

Service minimum à l'école

Motion de renvoi en commission – Mardi 15 juillet 08

Manuel VALLS, Député de l'Essonne, Maire d'Évry

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mes chers collègues,

INTRODUCTION

Au terme de notre discussion générale, les différents arguments échangés justifient, de toute évidence, le renvoi en commission du projet de loi instituant un droit d'accueil dans les écoles. Placée au coeur de notre modèle républicain depuis les lois de Jules Ferry, l'école publique reste aujourd'hui cet indispensable creuset dans lequel sont enseignés – à toutes et à tous – les savoirs fondamentaux, les chemins de l'autonomie et les règles du « vivre ensemble ».

Si l'importance de cette tâche n'en fait pas un sanctuaire fermé pas à toutes les innovations, elle suppose cependant que chacune d'elles soit mûrement concertée et réfléchie, avant d'être mise en oeuvre. Or le projet de loi instituant un droit d'accueil ne répond pas à cette exigence. **Alors que ses dispositions concernent de multiples acteurs – depuis les maires jusqu'aux professeurs en passant par les parents d'élèves – aucune consultation préalable n'a été engagée avec les organismes qui les représentent.** Pas un syndicat d'enseignants, pas une association de communes, pas une fédération de parents n'a été écouté – en tout cas réellement entendu – par le Gouvernement, avant l'élaboration de ce texte.

A cette absence de concertation s'est même ajoutée la provocation gratuite. Vous avez en effet choisi, Monsieur le Ministre, d'annoncer votre projet le soir même d'un mouvement social qui a mobilisé près de 65% des professeurs des écoles ! D'éminents personnages de l'Etat peuvent considérer, certes, que « *désormais, quand il y a une grève, personne ne s'en aperçoit* ». Mais cette souveraine indifférence, en l'espèce, relève tout particulièrement du pur et simple aveuglement. En réalité, tout votre projet tient dans votre méthode. **A la concertation et à la réflexion, vous avez préféré la confrontation et l'exhortation.** Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les dispositions de ce texte d'affichage portent les stigmates d'une genèse précipitée (I) et masque les objectifs d'un dessein inavouable (II).

I. LES STIGMATES D'UNE GENESE PRECIPITEE

Conçu à la hâte et soumis à la procédure d'urgence pour être applicable dès la rentrée prochaine, le projet de loi instituant un droit d'accueil souffre d'abord des circonstances de son élaboration. Faute d'avoir consacré le temps nécessaire à leur rédaction, de nombreuses mesures sont aujourd'hui inapplicables (A) quand d'autres sont même entachées d'inconstitutionnalité (B).

A. DES MESURES INAPPLICABLES

En janvier et en mai dernier, le Gouvernement a enjoint tous les maires de notre pays à mettre en place, dans les écoles de leurs communes, un service minimum d'accueil. Le bilan sans appel de ces tentatives aurait dû vous alerter, Monsieur le Ministre, sur le caractère impraticable d'un tel dispositif.

Sur les 23 000 communes susceptibles – en théorie – de le mettre en oeuvre, moins de 3 000 ont finalement risqué l'expérience. Ainsi, alors que la France compte 50 000 écoles publiques, seules 1 000 d'entre elles ont offert un service d'accueil dans des conditions, par ailleurs, très discutables.

Il serait vain et malhonnête d'incriminer ici la mauvaise volonté ou l'esprit partisan des maires. A gauche, chacun d'entre nous, notamment les maires, est conscient de la difficulté que vivent les familles en cas de grève. A l'inverse, de très nombreux édiles qui se retrouvent, d'habitude, dans votre majorité, n'ont pas été en mesure, malgré les injonctions, de fournir ce service minimum. A cet égard, la propre commune d'un membre réputé du Gouvernement a été souvent citée en exemple pour illustrer cette impuissance.

L'adoption d'une loi instituant un droit d'accueil pourra-t-elle changer cet état de fait ? Le volontarisme affiché aux micros des tribunes suffira-t-il à lever les obstacles rencontrés sur le terrain ? De l'avis quasi unanime des associations de communes, la réponse est négative. Comme l'ont déclaré, avec force, les maires ruraux de France dans une motion votée le 15 juin dernier, « *rendre obligatoire ne permet pas de rendre possible ce qui ne l'est pas* ».

De trop nombreuses difficultés concrètes s'opposent, en effet, à la mise en œuvre du dispositif prévu par votre projet de loi. La plus évidente d'entre elles est que les communes ne disposent pas des moyens nécessaires à son application. En dehors même de l'hypothèse d'une grève mobilisant l'ensemble de la fonction publique – et sans même poser la question de la qualification – elles n'ont pas assez d'agents pour assurer un service d'accueil. Dans la majorité des écoles publiques, les seuls fonctionnaires en place sont des enseignants. Comment croire, dans ces conditions, que les maires peuvent y affecter d'autres agents sans porter préjudice aux missions municipales ? Comme l'a déclaré le Président de l'AMF, Jacques Pélissard, « *nos agents ne sont ni des supplétifs ni des intérimaires. Quand nous avons à faire face à une grève, nous ne demandons pas aux enseignants de ramasser les poubelles* ».

Face à cette réalité implacable, les solutions et les aménagements imaginés dans votre texte resteront **inefficaces**. La mutualisation des moyens envisagée à l'article 9 n'aura aucun impact dans les milieux ruraux où les écoles sont souvent distantes de plusieurs dizaines de kilomètres. De plus, selon, là encore, la forte expression de l'AMRF, « *ce n'est pas en mettant cinq pauvres ensemble que l'on fait un riche* ». Ce qui manque à une commune rurale manque également – dans la plupart des cas – à ses voisines.

Censé permettre la mobilisation de personnel extérieur à la fonction publique territoriale, le délai de 48 heures fixé par l'article 5 ne suffira pas à pallier le manque d'effectif des communes. De toute évidence, ce laps de temps est en effet trop court. Lors de son audition, l'Association des Petites Villes de France nous a signalé avoir besoin, au minimum, de deux semaines pour trouver des personnes qualifiées. Quant à l'Association des Maires de France, elle estime que 48 heures « *ne permettent pas de consulter les parents pour apprécier le nombre d'enfants qui doivent être accueillis* ».

L'établissement d'une liste préalable, prévu à l'article 7 bis, ne compensera pas la durée trop courte de ce délai. **Pour une ville de taille moyenne comme Évry, qui compte près de 7000 enfants scolarisés dans les écoles primaires, la rédaction d'une telle liste obligerait le maire à y inscrire plus de 500 noms.** Sauf à penser que le service d'accueil puisse être offert sans garantir les compétences ; sauf à penser que

ce service puisse être assuré sans respecter les règles sur le taux d'encadrement ; sauf à penser tout ceci que nous refusons – aucune commune ne sera en mesure d'établir une liste satisfaisant certaines exigences minimales.

L'analyse de votre projet de loi, Monsieur le Ministre, révèle bien qu'il reste, avant tout, un texte d'affichage. La plupart de ses dispositions sont purement déclamatoires et pourraient déjà, à ce titre, encourir la censure du Conseil constitutionnel. Mais – comme l'a démontré notre collègue Jean-Jacques Candelier en ouvrant notre discussion générale – votre projet souffre de motifs d'inconstitutionnalité plus graves encore.

B. DES DISPOSITIONS INCONSTITUTIONNELLES

L'article 4 du projet prévoit en effet que – par dérogation au droit commun – l'organisation d'un service d'accueil est une obligation à la charge des communes lorsqu'il est assuré dans le cadre d'une grève. Un tel transfert de compétences heurte donc, de plein fouet, le principe de libre administration des collectivités locales consacré par l'article 72-2 de la Constitution.

Certes, de nombreuses villes sont prêtes, Monsieur le Ministre, à assumer davantage de responsabilité en matière d'Education. Dans la commune dont j'ai l'honneur d'être le maire, la municipalité conduit des actions ambitieuses en faveur de l'accompagnement à la réussite scolaire. Mis en place depuis des années, l'Accompagnement Éducatif du Soir offre ainsi un soutien gratuit à tous les enfants inscrits dans les écoles primaire d'Évry. Le paradoxe, Monsieur le Ministre, est que les moyens nécessaires au bon fonctionnement de ce dispositif municipal risquent désormais d'être absorbés par l'Accompagnement Éducatif piloté par l'Etat.

Si les collectivités locales ne refusent donc pas, par principe, toute nouvelle mission, elles n'acceptent pas, en revanche, de devenir les simples courroies de transmission de la volonté gouvernementale ! **Selon le constitutionnaliste Didier Maus, « on ne peut imposer aux communes l'organisation de dispositifs du type [service d'accueil] que s'ils répondent à un impératif d'intérêt général, de sécurité par exemple, et s'ils sont proportionnels à l'objectif poursuivi. Ici, poursuit-il avec prudence, le gouvernement prend un risque ».** Le diagnostic est le même pour Guy Carcassonne. « *On ferait peser sur les communes, explique-t-il, une charge qui relève d'un bloc appartenant à l'Etat. Peut-il se défausser, en cas de problème, d'une compétence qui est la sienne ? Cela ne va pas de soi* »... Non, mes chers collègues, cela ne va, bel et bien, pas de soi ! En raison de quelle nécessité en effet – si ce n'est la moins avouable – le service d'accueil imparti à l'Etat devrait-il, dans les circonstances les plus difficiles, incomber aux communes ?

Mais il y a pire. Alors que le même article 72-2 de notre Constitution prévoit que « *toute création ou extension de compétences [...] est accompagnée de ressources déterminées par la loi* » ; alors que cette obligation a été confirmée par la décision du Conseil constitutionnel du 13 janvier 2005 ; l'article 8 du projet de loi se borne à renvoyer « *le montant minimal de la compensation* » à un décret. Or, sachant que cette compensation sera « *fonction du nombre d'élèves accueillis* » et non des dépenses engagées par les communes, **il est fort à craindre que celles-ci ne rentrent jamais dans leurs frais.** Pour éviter tout risque de débordement, les maires devront, fatalement, s'aligner sur la fourchette haute de l'estimation des besoins.

Ainsi, même à supposer que le projet de loi respecte la lettre de l'article 72-2, il en viole cependant l'esprit. Son article 8 fera peser, en effet, des charges financières sur les communes qui diminueront leurs marges d'actions et porteront atteinte, au final, à leur liberté d'administration.

Cette atteinte est d'autant moins acceptable que d'autres décisions du Ministère de l'Education nationale – je pense notamment au passage à la semaine de 4 jours qui augmentera le temps périscolaire – entameront les ressources communales. Sachant que cette dernière réforme suscite, par ailleurs, de sérieuses difficultés sur le plan organisationnel, vous seriez bien inspiré, Monsieur le Ministre, d'entendre la requête du Président de l'AMF et de reporter d'au moins un an la suppression des cours du samedi matin.

II. LES OBJECTIFS D'UN DESSEIN INAVOUABLE

Rédigées sans concertation et dans la précipitation, inapplicables ou inconstitutionnelles, les dispositions du projet de loi manqueront, soyez-en sûrs, leur objectif. Cette évidence est si nette que l'on peut, à bon droit, s'interroger sur le dessin véritable du Gouvernement. A défaut d'instituer un droit d'accueil en cas de grève, les mesures du texte pourraient, en effet, permettre à l'Etat de détourner sa responsabilité (A) et de gérer la pénurie d'enseignants (B).

A. DETOURNER LA RESPONSABILITE ETATIQUE

Dès l'annonce du projet de loi, l'ensemble des associations de maires s'est inquiété de savoir qui serait responsable des dommages subis ou causés par un enfant, lorsqu'il est accueilli dans le cadre du service minimum obligatoire.

Si le problème de la responsabilité pénale reste aujourd'hui entier, le Gouvernement a eu l'habileté, lors du débat au Sénat, de régler au moins celui de la responsabilité administrative. Selon les termes de l'article 8 bis, « *la responsabilité administrative de l'Etat est substituée à celle de la commune dans tous les cas où celle-ci se trouve engagée en raison d'un fait dommageable* ».

Il est pourtant une responsabilité que l'Etat entend bien laisser aux communes – et elle est toute aussi essentielle – c'est la responsabilité politique des désagréments causés, aux parents d'élèves comme aux professeurs, par les grèves dans l'Education nationale !

Depuis plusieurs années, les suppressions de postes massives décidées par le Gouvernement provoquent un profond malaise dans le corps professoral et génèrent de nombreux mouvements sociaux. Malgré ces problèmes, les maires ont pu, jusque là, entretenir des rapports confiants et constructifs avec la communauté enseignante au sein des conseils d'école. Le projet de loi instituant un droit d'accueil menace la qualité de ces rapports car il veut faire des maires des interlocuteurs dans des situations qui les dépassent. Comme l'a expliqué en janvier 2008 le Président de l'AMF, Jacques Péliissard, le service minimum d'accueil revient à détourner « *la responsabilité de l'Etat sur des acteurs étrangers aux conflits ayant conduit à la grève* ». Pire, il les conduit même, à y endosser – quoiqu'on en dise – le rôle de « casseurs de grèves » !

Le Gouvernement peut choisir de rester sourd aux inquiétudes des professeurs ! Libre à lui de répondre aux revendications par des provocations ! Mais il ne peut attendre des maires qu'ils soient tous ses auxiliaires ! C'est seul avec sa majorité qu'il doit assumer ses décisions politiques et budgétaires.

Hélas, comme l'ont démontré les premières expériences tentées en janvier et en mai dernier, le piège posé par le droit d'accueil est un mécanisme à double détente. **Les maires qui n'ont pas voulu, ou pas pu, se prêter au rôle dessiné par le Gouvernement ont, en effet, été jetés en pâture à l'opinion publique.** Dans une réponse à une question d'actualité, vous avez vous-même, Monsieur le Ministre, opposé les bons maires soucieux de « *la liberté des familles* » aux mauvais maires obsédés par « *l'intérêt* » de leur parti. Ayant eu l'honneur d'être rangé dans la liste nominative des seconds, je veux aujourd'hui vous dire, Monsieur le Ministre, que ce procédé relève de la pure et simple démagogie.

Et en vous disant cela, je sais porter la parole des nombreux maires des petites communes qui ne siègent pas sur les bancs de cet hémicycle. Je pense notamment à l'un d'eux, maire d'un village de Haute-Savoie, qui a écrit à son inspecteur d'académie, avec l'ironie de l'amertume, « *nous avons conscience que cette proposition, il s'agit de la vôtre, Monsieur le Ministre, est d'autant plus judicieuse que les familles pourront se tourner vers les élus municipaux en cas d'absence d'accueil, pour exiger de leurs élus de proximité, qu'ils ont en permanence sous la main, ce que l'Etat a préconisé* » avec tant de générosité...

Défausser sur les maires la responsabilité des désagréments causés par les grèves – alors que la politique du Gouvernement est à l'origine des conflits sociaux dans l'Education nationale – c'est tout aussi inacceptable que dangereux. **Éroder la confiance de nos concitoyens en leurs maires**, c'est abîmer l'un des liens les plus forts de notre démocratie. C'est donc, à n'en pas douter, l'un des risques les plus graves de votre projet de loi.

B. GERER LA PENURIE D'ENSEIGNANTS

Utile au Gouvernement pour détourner les mécontentements en cas de grève, l'institution d'un droit d'accueil offrirait à l'Etat un second avantage décisif dans la gestion journalière de l'Education nationale. L'article 2 du texte prévoit, en effet, que ce droit pourrait s'appliquer « *par suite de l'absence ou de l'empêchement du professeur habituel* », quelque soit la cause de cette absence ou de cet empêchement. Il crée donc un droit d'accueil général, applicable même en dehors des circonstances particulières de la grève.

De fait, les jours de grève ne dépassent pas la moyenne de 3 par an et représentent moins de 3% des absences dans le corps enseignant. Les premières expériences conduites ont montré, par ailleurs, que l'institution d'un droit d'accueil ne répond pas à une attente pressante et massive des parents. En dépit de toute la communication faite par la municipalité, **la ville de Béziers, par exemple, n'a accueilli que 9 élèves en janvier dernier.** Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que plusieurs dispositions légales aménagent déjà les conditions d'accueil des élèves lors des conflits sociaux dans les écoles.

Le véritable objectif du texte n'est donc pas à chercher dans ce qui a fait sa tapageuse publicité ; il se trouve, en réalité, dans certains calculs plus discrets, et moins avouables, du Gouvernement. Le vrai problème traité par le projet de loi n'est pas celui des absences exceptionnelles provoquées par les grèves mais celui de la pénurie permanente générée par votre politique !

Entre 2002 et 2007, 30 000 postes ont été supprimés dans l'Education nationale. Obnubilé par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, le Gouvernement actuel entend poursuivre, avec zèle, les efforts de ses prédécesseurs. Alors qu'en 2008 11 200 agents de l'Education nationale n'ont pas été

renouvelés, vous avez récemment annoncé, Monsieur le Ministre, que ce chiffre atteindrait 13 500 en 2009. Selon les estimations des la FSU, « *l'escalade des suppressions* » devrait « *s'amplifier en 2010 et 2011* ».

Pourtant, ces coupes sombres contraignent déjà certaines académies à recourir aux expédients. Dans la Sarthe et en Ile-et-Vilaine, il a ainsi fallu faire appel à des vacataires et à des retraités pour pallier les absences dues aux maladies, à la formation ou aux congés maternité. Pire, dans une école du 18^{ème} arrondissement de Paris, certains élèves sont restés 3 semaines sans professeur remplaçant.

Injustifiables dans tous les secteurs de l'enseignement, ces réductions d'effectif sont particulièrement inacceptables pour les écoles primaires. Selon les propres chiffres du Ministère, les élèves inscrits dans ces écoles sont en hausse de 7 500.

A la lumière de ce rappel, il apparaît évident que l'objectif principal du projet de loi est, en réalité, d'accompagner la réduction des effectifs d'une diminution des contraintes qui pèsent sur l'Education nationale. A défaut de pouvoir assurer un droit à l'enseignement à tous en toute circonstance, ce texte aménage un recul sur la garantie minimale d'un droit à l'accueil.

Cette interprétation est si vraie que notre rapporteur a jugé indispensable de la conjurer en défendant un amendement précisant que le service minimum d'accueil ne peut être mis en place qu'en cas de grève ou d'absence imprévisible d'un enseignant. De toute évidence, nous ne sommes pas les seuls à craindre que ce service devienne l'outil de régulation des choix budgétaires du Gouvernement !

Nous verrons bien le sort qui sera réservé à cet amendement au cours de nos prochains débats dans cet hémicycle. Mais nous sommes convaincus que, dans son application, l'obligation d'accueil servira de palliatif à l'obligation d'enseignement.

CONCLUSION

Dans une récente interview pour un quotidien national, vous avez souhaité, Monsieur le Ministre, que « *l'on ne vous accuse pas de réformer l'Ecole uniquement pour supprimer de l'emploi* »... Par le mot « *uniquement* » vous reconnaissez vous-même que vos contradicteurs n'ont pas tout à fait tort. L'examen de votre projet de loi révèle, hélas, qu'ils ont même tout à fait raison !

Plus grave encore, en opposant les familles aux enseignants, votre texte contribue à dégrader la confiance mise par nos concitoyens dans l'Education nationale. J'invite donc tous ceux qui sont soucieux de restaurer cette confiance et de préserver les missions de l'Education nationale à voter le renvoi de ce texte en commission.

Je vous remercie.