **l'école publique** comme un **prestataire de services** dont ils seraient les usagers, pour ne pas dire les clients. Dans cette logique, un certain nombre d'entre eux se sentent parfaitement légitimes à **demandeur des comptes** aux enseignants et aux autres membres du personnel éducatif pour tout enseignement dispensé, toute note donnée ou toute sanction infligée. Certains parents mécontents n'hésitent pas à brandir la **menace de suites administratives et judiciaires**, ni même à recourir à l'assistance d'un avocat pour contester une sanction disciplinaire prononcée contre un élève.

En outre, les **atteintes aux valeurs de la République** (et notamment à l'égalité, à la liberté d'expression et à la laïcité) sont une réalité que connaissent la majorité des établissements scolaires, que ce soit à travers la **remise en cause du contenu des enseignements** ou même le refus de suivre les cours de certaines disciplines pour des motifs religieux, ainsi que la remise en cause de l'égalité entre les hommes et les femmes et le refus de la mixité.

Ces atteintes résultent de la conjonction de plusieurs phénomènes : la « traditionnelle » révolte adolescente contre l'autorité, y compris parentale ; la **montée de revendications identitaires et communautaires** et de manifestations de l'islam radical ; l'effet amplificateur et déstabilisateur des **réseaux sociaux** par la **banalisation de la violence** et la multiplication des provocations organisées et instrumentalisées par des influenceurs et groupes de pression.

Dans ce contexte, **l'heure n'est plus aux tergiversations ni aux compromissions, mais à l'action**. Il est du devoir des pouvoirs publics d'**apporter à tous ceux chargés de former les citoyens** éclairés de demain une **protection** à la hauteur non seulement de leur engagement, mais aussi des risques et dangers dont on ne connaît aujourd'hui malheureusement que trop bien le caractère avéré.

À cette fin, la mission formule **38 recommandations** visant notamment à **réaffirmer l'autorité de l'institution scolaire, faciliter le recours à la protection fonctionnelle du personnel, fluidifier le parcours judiciaire** pour les agents victimes, **favoriser une relation partenariale** entre l'éducation nationale et l'autorité judiciaire, et davantage **sécuriser les établissements scolaires** et leurs abords.

I. L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE FACE À LA VIOLENCE

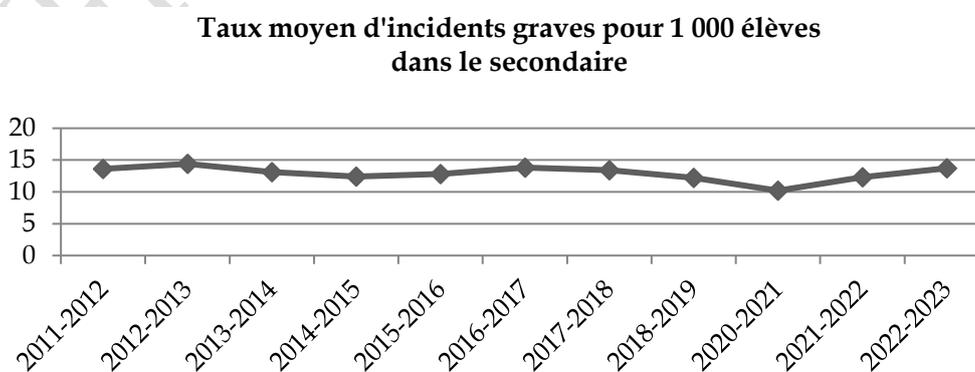
A. UNE VIOLENCE ENDÉMIQUE MAIS IMPARFAITEMENT DOCUMENTÉE

La violence scolaire est une problématique ancienne, à laquelle trente ans de politiques publiques ont tenté de trouver une solution – sans grand succès.

Comme l'avait alors souligné Pascal Bolloré, secrétaire général adjoint du SNPDEN-Unsa, à l'occasion des travaux de la commission de la culture en 2018, « *la problématique des violences scolaires n'est ni ponctuelle, ni nouvelle. [...] En 1982, Le Monde de l'éducation, magazine depuis disparu, citait la thèse de Jacques Niort, sociologue, datant de 1962 et intitulée « Chahut et désordre dans l'enseignement du second degré* ». Il y montrait notamment que l'arrivée d'un public différent dans les établissements dans les années 1960 avait conduit à la disparition du chahut au profit du désordre. En 1986, le même magazine titrait sur la violence au quotidien, avec des images assez fortes, des situations ressemblant étrangement à celles que nous connaissons aujourd'hui. 1986 est également l'année du premier plan contre la violence à l'école que nous avons recensé, élaboré par Michèle Alliot-Marie, alors secrétaire d'État en charge de l'enseignement. D'autres plans ont suivi : Lang en 1992, Bayrou en 1995 puis 1996, plan Allègre-Royal en 1997, Allègre en 2000, Lang en 2000, Ferry la même année, Darcos en 2002, de Robien en 2006, Chatel en 2009 et 2010. Le plan présenté par le ministre est donc le treizième depuis 1986 »¹.

1. Une violence endémique

Malgré l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre pour prévenir et lutter contre la violence à l'école, celle-ci ne faiblit pas. Le taux d'incidents graves dans les établissements scolaires du secondaire pour mille élèves est de 12,3 lors de l'année scolaire 2021-2022. Il est passé à 13,7 incidents graves pour mille élèves en 2022-2023².



Source : Enquêtes SIVIS

¹ Rapport n° 226 de Mme Catherine Morin-Desailly, « #PasdeVague : la détresse des enseignants face à la violence scolaire », session 2018-2019.

² Les signalements d'incidents graves dans les écoles publiques et les collèges et lycées publics et privés sous contrat en 2022-2023, note d'information n° 24.04, DEPP, février 2024.

La violence scolaire est un phénomène généralisé. Selon la dernière enquête du système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire (Sivis) du ministère de l'éducation nationale, portant sur l'année 2021-2022, près des **deux tiers des établissements du second degré déclarent au moins un incident grave**. Les collèges ainsi que les lycées professionnels sont les principaux établissements touchés. La dernière enquête PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) de 2022, menée par l'OCDE dont les résultats ont été publiés en décembre 2023, révèle des données alarmantes : **12 % des élèves ont déclaré avoir vu un élève avec un couteau ou une arme à feu dans leur établissement durant le mois précédant l'enquête**¹.

Longtemps épargnée, l'école primaire est désormais touchée par la violence. Fort heureusement, la prévalence des violences scolaires y est moindre : le taux d'incident y est de 3 pour mille élèves en 2021-2022 et près de huit écoles sur dix n'ont déclaré aucun incident grave. **Mais ce taux progresse de manière constante ces dernières années. En 2022-2023, il bondit à 4,6 incidents pour mille élèves**².

**Taux d'incidents graves pour 1 000 élèves au primaire
(enquêtes SIVIS)**

	2018-2019	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Taux	2,4	2,8	3	4,6

Cette approche en pourcentage utilisée par le ministère **minimise l'ampleur de la violence scolaire**, ainsi que les pressions et menaces dont sont victimes le personnel éducatif au quotidien. En effet, **à l'échelle du territoire, ce ratio de « 4,6 incidents pour 1 000 élèves » peut sembler presque anecdotique**. Mais, **en nombre absolu**, cela représente en 2023-2024 **plus de 25 500 incidents graves**. **Ce sont environ 8 700 incidents graves déclarés de plus que l'année précédente**.

Les témoignages recueillis par les rapporteurs font état d'une **violence latente dans les établissements scolaires, dont les incidents déclarés ne sont que la partie quantifiable**. Qu'il s'agisse du premier ou du second degré, les études de victimation réalisées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale confirment cet état de fait. Ainsi, si les directeurs d'école et les enseignants du premier degré ont globalement une perception positive du climat scolaire au sein de leur école, 55 % d'entre eux jugent qu'il y a « un peu » ou « beaucoup » de violence.

¹ Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) : principaux résultats pour la France du PISA 2022, OCDE, version française. Les élèves interrogés dans le cadre du PISA dans les différents pays participants ont 15 ans.

² Note d'information précitée n° 24.04, DEPP, février 2024.

Ce climat de violence est également ressenti par les **élèves** : l'enquête réalisée en 2021 auprès des élèves de CM1-CM2 montre que 4 élèves sur 10 signalent avoir été victimes au moins une fois de violences verbales, d'ostracisme ou de vol et 23,1 % ont déjà eu peur de venir à l'école à cause de la violence, cette proportion étant de 27,5 % chez les filles. Plus d'un tiers des élèves ont été pris dans une bagarre, victimes d'un dommage collatéral ou d'une bousculade.

Cette **violence du quotidien** est également présente au collège : plus de la moitié des collégiens déplorent des vols de fournitures scolaires, et plus d'**1 collégien sur 4 estime qu'il y a « un peu ou beaucoup d'agressivité entre les élèves »**. 39 % des élèves français (âgés de 15 ans) déclarent, dans la dernière enquête PISA de 2022, que leur temps d'apprentissage en cours de mathématiques est réduit, l'enseignant devant attendre que les élèves se calment. Dans les conclusions de cette étude internationale pour la France, **le climat scolaire est jugé « toujours très préoccupant en France », avec « une très légère aggravation entre 2012 et 2022 »**.

Entre septembre 2023 et mi-janvier 2024, un peu plus de 41 900 faits ont été signalés, concernant pour la moitié le premier degré, 40 % le collège et 10 % le lycée. Selon les services du ministère, ceux-ci sont en forte augmentation par rapport à l'année dernière. Il en est de même pour leur gravité, les faits étant qualifiés de « parfois très graves et souvent de plus en plus graves ».

Paroles d'enseignants et de personnels administratifs devant la mission d'information : témoignages d'une violence quotidienne dans les établissements scolaires

Les propos tenus par des personnels éducatifs travaillant dans des établissements dont l'indice de positionnement social est supérieur à la moyenne nationale lors de leurs auditions corroborent **une banalisation de la violence**, « y compris entre élèves se disant amis ». Selon ces personnels¹ : « pour eux rien n'est grave », « lorsque j'ai interpellé l'élève, il m'a répondu : je l'ai tapé, mais ce n'était pas très fort », « ils se disent bonjour en s'insultant », « il y a un regain d'incivilités : nous déplorons en moyenne 32 000 euros de dégâts chaque année », « le climat scolaire est plutôt apaisé, mais nous sommes constamment sur une ligne de crête : un rien peut faire basculer les élèves dans la violence ».

La violence devient également **plus complexe** notamment en raison du **rôle croissant des réseaux sociaux**. 28 % des collégiens ont été confrontés au moins une fois dans l'année à une forme de cyberviolence et pour 25 % des collégiens à au moins une cyberviolence de façon répétée, soit 71 % de ceux exposés. Comme l'a souligné la mission d'information du Sénat sur la lutte contre le cyberharcèlement en 2021², « avec l'usage d'internet, des téléphones portables et des réseaux sociaux, le harcèlement est sorti des murs de l'école.

¹ Les rapporteurs remercient l'ensemble des personnels de l'éducation nationale pour leurs témoignages reçus à l'occasion de cette mission d'information.

² Harcèlement scolaire et cyberharcèlement : mobilisation générale pour mieux prévenir, détecter et traiter, rapport d'information n° 843 de Colette Mélot, session 2020-2021.

Le domicile n'est plus pour la victime le domaine jusqu'alors protégé des agressions. Un élève peut être persécuté « en continu », chez lui, dans sa sphère la plus intime ». Inversement, des échanges et disputes naissant dans le monde virtuel peuvent se prolonger dans l'enceinte scolaire du jour au lendemain, **sans signe avant-coureur visible** pour les équipes pédagogiques et administratives.

2. Des violences envers les personnels de l'éducation nationale en augmentation : « une anormalité de la normalité »

La violence touche de plus en plus les enseignants. Pour reprendre les propos de M. Jean-Louis Linder, vice-président de l'autonome de solidarité laïque, « les agressions sont somme toute assez quotidiennes et constituent une anormalité dans la normalité ».

Les données issues de la base des victimes de crimes et délits enregistrées par la police et la gendarmerie nationales démontrent que **les violences contre les personnels de l'éducation nationale sont désormais répandues**. Selon Mme Cécile Berthon, directrice générale adjointe de la police nationale, « l'année 2022 marque un léger recul par rapport à 2021, mais indique néanmoins une progression par rapport à 2020. Nous observons donc un phénomène qui s'installe et qu'il nous faut, évidemment, prendre en compte ».

	Violences physiques			Atteintes à la dignité et à la personnalité		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Enseignant	1 976	2 244	2 378	1 284	1 590	1 573
Professeur	1 032	1 224	1 340	616	781	881
Professeur de l'enseignement secondaire	258	311	204	270	254	155
Professeur des collèges	211	305	264	262	307	322
Instituteur	113	107	83	54	74	65
Proviseur	95	112	138	107	119	123
Principal de collège	135	171	189	176	273	239
Directeur d'école	303	413	280	327	428	273
Conseiller principal d'éducation	142	180	167	155	190	156
Conseiller d'orientation	18	38	20	13	16	14
Surveillant d'établissement scolaire	172	292	175	59	84	64
Surveillant de l'éducation nationale	22	45	31	11	9	11

Source : Ministère de l'intérieur

Comme le rappelle M. André Petillot, major général de la gendarmerie nationale, devant la mission, les « *infractions consistent principalement en des outrages, des menaces, des menaces de mort, des insultes et des injures – la part des violences étant heureusement très minoritaire* ».

Les dépôts de plainte ne traduisent que les faits les plus graves dont sont victimes les enseignants. **Ils passent sous silence un certain nombre de faits qui ne sont pas portés à la connaissance des forces de l'ordre**, notamment parce que l'enseignant ou le personnel administratif s'est limité à un traitement par les instances scolaires, la réponse judiciaire n'étant pas toujours la plus adaptée. C'est le cas par exemple de certaines insultes, gestes obscènes ou attitudes de mépris.

L'enquête nationale de climat scolaire et de victimation 2022 auprès des directeurs d'école et des enseignants du premier degré¹ permet de mesurer **les multiples canaux de violence auxquels ces enseignants sont désormais confrontés**. Elle montre également que le volume des plaintes, déjà élevé, ne correspond qu'à **une minorité** des faits dont sont victimes les enseignants.

Afin de rendre visible une réalité que le recours au pourcentage tend à diluer, une estimation du nombre d'enseignants concernés a été calculée par la mission.

Estimation du nombre d'enseignants du 1^{er} degré concernés par diverses atteintes aux personnes ou aux biens en 2021-2022²

	Expression avec arrogance, avec mépris	Menacé avec ou sans objet dangereux	Bousculade intentionnelle, coup et blessure	Vol(s) ou dégradation(s) de votre matériel pédagogique	Dégradation(s) d'objet(s) personnel(s) ou de votre moyen de locomotion	Vol(s) d'objet(s) personnel(s) ou de votre moyen de locomotion
%	36,9	10,1	3	9,1	2,5	2
nombre	137 800	37 700	11 200	34 000	930	740

Les rapporteurs tiennent à le souligner : **ces chiffres ne concernent que le premier degré**, soit à peine 43 % des enseignants, et pour des niveaux scolaires considérés jusqu'à présent comme moins sujets à la violence.

Pour le second degré, les données disponibles sont plus anciennes – la seule enquête de victimation réalisée auprès des enseignants du second

¹ Résultats de l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation 2022 auprès des directeurs d'école et des enseignants du premier degré, note d'information n° 23.15, DEPP, mars 2023.

² Selon les publications du ministère de l'éducation nationale (notamment l'Éducation nationale en chiffres, édition 2022), il y avait 373 600 enseignants dans le premier degré en 2021-2022. Ce nombre est rapporté au pourcentage d'enseignants du 1^{er} degré se déclarant confrontés à une violence dans l'enquête de climat scolaire et de victimation réalisée par la DEPP (note d'information n° 23.15 – Mars 2023).

degré date de 2019¹. Néanmoins, ces données permettent de proposer **un ordre de grandeur et de brosse à grands traits le climat scolaire dans les établissements du second degré** – d’autant que le nombre d’incidents graves pour 1 000 élèves signalés au ministère est pratiquement le même entre 2018-2019 (12,2) et 2021-2022 (12,3).

**Estimation du nombre d’enseignants du second degré
concernés par diverses atteintes aux personnes ou aux biens en 2018-2019**

	Menacé avec ou sans objet dangereux	Bousculé intentionnellement ou/et frappé	Vol ou dégradation de matériel pédagogique	Vol d’objets personnels	Menace avec arme
%	11,9	3,5	9,1	2,6	0,2
nombre	58 500	17 200	44 700	12 700	900

Ces faits sont récurrents : les personnels victimes de ces violences indiquent les subir plusieurs fois au cours de l’année scolaire. 82 % des personnels victimes d’attitudes arrogantes ou méprisantes et 70 % des victimes de moqueries ou d’insultes déclarent l’être au moins deux fois par an.

3. Les réseaux sociaux : caisse de résonance amplificatrice des pressions et menaces sur les enseignants

L’actualité a mis en lumière l’effet boule de neige que peuvent avoir **les réseaux sociaux, dans la propagation des rumeurs, et des pressions et menaces sur les enseignants**. Ainsi, une enseignante de philosophie à Calais, victime d’une campagne de haine en ligne, et de la publication d’informations personnelles permettant de l’identifier, a dû, par mesure de sécurité, quitter son établissement. En Belgique, à Charleroi, plusieurs établissements scolaires ont été dégradés – certains incendiés – à la suite de rumeurs sur le contenu du nouveau cours (une séance annuelle de deux heures) d’éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle pour les élèves de 6^{ème} primaire (CM2) et de seconde de la région de Wallonie-Bruxelles.

Cette mise en accusation du personnel de l’éducation nationale **ne se limite pas aux contestations d’enseignement**. Certains enseignants sont également mis en cause pour ne pas être intervenus à la suite de cas de harcèlement d’élèves, avec leurs noms, leurs établissements, voire leurs adresses personnelles dévoilés. Les syndicats enseignants ont indiqué aux rapporteurs que tous les personnels d’un établissement scolaire avaient subi des messages de haine à la suite du suicide d’une élève, en mai dernier.

Cette pression exercée sur les enseignants *via* les réseaux sociaux est d’ailleurs l’un des moyens d’action privilégié du groupe des « parents

¹ Résultat de la première enquête de climat scolaire auprès des personnels du second degré de l’éducation nationale, DEPP, note d’information n° 19.53, décembre 2019.

vigilants », proche du parti politique « Reconquête ! » ou encore de « collectifs de parents » : dénonciation du contenu d'un enseignement, d'une sortie scolaire, de documents pédagogiques utilisés par un enseignant, « raid » numérique avec publication d'informations relatives à l'établissement scolaire, pression exercée sur le chef d'établissement et le rectorat,...

Les pressions ou menaces *via* l'outil numérique ne sont pas totalement nouvelles : en 2015, Stéphanie de Vanssay, alors conseillère nationale à l'Unsa-éducation, a été victime de harcèlement en ligne, pour des propos tenus en lien avec la réforme du collège et de la pédagogie. Mais celles-ci sont désormais **beaucoup plus nombreuses**. Surtout, tout personnel de l'éducation nationale peut se retrouver **désigner à la vindicte populaire numérique à la suite d'un message posté par un élève, un parent d'élève ou un tiers** remettant en cause ses choix pédagogiques ou son inaction supposée face à des cas de harcèlement d'élèves.

Face à cette modalité de pression en pleine expansion, la loi confortant les principes de la République du 24 août 2021 a créé **deux nouveaux délits** : le délit d'entrave à l'enseignement prévoyant que « *le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la fonction d'enseignant est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* » (art. 431-1 du code pénal) et le délit de divulgation « *d'informations permettant d'identifier ou de localiser une personne, dans le but de l'exposer à un risque immédiat d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique, ou aux biens* » (art. 223-1-1 du code pénal). Néanmoins, l'application de ces sanctions reste perfectible (cf. ci-après).

B. LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ATTAQUÉES

Érigée en « première priorité nationale » comme le rappelle le premier article du code de l'éducation, l'école est au centre des politiques publiques. Depuis la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, « *outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République* ».

Or, les propos de Pap Ndiaye, alors ministre de l'éducation nationale, devant la mission sont sans appel : « *tous les acteurs de terrain en conviennent, il existe des entreprises locales d'entrisme religieux dans nos écoles et dans nos établissements* ».

1. Des contestations d'enseignement en forte augmentation

L'école fait face à un mouvement croissant de contestations des enseignements. Pendant longtemps occulté, **le ministère de l'éducation nationale semble désormais avoir pris conscience du phénomène**. Les incidents qui ont émaillé la minute de silence organisée le 8 janvier 2015 dans les établissements scolaires au lendemain de l'attentat de l'hypercashier et de

Charlie Hebdo, ont été **un électrochoc pour les services centraux du ministère de l'éducation nationale**. Le nombre exact d'incidents reste d'ailleurs inconnu : il a été arbitrairement arrêté à 200, mais est largement sous-estimé¹.

La nomination de Jean-Michel Blanquer comme ministre de l'éducation nationale en 2017 a été **le point de départ d'une nouvelle politique en matière de promotion des valeurs de la République et de la laïcité. Il y avait urgence**. Pour reprendre les propos d'un enseignant rencontré, « *l'État se rend compte depuis quelques années de l'existence de ces contestations et prend conscience que l'on ne peut plus enseigner comme autrefois* ».

Ce changement de paradigme de toute l'éducation nationale était indispensable, tant ces contestations sont désormais ancrées dans le quotidien scolaire. Selon un sondage réalisé par l'IFOP en décembre 2022², 60 % des professeurs de l'école publique indiquent avoir été confrontés au moins une fois au cours de leur carrière à des contestations d'enseignement pour des motifs religieux et **30 % l'ont été dans les quinze derniers mois précédant la réalisation de ce sondage**.

Il serait erroné de croire que seules certaines disciplines sont concernées. Les contestations se sont diffusées dans la quasi-totalité des matières et les valeurs de la République – telles que l'égalité entre les filles et garçons – sont remises en cause dans la vie quotidienne des établissements.

Les exemples ci-dessous, recueillis à l'occasion des auditions de la mission, témoignent de l'ampleur du défi à relever par l'éducation nationale.

Les contestations d'enseignement et les remises en cause des valeurs de la République au sein de l'institution scolaire : exemples d'atteinte

- Demande de dispense de cours le samedi matin pour raison religieuse et absence constatée les deux samedis suivant cette demande ;
- Dispense pour les cours de natation en raison d'une allergie au chlore ;
- Contestation du visionnage du film *Persepolis*, refus d'étudier Harry Potter, car promotion de la sorcellerie ;
- Éducation morale et civique : refus de faire un exposé sur la déconstruction du complot ;
- Histoire : contestation d'enseignement sur la naissance de l'Islam, remise en cause de l'existence du génocide arménien ;
- Refus lors d'une sortie scolaire : un élève de confession musulmane explique qu'il ne peut pas entrer dans un cimetière catholique ;

¹ Cf. les conclusions de la commission d'enquête sénatoriale « Faire revenir la République à l'école », rapport n° 590 de M. Jacques Gasparrin, session 2014-2015.

² Les enseignants face à l'expression du fait religieux à l'école et aux atteintes à la laïcité, IFOP pour écran de veille, décembre 2022.

- Cours de musique : refus d'écouter de la musique ou de chanter pendant la période du ramadan ;
- SVT : remise en cause de la théorie de l'évolution, élèves qui se cachent les yeux lorsque les organes reproducteurs de l'homme et de la femme sont étudiés ;
- Éducation à la sexualité : à la suite de rumeurs en Belgique sur le contenu des cours d'éducation à la sexualité, des parents se sont inquiétés et ont demandé à ce que leurs enfants en soient dispensés ;
- Sciences physiques : contestation de l'origine du monde ;
- Contestation de l'exposition sur la laïcité présentée dans le hall de l'établissement ;
- Propos selon lesquels une fille ne peut pas discuter avec un garçon sans être victime d'insultes dégradantes et sexuelles.

Contrairement aux idées reçues, **les remises en cause des enseignements sont désormais généralisées** dans toutes les catégories d'établissements, comme en témoigne le profil des enseignants ayant déclaré avoir observé au moins une contestation d'enseignement au cours des 15 mois précédant le sondage précédemment cité.

Profil des enseignants ayant observé au moins une contestation d'enseignements au cours des années scolaires 2021-2022 et 2022-2023

REP	Ville-centre	Banlieue « aisée »	Banlieue « populaire »	Ville isolée	Commune rurale	Établissement public	Établissement privé
53 %	32 %	25 %	38 %	25 %	23 %	31 %	25 %

(Lecture : 53 % des enseignants REP sont dans cette situation) – IFOP, les enseignants face à l'expression du fait religieux à l'école et aux atteintes à la laïcité, décembre 2022.

2. L'enseignement moral et civique (EMC) : des contenus pléthoriques pour un enseignement strapontin

Les travaux de la mission d'information sur la culture citoyenne¹ de 2022 ont mis en évidence un contenu des programmes d'éducation morale et civique **à la fois confus et disparate**. Au gré des préoccupations de la société, le législateur a en effet jugé opportun d'élargir le contenu de cet enseignement – douze fois depuis 2001.

Il en résulte un article du code de l'éducation – l'article L. 312-15 – mettant sur le même plan des thématiques aussi diverses que nombreuses.

Deux ans plus tard, le constat reste le même : comme l'avaient souligné les rapporteurs, « *les programmes actuels se caractérisent par une grande profusion. Les professeurs ne savent pas comment les traiter en intégralité. C'est un peu à la carte. Or, un programme national n'est pas à la carte* ». De plus, malgré ce champ de thématiques très large à aborder, **l'EMC en omet une, qui devrait**

¹ Comment redynamiser la culture citoyenne, rapport d'information n° 648 d'Henri Cabanel, session 2021-2022.

pourtant être au cœur même de cet enseignement : le fonctionnement de la vie démocratique et des institutions.

Lors de son audition par les rapporteurs, Mark Sherringham, président du conseil supérieur des programmes (CSP), a indiqué que les programmes d'EMC étaient actuellement en cours de modification afin de garantir aux élèves « *la connaissance et le fonctionnement des institutions de la République et l'Union européenne* ». **Les rapporteurs se félicitent de cet objectif visant à donner toute sa part aux institutions et à la vie démocratique.** Ils seront attentifs à sa mise en œuvre, tout comme à celle de la promesse du Président de la République le 16 janvier dernier de doubler le temps consacré à l'EMC au collège.

La place des institutions dans le projet des nouveaux programmes d'EMC

En juin 2023, Pap Ndiaye, alors ministre de l'éducation nationale, a saisi le conseil supérieur des programmes pour une rénovation des programmes d'EMC du CP à la terminale. Sa lettre de mission prévoit spécifiquement, et entre autres, que l'EMC doit garantir pour les élèves « *la connaissance et le fonctionnement des institutions de la République et l'Union européenne* ». Les projets de programmes d'EMC publiés fin janvier 2024 accordent une place renforcée au fonctionnement des institutions et de la vie démocratique. Voici par classe, les notions qui feraient partie du programme :

- à l'école primaire : en CE2, le président de la République, le maire ; en CM1, le vote, la République française membre de l'UE ;

- au collège : en 6^{ème} : les échelles de la représentation de la commune au Parlement européen ; en 5^{ème} : le défenseur des droits, les missions de solidarité des collectivités locales, le Sénat et la représentation des territoires ; en 4^{ème} : l'État de droit, le Conseil constitutionnel, les institutions judiciaires, l'armée et les forces de sécurité ; en 3^{ème} : la Constitution dans son ensemble, la séparation des pouvoirs, les institutions européennes dont la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), les élections et les campagnes électorales et référendaires ;

- au lycée : en seconde : l'État de droit et la communauté des nations démocratiques (dont l'UE), le bloc de constitutionnalité ; en première : la décentralisation et les collectivités territoriales, le statut des territoires ultramarins ; en terminale : la Constitution, l'éligibilité, les nouveaux espaces de délibération, la délibération dans les institutions internationales, l'UE et l'ONU.

En 1991, le Conseil d'État avait alerté le législateur sur les dérives normatives : « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite* ». Cette remarque face à l'inflation normative s'applique aux contenus d'EMC. **Force est de souligner que le contenu des programmes d'EMC restera pléthorique tant que l'article L. 312-15 du code de l'éducation demeurera aussi « bavard ».**

Les rapporteurs tiennent à rappeler une position constante de la commission de la culture du Sénat : il n'appartient pas au législateur, mais au conseil supérieur des programmes de définir le contenu de ceux-ci. Aussi, les rapporteurs appellent de leurs vœux une modification de l'article L. 312-15 du code de l'éducation visant à le **recentrer** sur la connaissance des institutions françaises et européennes, la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain, ainsi que sur les valeurs de la République et la laïcité. Une réécriture de cet article a d'ailleurs été **adoptée au Sénat** en ce sens le 23 novembre dernier, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer la culture citoyenne¹.

Recommandation : modifier la rédaction de l'article L. 312-15 du code de l'éducation, afin de recentrer le contenu de l'enseignement moral et civique sur la connaissance des institutions françaises et européennes, la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain, ainsi que sur les valeurs de la République et la laïcité.

3. La laïcité, une valeur de la République méconnue, voire rejetée

Laïcité et école de la République sont intrinsèquement liées. C'est par l'école de la République que la laïcité est entrée dans la société française, bien avant la loi de séparation des Églises et de l'État.

La loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire fixe le principe de la neutralité des programmes, supprime le droit d'inspection, de surveillance et de direction des écoles publiques dont bénéficiaient les ministres du culte et remplace l'instruction religieuse par l'instruction morale. Quatre ans plus tard, la loi dite Goblet confie à un personnel exclusivement laïc l'enseignement dans les écoles publiques. Ces textes datant de plus de 140 ans constituent toujours l'un des principes généraux de l'enseignement public (art. L. 141-1 et suivants du code de l'éducation).

La laïcité, en permettant la stricte neutralité dans l'espace scolaire, participe à l'idéal émancipateur de l'école. Comme le rappelle l'article 6 de la charte de la Laïcité à l'école, « *la laïcité de l'École offre aux élèves les conditions pour forger leur personnalité, exercer leur libre arbitre et faire l'apprentissage de la citoyenneté. Elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression qui les empêcheraient de faire leurs propres choix* ». L'État doit empêcher que l'esprit des élèves « *soit harcelé par la violence et les fureurs de la société : sans être une chambre stérile, l'école ne saurait devenir la chambre d'écho des passions du monde, sous peine de faillir à sa mission éducative* »².

¹ Proposition de loi n° 437 tendant à renforcer la culture citoyenne, session 2022-2023.

² Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République présidée par Bernard Stasi, rapport au Président de la République, 11 décembre 2003.

Or, loin d'être perçue comme un outil d'émancipation, elle est aujourd'hui comprise par de plus en plus d'élèves comme une interdiction, construite contre la religion.

Plus grave, la **défense de la laïcité se délite chez les adultes associés au fonctionnement des établissements**. Les rapporteurs constatent en effet que le concept de laïcité est désormais mal connu de nombreux enseignants et personnels de l'éducation nationale. Ce constat inquiétant, déjà souligné dans le rapport Obin de 2004¹, est rappelé quinze ans plus tard par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) en novembre 2019 : « *le principe de laïcité, la connaissance de ses racines historiques et juridiques et de sa signification, ainsi que ses règles d'application et sa portée restaient très lacunaires chez beaucoup d'enseignants, certes à des degrés très différents selon leurs disciplines d'enseignement (les professeurs d'histoire-géographie et EMC sont souvent mentionnés comme bien au fait de l'ensemble de ces questions). Plusieurs interlocuteurs de la mission ont en outre souligné que, pour un certain nombre d'enseignants, la conception de la laïcité et de son sens était davantage affaire de positionnement personnel, idéologique et politique, que de droit, ce qui pouvait entraîner des tensions dans l'équipe éducative, lorsque la question de son application dans l'établissement était évoquée* »². Il est à noter que 5 % des enseignants considèrent que la définition la plus juste de la laïcité est « *un principe mis en œuvre par la République pour combattre les religions* ». Ils n'étaient que 1 % en 2018. 22 % la confondent avec la tolérance³.

La mauvaise connaissance de la définition et du contenu de la laïcité s'explique par une formation tant initiale que continue des enseignants et personnels administratifs trop **longtemps défailante**. En 2018, 74 % des enseignants interrogés ont indiqué ne pas avoir bénéficié d'une formation initiale sur ce sujet.

À cela s'ajoute une **rupture générationnelle**. Comme l'a souligné Alain Seksig, secrétaire général du conseil des sages de la laïcité, « *les jeunes professeurs sont moins portés vers la laïcité et les principes républicains que nous pouvions l'être, faute de formation. Lorsque j'ai commencé à enseigner à Belleville en 1973, nous ne parlions jamais de laïcité. Ce n'était pas davantage le cas dans les sessions de formation. Ce que nous payons aujourd'hui, c'est cette absence de formation. L'éducation nationale a pris un retard considérable, pensant que c'était une affaire réglée* ». Or, **tout comme la société s'interroge sur l'utilité de la laïcité, il en est de même pour certains jeunes enseignants, bercés par l'émergence ces dernières décennies de termes tels que « laïcité ouverte », ou encore « laïcité plurielle », et des débats publics qui confondent laïcité et tolérance**. Il est ainsi frappant de noter que si 92 % des enseignants sont favorables à la loi de 2004 interdisant le port de signes religieux ostentatoires à l'école

¹ Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires, rapport de Jean-Pierre Obin, juin 2004.

² L'application du principe de laïcité dans les établissements scolaires publics, IGESR n° 2019-115, novembre 2019.

³ Les enseignants du public et la laïcité, IFOP pour le comité national d'action laïque, mai 2023.

publique, cette proportion baisse de 6 points chez les enseignants de moins de 30 ans¹. En 2023, **30 % des enseignants** du second degré déclarent que la loi de 2004 fait l'objet de contestations de la part de certains enseignants ou d'autres personnels. C'est 10 points de plus qu'en 2018².

Signalement d'atteintes au principe de laïcité du fait de personnels

Entre janvier 2018 et août 2019, 140 faits signalés correspondent à des situations de non-respect du principe de laïcité par des personnels (soit 11 % des auteurs). Toutes les catégories de personnels sont concernées : titulaires ou contractuels, enseignants, personnels d'éducation, personnels administratifs, personnels de santé ou social. Parmi les faits signalés, « *les suspicions de prosélytisme devançant légèrement la délivrance d'un enseignement non conforme au principe de laïcité et le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse. [...] Dans de très nombreuses situations, la réponse au signalement se résume à un rappel au personnel concerné des obligations du fonctionnaire, assorti d'une explicitation du sens du principe de laïcité à l'école par le directeur de l'école ou le chef d'établissement ou par un membre de l'EA-VDR [équipe académique – valeurs de la République]. D'après les réponses des académies au questionnaire de la mission, un tel rappel est la plupart du temps suffisant pour dissiper des malentendus résultant d'une insuffisante connaissance de la déontologie des fonctionnaires et des principes qui régissent le service public* » (IGESR, rapport 2019-115).

Sur la base des bilans mensuels de l'action des équipes « valeurs de la République » publiés par le ministère, il y a eu entre septembre 2022 et mai 2023 environ 140 faits signalés pour des actes commis par des personnels. **Ils sont en augmentation** : il passe de 10 signalements mensuels en moyenne de faits commis par des personnels sur la période janvier 2018-août 2019 à 17 entre septembre 2022 et mai 2023.

C. EN RÉPONSE, DES OUTILS QUI SEMBLent INSUFFISANTS

1. La formation initiale : une indispensable reprise en main par le ministère

À de nombreuses reprises, le Sénat a insisté sur la nécessité pour le ministère de l'éducation nationale de reprendre la main sur la formation des futurs enseignants. La transformation des ESPÉ en Inspé en 2019 – symbolisée par l'ajout du terme « national » dans les noms des organismes de formation au sein des universités – devait **marquer la volonté pour le Gouvernement de réaffirmer le rôle de l'État-employeur ainsi que l'unicité de la formation délivrée**. Dans cette optique, la loi pour une école de la confiance prévoit un référentiel de formations correspondant au métier du professorat des premier

¹ Observatoire des enseignants : les positions sur la laïcité et la place des religions à l'école, IFOP pour la fondation Jean Jaurès, décembre 2020.

² Les enseignants du public et la laïcité, IFOP pour le comité national d'action laïque, mai 2023.

et second degrés arrêté conjointement par les ministères chargés de l'Enseignement supérieur et de l'éducation nationale.

Néanmoins, les **leviers d'action de la rue de Grenelle pour influencer le contenu de la formation restent faibles** : ils se limitent principalement à la nature des épreuves. C'est d'ailleurs le moyen utilisé par Jean-Michel Blanquer pour forcer les Inspé à mieux former les étudiants aux valeurs de la République et à la laïcité : depuis le concours 2022, la deuxième partie de l'épreuve d'admission de tous les concours d'enseignants – internes, externes et troisième concours – et de conseillers principaux d'éducation, d'une durée de vingt minutes, consiste désormais en deux mises en situation professionnelle, l'une d'enseignement, la seconde en lien avec la vie scolaire, afin de vérifier « *l'aptitude du candidat d'une part à s'approprier les valeurs de la République, dont la laïcité, et les exigences du service public (droits et obligations du fonctionnaire dont la neutralité, lutte contre les discriminations et stéréotypes, promotion de l'égalité, notamment entre les filles et les garçons, etc.) ; et d'autre part faire connaître et faire partager ces valeurs et exigences* ». Selon les informations transmises aux rapporteurs, ces situations proposées par le jury doivent s'inspirer le plus possible de situations réelles et permettre au candidat de montrer qu'il connaît les différentes fonctions et ressources présentes dans un établissement scolaire ou une école susceptibles d'être mobilisées.

Les tableaux ci-après indiquent la synthèse des notes obtenues par les candidats admissibles à l'épreuve de projection dans le métier de professeur, qui incluent les deux mises en situation précédemment évoquées. Le chiffre de 0 – note éliminatoire – est significativement plus élevé dans le premier degré que dans le second degré. S'il est trop tôt pour évaluer les conséquences de cette réforme du concours sur la manière dont les jeunes enseignants abordent et promeuvent les valeurs de la République dans leurs cours, **celle-ci permet néanmoins de mieux les préparer à ces questions, ainsi que d'éliminer des candidats dont la projection dans leur futur métier interroge**. Elle a également permis des progrès sur cette thématique dans la formation initiale : 67 % la jurent de bonne qualité contre 47 % en 2018¹.

¹ Sondage IFOP pour le comité national d'action laïque, les enseignants du public et la laïcité, mai 2023.

Tableau 1 - CRPE - Notes attribuées à l'épreuve projection dans le métier de professeur

Session 2022	PROJECTION DANS LE METIER DE PROFESSEUR									
	Nbr admissibles	Min	Max	Moyenne	Ecart-type	1er quartile (25 %)	Médiane (50 %)	3ème quartile (75 %)	Nbr de notes 0	Nbr de notes 10
Externe Public	9 535	0	10	6,4	2,7	4,0	7,0	8,8	137	1 150
Externe supplémentaire Public	1 361	0	10	5,8	3,2	3,0	6,0	9,0	24	101
Externe Spécial Public	71	0	10	6,2	2,7	4,6	6,8	8,2	2	6
3ème Concours Public	1 344	0	10	6,3	2,9	4,0	7,0	9,0	22	190
2nd Interne Public	526	0	10	5,8	2,9	3,5	6,0	8,0	14	48
2nd Interne Spécial Public	7	0,5	7	3,9	2,6	1,5	3,7	6,5	0	0
Externe Privé	1 306	0	10	6,4	2,6	4,3	7,0	8,5	21	140
Externe Spécial Privé	33	1	10	6,0	2,3	4,0	6,3	7,8	0	1
3ème Concours Privé	59	0	10	5,7	2,7	4,0	6,0	7,6	2	5
2nd Interne Privé	117	0	10	5,9	2,6	4,0	6,0	8,5	1	6
Total général	14 359	0	10	6,3	2,8	4,0	7,0	8,5	223	1 647

Tableau 2 - Concours du second degré - Notes attribuées à l'épreuve orale d'entretien avec le jury

Session 2022	EPREUVE ENTretien AVEC LE JURY									
	Nbr admissibles	Note Min	Note Max	Moyenne	Ecart-type	1er quartile (25%)	Médiane (50%)	3ème quartile (75%)	nbr de notes 0	nbr de notes 20
CAPES EXTERNE	6 085	0	20	11,8	4,5	8,1	12,0	15,0	7	166
CAFEP CAPES (PRIVE)	1 507	0	20	11,9	4,5	8,5	12,0	15,0	1	46
TROISIEME CONCOURS DU CAPES	428	1	20	12,2	4,8	8,0	13,0	16,0	0	16
TROISIEME CONCOURS CAFEP-CAPES (PRIVE)	80	3	20	13,2	4,6	10,0	14,0	17,0	0	3
CAPEPS EXTERNE	1 370	3,25	20	11,9	4,2	8,5	12,0	15,0	0	30
CAFEP CAPEPS (PRIVE)	142	3,25	20	12,2	4,6	8,5	12,5	15,8	0	6
TROISIEME CONCOURS CAPEPS	10	3,25	19,5	10,5	5,8	5,0	9,0	14,8	0	0
CAPET EXTERNE	851	0	20	12,2	4,6	8,0	13,0	16,0	1	25
CAFEP CAPET (PRIVE)	146	2	20	14,0	4,1	12,0	14,0	17,0	0	9
TROISIEME CONCOURS DU CAPET	124	1	20	11,2	4,3	8,0	11,0	14,0	0	2
CAPLP EXTERNE	1 675	0	20	11,7	4,8	8,0	12,0	15,5	4	52
CAFEP CAPLP (PRIVE)	339	1	20	13,1	4,9	10,0	14,0	17,0	0	23
TROISIEME CONCOURS DU CAPLP	142	1,1	20	11,3	4,6	8,0	12,0	15,0	0	2
CPE EXTERNE	831	1,26	20	12,9	4,0	9,9	13,1	16,1	0	17
TROISIEME CONCOURS CPE	29	5,06	20	12,4	4,3	8,9	13,4	16,5	0	1
Ensemble	13 759	0	20	12,0	4,5	8,5	12,3	15,0	13	398

La lecture des rapports de jury de la session 2023 est particulièrement révélatrice des lacunes de certains candidats sur les valeurs de la République et de la laïcité, leurs contenus ainsi que leurs déclinaisons spécifiques au sein de l'institution scolaire.

Extraits de rapports du jury du concours de recrutement des enseignants¹

Sans être exhaustifs, les rapports des jurys relèvent notamment, une « absence de réflexion réelle et approfondie sur les valeurs mises en jeu et notamment sur le sens de la laïcité à l'école, des confusions notionnelles fréquentes (liberté d'expression / liberté de conscience, obligation de neutralité / devoir de réserve, secret professionnel / discrétion, etc.), une connaissance trop superficielle, voire inexistante, du fonctionnement des établissements, notamment concernant le rôle respectif des différents acteurs, des emboîtements d'échelles d'action et de responsabilité, des carences disciplinaires en histoire et en géographie qui empêchent de saisir les problèmes posés par la situation proposée, une connaissance lacunaire des symboles de la République et de leur histoire, y compris sur des aspects élémentaires ».

« Le jury s'est étonné d'entendre parfois des candidats envisager de répondre aux objections d'un élève en improvisant sur le champ un débat au sein de la classe, à propos de situations convoquant des valeurs non discutables parce que posées dans le cadre de la loi, voire de la Constitution. Ainsi ont pu être proposés des débats pour ou contre l'égalité filles/garçons ou les règles de la laïcité à l'école ! Il est attendu des futurs professeurs qu'ils aient une conscience claire des principes qui régissent notre institution, sur lesquels on ne saurait transiger. Laisser s'exprimer des voix contraires à ces principes même dans le cadre d'un débat contradictoire, au nom de la liberté d'expression et au prétexte que toutes les opinions se vaudraient, constituerait une erreur de positionnement caractérisée de la part du professeur ».

Ces commentaires des jurys soulignent **la nécessité d'une modification de la formation, pour être plus professionnelle et en phase avec les situations auxquelles seront confrontés les futurs enseignants.**

Par ailleurs, il existe **des différences intrinsèques entre le monde universitaire et celui de l'école.** Le premier bénéficie d'une plus grande liberté dans l'expression des opinions, issue d'une part des franchises universitaires, mais aussi, parce que l'université, fréquentée par des adultes, est le lieu du débat, des échanges d'idées. Les contraintes auxquelles sont soumis les intervenants dans les Inspé et leurs étudiants sont beaucoup moins strictes que pour les enseignants. Les rapporteurs ont d'ailleurs pu le constater lors des auditions, avec le positionnement d'un intervenant en Inspé sur l'abaya - évoquant une « rentrée sous le signe de la chasse à l'abaya ». Cette déclaration pose **la question du discours qu'il tient aux futurs enseignants sur l'application de la laïcité à l'école et sa compréhension des raisons qui sous-tendent l'interdiction des signes et tenues religieux ostentatoires propre au milieu scolaire.**

Ce constat appelle **une reprise en main rapide** par l'éducation nationale de la formation initiale aux valeurs de la République et à la laïcité. L'article 46 de la loi pour une école de la confiance prévoit que les équipes pédagogiques des Inspé comprennent « des personnels enseignants, d'inspection

¹ Rapports de jury de la section histoire-géographie et de la section lettres : lettres classiques et lettres modernes, concours : Capes externe, Cafep-Capes, 3^{ème} Capes et 3^{ème} Cafep-Capes, session 2023.

et de direction en exercice dans les premier et second degrés ainsi que des enseignants-chercheurs » (art. L. 721-2 du code de l'éducation) ¹.

Face à une remise en cause croissante des valeurs de la République et de la laïcité à l'école, la mission souhaite que la formation à leur promotion **devienne un module majeur de la formation initiale des enseignants, réalisée par un praticien de l'éducation nationale** ayant bénéficié récemment d'une formation continue sur le sujet (cf. ci-après).

Recommandation : à court terme et pour garantir la formation des futurs enseignants à la promotion des valeurs de la République et de la laïcité dans le cadre spécifique scolaire, faire de celle-ci un module majeur de leurs formations en INSPÉ et prévoir qu'elle soit réalisée par un fonctionnaire de l'éducation nationale.

Au-delà de cette thématique particulière des valeurs de la République, les rapporteurs ont pu constater **des carences dans les formations initiales délivrées au regard des conditions d'exercice actuelles** des personnels de l'éducation nationale. Un jeune enseignant a ainsi indiqué ne jamais avoir eu de formation sur la gestion de crise avec les parents – seulement la gestion de crise avec les élèves.

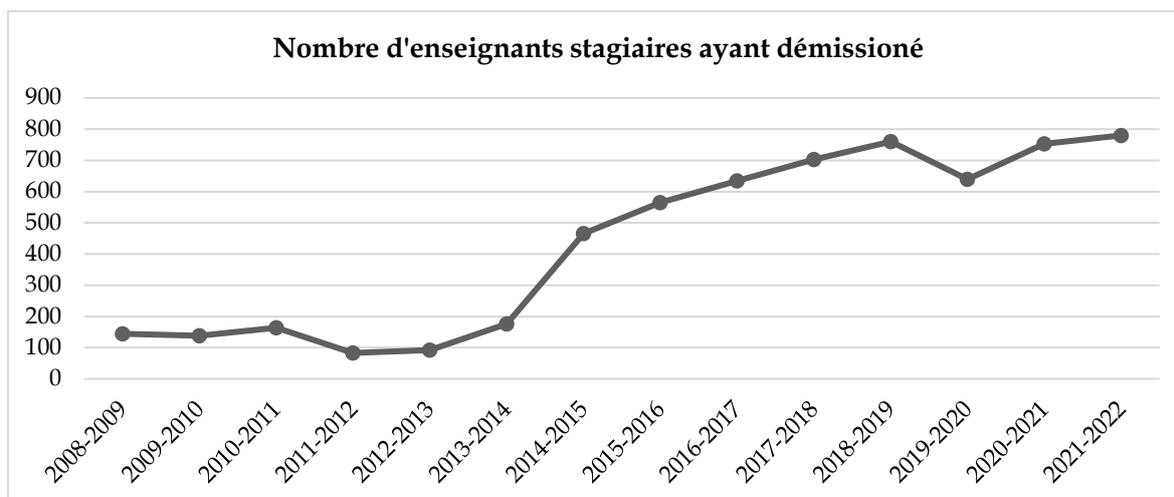
Enfin, les rapporteurs soulignent qu'un nombre significatif de lauréats du concours **n'ont pas suivi le master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF)** et entrent dans le métier sans aucune formation initiale sur le métier d'enseignant².

Aussi, les rapporteurs **recommandent de rendre la main à l'éducation nationale sur la formation initiale des futurs enseignants**. Il y a urgence à agir, tant pour s'assurer d'une formation conforme aux attentes du ministère sur **ce que doit être un enseignant aujourd'hui et sur les valeurs qu'il doit promouvoir et transmettre**, que pour permettre une préparation des futurs personnels de l'éducation nationale **au plus près des réalités du métier : le taux de démission des enseignants stagiaires est au plus haut**. Notre ancien collègue Gérard Longuet soulignait « *qu'en 2020-2021, 3,44 % des stagiaires ont démissionné au cours de leur stage, contre seulement 1 % 10 ans plus tôt* »³. En 2021-2022, ils sont 3,75 %. **Jamais autant d'enseignants stagiaires n'avaient démissionné ces 14 dernières années.**

¹ Lors de l'examen du projet de loi, la commission de la culture s'était prononcée en faveur de pourcentages minimaux de professionnels de terrain et d'enseignants-chercheurs au sein des intervenants des Inspé.

² Leur année de stage est en mi-temps avec une formation à l'Inspé.

³ Crise d'attractivité du métier d'enseignant : quelles réponses des pays européens ?, rapport d'information n° 649 de M. Gérard Longuet, session 2021-2022.



Source : Ministère de l'éducation nationale

Recommandation : rendre la main à l'éducation nationale pour la formation des enseignants en ne faisant plus dépendre la formation initiale de l'université.

2. Un effort à poursuivre en matière de formation continue

À l'initiative de Jean-Michel Blanquer, un vaste plan de formation portant sur la promotion des valeurs de la République a été lancé, avec **l'objectif ambitieux de former l'ensemble des personnels en poste sur quatre ans (2021-2025), soit 280 000 personnels par an**, pour une formation d'au moins neuf heures. Selon les informations transmises aux rapporteurs, plus de 350 000 personnels ont reçu une formation au principe de laïcité.

Le plan des 1 000 : une structure de formation pyramidale pour irriguer l'ensemble du territoire

Depuis la rentrée 2021, dans le cadre du programme national de formation, presque 1 500 formateurs issus de toutes les académies ont reçu plus de 60 heures de formation, étalées sur deux années. Ils deviennent ensuite formateurs des autres personnels au sein de leur établissement. Les 1 500 formateurs contribuent à assurer la formation continue de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale.

En parallèle, 150 formateurs ont reçu une formation renforcée de 120 à 150 heures, sanctionnée par un diplôme universitaire dont le contenu a été élaboré en partenariat avec la DGESCO et le Conseil des sages de la laïcité. Ces formateurs viennent en appui des équipes académiques valeurs de la République, notamment pour accompagner des équipes éducatives confrontées à des situations complexes et requérant une expertise particulière. Ces formations se déroulent sur trois sites (Paris Sorbonne, Université de Cergy-Pontoise, Inspé de Toulouse). 50 personnels suivent une formation certifiante pour l'année 2023-2024.

Par ailleurs, une formation spécifique a été lancée en novembre 2022 à destination des chefs d'établissement. Selon les informations transmises par les services du ministère aux rapporteurs de la mission d'information, à ce jour, **11 000 des 14 000 personnels de direction ont bénéficié d'une formation**. À la rentrée 2023, celle-ci a été étendue aux cadres du **1^{er} degré** (inspecteurs de l'éducation nationale du 1^{er} degré, DASEN (directeur académique des services de l'éducation nationale) en charge du 1^{er} degré, référents départementaux directeurs d'école et les CPE (conseiller principal d'éducation)).

Enfin, depuis la rentrée 2022, le service de défense et de sécurité du ministère de l'éducation nationale participe à la formation initiale des 1 300 **nouveaux cadres pédagogiques** (IEN, IA-IPR et personnels de direction) organisée par l'IH2EF sur la laïcité et les valeurs de la République, en lien avec le conseil des sages de la laïcité.

Les rapporteurs appellent à poursuivre l'effort de formation. Celle-ci est en effet nécessaire : de nombreux enseignants et personnels administratifs connaissent mal ce que recouvre la laïcité. Il existe aujourd'hui un taux de formation des enseignants aux valeurs de la République qui varie en fonction des académies. Face aux remises en cause constatées, **le maître-mot pour l'enseignant en classe et de manière générale pour tous les agents publics est l'anticipation** pour savoir comment réagir lorsqu'une telle situation survient. En cela, une **formation continue et régulière**, axée sur des exemples concrets, ainsi que la présence d'un référent laïcité dans chaque établissement, est de nature à développer pour chaque personnel **des réflexes fermes et justes face à toute remise en cause de la laïcité à l'école**.

Par ailleurs, les rapporteurs insistent sur la nécessité de faire bénéficier, systématiquement et rapidement au moment de leur prise de poste, les **contractuels** d'une formation aux valeurs de la République et à la laïcité. Ils sont en effet un rouage essentiel dans le fonctionnement de l'école. On dénombre 29 855 ETP au 31 décembre 2022 pour l'enseignement secondaire et 5 900 ETP pour l'année 2022-2023 pour l'enseignement primaire. **Leur nombre est en augmentation ces dernières années face à la baisse d'attractivité des concours enseignants**. Certaines académies sont particulièrement concernées, comme celle de Créteil ou de Versailles. Or, il ressort des auditions que les contractuels ne bénéficient pas tous d'une formation à la promotion des valeurs de la République et à la laïcité. Il est pourtant essentiel que **l'ensemble des agents publics d'un établissement scolaire tiennent le même discours et aient les mêmes réflexes face aux remises en cause de celles-ci**.

Recommandation : rendre obligatoire pour tout contractuel et au plus tard dans le mois suivant sa prise de poste une formation à la défense de la laïcité et des valeurs de la République, s'appuyant sur des cas concrets - et prévoir la remise systématique des guides du conseil des sages de la laïcité.

3. L'absence de culture collective de protection des valeurs de la République

Lors des auditions, les rapporteurs ont été alertés sur **l'enjeu de garantir la cohésion de l'équipe**. Il s'agit d'assurer que l'ensemble des adultes de l'établissement partagent la même position vis-à-vis de ce qu'est la laïcité au sein de l'établissement scolaire et que tous s'attachent à faire respecter les valeurs de la République et la laïcité. Comme a pu le dire un enseignant aux rapporteurs : *« je ne veux plus être le seul enseignant à demander d'enlever telle ou telle chose. Il faut la même position de la part de tous les encadrants et enseignants »*.

Dans son rapport de 2019 précité, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche a pointé que des divergences de vue sur la laïcité au sein de l'équipe éducative d'un établissement scolaire pouvaient **entraîner des tensions lorsque des questions sur son application en son sein sont évoquées**.

Si traditionnellement certains enseignants, du fait de la discipline enseignée, sont plus impliqués pour aborder les thématiques liées aux valeurs de la République et à la laïcité, leurs promotion et défense **ne peuvent se limiter aux seules actions et responsabilité de ces derniers**. En effet, elles sont des valeurs essentielles au vivre-ensemble et **ne peuvent se satisfaire d'une approche fragmentée par discipline**. Elles doivent irriguer l'ensemble des cours ainsi que la vie scolaire de l'établissement.

Or, aujourd'hui, dans **plus de la moitié des établissements scolaires, la question de la laïcité ne fait pas l'objet d'échanges lors des réunions organisées en leur sein** (conseil des maîtres ou d'école pour le premier degré, conseil départemental ou académique de l'éducation nationale, inspections, animations pédagogiques, conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie collégienne ou conseil de la vie lycéenne, ...).

Si la laïcité a été désignée par le ministère comme une priorité nationale, elle reste un non-dit au quotidien dans les établissements scolaires, sauf en cas de problème. Il est urgent de passer d'une position défensive face à des attaques dont elle fait l'objet à sa promotion par l'intermédiaire d'une démarche proactive.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs recommandent d'améliorer la rédaction des **projets d'établissement** et d'y inclure systématiquement des actions collectives de promotion des valeurs de la République. Le projet d'établissement doit en effet être un **document fédérateur**, ancré dans un territoire et tenant compte des spécificités et des besoins des élèves fréquentant l'établissement. Malheureusement, ce document se limite souvent à une reprise des modèles proposés par les services du ministère, structuré autour d'axes vagues et d'actions sans lien avec les spécificités de l'établissement scolaire, ou à l'agrégation de projets portés individuellement par des enseignants, sans articulation entre eux.

Ils estiment également nécessaire de rendre obligatoire chaque année en octobre, un hommage – adapté à l’âge des élèves – aux enseignants assassinés, et notamment à Samuel Paty et Dominique Bernard. **Ces assassinats sont une attaque directe contre l’école et les missions que lui a confiées la Nation.** En 2022, seuls six enseignants sur dix ont été concernés par l’organisation d’un temps d’hommage à Samuel Paty dans leur établissement. Quant à ceux pour lesquels un hommage a été organisé, ils sont 21 % - 42 % dans les établissements de REP - à avoir observé des contestations à cette occasion. Ce temps particulier, en début d’année scolaire, pourrait être complété par une réflexion pour présenter la laïcité sous un jour positif. Alors qu’elle est un vecteur d’émancipation, beaucoup d’élèves la perçoivent comme une interdiction des religions.

Cet hommage serait également un premier jalon permettant de mieux préparer la journée de la laïcité se déroulant début décembre, qui trop souvent reste lettre morte : aujourd’hui, les deux tiers des enseignants du public déclarent ne pas mener d’actions spécifiques à l’occasion de celle-ci.

Recommandation : élaborer dans chaque établissement un projet d’établissement incluant des actions relatives aux valeurs de la République et à la laïcité, afin de fédérer l’équipe pédagogique et administrative autour de leur défense et promotion ; renforcer le dialogue entre les enseignants.

Recommandation : instaurer tous les ans en octobre dans chaque établissement scolaire un hommage aux enseignants assassinés, en tenant compte de l’âge des élèves.

4. Les sanctions disciplinaires à la main des établissements en cas de violence

Les punitions et les sanctions scolaires doivent répondre à un double objectif : éducatif et de responsabilisation de l’élève. La liste des sanctions scolaires est définie de manière exhaustive dans le code de l’éducation. Elles recouvrent l’avertissement, le blâme, la mesure de responsabilisation, l’exclusion temporaire de la classe, l’exclusion temporaire ou définitive de l’établissement. **Cette liste doit être impérativement rappelée dans tous les règlements intérieurs des établissements scolaires** (art. R.111-13 du code de l’éducation). À la différence des punitions, **l’initiative de la procédure disciplinaire appartient exclusivement au chef d’établissement**, éventuellement à la demande d’un membre de la communauté éducative. S’il décide de ne pas engager de poursuite disciplinaire, il doit motiver sa décision. Enfin, chaque année, le chef d’établissement présente au conseil d’administration un bilan des décisions rendues en matière disciplinaire, ainsi que les suites données aux demandes de saisine du conseil de discipline.

Expulsions définitives en 2021-2022¹

Collèges	Lycées généraux et techniques	Lycées professionnels	Total
19 178	3 724	4 688	27 590

Depuis 2011², le chef d'établissement est tenu d'engager une procédure disciplinaire envers les élèves auteurs de violences verbales à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement ou les auteurs d'un acte grave envers un personnel ou un élève. Il est tenu de saisir le conseil de discipline lorsqu'un membre du personnel de l'établissement a été victime de violence physique (art. R 421-10 du code de l'éducation). Un décret d'août 2023³ est venu compléter les cas entraînant une réponse obligatoire en cas d'atteintes graves aux principes de la République, notamment la laïcité, ainsi qu'en cas de harcèlement, y compris lorsque l'autre élève est scolarisé dans un autre établissement.

La circulaire du 3 septembre 2019 sur la prévention et la prise en charge des violences en milieu scolaire rappelle le principe selon lequel **toute incivilité, atteinte ou fait grave commis à l'encontre d'un personnel de l'éducation nationale doit systématiquement faire l'objet d'une réponse de la part de l'institution**, sans préjudice de suites judiciaires éventuelles.

Or, les témoignages recueillis par les rapporteurs montrent que **cette réponse est loin d'être systématique**, certains enseignants soulignant la nécessité de devoir « *monter un véritable dossier de plusieurs faits commis par un élève* » avant qu'il y ait une procédure de sanction déclenchée par le chef d'établissement. **Une telle situation participe au sentiment de « pas de vague » dénoncé par les enseignants et de remise en cause de l'autorité de l'école.**

Les rapporteurs proposent la mise en place d'un **partage à l'échelle nationale des registres des sanctions** que doit tenir chaque établissement scolaire et qui recensent de manière anonyme les sanctions prononcées avec l'énoncé des faits et les circonstances les ayant justifiées, afin que **des faits similaires sur tout le territoire entraînent une réponse cohérente, dans le respect du principe d'individualisation des sanctions.**

Recommandation : afin de mettre fin au « pas de vague », partager à l'échelle nationale les registres des sanctions des établissements scolaires, pour que toute incivilité, atteinte ou autre fait grave commis à l'encontre d'un personnel de l'éducation nationale fasse l'objet d'une réponse cohérente de la part de l'institution.

¹ Audition de M. Pap Ndiaye, ministre de l'Éducation nationale le 4 juillet 2023.

² Décret n° 2011-728 du 24 juin 2011.

³ Décret n° 2023-782 du 16 août 2023.

5. L'interdiction de l'abaya et du qamis : face à des tentatives de pression sur la laïcité, une clarification bienvenue et à poursuivre

L'année 2022-2023 s'est caractérisée par une augmentation importante du nombre de signalements d'atteinte à la laïcité, notamment en raison de tenues non conformes à la loi de 2004 sur l'interdiction du port de signes religieux ostentatoires. **Les réseaux sociaux y ont fortement participé** : les rapporteurs ont ainsi été informés de l'existence de défis, conduisant à de **véritables opérations coordonnées dans plusieurs établissements**, ou encore de discours d'influenceurs appelant au port de ces vêtements. **La laïcité fait face ainsi à des « coups de boutoirs » auxquels la République se doit de répondre avec fermeté.**

Les rapporteurs saluent la position prise par Gabriel Attal, alors ministre de l'éducation nationale, sur l'interdiction de l'abaya et du qamis. Comme ils ont pu le constater au cours des auditions, **cette clarification était attendue notamment par les chefs d'établissement.** Elle a permis de mettre fin très rapidement à cette pression contre la laïcité : 513 établissements étaient, selon les estimations du ministre à la veille de la rentrée, concernés par le port de l'abaya, 298 élèves se sont présentées ainsi vêtues le jour de la rentrée, seules 67 n'ont pas accepté de l'enlever le premier jour.

Il reste néanmoins quelques zones grises qu'il conviendrait de clarifier par cohérence avec l'esprit de la loi de 2004. Il s'agit notamment des activités organisées par l'institution scolaire, y compris en dehors du temps scolaire, lorsque le jeune y participe du fait de son statut d'écopier, de collégien ou de lycéen. C'est par exemple le cas d'une sortie scolaire organisée et financée par l'institution scolaire le soir (pièce de théâtre par exemple), la cérémonie de remise d'un prix pour un concours organisé par l'éducation nationale ou en partenariat avec celle-ci et qui a eu lieu pendant le temps scolaire, ou encore la participation en dehors du temps scolaire mais organisée par l'établissement (affrètement d'un bus, accompagnement par du personnel de l'établissement scolaire) à un forum d'orientation.

Recommandation : élargir pour les élèves l'interdiction du port de signes et tenues religieux ostentatoires à toute activité organisée par l'institution scolaire, y compris en dehors du temps scolaire (sortie scolaire le soir, cérémonie de remise d'un prix pour un concours organisé par l'éducation nationale ou en partenariat avec le ministère, participation à un forum d'orientation organisé par l'établissement scolaire, ...).

II. L'ENSEIGNANT : DU « SPLENDIDE ISOLEMENT » REVENDIQUÉ À UNE SOLITUDE DOULOUREUSE

A. UN MÉTIER CLOISONNÉ, HÉRITAGE DE DÉCENNIES DE PRATIQUES, NOTAMMENT DANS LE SECONDAIRE

1. Une logique disciplinaire

Le métier d'enseignant se caractérise par son **aspect solitaire**, seul face à une classe, notamment dans le secondaire.

Par ailleurs, il se définit comme enseignant d'une discipline et travaille prioritairement en lien avec ses collègues enseignant la même matière. **La notion de classe est ainsi davantage une structure d'organisation des emplois du temps**, que de groupe autour duquel gravitent les enseignants partageant un projet commun. À de rares exceptions, le conseil de classe qui se tient trois fois par an est le seul moment réunissant l'ensemble des enseignants d'un groupe d'élèves spécifiques. Cette absence de réalité transversale entre les différents enseignants atteint son paroxysme en première et terminale, où du fait de la réforme du lycée et des multiples combinaisons possibles de spécialités et options, **le « groupe classe » n'existe plus que sur le papier**. Le reste du temps, c'est le professeur principal qui peut être amené à faire le lien entre les enseignants, notamment en cas de difficulté d'un élève. Il en résulte un travail en silo entre enseignants intervenant sur une même classe. **Moins de 60 % des enseignants du second degré public ont ainsi l'impression de faire partie d'une équipe**¹.

Cette problématique n'est pas nouvelle : dès 1982, et la réforme Legrand, le cloisonnement entre les disciplines est dénoncé. Le rapport de Pierre Bourdieu et François Gros visant à une « *révision des savoirs enseignés en veillant à renforcer la cohérence et l'unité de ces savoirs* » inscrit d'ailleurs comme sixième principe la nécessité de favoriser des « *enseignements donnés en commun* » et d'encourager « *les professeurs à coordonner leurs actions* ».

Face à ce constat, plusieurs ministres de l'éducation nationale ont tenté de renforcer l'**interdisciplinarité** comme les itinéraires de découverte en 5^{ème} et 4^{ème} en 2002, supprimés en 2004, ou la création en 2013 de quatre parcours éducatifs (parcours avenir, parcours d'éducation à la santé, parcours éducation artistique et culturelle, parcours citoyen), faisant l'objet d'une présentation par l'élève lors du brevet national des collèges. La mise en place des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) en 2015 par Najat Vallaud-Belkacem en est la dernière illustration. Ce dispositif n'a cependant eu que peu de succès. En 2017, Jean-Michel Blanquer, alors ministre de l'éducation nationale, limite le nombre d'EPI obligatoire à un sur l'ensemble du cycle 4 (5^{ème}-4^{ème}-3^{ème}).

¹ Résultats de la première enquête de climat scolaire auprès des personnels du second degré de l'Éducation nationale, DEPP, note n° 19.53, décembre 2019.

L'avis du conseil supérieur des programmes du 30 janvier dernier sur l'organisation des enseignements au collège sonne sans doute la fin des EPI : celui-ci propose de « *libérer les heures actuellement dévolues de façon obligatoire aux Enseignements pratiques interdisciplinaires et à l'Accompagnement personnalisé (3 h en classe de 6e, 4 h au cycle 4) afin de permettre la mise en place de tout dispositif de soutien ou d'approfondissement à destination de tout ou partie des élèves, notamment en français et en mathématiques* » et d'utiliser les marges horaires ainsi dégagées pour cibler les apprentissages fondamentaux.

2. L'enseignant maître dans sa classe : une méfiance vis-à-vis « d'ingérence extérieure »

Si l'éducation nationale est régie par des programmes qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire, les enseignants disposent d'une liberté pédagogique pour leur application.

L'exercice de la liberté pédagogique des enseignants dans le cadre des programmes : un héritage de la Révolution française

Cette dualité trouve son origine dans l'opposition de deux projets d'instruction publique sous la Révolution française, entre celui de Nicolas de Condorcet, distinguant instruction et éducation, et celui de Louis-Michel Le Peletier de Saint-Fargeau et présenté par Robespierre devant la Convention en 1793. De Condorcet, les enseignants tireront la liberté pédagogique du professeur - « *les enseignants sont protégés par une indépendance absolue de tout pouvoir social [...] seul moyen de s'assurer que l'instruction se règlera sur le progrès successif des Lumières, et non sur l'intérêt des classes puissantes de la société* » et d'ajouter « *c'est au professeur de choisir ses méthodes* » - et de Le Peletier, naîtront les programmes nationaux : « *j'ai adopté un moyen que je crois très efficace, pour donner à nos établissements d'institution publique la perfection dont ils sont susceptibles. C'est de publier des programmes [...] Prescrivez, l'exécution est certaine ; imaginez une bonne méthode, à l'instant elle est suivie ; créez une conception utile, elle se pratique complètement, continûment, et sans effort* ».

Comme le souligne le rapport Thélot¹, « *l'autonomie pédagogique est l'un des attraits du métier d'enseignant. C'est à travers sa pédagogie que le professeur fait valoir sa créativité et son professionnalisme. Cette autonomie doit être non seulement préservée mais renforcée dans le cadre de la nécessaire réussite des élèves.* »

Les débats lors de la loi de 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école illustrent **cette méfiance des enseignants, face à toute impression d'empiétement sur leur liberté pédagogique**. Si cette loi consacre la

¹ « Pour la réussite de tous les élèves », commission du débat national sur l'avenir de l'École présidée par Claude Thélot, octobre 2004.

liberté pédagogique tout en en précisant les conditions d'exercice¹, la création du conseil pédagogique – instance de concertation sur la coordination des enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires, ainsi que chargée de la préparation de la partie pédagogique du projet d'établissement – a été vivement critiquée par les syndicats enseignants y voyant une instance de contrôle à la main du chef d'établissement.

C'est au regard de la liberté pédagogique que s'expliquent les réactions vives des enseignants face aux injonctions descendantes du ministère préconisant telle méthode d'apprentissage, ou annonçant la fin de certains types d'exercice, comme les « textes à trous » annoncée par Gabriel Attal, alors ministre de l'éducation nationale, en septembre dernier. De même, la parution du guide sur l'évaluation des apprentissages et des acquis des élèves par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche en septembre 2021, dans le cadre de la réforme du baccalauréat et la prise en compte du contrôle continu pour 40 % de la note finale, a été dénoncée par les syndicats enseignants comme une attaque contre la liberté pédagogique des professeurs. Pour ceux-ci, il s'agit « *d'une volonté de normer les pratiques en matière d'évaluation* » (SNES-FSU) ou encore « *une remise en cause de la liberté pédagogique* » (SNALC).

B. UNE REMISE EN CAUSE DE L'AUTORITÉ DE L'INSTITUTION

1. Un délitement progressif des prérogatives de l'enseignant en matière d'évaluation

L'évaluation des élèves est une prérogative de l'enseignant, comme le précise l'article L. 912-1 du code de l'éducation. Or, au nom de la co-éducation et d'une « éducation bienveillante » prônée par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, **cette mission intrinsèque au métier d'enseignant s'est délitée.**

L'école a été traversée ces dernières décennies par un débat sur « la fin des notes chiffrées », à l'image de la conférence nationale sur l'évaluation, présidée par Étienne Klein et réunie par Najat Vallaud-Belkacem, alors ministre de l'éducation nationale. Les conclusions de cette instance ont notamment préconisé la fin des notes chiffrées jusqu'à la classe de 6^{ème} comprise, ainsi que la création d'un guide de l'évaluation par le ministère. Si toutes les recommandations n'ont pas été mises en œuvre – notamment la fin des notes chiffrées jusqu'en 6^{ème} -, la circulaire du 31 décembre 2015 relative à l'évaluation des acquis scolaires des élèves et au livret scolaire, à l'école et au collège vise « *à faire évoluer et à diversifier les modalités de notation et d'évaluation*

¹ La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection (art. L. 912-1-1 du code de l'éducation).

des élèves de l'école primaire et du collège pour éviter une « notation-sanction » à faible valeur pédagogique et privilégier une évaluation positive, simple et lisible, valorisant les progrès, encourageant les initiatives et compréhensible par les familles ».

Afin d'avoir « une école qui ne stigmatise pas les difficultés » et de lutter contre l'orientation subie, la loi de 2013 pour la refondation de l'école de la République a **retiré au chef d'établissement la décision d'orientation pour la confier aux parents**. Par ailleurs, le décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves pris en application de cette loi **confère au redoublement « un caractère exceptionnel »**.

S'est ainsi développée une remise en cause latente par l'institution elle-même de l'autorité des enseignants et de leurs prérogatives en termes d'évaluation des élèves.

À cela se sont ajoutées **la réforme du baccalauréat et la mise en place du contrôle continu** qui ont accentué les contestations sur l'évaluation. Il ressort des auditions et des témoignages d'enseignants des remises en cause récurrentes des notes par les élèves, mais aussi par leurs parents ou encore, une absence de certains élèves aux contrôles avec la complicité de leurs parents lorsqu'ils estiment avoir obtenu une moyenne suffisante pour le trimestre.

2. Un comportement de certains parents qui interpelle

Les témoignages recueillis par la mission font état d'un **dévolement de la co-éducation par certains parents devenus trop intrusifs**. Ceux-ci somment les enseignants de justifier les punitions, les notes ou encore soutiennent coûte que coûte leurs enfants et remettent en cause la parole de l'enseignant. L'enquête auprès des personnels du 1^{er} degré réalisée par l'autonome de solidarité laïque révèle que 35,4 % des enseignants du 1^{er} degré ont été victimes de diffamation – celle-ci portant dans 9 cas sur 10 sur le travail (et 10 % sur la vie privée) –, les parents en étant les principaux auteurs¹.

Pour certains enseignants, un basculement est intervenu au moment du confinement, où les parents ont fait, par la force des choses, irruption dans les classes. Par ailleurs, les difficultés de recrutement d'enseignants et les campagnes de « *job dating* » véhiculent pour ceux-ci l'illusion que tout le monde peut être enseignant.

Les deux tableaux ci-après, issus des travaux de Georges Fotinos, illustrent **la place prépondérante occupée par les parents dans les intimidations et agressions verbales ou physiques dont sont victimes les personnels de direction et les directeurs d'école**.

¹ École primaire, école pour tous ? enquête auprès des personnels, évolution 2011-2023, Éric Debarbieux, Benjamin Moignard, pour l'autonome de solidarité laïque, octobre 2023.

Auteurs des agressions dont ont été victimes des directeurs d'école (2018)

Catégories	Élèves	Parents	Personnels	Autres
Insultés	15 %	78 %	4 %	3 %
Bousculés	43 %	51 %		
Frappés	84 %	13 %		
Harcelés	1 %	69 %	27 %	3 %

**Auteurs des agressions dont ont été victimes des personnels de direction (second degré)
Comparaison 2017 et 2019**

Catégories	Élèves		Parents		Intrus		Personnels	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Insultés	30 %	30 %	51 %	60 %	13 %	8,5 %	6 %	1,5 %
Bousculés		52 %		28 %		20 %		< 1 %
Frappés		25,5 %		46,5 %		28 %		< 1 %
Harcelés	3 %	< 1 %	52 %	64 %	3 %	< 1 %	44 %	35 %

Source : La victimation des personnels de direction et des directeurs d'école – Georges Fotinos

Les échanges qu'ont pu avoir les rapporteurs avec des personnels administratifs et notamment des personnes aux accueils témoignent **d'une forme de sans-gêne de certains parents**, qui se présentent dans l'établissement scolaire sans rendez-vous, avec virulence et demandent à être reçus immédiatement. Afin de disposer d'une réponse unifiée face à ces remises en cause de l'autorité de l'école, les rapporteurs recommandent de mettre en place des formations **communes à l'ensemble des agents publics présents dans l'établissement pour les former aux situations de tension et de conflits avec les élèves, mais aussi leurs parents et des tiers**. Il est important d'y associer les personnels des collectivités territoriales, notamment les personnels d'accueil, qui sont en première ligne face à des demandes parfois agressives de parents d'élèves ou de tiers de rencontre avec un enseignant ou le chef d'établissement.

Recommandation : mieux préparer les agents de l'éducation nationale et des collectivités territoriales (y compris le personnel d'accueil) aux situations de tension et de conflit en favorisant la mise en place d'une culture partagée de la sécurité : à cette fin, développer notamment les formations communes sur les attitudes à adopter face aux élèves, aux parents et aux tiers dans les classes et au sein des établissements.

L'article L. 111-3-1 du code de l'éducation, issu de la loi pour une école de la confiance, rappelle que le lien de confiance qui doit unir les élèves et leurs familles au service public de l'éducation nationale **implique le respect par les élèves et leurs parents des personnels et de l'institution scolaire.**

Les parents sont membres de la communauté éducative et leur investissement participe à la réussite scolaire de leurs enfants. Néanmoins, face aux dérives constatées, que ce soit dans la remise en cause des choix pédagogiques de l'enseignant, quels qu'en soient les motifs, un désaccord sur l'évaluation, ou encore des contestations dans le contenu de l'enseignement qui n'est que l'application d'un programme national scolaire obligatoire, il est nécessaire de rappeler **chaque année aux parents, au moment de la rentrée scolaire, les prérogatives de l'enseignant, le caractère obligatoire des cours et des programmes et les sanctions encourues en cas de menaces sur le personnel éducatif ou d'entrave à l'enseignement.**

La charte des parents, élaborée par le Conseil des sages de la laïcité sur demande du cabinet du ministre courant 2021, pourrait également être utilisée. Restée lettre morte, elle avait pour objet de rappeler les principes du service public d'éducation et les règles à respecter par les parents d'élèves à l'intérieur de l'établissement scolaire.

Les rapporteurs proposent de faire signer aux parents cette charte qui pourrait être annexée au règlement intérieur et complétée par des paragraphes consacrés au délit d'entrave à l'enseignement récemment créé ainsi qu'à des exemples concrets.

La mission tient à rappeler un principe : les programmes ne se discutent pas dans l'enceinte de l'établissement ; ils s'appliquent.

Recommandation : rappeler systématiquement aux parents en début d'année les prérogatives de l'enseignant (en matière de notation, liberté pédagogique, choix des textes), le caractère obligatoire des programmes scolaires en insistant sur les chapitres ou enseignements (natation en EPS) susceptibles d'être source de contestations, ainsi que les sanctions pénales en cas d'entrave à l'enseignement.

Pour cela, faire signer aux parents une « charte des parents » et y inclure spécifiquement le délit d'entrave à l'enseignement, assorti d'exemples concrets ; l'annexer au règlement intérieur.

Par ailleurs, la mission souhaite **renforcer la responsabilisation des parents face aux comportements répétés de leurs enfants qui perturbent le fonctionnement d'un établissement scolaire.** C'est en effet l'ensemble d'une classe, voire d'un établissement scolaire, qui peut se voir déstabilisé par un ou plusieurs élèves perturbateurs. **Or, chaque enseignant et chaque élève a le droit d'évoluer au sein d'un climat scolaire serein.**

Tout comme l'assiduité scolaire, le respect du fonctionnement et de la vie collective de l'établissement scolaire **fait partie des devoirs de l'élève prévus à l'article L. 511-1 du code de l'éducation.**

Certes, il existe le protocole d'accompagnement et de responsabilisation des parents (PAR) instauré par la circulaire n° 2019-122 du 3 mars 2019 relative à la prévention et à la prise en charge des violences en milieu scolaire. Mais ses conditions de mise en place sont **beaucoup trop restrictives pour en faire un outil rapidement mobilisable.**

Le protocole d'accompagnement et de responsabilisation (PAR) : un outil de dialogue et de mobilisation des parents, mais difficilement utilisable

Lorsqu'un chef d'établissement accueille un élève ayant fait l'objet au cours de la même année scolaire de deux exclusions définitives, il peut saisir le DASEN pour qu'un protocole d'accompagnement et de responsabilisation soit mis en place. Selon les informations transmises par les services de l'éducation nationale, le PAR « *doit permettre de poursuivre un dialogue avec les personnes responsables de l'élève et de les guider, en cas de besoin, vers le service ou le dispositif de soutien adapté* ». Les services médico-sociaux sont également associés.

Le représentant légal de l'élève est convoqué pour un entretien avec le DASEN dans les 10 jours qui suivent la saisine par le chef d'établissement pour leur présenter le sens des engagements qu'ils doivent respecter. Le PAR indique les engagements des parents pour l'amélioration du comportement de leur enfant, ainsi que les actions d'accompagnement à mettre en place dans l'établissement scolaire qui l'accueille.

Ce document est signé par le DASEN et les parents de l'élève, en présence du chef d'établissement.

Les rapporteurs regrettent que le PAR ne puisse concerner qu'un élève ayant fait l'objet de **deux exclusions définitives au cours de la même année scolaire, ce qui en réduit très fortement son périmètre de recours pour les chefs d'établissement.** C'est pourquoi, ils proposent qu'il puisse être utilisé **dès la première exclusion** de l'élève – temporaire ou définitive.

En complément, et à l'instar de la contravention de quatrième classe qui existe pour non-respect de l'assiduité scolaire (art. R624-7 du code pénal)¹, ils proposent que soit créée une sanction similaire prenant la forme **d'une contravention pour non-respect répété des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements.** Celle-ci pourrait être prononcée par le juge judiciaire en tenant compte des engagements pris par les parents dans le cadre de la signature du protocole d'accompagnement et de responsabilisation.

¹ Art. R624-7 du code pénal « *Le fait, pour l'un ou l'autre parent d'un enfant soumis à l'obligation scolaire ou pour toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, après avertissement donné par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie et mise en œuvre des procédures définies à l'article R. 131-7 du code de l'éducation, de ne pas imposer à l'enfant l'obligation d'assiduité scolaire sans faire connaître de motif légitime ou d'excuse valable ou en donnant des motifs d'absence inexacts est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe* ».

Recommandation : afin de mettre fin au non-respect répété des règles du vivre ensemble au sein d'établissements scolaires par un élève perturbateur :

- o prévoir la signature d'un protocole d'accompagnement et de responsabilisation des parents (PAR) dès la première exclusion, entre les parents et l'autorité académique, en présence du chef d'établissement. Ce protocole précise les engagements des parents de l'élève pour permettre l'amélioration du comportement de leur enfant ainsi que les mesures d'accompagnement mises en œuvre au sein de l'établissement ;
- o créer une sanction pénale, sur le modèle de la sanction pour non-respect de l'obligation d'assiduité scolaire, pour non-respect répété des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements.

3. Une judiciarisation des rapports entre les familles et l'école

À l'instar des autres services publics, **l'école connaît une judiciarisation des rapports avec les élèves et leurs familles**. Les sanctions disciplinaires, en tant que sanction administrative, **doivent respecter les principes généraux du droit**, notamment l'individualisation et la proportionnalité de la sanction ainsi que le principe du contradictoire, y compris pour des sanctions prononcées par le chef d'établissement décidant seul, pouvant aller de l'avertissement à l'expulsion temporaire d'une durée inférieure à huit jours. L'élève en cause doit pouvoir présenter des observations écrites ou orales à sa demande, se faire assister ou représenter, dans un délai de deux jours – ce délai était de trois jours avant 2019.

Le fonctionnement du conseil de discipline

Réuni par le chef d'établissement, le conseil de discipline peut prononcer toutes les sanctions prévues par le code de l'éducation, y compris celles qui peuvent l'être par le seul chef d'établissement. Il est composé de trois catégories de membres :

- l'équipe de direction : le chef d'établissement, son adjoint, le conseiller d'éducation, le gestionnaire ;
- les représentants du personnel : cinq représentants du personnel, dont quatre des personnels enseignants et un au titre des personnels administratifs, sociaux et de santé, techniques, ouvriers et de services ;
- les représentants des usagers : trois représentants des parents d'élèves (deux en lycée), deux représentants des élèves (trois dans les lycées).

Le chef d'établissement convoque, par pli recommandé ou remise en main propre contre signature, l'élève en cause et s'il est mineur son représentant légal et éventuellement la personne chargée de le conseiller. Le décret n° 2019-906 du 30 août 2019 relatif à la discipline dans les établissements d'enseignement a simplifié les modalités de convocation des membres du conseil de discipline : la convocation est transmise « par tout moyen », y compris télécopie ou courriel.

Le délai de convocation d'un conseil de discipline a également été raccourci de huit à cinq jours. Si le quorum n'est pas atteint, le nouveau conseil de discipline se tient dans un délai minimum de cinq jours et maximum de dix jours, au lieu des huit et quinze jours auparavant.

Le conseil de discipline entend l'élève concerné et sur sa demande son représentant légal et la personne éventuellement chargée de l'assister. Il entend également deux professeurs de l'élève, désignés par le chef d'établissement, deux délégués de la classe de l'élève, la personne ayant demandé au chef d'établissement le déclenchement d'une procédure de sanction contre l'élève, les témoins ou les personnes susceptibles d'éclairer le conseil sur les faits motivant sa convocation, ainsi que toute personne ayant des informations sur l'élève de nature à éclairer les débats. Le procès-verbal doit être transmis au recteur dans les cinq jours suivant la séance.

S'il estime que la réunion du conseil de discipline risque d'entraîner des troubles dans ou aux abords de son établissement, le chef d'établissement peut prendre la décision, après avis de l'équipe éducative – ou de la commission éducative – de le « délocaliser » dans un autre établissement ou dans les locaux de la direction des services départementaux de l'éducation nationale. Les membres du conseil de discipline sont ceux de l'établissement d'origine.

Dans des cas restreints (atteinte grave aux principes de la République, faits graves sur des biens ou des personnes), s'il estime que la sérénité des débats ne peut être assurée, le chef d'établissement peut saisir le conseil de discipline départemental qui statuera à la place du conseil de discipline de l'établissement.

Il n'est ainsi plus rare pour les chefs d'établissement **de recevoir des courriers d'avocats défendant un élève contre une sanction, ou encore être confrontés à des dépôts de plainte non fondés**. Outre l'aspect **déstabilisant** pour un chef d'établissement – ou un enseignant – d'une mise en accusation non fondée, cette situation est **chronophage** : un principal indiquait ainsi être sommé par le rectorat pour la troisième fois et pour les mêmes faits de justifier de ce dont l'enseignant était accusé sans aucun fondement.

Il est impératif **d'améliorer l'accompagnement des chefs d'établissement dans la mise en œuvre des procédures disciplinaires**. C'est parfois par crainte d'une remise en cause de la sanction par le juge administratif sapant l'autorité de l'institution scolaire tout entière que le chef d'établissement renonce à agir.

Parallèlement, face à **des menaces de procès non fondés qui, dans les faits, sont une forme de pression exercée sur les enseignants et les équipes administratives**, il est essentiel d'informer l'ensemble des personnels sur la portée réelle – et souvent nulle – des menaces de poursuites judiciaires de la part des parents.

Recommandation : sécuriser juridiquement les procédures disciplinaires afin de limiter les risques contentieux ; informer les personnels sur la portée réelle du risque de judiciarisation par les parents.

De manière générale, la mission rappelle que si la sanction se doit d'être éducative pour l'élève concerné, elle a également vocation, en le faisant réfléchir et changer de comportement ou le cas échéant en l'excluant définitivement en cas de faits graves, à **permettre aux enseignants et aux autres élèves de travailler et poursuivre sereinement leur scolarité dans un climat scolaire apaisé**. À trop se focaliser sur l'élève auteur des faits, il convient de ne pas oublier les autres élèves et les personnels de l'établissement. En cela, les procédures des conseils de discipline doivent être simplifiées.

Recommandation : afin de protéger les enseignants et les élèves et permettre une scolarité dans un climat scolaire apaisé, simplifier les procédures des conseils de discipline.

Cette judiciarisation accrue **change en profondeur les relations entre les enseignants, les élèves et leurs parents**. Un enseignant a indiqué peser chaque mot lorsqu'il répond à un message d'un parent sur « Pronote ». D'autres expliquent toujours recevoir l'élève ou le parent en présence d'un témoin ou *a minima* pour le chef d'établissement en laissant la porte donnant sur le secrétariat ouverte. Enfin à plusieurs reprises, il a été mentionné que certains parents enregistrent les conversations téléphoniques ou en face-à-face – parfois sans en informer l'interlocuteur – pour disposer d'une preuve des propos tenus pour contester ultérieurement une décision.

4. L'absence de soutien de la hiérarchie

Lors de son discours aux recteurs et aux inspecteurs d'académie en juin 2017, peu de temps après sa prise de poste, Jean-Michel Blanquer, alors ministre de l'éducation nationale, a déclaré « *le pas de vague, c'est fini* ».

Comme il l'a indiqué devant la mission d'information, « *il s'agissait alors de rompre avec cette culture du renoncement au signalement motivé par la volonté de ne pas inquiéter* ». Le nombre de conseils de discipline fait partie des critères retenus pour les classements des établissements scolaires établis par la presse : pour éviter de donner une mauvaise réputation au collège ou au lycée, certains chefs d'établissement peuvent avoir tendance à minorer les incidents. Par ailleurs, d'autres, par crainte d'un effet négatif sur leurs évaluations de carrière, ont pu avoir cette même attitude. Face à ce constat, **l'ancien ministre a indiqué avoir donné des consignes dès juin 2017 pour que les chefs d'établissement ne soient pas évalués en fonction du nombre de signalements effectués**. Il n'en demeure pas moins que rompre avec une culture administrative, ancrée depuis de nombreuses années dans le quotidien des établissements scolaires, prend du temps. Aussi, il est nécessaire de rappeler cette règle clairement établie il y a désormais près de sept ans et indispensable pour mettre fin au « pas de vague ». Comme a pu le rappeler Jean-Michel Blanquer devant la mission, « *soit l'établissement est pacifique, et les*

signalements sont peu nombreux ; soit il ne l'est pas et, signe de la qualité du chef d'établissement, des signalements sont effectués ».

Recommandation : afin de conforter les chefs d'établissement dans les signalements d'incidents, rappeler le principe selon lequel ils ne sont pas évalués en fonction du nombre de signalements effectués.

Parallèlement, le dispositif « Faits établissement » a été renforcé et élargi pour permettre une remontée d'informations plus fluide aux services académiques et au ministère. Des cellules « Valeurs de la République » ont vu le jour dans chaque académie, avec pour mission de pouvoir se rendre dans les établissements et épauler un chef d'établissement ou un enseignant confronté à une atteinte à la laïcité et aux valeurs de la République.

Toutefois, la culture du « pas de vague » **perdure ou, à tout le moins, une présomption de défiance des enseignants vis-à-vis de leur hiérarchie lorsqu'ils sont confrontés à une contestation d'enseignement, des pressions ou des menaces.** La première enquête de climat scolaire auprès des personnels de l'éducation nationale montre qu'un enseignant du second degré public sur trois estime ne pas bénéficier de soutien suffisant dans les situations difficiles¹. Dans un sondage réalisé par l'IFOP deux ans plus tard, seuls 54 % des enseignants disent avoir reçu un soutien total de leurs personnels de direction².

Ce taux descend à 21 % pour le soutien apporté par le rectorat, traduisant **la coupure qui existe entre les enseignants, et de manière générale les personnels en contact avec les élèves d'une part, et les services déconcentrés d'autre part.**

La suppression du temps banalisé sans élève le premier jour de classe suivant l'assassinat de Samuel Paty a été particulièrement mal vécue, laissant les enseignants seuls et sans préparation face à leur classe, aux questions et réactions des élèves.

Au final, pour Iannis Roder, professeur d'histoire-géographie et directeur de l'observatoire de l'éducation de la fondation Jean Jaurès, les causes d'un taux relativement faible de signalement de contestations d'enseignement au personnel de direction (56 %) et de manière notoire au service du rectorat (5 %) est à aller chercher « *du côté du sentiment de manque de soutien, et donc de confiance, des enseignants envers leurs personnels de direction* ».

Les rapporteurs rappellent que les enseignants ont la possibilité de saisir directement un « fait établissement » sur le site du ministère. Cela permet de faire remonter l'information en cas d'absence de réaction et de

¹ DEPP, n° 19.53, décembre 2019.

² Les enseignants face aux contestations de la laïcité et au séparatisme, fondation Jean Jaurès, janvier 2021.

transmission de la part du chef d'établissement. Cette procédure reste aujourd'hui très mal connue du corps enseignant.

Recommandation : rappeler la possibilité ouverte à tout enseignant de signaler directement un « fait établissement » au ministère, sans passer par le chef d'établissement.

Les chefs d'établissement se trouvent dans une situation difficile, souffrant également d'une absence de réponse de la part du rectorat, en dehors des questions liées à la contestation de la République pour lesquelles des équipes dédiées ont été créées. Tel est le cas de ce chef d'établissement confronté à une absence de réponse juridique sur des questions relatives au licenciement d'un assistant d'éducation ou de cet autre chef d'établissement faisant face à une menace d'alerte à la bombe.

C. UN MAL-ÊTRE CROISSANT DES ENSEIGNANTS

L'école de la confiance souhaitée par le ministre de l'éducation nationale en 2019 est un échec. Bien au contraire, les doutes sont nombreux sur la capacité de l'institution scolaire à remplir ses missions. Le sondage réalisé à la demande du Sénat dans le cadre de l'Agora de l'éducation en janvier 2022 montre que plus de la moitié des Français et **les trois quarts des enseignants estiment que l'école fonctionne mal.** S'agissant des missions dévolues à l'école, rares sont celles qui semblent efficacement prises en charge par celle-ci.

« Diriez-vous que le système éducatif est efficace ou pas efficace ? » (% efficace)
- Sondage réalisé dans le cadre de l'Agora de l'éducation du Sénat - janvier 2022

	Grand public	Enseignants
L'accueil et la prise en compte des parents	52 %	72 %
L'organisation et le fonctionnement des établissements	50 %	42 %
L'acquisition des savoirs fondamentaux	44 %	38 %
La transmission des principes de la République	36 %	52 %
La résorption des inégalités sociales et territoriales	31 %	23 %
L'orientation des élèves	29 %	34 %
La lutte contre le harcèlement à l'école	24 %	37 %
Le remplacement des enseignants absents	19 %	12 %

Près de deux Français sur trois sont pessimistes sur l'avenir de l'école. Cette proportion atteint 8 enseignants sur 10, même plus de 9 sur 10 chez ceux

qui ont au moins dix ans d'expérience professionnelle. **Le constat est rude : les enseignants eux-mêmes ne croient plus dans l'école.**

1. Une autocensure croissante

Les propos recueillis à l'occasion des auditions dressent un tableau alarmant des renoncements par une partie du corps enseignant. Comme l'ont souligné Dominique Schnapper, présidente du conseil des sages de la laïcité, et Alain Seksig, secrétaire général, **beaucoup d'enseignants craignent des réactions et occultent un certain nombre de questions, afin d'éviter l'émergence d'incidents.**

Interrogé par les rapporteurs sur l'ampleur de l'auto-censure, le ministère n'a pas été en mesure d'apporter de données chiffrées. **Les propos tenus par les services du ministère interrogent sur la perception par la rue de Grenelle des réalités dans les établissements.** Plutôt que de contestations par les élèves et d'auto-censure par les enseignants, les services du ministère parlent ainsi de « *parties du programme scolaire relevant de questions aujourd'hui socialement vives supposant pour les professeurs de faire des choix que certains interprètent comme des formes d'auto-censure* ». Ils précisent également que « *selon le retour des inspecteurs, il n'y a pas de pans entiers de programmes passés sous silence, mais il peut y avoir des difficultés pour aborder certaines parties du programme* », cette deuxième partie étant de leurs aveux extrêmement difficile à quantifier.

Or, les sondages réalisés auprès des enseignants font **le constat d'une auto-censure largement répandue et en forte augmentation. Plus d'un enseignant sur deux du secondaire public (56 %) s'est déjà autocensuré** pour éviter de possibles incidents portant sur les questions de religion. Ils n'étaient que 36 % en 2018 et 49 % en 2020. La fréquence de cette auto-censure augmente également : alors qu'ils n'étaient que 13 % à déclarer s'auto-censurer régulièrement ou de temps en temps en 2018, cette proportion est passée en 2022 à 29 %.

Les **jeunes enseignants** ainsi que ceux travaillant au sein d'établissements en réseau d'éducation prioritaire sont les plus concernés : 60 % des enseignants de moins de 40 ans indiquent s'être déjà auto-censurés, soit **une progression de 12 points en 2 ans**. Il en est de même pour 65 % de ceux travaillant en REP, soit une augmentation de 18 points en deux ans.

Il serait faux de penser que cette auto-censure est le fait de quelques établissements, réputés difficiles : cette problématique est désormais généralisée à l'ensemble du territoire français.

Proportion des enseignants déclarant s'être auto-censurés
par catégorie d'agglomération

Total agglomération urbaine	Ville centre	Banlieue	Dont « banlieue aisée »	Dont « banlieue populaire »	Ville isolée	Total commune rurale
53 %	54 %	53 %	48 %	56 %	47 %	49 %

Source : Les enseignants face à l'expression du fait religieux à l'école et aux atteintes à la laïcité, IFOP pour écran de veille, 6 décembre 2022

Certes, comme ont pu le souligner les représentants d'un syndicat enseignant, ces pourcentages ne peuvent être interprétés comme la moitié des enseignants d'histoire-géographie en troisième qui n'enseigneraient pas la Shoah. Mais certains enseignants devant les rapporteurs témoignent d'auto-censure, **de stratégie d'évitement ou à tout le moins de renoncement de certains documents pédagogiques** jusqu'alors utilisés par crainte de contestations de la part des élèves ou d'incidents à gérer.

Témoignages d'enseignants

« Depuis quelques années, j'enlève des textes – par exemple Mustang. Je me suis interrogé pour savoir si je devais le montrer à mes élèves. Au final, je ne me suis pas senti de le faire. J'en ai parlé à d'autres collègues qui m'ont conseillé d'éviter de l'utiliser ».

« C'est la première année où j'ai supprimé de mes contenus pédagogiques une œuvre complète. Il s'agit des « Fleurs du Coran », car mes élèves cette année n'auraient pas compris le second degré présent dans cet ouvrage ».

2. L'expression d'une tension permanente

Comme le notait alors Jean-Claude Carle, rapporteur en 2004 au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école, « le grand débat a montré que l'école doit instruire, mais aussi éduquer, c'est-à-dire apprendre à vivre ensemble, ou plutôt co-éduquer, sans se substituer au rôle premier des parents »¹.

Or, force est de constater **une dérive qui consiste, depuis plusieurs décennies, dès qu'un problème de société est identifié, à demander à l'école de le traiter et de le résoudre**. La tentation du législateur est d'ailleurs grande, pour tout texte relatif à une question de société, d'inclure une disposition touchant les programmes scolaires, alors même que leur définition ne relève traditionnellement pas du domaine de la loi. Il en résulte, pour les enseignants, une succession d'injonctions « à éduquer » ou à « former les élèves à », ou encore de « sensibilisation des élèves à ».

¹ Rapport n° 234 sur le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école, Jean-Claude Carle, session 2004-2005.

De manière insidieuse, la co-éducation prônée par notre ancien collègue Jean-Claude Carle, s'est transformée, dans certains cas, en une quasi-substitution face à des parents démissionnaires ou dépassés, et face à une décharge de la société sur l'école, comme solution à tous les problèmes.

Pour reprendre des propos d'enseignants et de personnels de direction recueillis par les rapporteurs lors des auditions, « je passe un tiers voire la moitié de mes cours à être éducateur – dire bonjour, ne pas parler en même temps qu'un autre élève ou l'enseignant – au lieu d'être enseignant. J'ai déjà deux mois de retard sur le programme, mais je suis obligé de prendre ce temps pour créer un cadre de classe afin de pouvoir faire cours » ou encore « certains parents nous demandent d'être parents à leur place ».

Aujourd'hui, la moitié des personnels de l'éducation nationale indiquent ne pas se sentir capable de faire le même métier jusqu'à leur retraite, et même 58 % des enseignants du premier degré. Cette proportion est **significativement plus élevée** que pour l'ensemble des salariés en France. D'après l'enquête « Conditions de travail 2019 » de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), seulement 37 % des salariés en France jugent ne pas être capables d'exercer le même travail jusqu'à leur retraite¹. Comme a pu le dire un enseignant devant la mission : « aujourd'hui, on entre dans notre classe comme on monte sur un ring ».

Les rapporteurs ont également entendu **les alertes sur les conditions d'accueil des élèves en situation de handicap et d'une école inclusive qui « craque », des enseignants se sentant impuissants, en proie à un désarroi.** Ainsi, dans le premier degré, l'augmentation des difficultés des enseignants avec des élèves « désignés comme perturbés ou à troubles du comportement est *drastique entre 2011 et 2023* ». En 2011, 40 % des enseignants du premier degré déclaraient avoir des difficultés fréquentes ou très fréquentes « avec ces enfants ». Ils étaient 60 % en 2016 et 75 % en 2023².

3. Une profession ébranlée par les assassinats de Samuel Paty et de Dominique Bernard

Les assassinats de Samuel Paty et de Dominique Bernard ont profondément ébranlé les enseignants ainsi que les équipes administratives.

Quatre enseignants sur dix indiquent que l'assassinat de Samuel Paty a influencé la manière dont ils mettent en œuvre leurs enseignements. Cela se traduit principalement par « *davantage d'attention dans la façon d'aborder ces notions pour ne pas heurter certains élèves* », mais aussi par le fait d'insister plus (23 %) ou au contraire moins sur ces notions (26 %). Enfin, près d'un quart

¹ DEPP n° 2024.03.

² École primaire, école pour tous ? enquête auprès des personnels, évolution 2011-2023, Éric Debarbieux, Benjamin Moignard, pour l'autonome de solidarité laïque, octobre 2023.

des enseignants concernés (23 %) indiquent avoir changé d'approche ou de matériaux pédagogiques pour aborder ces notions¹.

Ces deux assassinats constituent un point de rupture pour l'institution scolaire. Il existe désormais **une peur** dans l'exercice du métier qu'ont exprimée les personnels de l'éducation nationale. **Le passage à l'acte à la suite d'une menace verbale est désormais perçu comme une réalité possible.**

Pire encore, plutôt que de créer une prise de conscience, les conditions de l'assassinat de Samuel Paty – et notamment les conséquences de la vidéo tournée par le père de l'élève exclu – **font office pour certains parents de « précédent », de mise en garde malintentionnée** des enseignants vis-à-vis de ce qui pourrait leur arriver s'ils ne répondent pas favorablement à leurs exigences.

Là encore les témoignages des enseignants sont édifiants : *« nos familles ont peur », « cette petite chose qui est venue depuis l'assassinat de Samuel Paty », « après une discussion houleuse avec un élève, je suis content le soir de ne pas prendre les mêmes transports en commun qu'eux mais d'être venu le matin en voiture »*. Dans deux des établissements visités, la direction a fait appel aux forces de l'ordre face à la virulence de parents au sein de l'établissement contre des personnels. Les propos recueillis dans un récent article de presse² d'une enseignante *« dans une classe de CM1-CM2 dans une petite école rurale de Seine-Maritime »* qui exerce depuis huit ans témoignent de situations similaires : *« Rares sont les années où nous ne devons pas appeler la police pour venir nous aider à la sortie avec une famille »*.

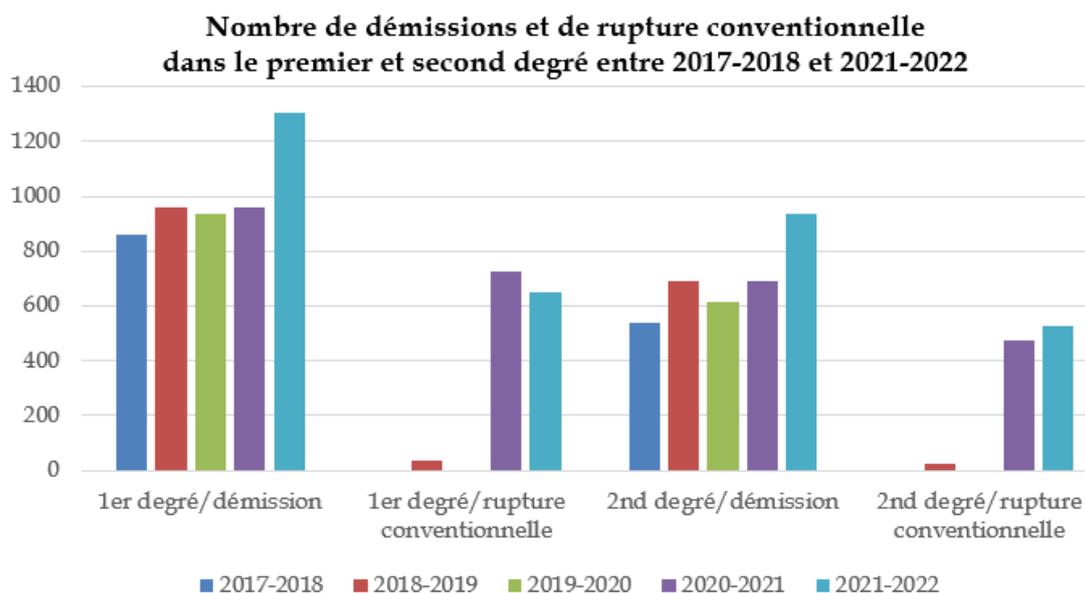
4. Des démissions en augmentation

Les travaux du Sénat ont mis en avant la hausse constante du nombre d'enseignants démissionnaires, marqueur de ce mal-être croissant. Notre ancien collègue Gérard Longuet faisait l'analyse suivante : *« le nombre d'enseignants démissionnaires est en hausse constante depuis dix ans. Chez les enseignants titulaires, le taux de démission est passé de 0,05 % en 2008-2009 à 0,32 % en 2020-2021. Loin d'être conjoncturel, cet accroissement est continu au cours des dernières années et ne peut être relié aux difficultés éprouvées dans le cadre de la crise sanitaire, même s'il est vrai que le rebond de démissions en 2020-2021 en découle partiellement »*.

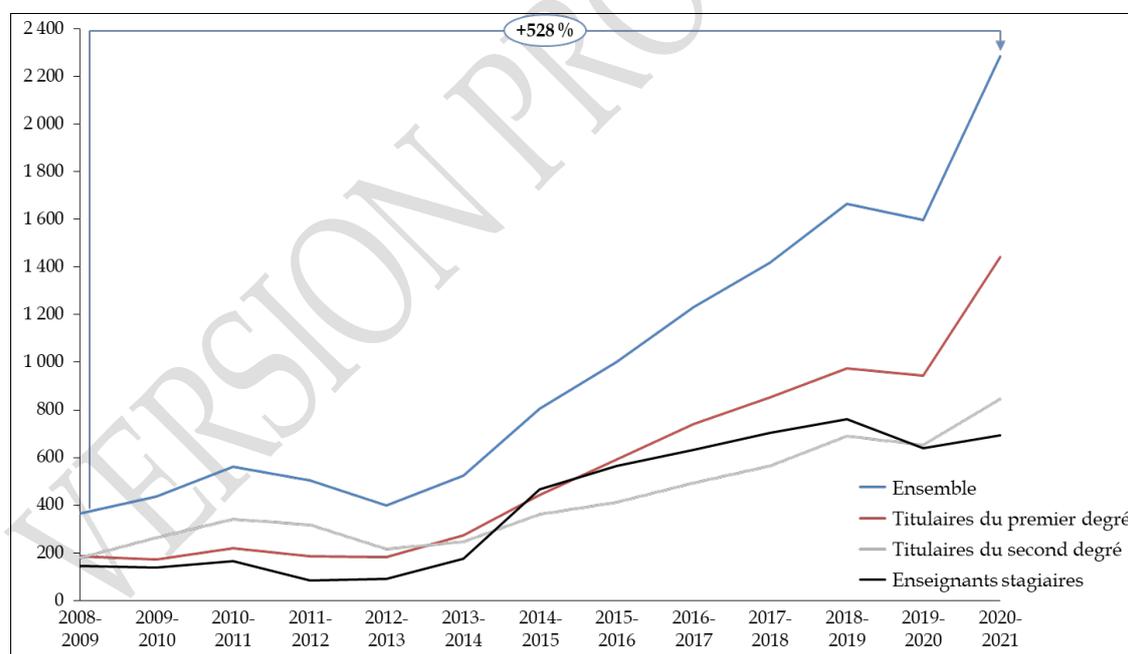
Or, force est de constater que **les démissions ont continué à augmenter et même très fortement en 2021-2022** (+ 36 % pour le premier et le second degré). À cela s'ajoutent les ruptures conventionnelles.

¹ Sondage IFOP pour le comité national d'action laïque, les enseignants du public et la laïcité, mai 2023. Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses.

² Article de presse de France 3 Normandie publié le 26 février intitulé : *Témoignages : « rares sont les années où nous ne devons pas appeler la police », ces deux enseignants sont à bout de souffle.*



Certes, ces départs volontaires de l'éducation nationale restent marginaux par rapport au nombre d'enseignants. Néanmoins, le graphique ci-après issu des travaux de la commission des finances du Sénat illustre l'ampleur de ce phénomène grandissant.



Source : Commission des finances du Sénat d'après le bilan social 2020-2021 du ministère de l'éducation nationale

Cette hausse de démissions s'inscrit dans un tout, en lien avec le manque d'attractivité du métier d'enseignant. **Les pressions, menaces ou agressions dont ils sont victimes y participent fortement.** Les rapporteurs ont par exemple échangé avec une enseignante, exerçant ce métier depuis plus

de trente ans, qui leur a indiqué vouloir démissionner à la fin de l'année scolaire. Le comportement des parents qui défendent coûte que coûte leurs enfants, leurs accusations infondées de violences physiques et psychologiques et les injonctions du rectorat à se justifier de ces faits à la suite d'un courrier des parents ont été les éléments déclencheurs de cette décision.

III. LA PROTECTION DES AGENTS DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE : DE L'ÉDUCATION NATIONALE À LA JUSTICE, UNE CHAÎNE INSTITUTIONNELLE DONT LES MAILLONS DEVRAIENT ÊTRE RESERRÉS

A. PROTÉGER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LES MENACES EN IMPLIQUANT DAVANTAGE L'ADMINISTRATION ET LES FORCES DE SÉCURITÉ DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION

Face aux menaces auxquelles les agents de la communauté sont aujourd'hui de plus en plus exposés, un certain nombre d'outils existent à des fins de prévention, qui font intervenir aussi bien les employeurs publics que les forces de sécurité. Le renforcement de leur efficacité suppose une meilleure articulation du rôle des acteurs concernés, et dans l'ensemble, une plus grande implication de ceux-ci au bénéfice de la protection de l'agent.

Ainsi, selon la nature des menaces et le degré d'urgence, le membre de la communauté éducative peut solliciter deux types de protection (cumulatifs) : en tant qu'**agent public**, il peut prétendre à la protection fonctionnelle ; en tant que membre d'une **profession** dite « **menacée** », il peut bénéficier d'une protection policière.

Par ailleurs, la **mise en œuvre systématique de certaines sanctions**, pénales ou scolaires, constitue une réponse aux risques d'agression auxquels sont exposés les agents, de même que **l'apaisement du climat scolaire** passe nécessairement par des mesures ciblant les élèves les plus perturbateurs.

Enfin, pour mieux prévenir les menaces à l'encontre des membres de la communauté éducative, la question de la **sécurité des établissements scolaires et de leurs abords** se pose.

1. La protection fonctionnelle

a) Un droit ouvert au bénéfice de l'ensemble de la communauté éducative

(1) Le champ de la protection fonctionnelle

Comme tous les agents publics, les membres de la communauté éducative – qu'ils relèvent de l'éducation nationale ou des collectivités territoriales, et qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels – ont droit

à la **protection de la collectivité publique qui les emploie** lorsqu'ils font l'objet, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et en l'absence de faute personnelle, d'attaques ou de mises en cause pénales.

Cette protection dans l'exercice des fonctions, **ou protection fonctionnelle**, doit ainsi être accordée dans les trois cas suivants :

- lorsque l'agent public **fait l'objet de poursuites pénales** en raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions¹ ;

- lorsque l'agent public **est victime** d'atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, **de violences**, d'agissements constitutifs **de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou encore d'outrages**, sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée² - cette liste n'étant pas exhaustive³. Dans ce cas, la collectivité publique est également tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ;

- lorsque la **responsabilité civile** d'un agent public est mise en cause du fait d'une faute de service⁴.

(2) La procédure de demande de la protection fonctionnelle

Pour bénéficier de la protection fonctionnelle, l'agent public qui estime remplir les conditions posées par la loi doit formuler une demande écrite auprès de son employeur, accompagnée de la preuve des faits pour lesquels il demande cette protection. Il lui revient ainsi, en particulier, **d'apporter la preuve** que c'est **en raison de sa qualité d'agent public** qu'il a subi des attaques.

L'agent public peut présenter sa demande personnellement ou par l'intermédiaire de son avocat ; en outre, aucun texte ne fixe de délai pour introduire une demande.

Pour les agents de l'éducation nationale, les demandes de protection fonctionnelle s'effectuent à partir de la **plateforme Colibris**, hébergée par chaque portail en ligne d'académie⁵. À tout moment, l'agent dispose de la possibilité de supprimer sa demande, d'y ajouter des pièces et informations complémentaires, et de consulter le statut de celle-ci.

¹ Aux termes du premier alinéa de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique.

² Aux termes du premier alinéa de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique.

³ Les atteintes aux biens de l'agent public (véhicule garé sur le lieu de travail, par exemple) sont ainsi susceptibles d'entrer dans le cadre de la protection fonctionnelle dès lors que le lien avec les fonctions est établi.

⁴ Conformément à l'article L. 134-3 du code général de la fonction publique.

⁵ Voir par exemple la plateforme Colibris de l'académie de Versailles : <https://portail-creteil.colibris.education.gouv.fr/demande-de-protection-fonctionnelle/>

Rien n'interdit évidemment à la collectivité d'accorder sa protection de sa **propre initiative**, sans que l'agent n'ait formalisé de demande en ce sens¹.

Par ailleurs, les collectivités publiques peuvent prendre des mesures à **titre conservatoire** lorsqu'elles sont informées de l'existence d'un risque grave pesant sur l'un de leurs agents.

Les mesures prises à titre conservatoire

Prise deux semaines après l'assassinat de Samuel Paty, la **circulaire interministérielle du 2 novembre 2020** visant à renforcer la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions² prévoit que la protection fonctionnelle doit être accordée sans délai « *lorsque les circonstances et l'urgence le justifient [...] afin de ne pas laisser l'agent public sans défense dans une situation pouvant se traduire par une atteinte grave à son intégrité* » ; le cas échéant, la protection fonctionnelle peut être accordée à titre conservatoire.

Cette disposition a ensuite été **inscrite dans la loi**³ par l'article 11 de la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République, les rapporteurs de la commission des lois ayant notamment considéré que « *l'assassinat de Samuel Paty a mis en lumière la nécessité d'un renforcement de la protection des agents publics face aux attaques qu'ils subissent dans l'exercice de leurs fonctions* »⁴.

Depuis, **l'article L. 134-6 du CGFP** dispose ainsi que « *lorsqu'elle est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent public, la collectivité publique prend, sans délai et à titre conservatoire, les mesures d'urgence de nature à faire cesser ce risque et à prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits* ».

Depuis **l'arrêté du 21 octobre 2019**⁵, **l'instruction des demandes** de protection fonctionnelle est **déconcentrée** auprès des **recteurs d'académie et vice-recteurs**. Ceux-ci sont ainsi compétents pour statuer sur les demandes de protection fonctionnelle des agents relevant de leur autorité, tandis que la direction des affaires juridiques des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche reste compétente pour connaître des **recours hiérarchiques contre les décisions des recteurs** de région académique et des recteurs d'académie refusant l'octroi du bénéfice de cette protection.

¹ CE, 10 juillet 2020, n° 427002.

² Signée par le ministre de l'intérieur, le garde des sceaux, la ministre de la transformation et de la fonction publiques et la ministre déléguée chargée de la citoyenneté.

³ À l'alinéa IV de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, codifié à l'article L. 134-6 du CGFP par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021.

⁴ Rapport n° 454 (2020-2021) de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 mars 2021, p. 65.

⁵ Arrêté du 21 octobre 2019 portant délégation de pouvoirs aux recteurs d'académie et aux vice-recteurs pour accorder la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

Outre les cas où la **faute personnelle** de l'agent est reconnue, d'une part, et ceux où l'administration met en avant un motif d'intérêt général, d'autre part, **la protection fonctionnelle est refusée** lorsque la **matérialité des faits** dont l'agent public s'estime victime n'est pas établie, lorsque les faits invoqués sont jugés insuffisamment graves et/ou importants par l'administration, ou encore lorsqu'il **n'existe aucun lien entre l'attaque et les fonctions de l'agent**.

En revanche, le fait que l'auteur des attaques soit inconnu (par exemple, dans le cas de menaces anonymes) ne constitue pas, à lui seul, un motif suffisant pour rejeter une demande de protection fonctionnelle¹.

La circonstance selon laquelle **l'agression a eu lieu en dehors du service** est également **sans effet** sur la décision d'octroyer la protection fonctionnelle : dès lors que **le lien entre l'agression et les fonctions** est établi, la protection fonctionnelle est due.

Enfin, le fait que l'agent n'ait pas déposé de plainte ne saurait constituer un motif de refus, pas plus que le fait que l'agent fasse l'objet d'une procédure disciplinaire.

L'administration qui reçoit la demande de protection n'est pas tenue d'en accuser réception auprès de l'agent concerné².

La **décision de rejet** de l'administration peut être explicite ou **implicite**, en cas de **silence gardé** par l'administration pendant **deux mois** après la demande de l'agent³.

(3) Les modalités de mise en œuvre de la protection fonctionnelle

La mise en œuvre concrète de la protection fonctionnelle peut prendre des formes diverses non exclusives l'une de l'autre, qui correspondent à **trois grands types de mesures**.

L'administration est tout d'abord tenue de **prendre des actions de soutien et de prévention**, visant à assurer la sécurité de l'agent. Dans le cas particulier des agents de la communauté éducative, ces mesures peuvent passer par : l'envoi d'une lettre de soutien ; un entretien personnel avec l'agent ; la proposition d'une prise en charge médicale et/ou d'un soutien psychologique ; la proposition d'un éloignement du lieu des attaques ; le signalement des faits ; la dénonciation au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale ; ou encore, une enquête.

¹ CAA Paris, 25 avril 1996.

² L'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, en vertu duquel « toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception » ne s'appliquant pas aux relations entre l'administration et ses agents (article L. 112-2 du même code).

³ La règle selon laquelle « le silence vaut acceptation » ne s'appliquant pas aux relations entre l'administration et ses agents, conformément à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration.

L'administration est également tenue de **fournir une assistance juridique et judiciaire** aux agents publics bénéficiant de la protection fonctionnelle, afin de leur permettre d'engager une action en justice ou d'organiser leur défense. L'administration prend ainsi en charge les frais de justice au civil et au pénal et les frais de déplacement, et peut accorder des autorisations d'absence à l'agent pour les besoins de la procédure. L'administration doit également aider l'agent dans le choix d'un avocat, s'il le souhaite, ainsi que dans le paiement des frais d'honoraires.

Deux modalités sont possibles pour le **règlement des frais d'avocat** :

- soit l'administration **règle directement** à l'avocat les frais prévus par la **convention d'honoraires conclue entre l'administration et l'avocat** ;

- soit l'administration **rembourse l'agent sur présentation des factures acquittées**, et dans la limite de montants qui ne sont pas manifestement excessifs au regard des pratiques tarifaires généralement observées dans la profession pour des dossiers similaires¹.

Enfin, l'administration doit **réparer les préjudices subis** (économiques, personnels, matériels, corporels, ou encore moraux) par les agents qui ont été victimes de violences ou de menaces, avant même qu'une action contentieuse ait été engagée contre l'auteur des attaques². L'administration est alors subrogée dans les droits de l'agent contre le tiers responsable³.

La protection fonctionnelle a un caractère essentiellement **personnel**. Pour autant, depuis la **loi n° 2016-483 du 20 avril 2016** relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, son bénéfice peut être étendu à **certains membres de la famille de l'agent** concerné, sur leur demande, dans deux cas :

- au conjoint, concubin, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, aux enfants et ascendants directs pour les **instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes** du fait des fonctions exercées par l'agent public⁴ ;

- au conjoint, concubin, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui **engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent public** du fait des fonctions exercées par celui-ci⁵.

¹ C.A.A. Paris, 19 juin 2012, n° 10PA05964.

² CE, 18 mars 1994, Rimasson, n° 94410.

³ Article L. 134-8 du CGFP.

⁴ Alinéa 1^{er} de l'article L. 134-7 du CGFP.

⁵ Alinéa 2 de l'article L. 134-7 du CGFP.

b) En pratique, l'effectivité du recours à la protection fonctionnelle pour les agents de la communauté éducative paraît limitée

(1) Derrière des chiffres en hausse ...

Une fois par an, le ministère de l'éducation nationale réalise, à partir d'une enquête adressée aux rectorats, un bilan relatif à la demande et à l'octroi de la protection fonctionnelle au cours de l'année civile précédente. L'enquête relative à l'année 2023 étant actuellement en cours de lancement, les dernières données disponibles portent sur l'année 2022. L'intégralité des 36 rectorats a répondu à cette enquête lors des deux dernières éditions. Ce bilan n'inclut toutefois pas les membres du personnel relevant de la fonction publique territoriale (agents d'accueil)¹ ni les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

Le bilan publié en décembre 2023 au titre de l'année civile 2022 révèle une stabilité du nombre de demandes de protection fonctionnelle par les membres du personnel de l'éducation nationale.

Demandes de protection fonctionnelle formulées dans les académies en 2021 et 2022

Personnel	2021	2022	Évolution entre 2021 et 2022
Personnel enseignant du premier degré ²	1 401	1 338	- 4,5 %
Personnel enseignant du second degré	1 247	1 401	+ 12,3 %
Personnel de direction du second degré	515	470	- 8,7 %
Personnel d'éducation et d'orientation du second degré	313	245	- 21,7 %
<i>Sous-total 1</i>	3 476	3 454	- 0,6 %
Personnel d'inspection ³	23	51	+ 121,7 %
Personnel administratif	158	166	+ 5,1%
Personnel médical et social ⁴	54	55	+ 1,9%
Autres	-	7	-
<i>Sous-total 2</i>	235	279	+ 18,7 %
Total	3 711	3 733	+ 0,6%

Source : mission de contrôle à partir des données de la direction des affaires juridiques des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche

¹ En outre, la direction générale des collectivités territoriales a indiqué ne pas effectuer de suivi de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle par les collectivités territoriales.

² Le personnel enseignant du premier degré inclut les directeurs d'école, qui sont la plupart du temps également enseignants (en étant partiellement déchargés d'enseignement).

³ Hors jeunesse et sports.

⁴ Médecins, infirmiers, psychologues, assistants sociaux.

Les motifs des demandes de protection fonctionnelle recensées par les rectorats sont relativement stables entre 2021 et 2022 ; les cas d'**atteinte volontaire à l'intégrité de l'agent** (et parmi eux, les cas d'atteinte morale), constituent le premier motif, et de loin : en 2022, ils représentent ainsi 87 % de l'ensemble des demandes de protection fonctionnelle, tandis que les cas d'atteinte morale (diffamation, menace, injure publique, outrage) forment près de 62 % de l'ensemble des demandes. En volume, les demandes de protection fonctionnelle faites en raison d'une atteinte physique sont quant à elle restreintes (moins de 9 %).

Motifs des demandes de protection fonctionnelle

	2021		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Couverture des condamnations civiles	0	0,00 %	3	0,08 %
Poursuite pénale contre l'agent	204	6,50 %	182	4,87 %
Atteinte volontaire à l'intégrité de l'agent	2 680	85,35 %	3 261	87,15 %
- dont atteinte physique	262	8,34 %	325	8,69 %
- dont atteinte morale ¹	2 107	67,10 %	2 317	61,92 %
- dont acte de harcèlement	206	6,56 %	325	8,69 %
- dont autre atteinte volontaire à l'intégrité de l'agent	0	0,00 %	291	7,78 %
Protection des ayants droit	2	0,06 %	3	0,08 %
Atteinte aux biens (dont véhicule)	254	8,09 %	293	7,83 %
Total	3 140	-	3 742	-

Source : mission de contrôle à partir des données de la direction des affaires juridiques des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les auteurs des faits à l'origine de la demande de protection fonctionnelle sont en majorité des « **usagers** » indirects et directs de **l'enseignement**, à savoir les **représentants légaux** des élèves (pour 45 % des demandes), et les **élèves eux-mêmes** (26 % des demandes).

¹ Atteinte verbale : diffamation, menace, injure publique, outrage.

**Auteurs des faits à l'origine de la demande
de protection fonctionnelle**

	2021		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Agents	549	18,20 %	617	18,78 %
Représentants légaux des élèves	1 411	46,78 %	1 469	44,72 %
Élèves	682	22,61 %	842	25,63 %
Autres particuliers	374	12,40 %	357	10,87 %
Total	3 016	-	3 285	-

Source : mission de contrôle à partir des données de la direction des affaires juridiques des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de de l'enseignement supérieur et de la recherche

Dans plus des trois-quarts des cas, la protection fonctionnelle est accordée par l'administration, et ce dans un **délai moyen de 29 jours** après la demande de l'agent¹. En outre, la grande majorité des refus est exprimée de façon explicite ; en 2022, les refus ont fait l'objet de 56 recours contre des décisions prises en académie.

**Décision de l'administration à la suite d'une demande
de protection fonctionnelle**

	2021		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Accord	3 167	85,34 %	2 673	76,97 %
Refus	544	14,66 %	642	18,49 %
- dont refus explicite	409	11,02 %	484	13,94 %
- dont refus implicite	135	3,64 %	158	4,55 %

Source : mission de contrôle à partir des données de la direction des affaires juridiques des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de de l'enseignement supérieur et de la recherche

Parmi les actions mises en œuvre par l'éducation nationale dans le cadre de la protection fonctionnelle, **l'assistance juridique** et **l'entretien avec l'agent** correspondent aux mesures les plus fréquentes (respectivement 37 % et 28 % de l'ensemble des actions).

¹ En 2021, ce délai s'établissait à 32 jours après la demande de l'agent.

Les actions mises en œuvre en cas d’octroi de la protection fonctionnelle

	2021		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part
Droit de réponse de l’administration (par exemple, communiqué de soutien)	71	3,05 %	201	6,72 %
Assistance juridique	1 049	45,12 %	1 121	37,48 %
Entretien avec l’agent	420	18,06 %	740	24,74 %
Sanction de l’élève auteur	206	8,86 %	247	8,26 %
Suspension ou sanction de l’agent auteur	20	0,86 %	55	1,84 %
Action de protection	117	5,03 %	186	6,22 %
Autre action	442	19,01 %	441	14,74 %
Total	2 325	-	2 991	

Source : mission de contrôle à partir des données de la direction des affaires juridiques des ministères de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de et de l’enseignement supérieur et de la recherche

Les montants versés au titre de la protection fonctionnelle au sein des académies ont augmenté entre 2021 et 2022 (de 744 003 euros à **834 294 euros**). Ces sommes ont servi principalement au remboursement de frais d’avocat et de justice, au règlement de sommes résultant de condamnations civiles, et au remboursement de débours consécutifs à des atteintes aux biens.

(2) Une effectivité insuffisante

Le nombre élevé - et en hausse - de demandes de protection fonctionnelle ne doit pas conduire à oublier la part d’enseignants et d’autres membres de la communauté éducative qui **ne font pas de demande** alors même qu’ils pourraient prétendre au bénéfice de la protection fonctionnelle.

Lors de son audition par les rapporteurs, l’Autonome de solidarité laïque (ASL), fédération d’associations qui a pour mission principale de protéger les membres du personnel de l’éducation et de prévenir les risques de leurs métiers, a ainsi souligné la **grande méconnaissance**, chez de nombreux adhérents¹, de leurs droits et de la procédure à suivre - une grande partie du personnel n’ayant du reste pas conscience qu’ils relèvent de la fonction publique.

¹ L’ASL compatibilisant près de 500 000 adhérents en octobre 2023.

Néanmoins, de l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées par les rapporteurs, l'assassinat de Samuel Paty a marqué un tournant en donnant une plus grande visibilité au mécanisme de la protection fonctionnelle ; la hiérarchie a elle-même été incitée à rappeler aux agents ce droit par deux circulaires interministérielle et ministérielle récentes¹. La propre **responsabilité de la hiérarchie** dans le signalement des menaces auprès des services compétents chargés du traitement des demandes de protection fonctionnelle, avec comme corollaire l'exposition à une **sanction disciplinaire** en cas de volonté délibérée d'occulter ou de minimiser les faits, a également été soulignée.

Extrait de la circulaire interministérielle du 2 novembre 2023

« La protection fonctionnelle constitue une obligation pour l'employeur public contre toutes les attaques dont les agents publics pourraient être victimes dans l'exercice de leurs fonctions ou en raison de leur qualité. Il revient à l'autorité administrative compétente, qui a octroyé la protection fonctionnelle, de prendre toutes les mesures dans le cadre de celle-ci lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent.

« [...] Partout où les agents publics sont la cible ou les victimes d'attaques dans et pour l'exercice de leurs fonctions, nous vous demandons de vous assurer que les agents concernés bénéficient d'un soutien renforcé et systématique de leur employeur. Cette exigence passe notamment par :

« - une sensibilisation accrue et des formations systématiques à destination des managers et des chefs de service sur les obligations qui incombent à l'employeur en termes de protection ;

« - des mesures de protection renforcées dans l'accompagnement et le soutien d'un agent public victime d'attaques, en particulier lorsqu'il dépose une plainte.

« [...] Dans le cas où une carence ou une négligence caractérisée dans le soutien à l'agent visé par les menaces ou attaques serait avérée, toutes les mesures devront être prises pour y mettre fin, notamment si cette carence devait révéler une volonté délibérée d'occulter ou minimiser les faits, en envisageant l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre du responsable hiérarchique fautif ».

En outre, une part non négligeable des membres de la communauté éducative, tout en étant au courant de l'existence de ce droit et de la démarche à suivre, **renoncent à demander la protection fonctionnelle**, par **découragement** ou conviction que leur demande sera rejetée ou bien, dans le cas où elle est acceptée, que l'octroi de la protection fonctionnelle se traduira par des mesures dérisoires, inadaptées ou insuffisantes.

¹ La circulaire interministérielle prise par le ministre de l'intérieur, le ministre de la justice, le ministre de la transformation et de la fonction publiques ainsi que la ministre déléguée chargée de la citoyenneté, le 2 novembre 2020 à la suite de l'assassinat de Samuel Paty ; la circulaire prise par le ministre de la transformation et de la fonction publiques le 3 juillet 2023 dans le contexte des émeutes urbaines.

À cet égard, le fait pour un enseignant de recevoir, dans le cadre d'une protection fonctionnelle accordée après une agression, un courrier du recteur l'assurant de son soutien et l'informant des modalités de prise en charge financière peut accroître son sentiment de solitude. Comme avancé par Jean-Louis Linder, vice-président de l'Autonome de solidarité laïque, dans une telle situation, les enseignants ont avant tout « *besoin de relations humaines* », d'un soutien et d'un accompagnement étroits par leur hiérarchie, et de l'assurance d'être effectivement protégés, au-delà de la seule prise en charge des frais d'avocat.

En **septembre 2023**, dans le cadre de son plan « **Protection des agents publics** », le ministre Stanislas Guerini a annoncé l'élargissement de la protection fonctionnelle au bénéfice des **ayants droit de l'agent public**, à titre conservatoire : « *les proches de l'agent (conjoint, famille) pourront désormais bénéficier, de manière anticipée (par exemple après des injures ou des menaces d'agression mais avant tout passage à l'acte), d'une protection fonctionnelle, par exemple d'un accompagnement psychologique et juridique* »¹.

À la date de conclusion des travaux de la mission de contrôle, un tel plan n'a pas encore été mis en œuvre, faute notamment de projet de loi déposé en ce sens².

Du reste, sans négliger l'intérêt d'une telle mesure, la mission estime que celle-ci ne suffira pas à permettre au régime de la protection fonctionnelle de jouer pleinement son rôle auprès des membres de la communauté éducative victimes de violences et outrages du fait des élèves, des parents d'élèves ou de tiers³.

Afin de favoriser le recours à la protection fonctionnelle par ces agents, elle considère qu'il serait non seulement nécessaire de **renforcer leur information**, mais aussi et surtout d'**inverser la logique d'octroi** à l'œuvre aujourd'hui, en **renversant la charge de la preuve**. Ainsi, tout membre de la communauté éducative victime de violences et outrages du fait d'élèves, de parents d'élèves ou de tiers se verrait **automatiquement bénéficier de la protection fonctionnelle dès lors qu'il en ferait la demande**. L'administration aurait la faculté de la retirer dans un second temps, si elle estime que les conditions ne sont pas remplies.

De surcroît, la mission souligne que les **délais moyens** d'octroi de la protection fonctionnelle (29 jours en 2022) ne sont **guère compatibles avec le besoin** souvent **urgent** d'une protection effective. À l'inverse, l'octroi automatique de la protection fonctionnelle permettrait de remédier à cette difficulté.

¹ Actualité du 18 septembre 2023 sur le site internet du ministère de la transformation et de la fonction publiques : <https://www.transformation.gouv.fr/ministre/actualite/stanislas-guerini-lance-le-plan-de-protection-des-agents-publics>

² Les mesures relatives à la protection fonctionnelle seraient en effet de nature législative.

³ Les cas de violences et d'outrages exercés par des membres de la communauté éducative à l'encontre de collègues justifient d'être traités à part.

Recommandation : afin d'améliorer le recours à la protection fonctionnelle du personnel, rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle pour les agents de la communauté éducative victimes de violences et outrages du fait des élèves, des parents d'élèves ou de tiers ; l'administration aurait la faculté de la retirer dans un second temps.

La mission souligne, par ailleurs, que l'automatisme de la protection fonctionnelle pour les **élus exécutifs locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages** a été récemment adoptée par le Sénat et l'Assemblée nationale dans le cadre de la proposition de loi n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux¹.

2. La protection par la police ou la gendarmerie

Les membres de la communauté éducative confrontés à des menaces pour leur intégrité physique ou la sécurité de leurs biens peuvent, en outre, bénéficier d'une protection par la police ou la gendarmerie, sous la forme de patrouilles aux abords du lieu de résidence ou de garde statique. L'attribution de ces missions de protection dépend de l'accord du préfet territorialement compétent.

En outre, la gendarmerie propose aux membres du personnel de l'éducation nationale qui le souhaitent une **inscription au sein du module « sécurisation des interventions et demandes particulières de protection » (SIDPP) de la base de données de sécurité publique (BDSP)** au titre des « professions menacées »². En conséquence de cette inscription, dès l'appel au centre opérationnel de la gendarmerie (par le numéro « 17 »), le numéro est identifié immédiatement, donnant à l'opérateur la connaissance de la situation de la personne à l'origine de l'appel (identité, profession, lieux de domicile et de travail, cas précédents éventuels d'appels et d'interventions), et l'intervention est prioritaire.

Au 1^{er} décembre 2023, **756 enseignants et chefs d'établissement** du (premier et second degrés confondus) **sont inscrits** dans cette base de données de sécurité publique³, soit **0,08 %** de l'ensemble des enseignants et membres du personnel d'encadrement. Au regard de la part importante de membres de l'éducation nationale qui fait état de menaces de façon plus ou moins régulière, et sans viser nécessairement la même proportion pour autant, la mission considère que le nombre d'inscrits dans cette base pourrait être

¹ Adoptée le 10 octobre 2023 au Sénat et le 7 février 2024 à l'Assemblée nationale ; la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire, réunie le 27 février 2023, est prévue pour le 14 mars 2024 au Sénat.

² Les autres demandes et opérations particulières de protection concernent les témoins protégés, l'opération « tranquillité vacances » ou encore les personnes âgées isolées.

³ D'après les chiffres communiqués par la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale.

utilement augmenté, de manière à renforcer, de façon préventive, la protection des enseignants et chefs d'établissement. Aussi invite-t-elle à améliorer l'information du personnel de l'éducation nationale sur la possibilité d'être inscrit dans la base de données de sécurité publique

Recommandation : renforcer l'information du personnel de l'éducation nationale sur la possibilité d'être inscrit dans la base de données de sécurité publique.

3. Pour des sanctions plus systématiques et plus efficaces, et une prise en charge améliorée des élèves perturbateurs

Les évolutions récentes du droit pénal ont cherché à répondre au **risque d'agression contre les personnels de la communauté éducative**. L'assassinat de Samuel Paty a suscité une **terrible prise de conscience conduisant à mieux prendre en compte les mécanismes de signalement** à la vindicte et à la violence par l'intermédiaire des plateformes et réseaux sociaux.

Ces **mécanismes se heurtent cependant au besoin de moyens d'enquête et aux délais en matière d'enquête et de jugement**. Si la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs offre la possibilité d'accélérer la décision judiciaire, **la mise en œuvre effective des sanctions adaptées dépend du travail mené conjointement par l'éducation nationale, la protection judiciaire de la jeunesse et les collectivités territoriales** pour élaborer des mesures de responsabilisation en lien avec l'infraction et susceptibles de faire sens.

a) Le cadre pénal depuis la loi confortant le respect des principes de la République

L'**assassinat de Samuel Paty** a été l'un des événements majeurs conduisant à la **loi du 24 août 2021¹ confortant le respect des principes de la République**. Deux dispositifs de droit pénal destinés à protéger les personnels de l'éducation ont été créés à cette occasion.

Le premier, codifié à l'**article 223-1-1 du code pénal, sanctionne la révélation de l'identité d'une personne aux fins de lui nuire**. Cette disposition a été conçue pour répondre à une campagne d'intimidation comme celle qu'avait subie Samuel Paty, conduisant à sa mort.

Cette même loi a prévu, à l'**article 431-1 du code pénal, une sanction en cas d'entrave, « de manière concertée et à l'aide de menaces » à la fonction d'enseignant**. Ainsi l'action d'élèves, de parents ou de groupes de pression tendant à interférer avec la dispensation d'un enseignement par le biais de l'intimidation est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

¹ Loi n° 2021-1109.

Ces dispositions trouvent notamment à **s'appliquer sur les réseaux sociaux** par le biais desquels elles sont généralement constituées. Peuvent aussi entrer dans cette catégorie des comportements comme les « défis » TikTok incitant à la violation du principe de la laïcité. Comme le montrent des exemples malheureusement récents, les appels à la haine contre les enseignants et les chefs d'établissement sur internet se perpétuent.

Le cadre pénal paraît désormais susceptible de répondre aux risques les plus graves auxquels font face les agents de la communauté éducative. Pour autant, les forces de sécurité intérieure semblent avoir des difficultés pour suivre les risques posés par les réseaux sociaux et appliquer ces dispositions légales. L'enjeu réside donc dans l'effectivité de celles-ci et les moyens de détection et d'enquête à la main des services de sécurité intérieure et des magistrats.

Le développement de moyens en personnel dédiés à la lutte contre la haine en ligne au sein du site PHAROS (plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements) est une réponse récente au développement de la haine sur les réseaux sociaux et un moyen de détection des infractions visant les personnels de la communauté éducative. **L'affectation des moyens est cependant toujours difficile**, tiraillée entre plusieurs priorités impossibles à hiérarchiser.

Comme le rappelait le ministre de l'intérieur lors de son audition par la commission des lois le 27 février 2024, **les agents de PHAROS ne disposent pas de la possibilité de retirer eux-mêmes les contenus haineux ou illicites, mais doivent l'obtenir des plateformes et réseaux** sur lesquels ils ont été diffusés. Or la diffusion des messages et contenus illicites est étroitement corrélée au temps pendant lequel ils persistent sur les réseaux. L'efficacité de l'action se trouve donc limitée.

En dehors de ce service spécialisé, les services de la police et de la gendarmerie et même le service du renseignement territorial ont fait état de leur **difficulté à suivre les réseaux sociaux**.

En l'absence de possibilité d'agir utilement sur les opérateurs de réseaux sociaux et les plateformes, **l'efficacité des mesures dépend donc des moyens humains et matériels des services d'enquête et de la justice**.

Recommandation : garantir l'effectivité des dispositions votées dans le cadre de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; pour améliorer le suivi des risques posés par les réseaux sociaux, augmenter les moyens dévolus au suivi des réseaux sociaux et d'internet.

b) Les mesures de responsabilisation

S'agissant des manquements ou infractions commises par des mineurs, les moins graves, qui marquent une absence de respect pour l'autorité sans entraîner de dommage important et autre que moral à la victime, **relèvent légitimement de mécanismes de sanction excluant l'incarcération**. Les alternatives aux poursuites et les sanctions alternatives à la prison paraissent devoir être prioritaires. Elles sont plus efficaces si elles sont en lien avec l'infraction commise. **Le développement des mesures de responsabilisation et des mesures éducatives¹** est prôné par plusieurs acteurs, dont le Premier ministre.

Or, il **dépend essentiellement des partenariats** que l'éducation nationale, par l'intermédiaire des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) ou des chefs d'établissements, ou le ministre de la justice, en l'occurrence la protection judiciaire de la jeunesse, sont susceptibles de nouer **avec les collectivités territoriales**. En effet, tant la possibilité de trouver des missions de proximité au service de la collectivité que de mobiliser les personnels techniques capables d'assurer la supervision des travaux accomplis dépendent des collectivités.

Recommandation : encourager les conseils de discipline à décider des mesures de responsabilisation ; pour favoriser leur mise en œuvre, développer dans chaque département une convention entre le DSDEN, le conseil départemental et les partenaires locaux afin de créer un réseau de prise en charge des élèves soumis à une mesure de responsabilisation.

c) La prise en charge des élèves hautement perturbateurs

L'annonce peu compréhensible faite par la ministre de l'éducation nationale de l'ouverture de classes spécifiques pour les élèves radicalisés, à l'occasion d'un entretien à la télévision le 26 février dernier, a eu le mérite de rappeler **l'impossibilité d'enseigner, au sein d'une même classe, aux élèves ne posant aucune difficulté et aux élèves les plus difficiles**.

Ces élèves, après plusieurs sanctions disciplinaires, se retrouvent **exclus** de leur établissement, selon un processus qui peut se répéter. La mission a pu constater **les difficultés qui persistent** pour l'éducation nationale **pour gérer les élèves poly-exclus** qui trouvent une nouvelle affectation dans le cadre d'échanges difficiles entre établissements.

Malgré la multiplicité des dispositifs développés depuis les années 1990 (ateliers ou classes relais, école de la seconde chance, établissements de réinsertion scolaire, micro-lycée), **aucune solution pérenne n'a pu être**

¹ Les mesures de responsabilisation relèvent du cadre scolaire ; les mesures éducatives relèvent du cadre pénal.

trouvée qui permette à la fois une prise en charge adaptée de ces élèves et leur retrait des établissements jusqu'à ce que leur attitude ait évolué positivement.

Recommandation : développer les structures d'accueil pour les élèves hautement perturbateurs ou poly-exclus.

4. Assurer la sécurité des établissements scolaires et de leurs abords

Les établissements scolaires ne sont ni protégés de la violence extérieure par le statut de lieux d'enseignement, ni généralement sources en eux-mêmes de cette violence. Ils sont **inévitablement la chambre d'écho des tensions qui traversent leur environnement et la vie quotidienne des élèves**. Ils peuvent **même devenir l'objet d'une violence sociale extérieure** comme l'ont tristement illustré les émeutes de juin 2023 au cours desquelles 168 écoles ont été dégradées.

Si l'on met de côté ces événements paroxystiques, qui interrogent cependant sur le statut de l'école comme seul lieu d'autorité, avec la mairie, dans certains territoires de la République, les agressions du quotidien subies par les personnels découlent souvent de la nécessité de s'opposer aux **intrusions, aux rixes et aux violences aux abords immédiats de l'établissement**, point focal de la vie sociale des enfants, adolescents et parfois jeunes adultes.

La qualité tant des liens avec les forces de sécurité intérieure que des plans de sécurisation des établissements scolaires est dès lors essentielle pour dissuader, entraver et le cas échéant remédier aux agressions.

a) Le partenariat avec les forces de sécurité intérieure

(1) La police municipale premier acteur de sécurité de proximité

Le phénomène de banalisation des agressions verbales et physiques entre élèves précédemment relevé est parfois le reflet d'un **climat général de violence prégnant dans certaines parties du territoire**. Conjugué à **l'effritement de l'autorité dans la société** dans son ensemble, il explique le niveau d'irrespect et de violence verbale, voire physique, à l'encontre des enseignants et autres membres de la communauté éducative.

Pour éviter que la violence extérieure ne pénètre dans les établissements, la **coopération étroite avec les forces de sécurité intérieure, au premier rang desquelles les services de police municipale**, est essentielle pour les établissements. En effet, là où elle existe, la police municipale est la plus proche du terrain et la plus réactive. Généralement chargée de la police

de la circulation et de la sécurisation des arrivées et des sorties scolaires¹ ainsi que de patrouilles « dynamiques », la police municipale peut voir ses missions largement étendues.

L'implication de la police municipale pour la sécurisation des établissements est un enjeu important de politique locale, au cœur des compétences du conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), et plusieurs initiatives ont été prises par des communes. Ainsi, en 2018 à Nice, trois écoles primaires se sont vu affecter un agent de police municipale, non armé, expérience étendue depuis à 18 établissements. À Cannes, il est possible pour les établissements de demander à ce qu'un agent de police municipale accompagne les sorties scolaires.

La qualité de la relation entre les responsables d'établissement scolaire et les maires ou leurs adjoints à la sécurité est cruciale. Elle se traduit très concrètement par la possibilité d'obtenir par un simple appel la présence d'agents aux abords de l'établissements afin de désamorcer les tensions, voire d'intervenir si nécessaire. Il est donc important de faciliter ces contacts. C'est pourquoi, **au-delà des écoles primaires, qui relèvent de la compétence des communes, il est primordial de généraliser les coopérations entre les communes, d'une part, et les collèges et lycées, d'autre part, afin de faciliter la sécurisation des établissements scolaires par la police municipale.**

Recommandation : afin de faire de la police municipale le premier interlocuteur des chefs d'établissement, généraliser les coopérations entre les communes et les collèges et lycées pour permettre le déploiement de la police municipale aux abords des établissements.

(2) Des mécanismes d'appui par la police et la gendarmerie à mobiliser

(i) Pour assurer la sûreté des établissements

Des dispositifs proposant l'appui de la police nationale ou de la gendarmerie aux établissements existent. Les établissements disposent, au moins en théorie sinon toujours en pratique, d'un correspondant identifié au sein des groupements de gendarmerie ou des commissariats de police. **En cas de tension interne durable au sein d'une école, d'un collège ou d'un lycée, le chef d'établissement peut demander à un référent de la police ou de la gendarmerie de s'installer temporairement au sein de l'établissement jusqu'au retour au calme².** De même, l'intervention de la brigade de

¹ La police municipale peut voir cette mission confiée à des agents dédiés des collectivités comme à Montpellier ou Paris.

² Le guide de la « sécurité dans la ville » publié en janvier 2022 par l'agence nationale de la cohésion des territoires précise également que le chef d'établissement peut, dans ces situations, solliciter le CLSPD pour qu'un groupe de travail soit réuni pour identifier les motifs des tensions et proposer des mesures pour y répondre.

prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie (BPDJ) ou les groupes mineurs des brigades de protection des familles (BPF) de la police nationale peuvent être sollicités pour expertise ou appui au chef d'établissement.

Le dispositif SAGES (sanctuarisation globale de l'espace scolaire) déployé depuis 2009 par la gendarmerie nationale, qui s'appuie notamment sur les **correspondants sûreté**, permet de les mobiliser pour **conseiller les établissements scolaires** dans l'établissement de leur plan particulier de mise en sûreté (PPMS), mais aussi de réaliser des actions de prévention à l'intérieur des établissements et des actions de surveillance à leurs abords, ainsi que des opérations de contrôle dans la profondeur de leurs bassins d'implantation.

Plus largement, **l'impact de l'insécurité dans certains territoires sur les établissements scolaires doit être mieux et systématiquement pris en compte par l'intermédiaire d'un partenariat renforcé avec la police nationale ou la gendarmerie, mais aussi avec la justice**. Ces partenariats peuvent s'appuyer sur les CLSPD, mais aussi sur les nombreux plans départementaux de sécurité établis par les préfets. Le représentant de l'État pourrait ainsi s'assurer que ces partenariats existent partout où ils sont nécessaires.

Recommandation : dans les quartiers marqués par un niveau élevé de violence des mineurs, nouer des partenariats renforcés entre les établissements scolaires, la police et les procureurs.

(ii) *Pour partager une culture commune en matière de sécurité*

La pratique des exercices communs participe à la connaissance mutuelle des acteurs, à l'identification des difficultés et à la recherche des solutions. Ainsi **les exercices « attentat-intrusion »** réalisés chaque année au sein des établissements scolaires, en lien avec les unités de police et de gendarmerie territorialement compétentes, ont une portée qui dépasse la préparation à de tels événements : ils **favorisent la création d'une culture commune aux agents de la communauté éducative et aux forces de sécurité intérieure**.

La gendarmerie nationale a en outre développé un ensemble de ressources à destination des établissements scolaires. Il existe aujourd'hui **un protocole de partenariat entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'éducation nationale**, visant à former les cadres de l'éducation nationale à la « prévention et à la gestion de crise ». La nouvelle convention signée pour la période 2024-2027 vise à renforcer les modules de formation par des mises en situation et des échanges de bonnes pratiques¹. Des formations de ce type ne

¹ Ces formations se déroulent au sein des écoles de gendarmerie CNEFG (Saint-Astier), École des officiers de la gendarmerie nationale (Melun), école de gendarmerie de Rochefort, école de gendarmerie de Tulle.

peuvent que permettre une meilleure intercompréhension et favoriser la prévention et la réaction en termes de sécurité.

Recommandation : étendre aux enseignants et au personnel administratif la formation dispensée par la gendarmerie aux cadres de l'éducation nationale à la « prévention et à la gestion de crise ».

b) La sécurisation des établissements scolaires

L'attentat d'Arras a fait émerger à nouveau dans le débat public la question de la sécurisation des établissements scolaires au sens des moyens matériels de contrôle d'accès et d'alerte.

Or, **le bilan qui peut être dressé des mesures de sécurisation bâtementaire** aujourd'hui en vigueur dans certains établissements **paraît mitigé ; les portiques de sécurité, en particulier, peuvent avoir des effets contreproductifs**, soit qu'ils dysfonctionnent, soit qu'ils ralentissent l'accès à l'établissement au point d'affecter l'organisation des établissements, soit enfin qu'ils soient tout simplement ignorés.

Jugés plus unanimement utiles, les dispositifs de vidéoprotection font l'objet d'investissements importants des collectivités territoriales et de l'État. Les **référents sûreté** des groupements de gendarmerie départementale et de la police nationale jouent un rôle de conseiller sur la mise en place de dispositifs de vidéoprotection. **La question se pose cependant, comme pour l'ensemble des dispositifs de vidéoprotection, de l'extension donnée** à ces dispositifs et de la capacité de traitement des images.

En effet, la question de la vidéoprotection se pose aujourd'hui autant pour l'établissement lui-même et ses abords immédiats, que pour les bâtiments annexes (notamment ceux abritant les logements de fonction du personnel, qui peuvent être la cible de dégradation ou de tentatives d'intrusion).

S'agissant des dispositifs d'alerte, les auditions de la gendarmerie et de la police nationales ont fait émerger plusieurs difficultés. La première est le risque de déclenchement intempestif. La seconde est la difficulté de mettre en place des dispositifs techniques de raccordement téléphonique supposant un abonnement, police et donc un engagement financier des établissements, pour garantir le lien avec la police. Au regard de la multiplication des incidents survenus au cours des dernières années, **la mise en place de dispositifs d'alerte paraît cependant indispensable.**

Recommandation : généraliser les moyens d'alerte directe entre un établissement scolaire et les commissariats ou gendarmeries (bouton d'alerte, ligne directe, ...).

La sécurisation des établissements, qui s'effectue nécessairement en lien avec la collectivité territoriale compétente pour le niveau de l'établissement et la commune, **s'intègre au plan particulier de mise en sûreté (PPMS) que chaque école, collège ou lycée doit élaborer.**

Ce PPMS comporte aussi les adaptations nécessaires pour faire face aux risques naturels et technologiques. La **circulaire du 8 juin 2023** du ministre de l'éducation nationale, du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique prévoit que le « *PPMS est actualisé régulièrement lorsque cela est nécessaire par la DSDEN, à son initiative ou à celle du directeur d'école en ce qui concerne les écoles, ou par le chef d'établissement en ce qui concerne les collèges et les lycées* ». Cet élément de souplesse est nécessaire face à une multiplicité de risques par nature évolutifs. **L'actualisation régulière des diagnostics doit cependant être garantie.** Les rapporteurs recommandent donc que les diagnostics de sécurité soient conduits au maximum tous les cinq ans.

Recommandation : garantir l'effectivité de la réalisation du diagnostic de sécurité des établissements scolaires, en lien avec le référent « sécurité » ainsi que les collectivités territoriales, propriétaires du bâti scolaire, et s'assurer de son actualisation régulière.

L'une des difficultés du déploiement des mesures de sécurisation tient au processus de décision et au caractère parfois contradictoire des décisions prises par les conseils d'administration des établissements. **Afin de permettre le recours aux instruments (vidéoprotection, si nécessaire portiques) répondant au diagnostic de sécurité, il est proposé de passer d'une autorisation à une simple information du conseil d'administration.** Les décisions en matière de sécurisation reposeraient donc sur le chef d'établissement, en lien avec sa hiérarchie et avec l'accord de la collectivité territoriale concernée.

Recommandation : permettre la mise en place de caméras de vidéoprotection filmant l'extérieur de l'établissement scolaire sans l'accord de son conseil d'administration.

B. DE LA PRISE DE LA PLAINTÉ AU SUIVI DE CELLE-CI, UN PARCOURS MALAISÉ ET DÉCOURAGEANT POUR L'ENSEIGNANT VICTIME DE VIOLENCES

L'ensemble des enseignants et autres membres de la communauté éducative entendus par les rapporteurs ont fait état des difficultés de taille rencontrées tout au long du parcours judiciaire par les victimes de menaces, d'outrages ou de violences dans le cadre de leurs fonctions.

Quand ils ne contribuent tout simplement pas à dissuader les agents victimes de porter plainte, ces facteurs de lenteur, d'incertitude et de

complexité ne peuvent que renforcer le sentiment de solitude de ces derniers, et leur faire l'effet d'une double peine.

1. Des modalités de dépôt des plaintes imparfaitement adaptées

La première étape pour l'enseignant qui souhaite déposer plainte à la suite d'un fait de violence physique ou verbale consiste à se rendre au commissariat. Il ressort toutefois des auditions menées par les rapporteurs que les **conditions d'accueil** des agents de la communauté éducative ne sont pas toujours adaptées, et ce malgré des assouplissements récents notables apportés aux modalités de dépôt de plainte.

a) Le dépôt de plainte en commissariat : un moment potentiellement dissuasif pour l'agent de l'éducation nationale victime

Certains enseignants ont en particulier indiqué avoir été **dissuadés de déposer une plainte**, et orientés vers le **dépôt d'une main courante**. Si la main courante permet de signaler ou dénoncer des faits dont on a été victime (ou témoin), elle n'entraîne toutefois pas automatiquement de poursuites judiciaires – à moins que les services de police ou de gendarmerie estiment que les faits constituent une infraction, auquel cas ils en avisent le procureur de la République qui peut à son tour décider des poursuites pénales à donner. Du reste, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction générale de la police nationale ont souligné, lors de leur audition commune, que les commandants d'unité contrôlaient régulièrement les mains courantes prises au sein de leurs unités, de manière à ordonner la prise de plainte en cas de faits susceptibles d'encourir une qualification pénale.

Au-delà des problèmes particuliers pouvant se poser dans certains commissariats, la mission invite à renforcer ces contrôles, afin qu'**aucun membre de la communauté éducative qui se rend en commissariat dans l'objectif de déposer plainte après avoir été victime de violences, de menaces ou d'outrages n'en soit dissuadé** et que toute infraction fasse l'objet d'une prise de plainte.

Par ailleurs, l'agent de l'éducation nationale peut se retrouver quelque peu désorienté lorsqu'il arrive au commissariat, et ignorer les modalités pratiques du dépôt de plainte. Afin de lutter contre les réticences des agents à aller déposer plainte, et contribuer ainsi à lever ce qui peut être un véritable obstacle à la protection d'agents menacés, l'instruction avait été donnée, aux lendemains de l'assassinat de Samuel Paty, de désigner un référent dans chaque brigade de gendarmerie ou de commissariat pour *« renseigner les agents de l'éducation nationale des modalités pratiques pour déposer*

plainte, de la suite donnée à cette dernière et des éventuelles mesures prises par les forces de sécurité intérieure »¹.

Il semblerait que ces référents soient encore loin d'être présents dans chaque brigade de gendarmerie ou commissariat. Aussi la mission invite-t-elle à poursuivre et achever leur généralisation, afin d'offrir un interlocuteur visible et accessible aux agents de l'éducation nationale venus déposer plainte pour des faits de violences ou de menaces.

Recommandation : pérenniser ou généraliser les référents identifiés dans chaque brigade de gendarmerie ou de commissariat pour renseigner les agents de l'éducation nationale sur le dépôt de plainte.

b) Un assouplissement des modalités de dépôt de plainte certain, mais encore insuffisant

En tant qu'agents publics, les membres de la communauté éducative bénéficient de plusieurs mesures récentes d'aménagement dans les modalités des dépôts de plainte.

Tout d'abord, les agents victimes peuvent déposer plainte sur leur lieu de travail, sans avoir à se rendre dans une brigade de gendarmerie : c'est comme indiqué par la direction générale de la gendarmerie nationale, la « **prise de plainte en mobilité** ».

Par ailleurs, l'agent victime a le **choix, dans l'adresse de domiciliation** figurant sur le **procès-verbal**, entre son adresse personnelle, l'adresse de la brigade de gendarmerie ou du commissariat, et l'adresse de son lieu de travail (sans que l'accord de l'administration ne soit nécessaire²).

En outre, l'agent a la possibilité, dans certaines régions, de préparer davantage sa venue au commissariat **en prenant rendez-vous** au préalable sur le **site internet** « **Masécurité** »³. Ce dispositif, comparable au site « Doctolib » pour la prise de rendez-vous médicaux en ligne, est déployé depuis le 4 décembre 2023 dans toute la zone sud-ouest et devrait être étendu en 2024 à l'ensemble du territoire national d'après les informations transmises par la direction générale de la gendarmerie nationale.

Demeure toutefois la question de la place et du **rôle joué par la hiérarchie, voire par l'administration**, dans la procédure de dépôt de plainte par l'agent.

¹ Instruction INTK2023920J interministérielle du 27/10/2020 relative à la sécurisation de l'espace scolaire et aux mesures d'accompagnement du corps enseignant dans le cadre des mesures post attentat d'Eragny-Conflans-Sainte-Honorine (diffusion limitée aux préfets, parquets et rectorats).

² Les articles 10-2 (9°) et 40-4-1 du code de procédure pénale permettent en effet à un agent public de déclarer son adresse professionnelle plutôt que son adresse personnelle.

³ <https://www.masecurite.interieur.gouv.fr/fr>

En pratique, quand les relations entre l'agent et son chef d'établissement sont bonnes, le premier peut se faire accompagner du second pour déposer plainte.

En revanche, **l'administration** peut, en l'état du droit, **déposer plainte elle-même** dans deux cas seulement (alternatifs) :

- en cas de **dommage matériel** ;

- ou bien, **depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République, lorsque l'administration a connaissance de faits susceptibles de constituer l'infraction définie au premier alinéa de l'article 433-33-1 du code pénal¹.

Or, il ne fait aucun doute, pour les personnes auditionnées comme pour les rapporteurs, que les **dépôts de plainte** venant d'agents de l'éducation nationale victimes de violences ou de menaces seraient **davantage systématiques** s'il était possible à l'administration de déposer plainte elle-même, en lieu et place de l'agent concerné. Tel était du reste le sens d'une des mesures annoncées par le ministre Stanislas Guerini dans le cadre de son plan de protection des agents publics dévoilé en septembre 2023. La mission invite à poursuivre cette piste qui lui semble à même de faciliter les dépôts de plainte et donc d'améliorer la protection des agents de la communauté éducative victimes de violences et de menaces.

Recommandation : afin de faciliter la prise de plainte, permettre à l'administration de déposer plainte elle-même (en lieu et place de l'agent) en cas d'agression d'un agent.

c) Le signalement au procureur de la République : face à certaines inerties, la nécessité de rappeler les règles

Plutôt que de déposer plainte, un certain nombre d'agents de l'éducation nationale préfèrent – par convenance personnelle et/ou en raison des réticences évoquées plus haut – signaler l'agression verbale ou physique dont ils ont été victimes à leur chef d'établissement.

En application du second alinéa de **l'article 40 du code de procédure pénale**, celui-ci est ensuite tenu « *d'en donner avis sans délai au procureur de la République* ».

Or, certains enseignants ont fait part du refus exprimé par leur chef d'établissement – en accord avec des instructions données par les rectorats – de faire un tel signalement au procureur de la République. La circulaire

¹ « Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service ».

interministérielle du 2 novembre 2020 avait pourtant souligné la nécessité de « faire respecter l'obligation pour tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, de signaler ces faits au procureur de la République en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale ».

Si la mission ne peut que regretter une telle violation de la loi, elle tient néanmoins à rappeler que le signalement au procureur de la République d'un crime ou d'un délit peut et doit être effectué par **tout fonctionnaire, qu'il ait ou non des responsabilités d'encadrement**. En l'espèce, tout agent de l'éducation nationale témoin d'un crime ou d'un délit peut saisir lui-même le procureur de la République, sans passer obligatoirement par son chef d'établissement.

Recommandation : rappeler la possibilité ouverte à tout fonctionnaire de saisir lui-même le procureur de la République d'un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

2. Un manque d'informations sur les suites données à la plainte

Après le dépôt de plainte, la suite de la procédure témoigne de sources supplémentaires de difficultés, ou du moins d'incertitudes, pour les agents concernés, en raison notamment de la **communication sur les suites données**, jugée dans l'ensemble **insuffisante**.

En théorie, comme indiqué par la direction générale de la gendarmerie nationale, « les coordonnées de l'unité et/ou du gendarme en charge de la procédure sont inscrites sur le récépissé de dépôt de plainte. Ce contact peut permettre à la victime de connaître l'état d'avancement de sa procédure »¹.

En outre, en application de **l'instruction interministérielle du 27 octobre 2020** précitée, le référent présent dans la brigade de gendarmerie ou le commissariat territorialement compétent a la charge d'informer l'agent de l'éducation nationale de la suite donnée à sa plainte.

Par ailleurs, les dispositions de **l'article 40-2 du code de procédure pénale** prévoient que le procureur de la République avise les victimes, lorsqu'elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement. Il les informe, le cas échéant, du classement sans suite de la procédure ; dans ce cas-là, il indique, en plus, « les raisons juridiques ou d'opportunité » justifiant le classement sans suite.

Si les règles sont claires et les principes sont établis en faveur de l'information des agents de la communauté éducative, des difficultés n'en

¹ Réponse écrite au questionnaire des rapporteurs.

demeurent pas moins en pratique ; les enseignants entendus par les rapporteurs ont ainsi regretté que la communication sur les suites données aux plaintes soit excessivement lente, lorsqu'elle n'est pas franchement inexistante.

Pour la mission, il n'est pas acceptable de ne pas tenir informés ces agents quant aux suites données à leur plainte ; l'information relève du niveau de considération minimal dû à toute victime présumée. *A contrario*, laisser les enseignants victimes de violences dans l'incertitude et l'ignorance des suites données contribue à les maintenir dans le présent de leur agression. C'est pourquoi la mission estime nécessaire de rendre systématique, dans des délais raisonnables, l'information du personnel sur les suites données à leur plainte.

Recommandation : automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données à leur plainte.

Par ailleurs, dans un contexte de judiciarisation accrue des relations entre les enseignants et les parents d'élèves, qui se traduit par **l'augmentation du nombre de plaintes déposées contre les membres de la communauté éducative** par les parents d'élèves (pour des cas de violence, d'agression sexuelle, etc.), la question de l'information des enseignants sur les suites données à ces plaintes se pose également.

Il est vrai que les règles en la matière diffèrent sensiblement, dans la mesure notamment où **le code de procédure pénale ne prévoit pas de notification systématique** des décisions de classement sans suite aux personnes mises en cause. Pour autant, de l'avis du ministère de la justice, cette absence de disposition légale « *n'empêche pas le procureur, lorsqu'il l'estime opportun, d'informer le mis en cause, notamment lorsqu'il s'agit d'un enseignant, des suites réservées à une plainte déposée contre lui* »¹.

Dans les faits, toutefois, **la notification du classement sans suite se fait souvent attendre**, plaçant les intéressés dans une situation très inconfortable. Afin d'ôter cette épée de Damoclès du dos des enseignants, Florence Lec, avocat-conseil de l'Autonome de solidarité laïque, a exprimé le souhait que la notification du classement sans suite puisse être envoyée à l'agent concerné dans un **délai maximal d'un mois** suivant le classement.

Sans se prononcer avec cette précision sur le délai pertinent, la mission suggère également que le classement sans suite d'une plainte formulée à l'encontre d'un enseignant lui soit systématiquement notifié.

Recommandation : automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données aux plaintes déposées contre eux.

¹ Réponse écrite au questionnaire des rapporteurs.

3. Des délais importants entre la plainte et l'audience

Les délais entre le dépôt de plainte et l'audience sont également sources de **frustration** et **d'incompréhension** pour les agents de la communauté éducative victimes de violences ou de menaces, qui les jugent trop longs. Comme souligné devant les rapporteurs, un jugement intervenant au bout de plusieurs mois, voire plusieurs années après le dépôt de plainte, contribue en effet à **nourrir le sentiment d'impunité des auteurs** de menaces et agressions à l'encontre du personnel éducatif, tandis qu'un traitement judiciaire rapide permettrait au contraire de rappeler la force de la loi et enverrait, de surcroît, un signal positif en faveur du soutien du personnel éducatif par les pouvoirs publics et l'autorité judiciaire.

Certes, il est régulièrement rappelé aux parquets généraux et parquets que **les infractions en milieu scolaire nécessitent un traitement rapide**¹.

S'agissant **d'élèves mineurs**, ce sont les dispositions du **code de la justice pénale des mineurs qui s'appliquent en matière de procédure**. Celui-ci, entré en vigueur le 30 septembre 2021, a posé comme principe la **césure du procès pénal**, destinée à accélérer les jugements et à permettre d'établir rapidement la culpabilité afin de mettre en œuvre au plus vite les mesures de sanction, mais aussi de réinsertion.

S'agissant des **majeurs**, des dispositions du code de procédure pénale permettent **la comparution immédiate** si le maximum de l'emprisonnement est au moins égal à deux ans et que l'affaire est en l'état d'être jugée.

En pratique toutefois, les délais entre le dépôt de plainte et la condamnation à une sanction sont largement supérieurs à six mois dans la majorité des cas. En conséquence, **lorsque l'auteur des faits est un élève**, il a souvent **changé de classe, voire d'établissement** – en cas de passage de l'école primaire au collège, du collège au lycée, voire du lycée à l'enseignement supérieur – si bien que la **portée de la sanction** est considérablement **affaiblie** : les faits en cause sont déjà lointains.

Afin de ne pas conforter les élèves – et leurs parents – dans l'idée selon laquelle une agression à l'encontre d'un membre de la communauté éducative pourrait rester impunie, et mieux soutenir les agents victimes, les rapporteurs considèrent que ces délais devraient être raccourcis. Sans méconnaître le poids de **facteurs circonstanciels** – dépôt de plainte tardif de la part de l'agent victime, complexité particulière des investigations – sur lesquels la justice n'a pas la main, ils ne voient pas de raison structurelle pour laquelle la condamnation à une sanction ne pourrait pas, dans la plupart des cas, intervenir dans l'année scolaire suivant la date de commission des faits.

¹ Voir la circulaire ministérielle du Garde des sceaux en date du 5 septembre 2023 relative aux infractions commises en milieu scolaire et la circulaire interministérielle du 11 octobre 2019 relative à la lutte contre les violences scolaires.

Recommandation : prévoir que l'audience pour juger l'auteur de violences, menaces ou outrages à l'encontre d'un membre de la communauté éducative ait systématiquement lieu dans le courant de l'année scolaire au cours de laquelle les faits ont eu lieu.

C. FACILITER LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS ET LA COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS INSTITUTIONNELS CONCERNÉS

1. L'éducation nationale et la justice : des mondes évoluant encore trop souvent en parallèle

Si l'enchaînement des étapes à la suite du dépôt de plainte par l'agent pourrait être fluidifié, la procédure découlant des signalements faits directement par les services de l'éducation nationale mériterait elle aussi d'être rendue plus efficace ; de manière générale, la coordination de l'action des services de l'éducation nationale et des parquets devrait être améliorée afin de protéger plus efficacement les enseignants et les autres agents de l'éducation nationale contre les menaces et agressions dont ils font l'objet.

a) Les parquets face à un volume important, et pour partie inexploitable, de signalements

Aujourd'hui, les signalements émanant des services de l'éducation nationale, à la suite notamment d'un « fait établissement » **ne peuvent pas toujours être traités efficacement par les parquets**, pour un ensemble de raisons.

Tout d'abord, les **signalements transmis par les services de l'éducation nationale** sont marqués par une forte hétérogénéité et en particulier par une **formalisation inadaptée**. Le cabinet du garde des sceaux a indiqué aux rapporteurs qu'un **travail interministériel est en cours** entre la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, et le ministère de l'éducation nationale afin d'encourager une formalisation des signalements plus adaptée au traitement par les parquets ; ce travail n'a toutefois pas encore porté ses fruits de façon visible.

Plus généralement, les établissements scolaires ainsi que les directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ont une **connaissance imparfaite du rôle exact des parquets**, du fait notamment de la tendance des uns et des autres d'évoluer de façon parallèle.

Des **efforts récents** afin de rapprocher l'autorité judiciaire de l'éducation nationale et de **favoriser leur action coordonnée** pour agir contre les infractions survenant dans le cadre scolaire peuvent pourtant être mentionnés.

Ainsi, la **circulaire du 16 septembre 2015** relative au partenariat renforcé entre l'autorité judiciaire et les services du ministère chargé de l'éducation nationale a rappelé la **désignation par les recteurs**, durant l'été 2015, d'un « **réfèrent académique justice** » dans chaque académie, dont la mission principale est d' « assurer l'interface entre l'éducation nationale et l'autorité judiciaire pour toutes les affaires qui concernent les élèves victimes ou mis en cause pour des faits commis dans le cadre scolaire », d'une part, et « les agents, victimes à l'occasion de l'exercice de leur fonction, mis en cause ou condamnés », d'autre part¹.

À ce titre, les **réfèrents académiques justice** sont plus précisément chargés :

- d'analyser les remontées d'incidents et de faits graves au sein des services de l'éducation nationale, et de vérifier les signalements à la cellule de recueil des informations ;
- de recueillir et d'analyser les informations transmises par l'autorité judiciaire, puis de les transmettre à leur tour aux différents acteurs de l'éducation nationale concernés ;
- d'accompagner les services de l'éducation nationale dans les procédures de signalement.

Ces réfèrents académiques justice sont invités à travailler de concert avec les « **magistrats réfèrents éducation nationale** », qui ont été désignés **au sein de chaque parquet** par la même circulaire du 16 septembre 2015 pour suivre les relations avec les services de l'éducation nationale².

Le **magistrat réfèrent de l'éducation nationale** doit notamment s'assurer que les demandes formulées par le réfèrent académique justice sont prises en compte et traitées dans les meilleurs délais ; il **lui communique toutes les informations utiles**³.

En outre, la **circulaire interministérielle du 2 novembre 2020** a invité à mettre en œuvre des partenariats entre les services de l'éducation nationale et les parquets. Un certain nombre de **partenariats locaux** existent à ce jour.

Le **parquet d'Amiens** et le **directeur académique des services de l'éducation nationale de la Somme** ont ainsi conclu en 2020 un protocole prévoyant la centralisation par l'académie de l'ensemble des signalements destinés au parquet ; la communication avec le parquet par le biais d'une adresse structurelle unique (ou par la ligne de permanence de la section en cas

¹ *Circulaire adressée aux procureurs généraux près les cours d'appel, au procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel, aux procureurs de la République, et aux recteurs d'académie.*

² *Les magistrats réfèrents de l'Éducation nationale sont aujourd'hui au nombre de 173, d'après les chiffres transmis par le ministère de la justice.*

³ *Le réfèrent académique justice n'ayant pas lui-même accès à l'application de gestion de la chaîne pénale, dite Cassiopée (pour « chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants »).*

d'urgence) ; ainsi que l'information du parquet au bénéfice de l'académie à l'issue des enquêtes les plus significatives.

Les **parquets de Colmar et Mulhouse** ont également signé en **2022** une convention avec les services de l'éducation nationale destinée notamment à lutter contre les violences scolaires et à renforcer la communauté éducative dans son autorité.

Si la **circulaire ministérielle du 5 septembre 2023** relative aux infractions commises en milieu scolaire préconise à nouveau la **mise en place d'un partenariat pérenne entre l'éducation nationale et l'autorité judiciaire**, matérialisé par la conclusion ou l'actualisation de conventions avec les partenaires, le ministère de la justice a indiqué aux rapporteurs **ne pas disposer à ce jour d'informations exhaustives** sur le nombre de protocoles conclus entre les parquets et les DASEN.

Convaincue que l'amélioration de la coordination de l'action des services de l'éducation nationale et des parquets est essentielle pour protéger plus efficacement les enseignants et les autres agents de l'éducation nationale contre les menaces et agressions dont ils font l'objet, la mission invite à généraliser les conventions signées entre les parquets et les DASEN ou établissements de leur ressort.

Recommandation : généraliser les conventions signées entre les parquets et les DASEN ou établissements de leur ressort, afin de présenter le rôle de l'autorité judiciaire, préciser le cadre du signalement et élaborer une trame de signalement commune à l'ensemble des DASEN qui soit directement exploitable par l'autorité judiciaire.

b) Une grande méconnaissance de la part des parquets du fonctionnement des établissements scolaires

De même que les services de l'éducation nationale disposent d'une certaine marge de progression pour améliorer leur connaissance du rôle de l'autorité judiciaire, de même, les parquets ne disposent souvent que d'une connaissance partielle du fonctionnement des établissements scolaires. Les réunions où sont conviés tant les chefs d'établissement ou les recteurs que le parquet, comme par exemple les CLSPD, ne sont pas suffisantes pour garantir la connaissance réciproque des institutions et de leur fonctionnement.

Face à ce constat, la **circulaire ministérielle du 5 septembre 2023** a invité à organiser, « si possible avant les vacances d'automne, en lien avec les DASEN, une rencontre annuelle avec les chefs d'établissements scolaires ». Le ministère de la justice a néanmoins indiqué aux rapporteurs ne pas disposer d'information sur l'organisation effective par chacun des procureurs de la République d'une telle rencontre.

En outre, le garde des sceaux a réuni le 26 octobre 2023 l'ensemble des procureurs généraux et procureurs de la République afin d'attirer leur

attention sur les **infractions commises en milieu scolaire**, et en particulier sur les cas d'apologie de terrorisme et les infractions commises à l'encontre des membres de la communauté enseignante.

Enfin, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice a indiqué au mois de janvier 2024 qu'une réunion était prochainement prévue avec l'ensemble des magistrats référents éducation nationale désignés au sein des parquets. À la date de conclusion de ses travaux, la mission ne dispose toutefois d'aucun élément lui permettant de dire si cette réunion a bien eu lieu.

En tout état de cause, il apparaît opportun à la mission que les parquets nouent avec les chefs d'établissements scolaires, et pas seulement avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale, des relations incarnées et régulières.

Recommandation : systématiser la rencontre annuelle entre les parquets et les chefs des établissements de leurs ressorts.

2. Le cas particulier de la menace terroriste et de la radicalisation

L'action tendant à **prévenir le passage à l'acte de terroristes ou d'élèves ou parents radicalisés** repose sur les services de sécurité intérieure et les services de renseignement, dont la direction nationale du renseignement territorial (DNRT). L'évaluation de la radicalisation est en effet une prérogative de la DNRT qui, dans le contexte de l'enquête qu'elle mène suite à un signalement, va solliciter des interlocuteurs privilégiés au sein des établissements scolaires (souvent au sein de la direction de l'établissement) afin d'évaluer le comportement de l'individu dans le cadre scolaire.

a) Le partage d'informations entre la DNRT et l'éducation nationale

Depuis l'assassinat de Samuel Paty, **le dialogue entre la direction nationale du renseignement territorial et l'éducation nationale semble s'être fluidifié**. En particulier, l'éducation nationale a amélioré son dispositif de transmission des signalements de radicalisation, *via* les États-majors de sécurité.

La DNRT a ainsi indiqué aux rapporteurs que la prévention « *fait l'objet de partages d'informations réguliers, notamment dans le cadre des groupes d'évaluation départementaux (GED) et des Cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF). De plus, des contacts locaux réguliers existent entre l'éducation nationale et les services du renseignement territorial, en particulier entre les chefs des services départementaux et le rectorat (où un policier est parfois détaché en tant que conseiller sécurité auprès du recteur)* ».

La circulation de l'information, qui avait pu manquer dans les jours précédant l'assassinat de Samuel Paty, **semble désormais garantie**. Lorsque l'administration de l'éducation nationale signale un cas à la DNRT, « *le service départemental du renseignement territorial est systématiquement saisi pour une évaluation de la situation sur le terrain* ». D'autre part, lorsque les services départementaux informent la DNRT de situations problématiques, celle-ci informe le **pôle Valeurs de la République**.

Le travail de la DNRT est cependant rendu plus complexe du fait des **difficultés rencontrées dans la remontée et le traitement des signalements** :

- quelques signalements continuent d'être transmis directement par les agents au Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), ce qui marque un manque d'appropriation du dispositif de signalement ou un manque de confiance envers la hiérarchie ;

- depuis l'attentat d'Arras du 13 octobre 2023, la DNRT fait face à une **augmentation du nombre de signalements**. Ceci mobilise très fortement ses ressources pour évaluer rapidement les situations et lever le doute, beaucoup de signalements concernant en fait des cas **ne relevant pas de la prévention du terrorisme et des actes violents**.

Pour surmonter ces difficultés, dans l'Académie de Versailles, un travail est en cours entre le rectorat et les services départementaux du renseignement territorial du Val d'Oise, des Yvelines et de l'Essonne, avec deux objectifs :

- améliorer et harmoniser les fiches de signalement transmises par les DSDEN (directions du ressort de l'Académie à l'attention des services de renseignement compétents) ;

- construire un dispositif de signalement similaire au bénéfice des établissements scolaires non publics à celui existant avec les DSDEN.

Cette **amélioration dans la remontée et le traitement des signalements** est de nature à garantir une plus forte réactivité des services de renseignement, une meilleure évaluation des situations et donc une plus forte protection des agents de la communauté éducative.

Recommandation : généraliser le travail partenarial engagé, dans l'Académie de Versailles, entre le rectorat et les services départementaux du renseignement, à l'ensemble des académies, pour l'ensemble des établissements publics et privés sous contrat.

En outre, **les services territoriaux du renseignement territorial disposent parmi leurs personnels de « conférenciers » formés, aptes à conduire des sensibilisations sur les phénomènes de radicalisation**. La DNRT a indiqué qu'il peut aujourd'hui « être proposé à l'éducation nationale de

bénéficier de ce type de sensibilisation, là encore dans une perspective d'amélioration des signalements ».

Recommandation : systématiser les séances de sensibilisation dispensées par les services territoriaux du renseignement territorial auprès de l'ensemble du personnel éducatif, afin notamment d'améliorer la qualité des signalements effectués par les chefs d'établissements aux services du renseignement territorial.

b) Le partage d'informations entre la DNRT et l'autorité judiciaire

La DNRT est confrontée à d'importantes limites dans les informations judiciaires auxquelles elle a accès. Son **action repose en effet sur l'exactitude des signalements et des informations dont elle dispose**. Or, dans un contexte de tension ou de crise, les propos tenus par les différents acteurs devant les personnels de l'éducation nationale, devant les services de police ou de gendarmerie et devant les juges, peuvent être sensiblement différents et entraîner des **décalages de perception particulièrement graves dans l'appréciation du danger**.

Si la loi permet désormais aux **magistrats de communiquer aux services de renseignement** les informations dont ils disposent en matière de terrorisme, de **telles transmissions ne sont pas systématiques**. Il serait important pour la protection des personnels que les protocoles entre la Justice et les services de renseignement facilitent le travail d'analyse et surtout d'entrave que ceux-ci doivent mener dans l'urgence et pour éviter le pire.

Recommandation : renforcer les liens entre les parquets et les services des renseignements territoriaux, afin que ceux-ci aient accès aux éléments de la procédure judiciaire.

c) Le suivi des cas de radicalisation en milieu scolaire et l'information des enseignants

Les enseignants peuvent avoir connaissance du comportement problématique d'un élève si celui-ci s'est révélé au sein de l'établissement ou dans un établissement précédent (dans le cadre de la communication interne de l'établissement), mais pas de l'existence d'un suivi par la DNRT et encore moins des éléments de l'enquête.

De même, les enseignants ne sont pas informés de la présence de « fichés S » parmi leurs élèves et n'ont pas vocation à l'être, les fiches S étant des mentions portées au **fichier des personnes recherchées** dont la **consultation est réservée à des personnels habilités**.

Sans envisager de diffuser ces informations, qui placeraient en réalité les établissements dans de grandes difficultés, **la mission a pu constater sur le terrain l'intérêt que les chefs d'établissement manifestent pour**

l'information concernant la mise en examen ou la condamnation d'un élève pour des faits particulièrement graves relevant de la radicalisation.

Cette disposition a par ailleurs été intégrée à l'article 15 *ter* de la proposition de loi n° 202 (2023-2024) de François-Noël Buffet instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, adoptée par le Sénat le 30 janvier 2024.

Recommandation : prévoir l'information obligatoire de l'autorité académique et du chef d'établissement de la mise en examen ou de la condamnation pour une infraction terroriste (dont l'apologie) d'une personne scolarisée ou ayant vocation à être scolarisée dans un établissement scolaire, public ou privé.

VERSION PROVISOIRE

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 5 MARS 2024

VERSION PROVISOIRE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions des rapporteurs

Lundi 16 octobre 2023

- *Audition commune de professeurs d'université* : **M. Benjamin MOIGNARD**, professeur en sociologie à l'université Cergy-Paris, **Mme Geneviève ZOÏA**, professeur en ethnologie à l'université de Montpellier, **M. Éric DEBARBIEUX**, professeur émérite de sciences de l'éducation à l'université Paris-Est Créteil.

- *Audition de représentants de la mission académique « Valeurs de la République »* : **Mmes Christine DARNAULT**, ancienne responsable de la mission « valeurs de la République » de l'Académie de Créteil, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche, et **Sandra MEUNIER**, référente académique « valeurs de la République » à l'Académie de Créteil, inspectrice d'académie, inspectrice pédagogique régionale Établissements et Vie scolaire.

Lundi 23 octobre 2023

Audition commune de représentants des syndicats d'enseignants :

- SNEP-FSU (syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public - Fédération syndicale unitaire) : **Mme Coralie BÈNECH** et **M. Benoît HUBERT**, co-secrétaires généraux ;

- FSU (Fédération syndicale unitaire) : **Mme Ludivine DEBACQ**, secrétaire nationale ;

- SNES-FSU (syndicat national des enseignements de second degré - Fédération syndicale unitaire) : **M. Hervé MOREAU**, secrétaire national en charge des questions de santé, de travail et de protection sociale ;

- SNALC (syndicat national des lycées, écoles et du supérieur) : **M. Jean-Rémi GIRARD**, président national ;

- FNEC-FP-FO (Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle Force Ouvrière) : **M. François POZZO**, membre de la commission exécutive fédérale et secrétaire général du SNFOLC (syndicat national Force ouvrière des lycées et collèges).

Lundi 23 octobre 2023 (suite)

Audition commune de représentants des syndicats des personnels de direction de l'éducation nationale :

- SGEN-CFDT (syndicat général de l'éducation nationale) : **Mme Sylvie PERRON**, secrétaire nationale, et **M. Vincent LOUSTAU**, secrétaire fédéral ;
- SNPDEN-UNSA (syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale) : **Mme Christelle KAUFFMANN**, membre de l'exécutif national ;
- ID-FO (Indépendance et Direction - FO) : **Mme Agnès PROUTEAU**, conseillère technique auprès du secrétaire général.

Lundi 13 novembre 2023

Audition commune de représentants d'associations :

- Fondation Jean Jaurès : **M. Jean-Yves CAMUS**, Observatoire des radicalités politiques ;
- Association Solidarité Laïque : **M. Georges FOTINOS**, ancien chargé de mission d'Inspection générale de l'éducation nationale « Établissements et vie scolaire », responsable du dossier « Violences à l'École » ;
- Autonome de Solidarité Laïque : **M. Jean-Louis LINDER**, vice-président, **Mmes Florence LEC**, avocat-conseil national, et **Cihem GHARBI**, directrice du pôle Influence.

Audition d'un enseignant¹.

Mercredi 15 novembre 2023

Audition commune d'enseignants¹.

Lundi 20 novembre 2023

- *Conseil des sages de la laïcité* : **Mme Dominique SCHNAPPER**, présidente, **M. Alain SEKSIG**, secrétaire général.
- *Audition commune de recteurs* : **Mme Valérie CABUIL**, recteur de l'académie de Lille, **M. Étienne CHAMPION**, recteur de l'académie de Versailles, **M. Richard LAGANIER**, recteur de l'académie de Nancy-Metz.

Lundi 18 décembre 2023

- *Fondation Jean-Jaurès* : **M. Iannis RODER**, directeur de l'Observatoire de l'éducation, professeur agrégé d'histoire.
- **M. Jean-Pierre OBIN**, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale.

¹ Pour des raisons de confidentialité, les noms des personnes auditionnées ne sont pas communiqués.

Mardi 9 janvier 2024

Ministère de l'Intérieur - Direction nationale du renseignement territorial (DNRT) : M. Bertrand CHAMOULAUD, directeur national.

Mardi 16 janvier 2024

Conseil supérieur des programmes (CSP) : M. Mark SHERRINGHAM, président.

Lundi 22 janvier 2024

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse, des Sports et des JOP :

- Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) : M. Jean HUBAC, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives

- Direction générale des ressources humaines (DGRH) : Mme Florence DUBO, cheffe de service, adjointe au directeur général des ressources humaines

- Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) : M. Christophe PEYREL, haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité, chef du service de défense et de sécurité auprès de la Secrétaire générale

Auditions plénières

Mardi 4 juillet 2023

M. Pap NDIAYE, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Mardi 11 juillet 2023

Mme Sylvie RETAILLEAU, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mardi 17 octobre 2023

Mme Mickaëlle PATY, sœur de Samuel Paty.

Mercredi 15 novembre 2023

M. Stanislas GUERINI, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Mardi 5 décembre 2023

M. Jean-Michel BLANQUER, ancien ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Mercredi 13 décembre 2023

Audition commune DGPN/DGGN

- *Ministère de l'Intérieur - Direction générale de la Police nationale* :
Mmes Céline BERTHON, directrice générale adjointe, et **Virginie BRUNNER**,
directrice nationale de la sécurité publique

- *Ministère de l'Intérieur - Direction générale de la Gendarmerie nationale* :
Général de corps d'armée André PETILLOT, major général de la gendarmerie
nationale, **M. Antoine LAGOUTTE**, chef du bureau de la synthèse budgétaire, et
M. Denis NAURET, adjoint au sous-directeur de l'emploi des forces.

Mercredi 20 décembre 2023

M. Éric DUPOND-MORETTI, Garde des sceaux, ministre de la justice.

VERSION PROVISOIRE

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 11 janvier 2024 : *Conflans-Sainte-Honorine (78)*

Collège du Bois d'Aulne : **Mme Marianne VIEL**, principale

Échanges avec les équipes pédagogique (professeurs de lettres, anglais, EPS, histoire-géographie) et administrative (CPE, secrétaire de direction).

Jeudi 18 janvier 2024 : *Oullins (69)*

- *Cité scolaire Parc Chabrières (lycée professionnel + lycée Général et technologique)* : **M. Raoul SAVEY**, proviseur.

Échanges avec les équipes pédagogique et administrative.

- *Centre scolaire Les Chassagnes (collège-lycée privé)* : **Mme Anne PASTUREL**, directrice.

Échanges avec les équipes pédagogique et administrative.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
I. DÉFENDRE ET PROMOUVOIR LA LAÏCITÉ AU SEIN DE L'INSTITUTION SCOLAIRE				
1	Instaurer tous les ans en octobre dans chaque établissement scolaire un hommage aux enseignants assassinés, en tenant compte de l'âge des élèves.			
2	Modifier la rédaction de l'article L. 312-15 du code de l'éducation, afin de recentrer le contenu de l'enseignement moral et civique sur la connaissance des institutions françaises et européennes, la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain, ainsi que sur les valeurs de la République et la laïcité.			
3	Élaborer dans chaque établissement un projet d'établissement incluant des actions relatives aux valeurs de la République et à la laïcité, afin de fédérer l'équipe pédagogique et administrative autour de leur défense et promotion ; renforcer le dialogue entre les enseignants.			
4	À court terme et pour garantir la formation des futurs enseignants à la promotion des valeurs de la République et de la laïcité dans le cadre spécifique scolaire, faire de celle-ci un module majeur de leurs formations en INSPÉ et prévoir qu'elle soit réalisée par un fonctionnaire de l'éducation nationale.			
5	Rendre obligatoire pour tout contractuel et au plus tard dans le mois suivant sa prise de poste une formation à la défense de la laïcité et des valeurs de la République,			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
	s'appuyant sur des cas concrets - et prévoir la remise systématique des guides du conseil des sages de la laïcité.			
6	Élargir pour les élèves l'interdiction du port de signes et tenues religieux ostentatoires à toute activité organisée par l'institution scolaire, y compris en dehors du temps scolaire (sortie scolaire le soir, cérémonie de remise d'un prix pour un concours organisé par l'éducation nationale ou en partenariat avec le ministère, participation à un forum d'orientation organisée par l'établissement scolaire, ...).			
II. AMÉLIORER LA FORMATION DU PERSONNEL ÉDUCATIF AFIN DE MIEUX LUI PERMETTRE DE FAIRE FACE AUX CONTESTATIONS D'ENSEIGNEMENT ET À LA GESTION DES CONFLITS				
7	Rendre la main à l'éducation nationale pour la formation des enseignants en ne faisant plus dépendre la formation initiale de l'université.			
8	Mieux préparer les agents de l'éducation nationale et des collectivités territoriales (y compris le personnel d'accueil) aux situations de tension et de conflit en favorisant la mise en place d'une culture partagée de la sécurité : à cette fin, développer notamment les formations communes sur les attitudes à adopter face aux élèves, aux parents et aux tiers dans les classes et au sein des établissements.			
III. RÉAFFIRMER L'AUTORITÉ DE L'INSTITUTION SCOLAIRE				
9	Rappeler systématiquement aux parents en début d'année les prérogatives de l'enseignant (en matière de notation, liberté pédagogique, choix des textes), le caractère obligatoire des programmes			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
	<p>scolaires en insistant sur les chapitres ou enseignements (natation en EPS) susceptibles d'être source de contestations, ainsi que les sanctions pénales en cas d'entrave à l'enseignement.</p> <p>Pour cela, faire signer aux parents une « charte des parents » et y inclure spécifiquement le délit d'entrave à l'enseignement, assorti d'exemples concrets ; l'annexer au règlement intérieur.</p>			
10	<p>Afin de mettre fin au non-respect répété des règles du vivre ensemble au sein d'établissements scolaires par un élève perturbateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prévoir la signature d'un protocole d'accompagnement et de responsabilisation des parents (PAR) dès la première exclusion, entre les parents et l'autorité académique, en présence du chef d'établissement. Ce protocole précise les engagements des parents de l'élève pour permettre l'amélioration du comportement de leur enfant ainsi que les mesures d'accompagnement mises en œuvre au sein de l'établissement ; - créer une sanction pénale, sur le modèle de la sanction pour non-respect de l'obligation d'assiduité scolaire, pour non-respect répété des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements. 			
11	<p>Sécuriser juridiquement les procédures disciplinaires afin de limiter les risques contentieux ; informer les personnels sur la portée réelle du risque de judiciarisation par les parents.</p>			
12	<p>Afin de protéger les enseignants et les élèves et permettre une scolarité dans un climat scolaire apaisé, simplifier les procédures des conseils de discipline.</p>			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
13	Encourager les conseils de discipline à décider des mesures de responsabilisation ; pour favoriser leur mise en œuvre, développer dans chaque département une convention entre le DSDEN, le conseil départemental et les partenaires locaux afin de créer un réseau de prise en charge des élèves soumis à une mesure de responsabilisation.			
14	Développer les structures d'accueil pour les élèves hautement perturbateurs ou poly-exclus.			
15	Garantir l'effectivité des dispositions votées dans le cadre de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; pour améliorer le suivi des risques posés par les réseaux sociaux, augmenter les moyens dévolus au suivi des réseaux sociaux et d'internet.			
IV. METTRE FIN AU « PAS DE VAGUE »				
16	Afin de conforter les chefs d'établissement dans les signalements d'incidents, rappeler le principe selon lequel ils ne sont pas évalués en fonction du nombre de signalements effectués.			
17	Afin de mettre fin au « pas de vague », partager à l'échelle nationale les registres des sanctions des établissements scolaires, pour que toute incivilité, atteinte ou autre fait grave commis à l'encontre d'un personnel de l'éducation nationale fasse l'objet d'une réponse cohérente de la part de l'institution.			
18	Rappeler la possibilité ouverte à tout enseignant de signaler directement un « fait établissement » au ministère, sans passer par le chef d'établissement.			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
V. ASSURER LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ET DE LEURS ABORDS				
19	Généraliser les moyens d’alerte directe entre un établissement scolaire et les commissariats ou gendarmeries (bouton d’alerte, ligne directe, ...).			
20	Dans les quartiers marqués par un niveau élevé de violence des mineurs, nouer des partenariats renforcés entre les établissements scolaires, la police et les procureurs.			
21	Afin de faire de la police municipale le premier interlocuteur des chefs d’établissement, généraliser les coopérations entre les communes et les collèges et lycées pour permettre le déploiement de la police municipale aux abords des établissements.			
22	Étendre aux enseignants et au personnel administratif la formation dispensée par la gendarmerie aux cadres de l’éducation nationale à la « prévention et à la gestion de crise »			
23	Permettre la mise en place de caméras de vidéoprotection filmant l’extérieur de l’établissement scolaire sans l’accord de son conseil d’administration.			
24	Garantir l’effectivité de la réalisation du diagnostic de sécurité des établissements scolaires, en lien avec le référent « sécurité » ainsi que les collectivités territoriales, propriétaires du bâti scolaire, et s’assurer de son actualisation régulière.			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
VI. RENDRE LES DISPOSITIFS ADMINISTRATIF ET POLICIER DE PRÉVENTION PLUS EFFICACES				
25	Renforcer l'information du personnel de l'éducation nationale sur la possibilité d'être inscrit dans la base de données de sécurité publique.			
26	Afin d'améliorer le recours à la protection fonctionnelle du personnel, rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle pour les agents de la communauté éducative victimes de violences et outrages du fait des élèves, des parents d'élèves ou de tiers ; l'administration aurait la faculté de la retirer dans un second temps.			
VII. FLUIDIFIER LE PARCOURS JUDICIAIRE POUR LES AGENTS VICTIMES				
<i>Rendre les procédures policières et judiciaires plus simples, rapides et transparentes pour le personnel éducatif</i>				
27	Pérenniser ou généraliser les référents identifiés dans chaque brigade de gendarmerie ou de commissariat pour renseigner les agents de l'éducation nationale sur le dépôt de plainte.			
28	Afin de faciliter la prise de plainte, permettre à l'administration de déposer plainte elle-même (en lieu et place de l'agent) en cas d'agression d'un agent.			
29	Rappeler la possibilité ouverte à tout fonctionnaire de saisir lui même le procureur de la République d'un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.			
<i>Renforcer les liens entre autorité judiciaire et éducation nationale</i>				
30	Généraliser les conventions signées entre les parquets et les DASEN ou			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
	établissements de leur ressort, afin de présenter le rôle de l'autorité judiciaire, préciser le cadre du signalement et élaborer une trame de signalement commune à l'ensemble des DASEN qui soit directement exploitable par l'autorité judiciaire.			
31	Systématiser la rencontre annuelle entre les parquets et les chefs des établissements de leurs ressorts.			
32	Renforcer les liens entre les parquets et les services des renseignements territoriaux, afin que ceux-ci aient accès aux éléments de la procédure judiciaire.			
<i>Pour une justice plus rapide et transparente pour le personnel éducatif</i>				
33	Prévoir que l'audience pour juger l'auteur de violences, menaces ou outrages à l'encontre d'un membre de la communauté éducative ait systématiquement lieu dans le courant de l'année scolaire au cours de laquelle les faits ont eu lieu.			
34	Automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données à leur plainte.			
35	Automatiser l'information des membres du personnel éducatif sur les suites données aux plaintes déposées contre eux.			
VIII. RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE, LES FORCES DE L'ORDRE ET LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT				
36	Généraliser le travail partenarial engagé, dans l'Académie de Versailles, entre le rectorat et les services départementaux du renseignement, à l'ensemble des académies, pour l'ensemble des établissements publics et privés sous contrat.			

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
37	Systématiser les séances de sensibilisation dispensées par les services territoriaux du renseignement territorial auprès de l'ensemble du personnel éducatif, afin notamment d'améliorer la qualité des signalements effectués par les chefs d'établissements aux services du renseignement territorial.			
38	Prévoir l'information obligatoire de l'autorité académique et du chef d'établissement de la mise en examen ou de la condamnation pour une infraction terroriste (dont l'apologie) d'une personne scolarisée ou ayant vocation à être scolarisée dans un établissement scolaire, public ou privé.			