

N° 12-115 / 12-086 / 01

N° 2012-159

**La mise en place du droit d'accueil pour les élèves
des écoles maternelles et élémentaires
pendant le temps scolaire,
institué par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008**

Rapport à

Monsieur le ministre de l'Éducation nationale

Monsieur le ministre de l'Intérieur

LISTE DES DESTINATAIRES

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

CABINET

- M. Alexandre SINÉ
- M. Bernard LEJEUNE

MADAME LA MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

CABINET

- M. Claude COQUART

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

ENVOIS ULTÉRIEURS PROPOSÉS

Madame la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
Madame la ministre déléguée chargée de la décentralisation

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

- Monsieur le directeur général de l'enseignement scolaire
- Monsieur le secrétaire général
- Madame la directrice générale des ressources humaines
- Monsieur le directeur des affaires financières
- Madame la directrice des affaires juridiques
- Madame la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
- Mesdames et messieurs les recteurs d'académie
- Mesdames et messieurs les directeurs académiques des services de l'éducation nationale

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- Monsieur le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale s/c de Monsieur le secrétaire général du ministère
- M. le directeur général des collectivités locales
- Mesdames et messieurs les préfets de département

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Inspection générale
de l'administration*

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
NATIONALE**

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la
recherche*

**La mise en place du droit d'accueil pour les élèves des écoles
maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire,
institué par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008**

Décembre 2012

Sylvie ESCANDE-VILBOIS

inspectrice de l'administration

Daniel AUVERLOT

*inspecteur général de l'éducation
nationale*

Marc BUISSART

*inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la
recherche*

Frédéric PICHON

inspecteur de l'administration

Jean-Pierre BAZELLY

chargé de mission à l'IGAENR

SYNTHÈSE

Le droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire a été institué par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008. Quatre ans après, le bilan en est contrasté : maintenant admis et largement mis en place, le service d'accueil connaît de très fortes disparités à la fois dans sa fréquentation et dans sa qualité. Les recommandations qui accompagnent ce rapport se veulent concrètes, susceptibles de rendre le service plus efficace et sa mise en œuvre plus simple.

La loi de 2008 a créé au bénéfice des enfants des écoles primaires un droit d'accueil durant le temps scolaire dont le service d'accueil en cas de grève n'est qu'une déclinaison. Afin de concilier ce service d'accueil avec l'exercice du droit de grève des enseignants, le législateur a prévu qu'au-delà d'un seuil de 25 % de grévistes les communes se substituent à l'État et se voient verser une compensation financière. Ce dispositif a notamment nécessité la mise en place d'un système complexe, et novateur dans l'administration, de déclaration préalable des intentions de grève et suppose une collaboration étroite entre services de l'État et communes. Bien que le terme soit couramment utilisé, le service d'accueil n'a pas été conçu comme un service minimum, au sens par exemple des dispositifs de la RATP ou de la SNCF, mais comme la continuité de l'exercice du droit d'accueil, dont le caractère de service public a été reconnu par la jurisprudence notamment constitutionnelle.

Préparée et publiée très rapidement, la loi et son application ont fait l'objet de nombreuses oppositions et de multiples contentieux. Aujourd'hui la polémique a cessé, même si certaines organisations syndicales continuent à en demander le retrait. Par ailleurs, le faible nombre de jours de grève de ces deux dernières années n'en fait plus un objet d'actualité, à tel point que le pilotage du dossier est aujourd'hui éparpillé entre différents services. Constatant que le service d'accueil est désormais entré dans une phase de gestion administrative, la mission s'en est tenue pour l'essentiel à des recommandations visant à améliorer le dispositif existant.

La lettre de mission envisageait quatre entrées : les disparités géographiques et le service rendu aux familles, la compensation financière, la déclaration d'intention.

En raison notamment de l'absence de données statistiques centralisées, la mesure de l'effectivité du service d'accueil est difficile. Il ressort cependant des données financières sur les compensations payées aux communes en 2011 qu'environ un tiers des communes disposant d'au moins une école a, durant cette période, mis en œuvre le dispositif. Selon les différentes sources de la mission, la proportion des élèves accueillis peut être estimée en moyenne entre 10 et 20%, avec toutefois des disparités considérables.

Si un nombre élevé de communes met donc en place un dispositif d'accueil, les modalités pratiques sont extrêmement différentes sur l'ensemble du territoire, en termes notamment de lieu d'accueil, de qualification des encadrants, de taux d'encadrement et d'activités proposées. Cette disparité des situations reflète l'hétérogénéité à la fois de la demande sociale et du volontarisme des municipalités.

Les familles, quant à elles, souhaitent une meilleure prise en charge des enfants, avec des normes d'encadrement, un accueil par des personnes connues et qualifiées, si possible dans

l'école où sont inscrits leurs enfants, et des activités identifiées. Dans ce domaine des améliorations significatives pourraient être apportées, à travers une identification et une communication des bonnes pratiques. Par ailleurs, les communes n'employant pas d'animateurs gagneraient à pouvoir faire appel aux associations gestionnaires de centres de loisir pour mettre en place, par délégation, le service d'accueil.

De leur côté, les maires souhaitent plus de rapidité dans la transmission par les autorités académiques des informations nécessaires à l'organisation du service d'accueil. La mise en place de l'application GD2A, portée par la DGESCO, permettrait, moyennant certaines adaptations mineures, de répondre à cette demande. Il apparaît également nécessaire que les maires puissent disposer de plus d'informations, pour des raisons de responsabilité et de suivi, sur les enfants pouvant être accueillis. Enfin, le contrôle des encadrants dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes n'offre pas aujourd'hui des garanties d'effectivité et de fiabilité satisfaisantes.

Le mode de calcul de la compensation financière que l'État verse aux communes est complexe, mais n'est pas remis en cause par les communes. Reposant sur la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique dans le cadre du BOP 140, le montant national annuel de la compensation financière reste d'un coût budgétaire modeste et est amplement couvert par les retenues sur salaire.

La déclaration préalable est indispensable au fonctionnement du service d'accueil mais induit, pour les services déconcentrés, un lourd travail d'exploitation dans des délais contraints. Les procédures pourraient en être améliorées par la mise en place d'un logiciel fiable et sécurisé, en réelle concertation avec les organisations syndicales.

Il n'était pas dans les objectifs de la mission de se consacrer à la négociation préalable. Pourtant l'insatisfaction qu'elle génère à la fois en administration centrale et dans les organisations syndicales doit être interprétée comme un signal d'alerte.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition dans le rapport.

Recommandation n° 1 : Faire suivre le dossier « accueil des élèves en cas de grève » au ministère de l'éducation nationale par une direction précise qui centralisera les informations comme, par exemple, la DGESCO.

Recommandation n° 2 : Mettre en place le système automatique prévu par la DGESCO (application GD2A) avertissant les maires de leur obligation de mettre en place un service d'accueil et mettant à leur disposition les données quantitatives nécessaires à l'organisation de ce service (écoles concernées, estimation du nombre d'élèves susceptibles d'être accueillis) et leur donnant les moyens de la preuve (en prévoyant une modalité d'impression des données mises en ligne et un courriel les avertissant des mises à jour des données numériques).

Recommandation n° 3 : Charger le directeur d'école de transmettre systématiquement au maire une liste nominative des élèves pour chaque classe dont le maître est absent et précisant la date de naissance, le numéro de téléphone des parents et l'identité des personnes autorisées à retirer l'enfant. L'utilisation des données nominatives devra être strictement réservée à la seule mise en œuvre du service d'accueil.

Recommandation n° 4 : Une attention particulière doit être apportée aux enfants pouvant nécessiter des soins :

- les projets d'accueil individualisé (PAI) devront être spécifiquement identifiés et pris en compte ;
- les conditions de la prise en charge des enfants handicapés ou faisant l'objet d'un aménagement particulier de la scolarité devront être anticipées dès le début de l'année en accord entre la mairie, la direction de l'école et les parents.

Recommandation n° 5 : Si la loi devait être modifiée, prévoir dans l'article L. 133-10 du code de l'éducation la possibilité pour le maire de déléguer par convention à une association gestionnaire de centre de loisirs, l'organisation, pour son compte, du service d'accueil.

Recommandation n° 6 : En l'état actuel du dispositif :

- s'assurer que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale peuvent consulter le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAIS) et contrôlent effectivement les listes d'intervenants potentiels qui lui sont transmises ;

- veiller à ce que les maires transmettent systématiquement les listes régulièrement mises à jour ;
- charger l’administration centrale du suivi de la mise en œuvre de ce dispositif et le cas échéant d’en proposer les adaptations nécessaires.

Recommandation n° 7 : Faire obligation aux maires d’informer dès le début de l’année les représentants des parents d’élèves élus au conseil d’école, voire les parents par le cahier de liaison, du dispositif mis en place dans la commune pour assurer le service d’accueil prévu à l’article L. 133-4 du code de l’éducation.

Recommandation n° 8 : Faire de l’application GD2A un outil de suivi du dispositif du service d’accueil en y ajoutant un module de saisie de données transmises au moment des demandes de compensation financière, (notamment le nombre d’enfants accueillis par école).

Recommandation n° 9 : Recommander un taux d’encadrement des enfants accueillis dans le cadre du service d’accueil. Il est proposé, sur la base des modalités actuelles de calcul de la compensation financière, de retenir un effectif minimum d’une personne pour quinze enfants.

Recommandation n° 10 : Proposer aux communes, via les inspecteurs de l’éducation nationale, un guide des bonnes pratiques du service d’accueil à faire réaliser par la DGESCO avec les associations d’élus et l’ANDEV.

Recommandation n° 11 : Dans l’hypothèse d’une modification législative, étudier la possibilité de supprimer le critère de calcul lié au nombre d’enseignants en grève parallèlement à l’amélioration pour les communes des moyens d’anticiper l’organisation à mettre en place (notamment le dispositif GD2A).

Recommandation n° 12 : Supprimer dans la déclaration-type la mention du nombre de personnes dédiées à l’accueil et demander aux communes une très brève présentation de l’organisation du service mise en place (exemple : « Il a été recouru aux animateurs du centre de loisirs de la ville ».)

Recommandation n° 13 : Construire avec les organisations syndicales une méthodologie partagée et détaillée de la négociation préalable qui pourrait aboutir à la signature d’une convention.

Recommandation n° 14 : L’utilisation des déclarations préalables doit être strictement limitée à son objet.

Recommandation n° 15 : Demander à l'autorité administrative compétente d'adresser aux directeurs d'école concernés par une grève déclenchant le droit d'accueil les mêmes informations que celles envoyées aux maires.

Recommandation n° 16 : Rappeler à l'autorité administrative compétente de détruire dans un délai qui ne saurait dépasser six mois à compter de la fin de la grève l'ensemble des déclarations individuelles d'intention quelle que soit la forme de leur transmission.

Recommandation n° 17 :

- Finir d'élaborer DIADEL dans la concertation et la transparence avec les organisations professionnelles, en liaison étroite avec la CNIL ;
- Mettre en place l'application sur la base d'une expérimentation et d'un élargissement progressif.

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Une mise en place difficile : d'une situation conflictuelle à une gestion apaisée	2
1.1. Avant 2008	2
1.2. La mise en œuvre ne s'est pas faite sans difficulté	3
1.2.1. Les origines du service d'accueil	3
1.2.2. Une obligation légale inégalement acceptée	5
1.2.3. D'un pilotage centralisé à un pilotage éparpillé.....	7
2. Le dispositif, globalement accepté mais appliqué de façon diverse, pourrait être rendu plus simple pour les maires et plus attractif pour les familles	9
2.1. Les communes participent désormais au dispositif, non sans difficultés de mise en œuvre	9
2.1.1. Un tiers des communes avec école a mis en place au moins une fois le service d'accueil en 2011.....	9
2.1.2. Les modalités de mise en œuvre du service d'accueil peuvent cependant être améliorées.....	11
2.2. L'organisation du service d'accueil ne répond que partiellement à l'attente des familles	18
2.2.1. Faute de données facilement exploitables, il est difficile d'évaluer l'adhésion des familles au dispositif	18
2.2.2. Les données disponibles montrent une fréquentation particulièrement disparate.....	18
2.2.3. La fréquentation du service d'accueil est fonction à la fois du besoin des familles et du service offert par les communes	21
2.2.4. Le service rendu aux familles est très hétérogène.....	21
2.3. Pour une meilleure prise en charge des enfants	22
2.3.1. La notion légale de « droit d'accueil » s'oppose à l'idée d'un « service minimal ».....	22
2.3.2. Les fédérations de parents d'élèves veulent un service de qualité.....	22
2.3.3. Imposer une qualification minimale aux encadrants du service d'accueil n'apparaît pas opportun	22
2.3.4. Recommander un taux d'encadrement conforme aux modalités de la compensation financière apparaît en revanche nécessaire	23
2.3.5. Aider les maires en leur proposant un guide des bonnes pratiques du service d'accueil.....	23
2.4. La compensation financière	24
2.4.1. Un mode de calcul complexe mais non contesté	24
2.4.2. Des coûts très inégaux mais globalement contenus	27

3. Au regard de l'exercice du droit de grève, des améliorations sont possibles	29
3.1. La négociation préalable reste encore à inventer	29
3.1.1. Un dispositif bien encadré	29
3.1.2. Une mise en œuvre décevante	30
3.2. La déclaration d'intention préalable cristallise l'opposition des syndicats mais elle est indispensable	31
3.2.1. Des syndicats majoritairement hostiles à la déclaration d'intention préalable	31
3.2.2. Cette déclaration préalable est pourtant indispensable pour la mise en œuvre du dispositif d'accueil	32
3.2.3. Elle génère un travail d'ordre administratif parfois très lourd dans des délais très courts	32
3.2.4. Une utilisation détournée de la déclaration préalable ?.....	33
3.2.5. Pour gagner en efficacité et en rapidité, une application sécurisée est nécessaire	34
Annexes	37

Introduction

Par lettre de mission du 24 août 2012¹ signée conjointement par les directeurs de cabinet du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'intérieur, l'inspection générale de l'éducation nationale, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration ont été saisies d'une demande de bilan du service d'accueil institué par la loi du 20 août 2008 au regard de quatre thèmes : l'application géographique, le coût pour les communes et la compensation financière, l'impact en termes de prise en charge des élèves, l'impact en termes d'application du droit de grève.

La mission devait par ailleurs formuler des préconisations permettant d'améliorer le système d'accueil des enfants tout en minimisant les insatisfactions des différents acteurs.

Afin de mener à bien la mission, les inspecteurs ont réuni les données administratives, financières et statistiques disponibles auprès des directions concernées de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'intérieur, de rectorats, de préfectures et de directions des services départementaux de l'éducation nationale. En l'absence de suivi centralisé, la mission a cependant éprouvé les plus grandes difficultés à réunir les données chiffrées s'agissant notamment du nombre d'élèves accueillis dans le cadre du service d'accueil.

Les inspecteurs ont rencontré² des responsables des administrations centrales des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la fonction publique, les organisations professionnelles des inspecteurs et enseignants du premier degré, les deux fédérations de parents d'élèves de l'enseignement public. La mission a pris l'attache de plusieurs associations d'élus qui lui ont fait part de leurs observations sur le sujet : Association des maires de France, Association des maires des grandes villes de France³, Fédération des villes moyennes, Association des maires ruraux ainsi que l'Association des directeurs d'éducation des villes⁴. A titre d'information sur les pratiques d'un autre secteur professionnel, la mission a également rencontré un responsable d'entreprise de transport qui met en œuvre un service minimum. La mission a concentré ses investigations sur l'école publique, dès lors que le service d'accueil dans les établissements privés sous contrat est assuré par l'organisme de gestion et que la commune n'a aucun rôle à jouer dans son organisation.

Par ailleurs, après avoir élaboré un protocole d'enquête et d'entretien, les inspecteurs se sont rendus dans trois départements⁵ : l'Essonne, la Seine-Maritime et l'Aisne qui ont été choisis le premier pour son implantation en région parisienne avec des familles qui souvent travaillent à Paris, le second pour la diversité de ses territoires, le troisième pour sa ruralité. Dans les trois

¹ Annexe 1.

² Liste des personnes rencontrées en annexe 2.

³ L'AMGVF et l'ANDEV ont diffusé à leurs adhérents un questionnaire afin d'apporter des éléments de réponse à la mission. Voir en annexe.

⁴ Voir note précédente.

⁵ Protocole d'enquête et d'entretien (annexe 3).

départements, les inspecteurs ont rencontré le préfet, le directeur académique et ses services, des inspecteurs de l'éducation nationale de circonscription, des maires de communes de tailles différentes, des fonctionnaires territoriaux chargés de la mise en œuvre, des représentants des fédérations et associations locales de parents d'élèves.

Si la mise en place du service d'accueil voulu par la loi du 20 août 2008 a rencontré, en 2008 et 2009, une forte opposition⁶, la mission a constaté, plus de quatre ans après, un apaisement certain (1^{ère} partie). La mission s'est donc attachée, dans le cadre défini par sa lettre de mission, à rechercher les améliorations qu'il est possible d'apporter au dispositif, sans remettre en question ses principes et son économie. En effet, le service d'accueil, auquel participe désormais un nombre très significatif de communes, est appliqué de façon très diverse et pourrait être rendu plus simple pour les maires et plus attractif pour les familles (2^{ème} partie). Au regard de l'exercice du droit de grève, des aménagements sont également souhaitables en matière de négociation et de déclaration préalables (3^{ème} partie).

1. Une mise en place difficile : d'une situation conflictuelle à une gestion apaisée

1.1. Avant 2008

Avant la mise en place de la loi, force est de constater que « le système D » avait été l'option retenue par les familles pour occuper les élèves lors des jours de grève dans les écoles.

En général, les maîtres faisaient écrire parfois plusieurs jours à l'avance dans le cahier de liaison qu'ils seraient absents à telle date, sans préciser le motif. Parfois aussi, par différents modes d'information, les enseignants demandaient aux parents de ne pas envoyer leurs enfants à l'école. Les familles pouvaient alors s'organiser : les enfants restant à la maison si un parent ne travaillait pas, ou étant pris en charge par les relations de solidarité de proximité, le recours à la famille étant souvent la solution la plus usuelle. Les familles les plus aisées pouvaient recourir à la baby-sitter habituelle, parfois les enfants les plus grands étaient laissés seuls à la maison. Souvent également les parents étaient contraints de prendre un jour de congé.

De fait, essentiellement deux types de familles se retrouvaient en difficulté :

- celles où le père et la mère travaillent avec parfois des temps de déplacement longs, sans pouvoir compter sur une aide de proximité ;
- les familles monoparentales à faible revenu et/ou en contrat précaire pour lesquelles une absence d'une journée peut avoir des conséquences professionnelles graves.

De plus, en cas de grève prolongée, les solutions alternatives trouvées par les parents pouvaient se révéler insuffisantes, causant ainsi des difficultés à un nombre croissant de familles.

⁶ Dont se fait notamment l'écho le bilan de la mise en place du dispositif établi en 2009, en application de l'article 14 de la loi du 20 août 2008.

Par ailleurs, on a pu constater qu'un accueil était souvent organisé dans l'école par les maîtres non-grévistes si celle-ci n'était pas fermée. Cela donnait lieu à un échange d'informations entre les écoles et la commune, en particulier sur le nombre d'élèves concernés, afin notamment de permettre aux services communaux d'organiser le service de la cantine.

De plus, un nombre non négligeable de communes avait donc déjà mis en place un service d'accueil pour lequel elles ne réclamaient aucune compensation financière à l'État, en réponse à une demande sociale forte. C'est le cas notamment de communes de région parisienne ou de régions frontalières.

Enfin, à l'initiative du ministre de l'éducation nationale, un dispositif précurseur de services d'accueil, fondé sur le volontariat des communes, a été mis en œuvre pendant quelques mois en 2008 et aurait permis d'accueillir 150 000 élèves au cours du 1^{er} semestre 2008⁷.

1.2. La mise en œuvre ne s'est pas faite sans difficulté

1.2.1. Les origines du service d'accueil

▪ 1.2.1.1. Les dispositifs mis en place à la SNCF et à la RATP ont été une source d'inspiration mais sont de nature différente

Les dispositions de la loi du 21 août 2007 relatives au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2008 et ont formalisé un dispositif plus ancien qui prévoit notamment une phase de négociation préalable dans le cadre d'un dispositif de prévention des conflits dit d'« alarme sociale ». Afin de pouvoir recenser les ressources en personnels qui pourront être affectées lors de la grève à l'exécution du plan de transport, un système de déclaration individuelle préalable d'intention de grève au moins 48 heures à l'avance a été également institué. La différence majeure avec le dispositif de l'éducation nationale est que le service en cas de grève est ici assuré intégralement par le personnel de la RATP et de la SNCF, alors que la mise en place du droit accueil est confiée au moins en partie à des tiers, à savoir les communes.

▪ 1.2.1.2. La loi du 20 août 2008

Au soir d'un mouvement de grève des enseignants très suivi, le président de la République a annoncé le 15 mai 2008 le dépôt par le gouvernement d'un projet de loi instituant un droit à l'accueil des enfants scolarisés dans le 1^{er} degré afin de rendre conciliable l'exercice du droit de grève des personnels enseignants du premier degré et le droit des parents à exercer leur activité professionnelle.

Dès lors, on sort de l'initiative de mise en place d'un service minimum d'accueil prise par le ministre de l'éducation nationale début 2008 et fondée sur le volontariat des communes, qui

⁷ Selon le bilan, déjà cité, de la mise en place du dispositif.

ne permettait pas de garantir un service d'accueil identique à toutes les familles, quel que soit leur lieu de résidence.

Des textes préparés et publiés très rapidement

Le projet de loi instituant ce droit à l'accueil est porté, selon l'exposé des motifs, par la volonté de concilier deux libertés : celle de faire grève (pour les enseignants) et celle de travailler (pour les parents). Déposé le 11 juin 2008, ce projet a été examiné selon la procédure d'urgence et la loi a été adoptée le 23 juillet.

Les principes qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi et au travail parlementaire qui s'en est suivi ont été les suivants :

- la garantie du droit de grève et l'émergence d'un véritable dialogue social ;
- le respect de la libre administration des communes ;
- la mise en place d'une compensation versée par l'État aux communes organisatrices du service d'accueil ;
- la substitution de la responsabilité de l'État à celle de la commune en cas d'incident lié à l'organisation ou au fonctionnement du service.

La loi est de large portée et constitue, s'agissant de la fonction publique, un dispositif original :

- la loi crée un droit d'accueil gratuit pour tous les élèves pendant le temps scolaire ;
- tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat bénéficie donc d'un service d'accueil lorsque les enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer ;
- ce service d'accueil est également assuré en cas de grève ;
- une négociation préalable est obligatoire avant le dépôt du préavis de grève ;
- les professeurs des écoles chargés de classe sont soumis à une obligation de déclaration préalable 48 heures avant la grève ;
- les communes mettent un service d'accueil en place au-delà d'un seuil de grévistes de 25 % dans une école ;
- les maires doivent transmettre à l'autorité académique la liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil ;
- l'autorité académique vérifie que ces personnes ne sont pas sur le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAIS) et peut interdire la participation à l'accueil des élèves aux personnes qui y seraient inscrites ;
- la responsabilité administrative de l'État se substitue à celle des communes ;
- les communes bénéficient d'une compensation financière.

Le conseil constitutionnel a reconnu la création d'un service public de l'accueil

La loi a fait l'objet d'un recours devant le conseil constitutionnel (décision n° 2008-569 DC) qui a validé l'ensemble du dispositif législatif tant au regard du droit de grève qu'au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales. Le conseil constitutionnel a notamment confirmé la création d'un service public de l'accueil, distinct du service public de l'enseignement, mais qui lui est directement associé et qui contribue à sa continuité.

La loi n° 2008-790 a été promulguée le 20 août 2008 introduisant dans le code de l'éducation un nouveau chapitre « sur l'accueil des élèves dans les écoles » comprenant les articles L. 133-1 à L. 133-12.

Le dispositif repose donc sur un mécanisme de collaboration étroite entre l'État et la commune, mais aussi, pour sa mise en œuvre, d'un transfert de charges de l'un vers l'autre. Par ailleurs, la compétence est partagée car, si le nombre de grévistes est inférieur à 25 %, l'État reste responsable de l'accueil des élèves.

1.2.2. Une obligation légale inégalement acceptée

▪ 1.2.2.1. La loi et son application ont fait l'objet de nombreux contentieux

Bien que la plupart des dispositions soient d'ordre législatif, ce qui se justifie essentiellement au regard de l'article 72 de la Constitution et des risques d'empiéter sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, deux décrets d'application sont venus préciser les modalités de la compensation financière⁸ et de la négociation préalable⁹ tandis que la circulaire du 26 août 2008 définit les conditions de mise en œuvre du droit à l'accueil des élèves. Cette dernière fait très vite l'objet d'un recours devant le conseil d'État qui, par sa décision (CE 17 juin 2009, syndicat des enseignants UNSA et commune de Brest) a censuré une partie du texte sur des points techniques mais qui a rejoint la position du conseil constitutionnel en estimant que « si ce service public nouveau est directement associé au service public de l'enseignement en contribuant, notamment, à sa continuité, il en est toutefois distinct ».

L'opposition des communes a été de grande ampleur : les oppositions à l'application de la loi l'ont été pour des raisons de principe, politiques ou des raisons matérielles dès les grèves d'octobre 2008 (Paris, Lyon, Toulouse, Montpellier...).

L'État a réagi en saisissant le juge administratif dans le cadre des procédures de référé pour forcer les communes à assurer leurs obligations de service public. Parallèlement, des modes d'emploi pour aider à la mise en place ont été élaborés et la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale a ouvert un numéro vert pour les maires.

⁸ Décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'État au titre du service d'accueil.

⁹ Décret n° 2008-1246 du 1^{er} décembre 2008 relatif aux règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève prévue aux articles L. 133-2 et L. 133-11 du code de l'éducation.

Les préfets ont ainsi déféré systématiquement les décisions municipales contraires à la loi (environ 570 requêtes déposées). Deux procédures d'urgence ont été utilisées : le déféré assorti d'une demande de suspension (art. L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales) ou le référé « mesures utiles » (art. L. 523-1 du code de justice administrative).

Les cours administratives d'appel statuant sur les ordonnances de référé rendues en première instance ont rendu des décisions assez uniformes dans un sens favorable aux préfets (CAA Bordeaux, 27 janvier 2009, Commune de Lavelanet, CAA de Lyon 4 mars 2009, CAA de Marseille, 15 avril 2009, commune de Montpellier...).

Une troisième vague, plus coercitive, mais moins généralisée, a consisté à obtenir la liquidation de l'astreinte prononcée par le juge des référés lorsque la collectivité ne manifestait pas l'intention, malgré la décision de justice, de mettre en place le service d'accueil. Ainsi, le tribunal administratif de Montpellier (2 avril 2009) a condamné cette ville à verser la somme de 30 000 € à l'État pour une période de trois mois. Cette ordonnance a été confirmée par la Cour administrative de Marseille le 10 juillet 2009¹⁰.

▪ 1.2.2.2. La jurisprudence a largement contribué à stabiliser le dispositif

Dans un contexte de « guérilla juridictionnelle »¹¹ où l'usage politique du droit s'est révélé d'une efficacité relative, l'intervention du juge administratif a pu résorber ce conflit : s'il reste quelques divergences sur les mesures d'exécution des jugements, les refus de principe ont toujours été sanctionnés.

La jurisprudence a ainsi dégagé certains principes :

- le conseil d'État s'est prononcé (CE 7 octobre 2009, commune du Plessis-Pâté) sur une délibération refusant l'application de la loi « au nom des principes républicains ». Il a condamné ce type d'acte en écartant les moyens tirés des difficultés matérielles pour recruter du personnel et des incertitudes autour du dépassement du seuil de 25 % ;
- les juges administratifs ont enjoint aux communes d'établir la liste des personnes appelées à assurer le service d'accueil en permanence (CAA Douai 3 juin 2010, TA Melun 2009 par exemple) ;
- mais, les juridictions ont su pragmatiquement prendre en compte les impossibilités matérielles tenant à des situations particulières, comme par exemple un mouvement de grève touchant les personnels municipaux susceptibles de faire partie du dispositif de remplacement (TA Lyon ord. 19 novembre 2008, préfet du Rhône c/Ville de Lyon).

¹⁰ S'agissant du montant des astreintes, la situation est très variée. Le TA de Paris a rejeté la demande d'astreinte pour la Ville de Paris (TA Paris 30 janvier 2009) alors que celui de Toulouse a fixé à 5 000 € par jour de retard le montant de l'astreinte prononcée contre la ville de Toulouse (TA Toulouse 16 octobre 2009, préfet de la Haute-Garonne). Le TA de Montpellier a choisi de déterminer le montant de l'astreinte en fonction du critère de la taille de la commune et des difficultés éventuelles rencontrées dans la mise en œuvre des démarches effectuées pour mettre en place le service d'accueil.

¹¹ Voir AJDA des 23 février 2009 et 21 juin 2010 et Le courrier des Maires n° 246 de mai 2011.

Au-delà de ce contentieux, les communiqués des associations d'élus et notamment des maires des grandes villes de France ont été nombreux et instructifs. On voit qu'en quelques mois, en particulier à cause des recours devant les tribunaux administratifs, le nombre de grandes villes ne mettant pas en place le service d'accueil a considérablement diminué entre décembre 2008 et mars 2009.

En l'absence de contentieux et de demandes auprès de la médiatrice de l'éducation nationale, le dispositif semble désormais stabilisé sur le plan juridique.

Cet apaisement, conjugué à une forte diminution du nombre de grèves dès 2011, font que le service d'accueil semble être passé à une étape non conflictuelle de simple gestion administrative.

1.2.3. *D'un pilotage centralisé à un pilotage éparpillé*

Le service d'accueil a fait l'objet d'un suivi rapproché par le cabinet du ministre de l'éducation nationale en 2008 et 2009. Or, une fois passée la phase conflictuelle, tout suivi centralisé a été abandonné. La mission a en effet constaté que le traitement du dispositif du service d'accueil est parcellisé entre le cabinet, les directions centrales, les rectorats, les services départementaux, chacun ayant une part de l'information mais pas la totalité. On pourrait résumer la situation par le tableau suivant :

Le pilotage du service d'accueil des élèves

Administration Centrale	Fonctions observées
Direction générale des ressources humaines (DGRH)	Négociation préalable Développement du logiciel DIADEL (voir <i>infra</i>)
Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)	<i>Vade mecum</i> « Droit d'accueil en cas de grève ». Statistiques. Développement du logiciel GD2A (voir <i>infra</i>).
Direction des affaires financières (DAF)	Centralisation des données financières académiques. Synthèses budgétaires.
Bureau des cabinets	Synthèse des déclarations préalables. Statistiques de grève pour le cabinet du ministre. Exploitation de MOSART ¹²
Direction des affaires juridiques (DAJ) et médiatrice	Contentieux éventuels et médiations.
Académies	
Rectorats	Directeurs de cabinet : statistiques de grève, information du bureau des cabinets, collation des éléments de grèves pour MOSART. Affaires financières : gestion du BOP 140, versement de la compensation aux communes.
Directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN)	Synthèse des remontées des circonscriptions Informations pour MOSART. Négociation préalable. Liaison avec les maires après les déclarations préalables.
Circonscriptions 1 ^{er} degré	Vérification des déclarations préalables. Liaisons avec les communes si déconcentration dans le département. Statistiques pour le DASEN.

Recommandation n° 1 : Faire suivre le dossier « accueil des élèves en cas de grève » au ministère de l'éducation nationale par une direction précise qui centralisera les informations comme, par exemple, la DGESCO.

¹² « Module de Saisie des Absences et Retenues sur Traitement ».

2. Le dispositif, globalement accepté mais appliqué de façon diverse, pourrait être rendu plus simple pour les maires et plus attractif pour les familles

2.1. Les communes participent désormais au dispositif, non sans difficultés de mise en œuvre

2.1.1. *Un tiers des communes avec école a mis en place au moins une fois le service d'accueil en 2011*

La mission rappelle qu'il n'est pas tenu de statistiques au niveau national sur la mise en place du service d'accueil et notamment sur le nombre de communes participant au dispositif. Elle a donc sollicité la direction du budget (bureau de la maîtrise d'ouvrage des SI interministériels) pour une extraction du logiciel CHORUS en vue d'obtenir le nombre de communes ayant obtenu pour l'année 2011 une dotation au titre de la compensation financière de l'organisation du service d'accueil.

On peut estimer que ces données financières permettent d'approcher de façon précise le nombre de communes ayant organisé un service d'accueil, sous la réserve des communes ayant organisé un tel service sans demander une compensation à l'État (exemple de Rouen), cas de figure que l'on peut toutefois raisonnablement considérer comme statistiquement peu significatif. Le résultat détaillé de cette extraction, classé par académie et par département, figure en annexe 6 (tableau 1).

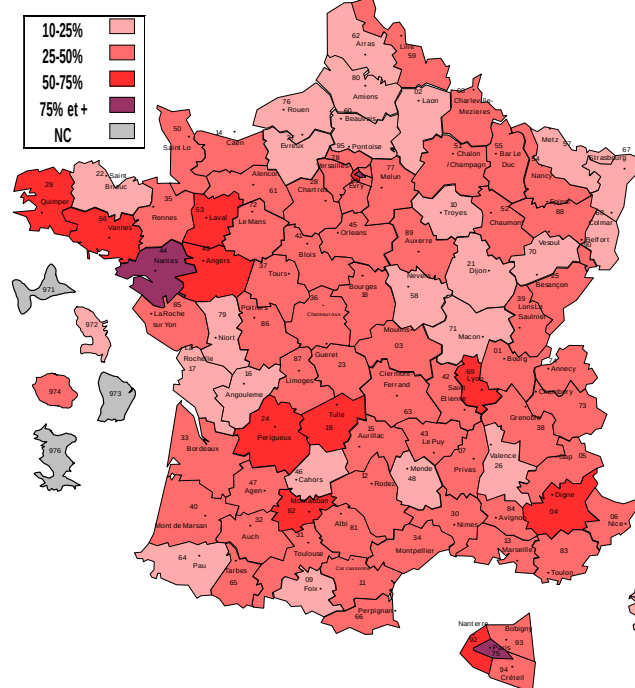
Au niveau national, 7 428 communes ont ainsi, en fin 2010 et en 2011, organisé au moins une fois un service d'accueil. Selon les académies et à l'exception de Paris, ce service a concerné entre 11 et 199 communes par département. Tous les départements comportent des communes qui ont participé au dispositif.

Cette donnée n'a pu être mise en parallèle avec le nombre de communes qui, durant la même période, ont eu l'obligation d'organiser un service d'accueil, ce dernier élément n'étant pas disponible. Par défaut, elle a été rapprochée des 23 100 communes disposant d'au moins une école. On obtient alors un taux de mise en œuvre du service d'accueil de 32,16 %. La mission estime que ce taux est élevé¹³, particulièrement pour une année où la conflictualité a été réduite, et qu'il témoigne d'un certain dynamisme du dispositif.

La déclinaison géographique de ces données est reproduite dans la carte ci-dessous :

¹³ Le bilan de la mise en œuvre de la loi de 2008, établi par la DGESCO en 2009, évaluait à plus de 80 %, sur trois mouvements de grève, la proportion des communes concernées mettant en œuvre le service d'accueil, sans, toutefois d'indication précise sur les sources utilisées.

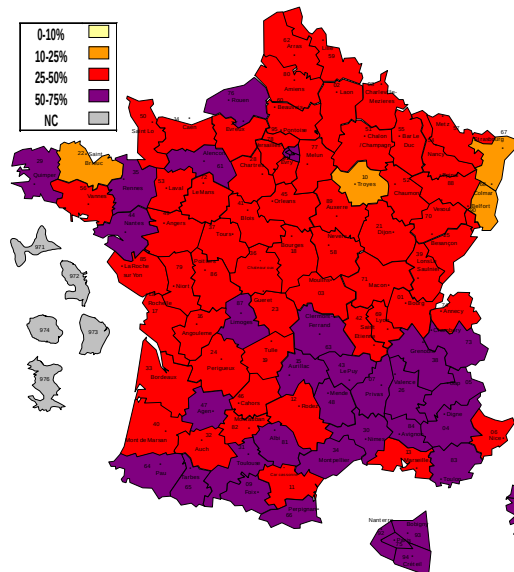
**Proportion des communes avec écoles ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en
2011**



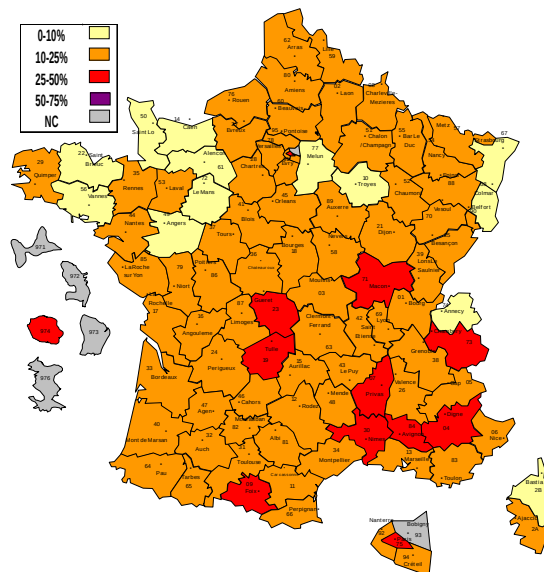
Source : cf. annexe 6 (tableau 1)

Le taux de mise en œuvre du service d'accueil dépend de l'intensité des grèves, qui conditionne le dépassement du seuil de 25 % de grévistes. Ainsi, pour les grèves du 12 octobre 2010 et du 15 décembre 2011, respectivement 43 % et 16 % des écoles dépassaient ce seuil déclenchant l'obligation pour les communes concernées de mettre en place le service. Les cartes suivantes en détaillent la répartition géographique.

Grève du 12 octobre 2010 : proportion des écoles pour lesquelles un service d'accueil doit être mis en place par les mairies



Grève du 15 décembre 2011: proportion des écoles pour lesquelles un service d'accueil doit être mis en place par les mairies



Source : Mission, d'après les données du bureau du cabinet (min. éducation nationale)

Outre certaines constantes géographiques dans les taux de grévistes, on note une certaine corrélation entre ces cartes, notamment entre celle de la grève du 12 octobre 2010 et celle des dotations pour 2011 (les services mis en place en octobre 2010 ont été au moins en partie payés aux communes en 2011). Cela confirme la réactivité des communes dans la mise en œuvre de leur obligation légale.

2.1.2. *Les modalités de mise en œuvre du service d'accueil peuvent cependant être améliorées*

▪ 2.1.2.1. Les refus de principe des maires paraissent désormais limités

Les maires qui refusent par principe de mettre en place le service d'accueil mettent généralement en avant l'atteinte au droit de grève et, le plus souvent, le transfert indu vers les communes d'une obligation relevant de l'État. Ces refus de principe, dont l'illégalité ne fait pas de doute (cf. § 1.2.2), persistent aujourd'hui mais apparaissent cependant bien moins nombreux que lors de la mise en place de la loi¹⁴. Sur l'échantillon des villes interrogées par l'association des directeurs d'éducation des villes (ANDEV), un quart des réponses fait état d'un refus complet de mise en œuvre¹⁵. L'opposition à la loi de 2008 peut également prendre la forme plus larvée de l'allégation d'une impossibilité matérielle, dont le juge n'a reconnu la légalité qu'à des conditions très strictes¹⁶, ou bien celle de la mise en œuvre d'un service très minimal, peu attractif pour les familles et souvent accompagné d'un message plus ou moins subliminal invitant les parents à garder leurs enfants à la maison. En tout état de cause, la mission estime inutile de revenir à des mesures contentieuses systématiques, considérant plus pertinent de s'appuyer sur le pouvoir de conviction de l'administration académique, des inspecteurs de circonscription ou des sous-préfets et sur les pressions exercées localement par les administrés ou les associations de parents.

La mission souligne enfin qu'il est probable, quoiqu'aucune jurisprudence existante ne permette de l'affirmer catégoriquement, que le refus de mettre en œuvre le service d'accueil par un maire puisse engager la responsabilité de la commune en cas de préjudice subi de ce fait par un parent.

▪ 2.1.2.2. Des difficultés réelles de mise en place du service d'accueil existent

1°) Les délais d'organisation sont très courts car tributaires des déclarations d'intention préalables dont le dépôt est fixé par la loi à « au moins quarante-huit heures, comprenant au moins un jour ouvré ». Compte tenu du temps nécessaire à collecter les déclarations individuelles et à déterminer les écoles concernées par la mise en place du service, les mairies ont parfois moins d'une journée pour organiser le service. Les grèves du mardi, souvent

¹⁴ Ainsi, en Seine-Saint-Denis, où la contestation était particulièrement forte en 2008 et 2009 avec environ la moitié des 40 communes s'opposant à la mise en œuvre de la loi, une seule commune, Saint-Ouen, a fait montre d'une opposition frontale lors de la grève du 11 octobre 2012.

¹⁵ Voir en annexe le questionnaire diffusé par l'association des directeurs d'éducation des villes ; la mission a reçu 44 réponses émanant de villes de 32 départements différents à travers toute la France et totalisant 2 millions d'habitants (villes de 4 000 à 171 000 habitants).

¹⁶ TA de Lyon, ord., 9 novembre 2008, n° 0807174.

privilegiées par les syndicats, posent les difficultés les plus aiguës dès lors que l'organisation du service doit être lancée dès la fin de la semaine précédente. Si un délai de deux jours ouvrés serait préférable pour une bonne organisation du service d'accueil, la mission estime pourtant qu'il serait inopportun, pour les raisons déjà exposées, de modifier la loi sur ce point.

En revanche, la mission estime que le projet d'application « GD2A¹⁷ » serait de nature à faciliter le travail des municipalités. Cette application, qui serait reliée à l'application « DIADEL¹⁸ » de déclaration en ligne des intentions préalables (cf. § 3.2.5), permettrait d'avertir le maire, par courrier électronique, de l'obligation de mettre en place le service d'accueil et de lui fournir en ligne le résultat quantitatif des déclarations préalables (nombre d'enseignants par école, nombre d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève) ainsi que le nombre d'enfants potentiellement concernés¹⁹. Ce dispositif devrait aider à lever les réticences de nombreuses communes à mettre effectivement en place le service d'accueil et en faciliter l'organisation. Un système local (« Extranet »), aux fonctionnalités proches, fonctionne d'ailleurs en Essonne à la satisfaction, semble-t-il, générale.

L'association de maires de France (AMF), consultée par la DGESCO²⁰, s'interroge toutefois sur le fait que le projet, en l'état actuel des choses, prévoit que les maires doivent aller chercher en ligne les informations au lieu de les recevoir, comme c'est le cas actuellement. La mission estime qu'il serait utile, afin que la commune puisse conserver une trace des indications fournies par les services académiques, que la fenêtre numérique consultable par le maire puisse être imprimée. Cela permettrait également aux services académiques de faxer ces indications, le cas échéant, aux communes qui connaîtraient des difficultés de connexion à Internet.

Recommandation n° 2 : Mettre en place le système automatique prévu par la DGESCO (application GD2A) avertissant les maires de leur obligation de mettre en place un service d'accueil et mettant à leur disposition les données quantitatives nécessaires à l'organisation de ce service (écoles concernées, estimation du nombre d'élèves susceptibles d'être accueillis) et leur donnant les moyens de la preuve (en prévoyant une modalité d'impression des données mises en ligne et un courriel les avertissant des mises à jour des données numériques).

2°) La présence des enfants n'est pas facilement prévisible, ce qui peut poser, notamment, un problème pour organiser l'encadrement. Certaines communes comptent sur leur expérience mais beaucoup ont mis en place un système d'inscription qui permet d'avoir des données plus précises sur les enfants attendus. Ainsi, un tiers des villes interrogées via l'ANDEV et mettant en place le service d'accueil ont recours à une inscription préalable²¹. Cette inscription peut être faite en début d'année, sur le modèle des inscriptions périscolaires mais présente l'inconvénient de n'être qu'indicative. Elle peut se faire également, par téléphone ou

¹⁷ « Gestion des données relatives au droit d'accueil ».

¹⁸ « Déclaration d'intention pour l'accueil des élèves ».

¹⁹ Aucune saisie ou transmission de données nominatives n'est prévue.

²⁰ Voir l'échange de courriers en annexe 8.

²¹ Voir questionnaire ANDEV en annexe.

inscription directe, la veille ou l'avant-veille de la mise en place du service (exemples de Bois-Guillaume en Seine-Maritime, de Guygnicourt dans l'Aisne et de Draveil dans l'Essonne), ce qui est plus contraignant pour la commune mais présente l'avantage de fournir des informations plus précises. Ces inscriptions donnent également aux familles, qui ont la certitude que leur enfant est bien inscrit, une certaine assurance de qualité de service et relèvent ainsi des bonnes pratiques à valoriser (cf. *infra* recommandation n° 10).

3°) Trouver des encadrants, de préférence qualifiés, peut s'avérer difficile, notamment pour les petites communes. Cependant, les questionnaires reçus via l'ANDEV attestent que la très grande majorité des villes mettant en place le service d'accueil ont recours à du personnel, titulaire ou vacataire, exerçant déjà des fonctions en relation avec les enfants. À défaut, il est fait appel à des étudiants ou à d'autres agents territoriaux mais disposant du BAFA ou d'une formation à l'accueil des enfants. Les ATSEM sont fortement mobilisées au service des plus petits. Les taux d'encadrement, adoptés par la majorité des villes, correspondent soit au taux de 1 pour 15 qui sert à la compensation financière, soit aux taux appliqués pour les centres de loisirs, avec le plus souvent une distinction entre les enfants de maternelle et ceux de l'élémentaire. Quelques cas rares font apparaître des situations extrêmes de taux d'encadrement allant de 1 adulte pour 6 enfants à 1 pour 40. La souplesse du dispositif actuel paraît bien correspondre aux pratiques sans s'écarter fortement, sauf exceptions précitées, des normes d'encadrement en vigueur par ailleurs.

4°) Une grève prolongée de l'éducation nationale fragiliserait l'organisation du service d'accueil, de même qu'une grève simultanée dans la fonction publique territoriale.

Les élus rencontrés indiquent qu'en cas de grève prolongée des professeurs des écoles, le service d'accueil pourrait se trouver en situation tendue, alors même que la demande des parents irait certainement en s'accroissant du fait des difficultés à trouver des solutions alternatives de garde dans la durée.

L'organisation du service d'accueil pourrait également s'avérer particulièrement délicate en cas de grève simultanée de la fonction publique territoriale, dès lors que les communes comptent surtout sur leurs employés municipaux pour assurer le service d'accueil. On peut estimer que seul ce dernier cas de figure expliquerait la mise en place d'un service proprement minimal, c'est-à-dire strictement limité aux parents n'ayant aucune solution alternative.

5°) Les maires rencontrés par la mission expriment souvent leur inquiétude de voir leur responsabilité mise en cause en cas d'accident dans le cadre du service d'accueil. Il convient de rappeler qu'en tel cas, la responsabilité administrative de l'État se substituerait à celle de la commune et que celui-ci accorderait sa protection au maire en cas de poursuites pénales pour une faute liée à l'exercice de ses fonctions²². Cela dit, la mission, pas plus que la direction

²² Article L. 133-9 du code de l'éducation :

« - La responsabilité administrative de l'État est substituée à celle de la commune dans tous les cas où celle-ci se trouve engagée en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. L'État est alors subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes.
- Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, il appartient à l'État d'accorder sa protection au maire lorsque ce dernier fait l'objet de poursuites

générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, ni la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, n'a eu connaissance d'un seul cas de mise en cause pénale d'un maire dans le cadre du service d'accueil, ni même d'un contentieux administratif lié à un accident. Aucune des 44 villes de l'enquête ANDEV n'a eu à faire face à un contentieux ou une mise en cause de responsabilité en la matière. La mission estime, par ailleurs, que les bonnes pratiques dont elle se fait l'écho, notamment en matière d'inscription des enfants, de qualification des personnels et de taux d'encadrement, sont de nature à garantir la sécurité de l'accueil, qui est déjà une forte préoccupation des maires.

6°) Les maires doivent disposer de plus d'informations sur les enfants dont ils prennent la responsabilité. La mission a relevé que les maires n'avaient pas nécessairement toutes les informations nécessaires pour assurer en toute sécurité l'accueil des enfants. Ainsi, dans une grande ville, les animateurs n'avaient même pas la liste nominative des enfants de maternelle, qui étaient par ailleurs parfois incapables d'exprimer leur nom de façon compréhensible. En dehors de ce cas extrême, la connaissance des élèves présents paraît prendre des canaux très variés (inscription des familles, appel sur place, registres périscolaires, information par le directeur d'école, ...). Il conviendrait donc de définir précisément les informations dont le maire doit être destinataire (noms, date de naissance, numéro de téléphone des parents, les personnes autorisées à prendre l'enfant, notamment). Il apparaîtrait naturel que le directeur d'école, autorité la plus proche du maire²³, lui transmette cette liste pour les classes dont le maître est en grève, à charge ensuite pour les intervenants de faire l'appel ou de noter l'arrivée des enfants. De la même manière, les projets d'accueil individualisé (PAI) devraient être identifiés et pris en compte.

Recommandation n° 3 : Charger le directeur d'école de transmettre systématiquement au maire une liste nominative des élèves pour chaque classe dont le maître est absent et précisant la date de naissance, le n° de téléphone des parents et l'identité des personnes autorisées à retirer l'enfant. L'utilisation des données nominatives devra être strictement réservée à la seule mise en œuvre du service d'accueil.

Recommandation n° 4 : Une attention particulière doit être apportée aux enfants pouvant nécessiter des soins :

- les projets d'accueil individualisé (PAI) devront être spécifiquement identifiés et pris en compte ;
- les conditions de la prise en charge des enfants handicapés ou faisant l'objet d'un aménagement particulier de la scolarité devront être anticipées dès le début de l'année en accord entre la mairie, la direction de l'école et les parents.

pénales à l'occasion de faits, n'ayant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, qui ont causé un dommage à un enfant dans le cadre de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. »

²³ L'article 2 du décret du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école dispose que le directeur d'école « représente l'institution auprès de la commune et des autres collectivités territoriales. »

▪ **2.1.2.3. Tirer parti des possibilités existantes de délégation du service d'accueil et en étendre le champ aux associations gestionnaires de centre de loisirs**

1°) De façon générale, la mission relève que l'organisation du service d'accueil est globalement plus difficile pour les petites communes. Elle estime cependant qu'il ne saurait être question, pour une raison d'égal accès au service public, de les exclure du champ d'application de la loi de 2008²⁴. Cela suppose toutefois de garder toute la souplesse voulue par la loi et donc de ne pas imposer, sauf nécessité, de nouvelle norme contraignante. Il pourrait être tiré meilleur parti des dispositions de la loi (article L. 133-10 du code de l'éducation) permettant de déléguer par convention à une autre commune, à un établissement public de coopération intercommunale²⁵ ou à une caisse des écoles, l'organisation, pour son compte, du service d'accueil.

2°) Les maires devraient pouvoir confier l'exécution du service d'accueil à une association gestionnaire de centre de loisirs. Cette solution logique permettrait aux maires, notamment ceux de communes n'employant pas directement d'animateurs, de bénéficier du savoir-faire de professionnels de l'accueil de loisirs et d'une certaine souplesse d'organisation liée à l'application du droit privé du travail. La circulaire du 4 septembre 2008²⁶, dans sa version initiale, prévoyait d'ailleurs la possibilité de déléguer l'organisation du service d'accueil à une telle association. Cette disposition a été annulée par le Conseil d'État comme contraire à la loi de 2008 qui liste de façon limitative les possibilités de délégation²⁷. Dès lors qu'il paraît très difficile de distinguer l'organisation de l'exécution du service d'accueil et de ne déléguer que cette dernière, la mission estime nécessaire de faire évoluer la loi sur ce point

Recommandation n° 5 : Si la loi devait être modifiée, prévoir dans l'article L. 133-10 du code de l'éducation la possibilité pour le maire de déléguer par convention à une association gestionnaire de centre de loisirs, l'organisation, pour son compte, du service d'accueil.

▪ **2.1.2.4. L'obligation faite aux maires de transmettre aux services académiques les listes d'intervenants apparaît comme une formalité peu respectée et constitue un facteur non négligeable de risque juridique**

1°) La loi de 2008 a créé dans le code de l'éducation un article L. 133-7 faisant notamment obligation aux maires d'établir une liste des personnes susceptibles d'assurer le service

²⁴ Une proposition de loi visant à exclure les communes de moins de 2 000 habitants du dispositif de service d'accueil des élèves d'écoles maternelles et élémentaires a été déposée en 2009. Les raisons invoquées sont : l'impossibilité pour un maire d'organiser l'accueil lorsqu'il ne dispose que de quarante-huit heures pour le préparer, l'impossibilité de disposer d'un vivier suffisant de personnes capables de participer au service d'accueil, puisqu'il faut en effet un adulte pour garder vingt enfants, l'impossibilité de recenser les compétences professionnelles des bénévoles requis par les maires, l'impossibilité, dans beaucoup de cas, d'assurer le service de restauration des enfants.

²⁵ Le texte précise que si le fonctionnement des écoles et l'accueil de loisir ont déjà été confiés à un EPCI, celui-ci est de plein droit chargé de l'organisation du service d'accueil.

²⁶ Circulaire n° 2008-111 du 4 septembre 2008 portant mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant le droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

²⁷ Conseil d'État, n° 321897, 17 juin 2009, syndicat des enseignants UNSA et commune de Brest.

d'accueil et de la transmettre à l'autorité académique pour un contrôle dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS)²⁸.

Cette disposition a été introduite au Sénat par le rapporteur du projet de loi dans le but de constituer un « vivier » de personnes qualifiées et volontaires pour assurer le service d'accueil et d'éviter que ne participent à la mise en œuvre du service d'accueil des individus dont la présence ferait courir un risque évident aux enfants accueillis.

2°) À l'épreuve de la pratique, il apparaît que ce dispositif n'offre, à l'heure actuelle, qu'un intérêt limité.

La vérification opérée dans le fichier FIJAIS n'a d'intérêt que pour les personnes qui ne sont pas employées par ailleurs au contact d'enfants. En effet, les maires ont d'ores et déjà la faculté de demander au préfet la consultation de ce fichier pour les personnes qu'ils emploient dans une activité en lien avec les enfants²⁹. Une circulaire récente du ministre de l'intérieur, accompagnée d'un vade-mecum à l'attention des élus, en décrit d'ailleurs précisément la procédure³⁰. Dès lors que les communes privilégient logiquement ce type de personnel pour le service d'accueil en cas de grève, le contrôle effectué par l'administration académique est bien souvent redondant.

Le contrôle par les services académiques, pourtant imposé par la loi, est loin d'être systématique puisque les académies n'ont reçu souvent que très tardivement (et parfois toujours pas quatre ans après la loi) les éléments permettant se connecter à ce fichier. De plus, les premières listes déposées sont souvent obsolètes et il n'apparaît pas que les mairies

²⁸ Sont inscrites à ce fichier, alimenté par le procureur de la République et le juge d'instruction, les personnes condamnées, même non définitivement, à des infractions sexuelles ou violentes ou encore les personnes ayant exécuté une composition pénale, mises en examen par une juridiction d'instruction, ayant fait l'objet d'un non-lieu, d'une relaxe, ou d'un acquittement fondé sur des motifs tenant à l'abolition des facultés de discernement, mais aussi les ressortissants français ayant été condamnés à l'étranger pour de telles infractions. Le service gestionnaire du FIJAIS est le service du Casier judiciaire national, qui dépend de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice.

²⁹ Cette vérification est opérée en vertu du 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale :

« Les informations contenues dans le fichier sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé :

3° Aux préfets et aux administrations de l'État dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article 706-53-12, pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions.

4°.... Les maires, les présidents de conseil général et les présidents de conseil régional sont également destinataires, par l'intermédiaire des préfets, des informations contenues dans le fichier, pour les décisions administratives mentionnées au 3° concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions. »

- L'article R53-8-24 du même code précise que :

« I.-En application des dispositions du 3° de l'article 706-53-7, peuvent directement interroger le fichier, par un système de télécommunication sécurisé, à partir de la seule identité d'une personne ayant formé une demande de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant une activité ou une profession impliquant un contact avec des mineurs ou dont l'exercice d'une telle activité ou profession doit être contrôlé :

1° Les préfets ou les agents des préfectures spécialement habilités par eux à cette fin ;

b) Les rectorats et les inspections académiques ».

³⁰ Circulaire NORINT IOCA1104425C du 26 juillet 2011

transmettent régulièrement des listes rectifiées. Sur les 33 villes interrogées³¹ et mettant en place le service d'accueil, un tiers reconnaît ne pas communiquer la liste à l'autorité académique.

La transmission de la liste a pu être vue comme un moyen de contrôler la mise en place effective du dispositif par les mairies, mais rien n'indique que celles ayant déposé les listes vont effectivement mettre en place le service d'accueil. De plus, comme déjà indiqué, les listes ne sont que très rarement renouvelées et les personnes effectivement mobilisées, parfois en dernière minute, sont loin de toujours figurer sur cette liste.

3°) La situation actuelle crée un risque de mise en cause de la responsabilité pénale du maire, si la liste n'est pas transmise, et des autorités académiques, si la liste n'est pas passée au fichier FIJAIS ou qu'il n'est pas fait rappel aux maires de leur obligation.

La mission estime nécessaire de sortir de cet entre-deux.

Recommandation n° 6 : En l'état actuel du dispositif :

- **s'assurer que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale peuvent consulter le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) et contrôlent effectivement les listes d'intervenants potentiels qui leur sont transmises ;**
- **veiller à ce que les maires transmettent systématiquement les listes régulièrement mises à jour ;**
- **charger l'administration centrale du suivi de la mise en œuvre de ce dispositif et le cas échéant d'en proposer les adaptations nécessaires.**

4°) Il est cependant relevé que ce dispositif est complexe et peu opérationnel et pourrait être simplifié et fiabilisé pour les maires. Cela supposerait de supprimer les doubles contrôles et de faciliter l'échange d'informations compte tenu des contrôles déjà existants effectués par les préfetures pour le personnel municipal en contact avec des mineurs en vertu de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale. La mission n'a pas estimé devoir aller au-delà de ce constat et laisse le soin à l'administration d'apprécier l'opportunité de modifier le dispositif.

5°) Le même article L. 133-7 du code de l'éducation demande aux maires de transmettre cette liste, pour information, aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école. Cette obligation ne semble que très peu respectée. Néanmoins, une information des parents, directement ou via leurs représentants, paraît indispensable à la mission. Celle-ci aurait toutefois bien plus de sens si elle portait sur le dispositif général prévu par la municipalité.

³¹ Voir en annexe 4 le questionnaire de l'ANDEV

Recommandation n° 7 : Faire obligation aux maires d’informer dès le début de l’année les représentants des parents d’élèves élus au conseil d’école, voire les parents par le cahier de liaison, du dispositif mis en place dans la commune pour assurer le service d’accueil prévu à l’article L. 133-4 du code de l’éducation.

2.2. L’organisation du service d’accueil ne répond que partiellement à l’attente des familles

2.2.1. *Faute de données facilement exploitables, il est difficile d’évaluer l’adhésion des familles au dispositif*

La principale mesure de l’adhésion des familles est la fréquentation du service d’accueil. Les données relatives à cette fréquentation sont généralement disponibles auprès des mairies organisatrices. Les directions des services départementaux de l’éducation nationale disposent également, via les demandes de compensation financière des communes, du nombre d’élèves ayant bénéficié d’un accueil (cette donnée figure sur le formulaire de demande de compensation). Ces chiffres ne font toutefois pas l’objet d’une exploitation locale, ni, a fortiori, d’une consolidation nationale. La mission a donc été confrontée à des difficultés importantes pour obtenir des données statistiques. Les principaux éléments recueillis proviennent des réponses apportées au questionnaire diffusé pour la mission par l’association des grandes villes de France³² ainsi que par l’association nationale des directeurs d’éducation des villes³³ et des éléments recueillis lors des déplacements de la mission.

Afin que l’administration puisse disposer d’un outil de suivi de ce dispositif, la mission estime nécessaire de compléter l’application GD2A (cf. § 2.1.2.2) en permettant la saisie des données issues des demandes de compensation financière, en particulier le nombre d’enfants accueillis, par commune et par mouvement de grève.

Recommandation n° 8 : Faire de l’application GD2A un outil de suivi du dispositif du service d’accueil en y ajoutant un module de saisie de données transmises au moment des demandes de compensation financière, (notamment le nombre d’enfants accueillis par école).

2.2.2. *Les données disponibles montrent une fréquentation particulièrement disparate*

Selon les différentes sources de la mission, **la proportion d’élèves accueillis peut être estimée en moyenne entre 10 et 20 % dans les villes qui mettent en œuvre le service d’accueil.**

³² Les réponses exploitables ont été apportées par Brest, Marseille, Orléans, Perpignan, Strasbourg, Toulouse et Villeneuve-d’Ascq.

³³ Voir annexe 4 : questionnaire ANDEV précité.

Proportion d'élèves accueillis

Nombre de jours de grèves avec mise en place service d'accueil en 2011	Nombre d'élèves dans des écoles à +25% de grévistes en 2011	Nombre d'élèves ayant bénéficié du service d'accueil en 2011	Proportion d'élèves accueillis parmi les élèves des classes concernées	Population des villes de l'échantillon de 18 communes
71 jours (cumulés)	36 125	4 551	13 %	736 165

Source : Mission à partir des réponses au questionnaire diffusé par l'ANDEV

Toutefois, cette appréciation moyenne recouvre des disparités considérables. Ainsi, dans l'échantillon ci-dessus, les taux varient de 3 % à 49 %, sans qu'il soit possible d'établir de corrélation avec un critère démographique ou géographique. De même, lors de son déplacement dans l'Aisne, la mission a pu constater que, sauf exception, la fréquentation du service d'accueil était faible, voire insignifiante, y compris dans les villes. En Seine-Maritime, le service d'accueil connaît une fréquentation plus soutenue.

Fréquentation du service d'accueil (2008-2012)	Elèves accueillis	Enseignants grévistes	Ratio moyen d'enfants accueillis par enseignant gréviste	Taux de fréquentation du service d'accueil*
AISNE (2011-fév. 2012)	2 141	1 362	1,57	6,29%
SEINE-MARITIME (2011-janv. 2012)	5 845	1 665	3,51	14,04%

* avec une hypothèse d'un effectif moyen de 25 élèves par classe

sources : Mission, d'après les données des services départementaux de l'éducation nationale

Les données fournies par le rectorat de Bordeaux et par l'association des grandes villes de France, confirment cette grande disparité des situations.

**Mise en œuvre du service d'accueil dans le rectorat de Bordeaux
lors de la grève du 15 décembre 2011**

Département	Nombre enfants accueillis	Nombre enseignants grévistes	Ratio moyen d'enfants accueillis par enseignant gréviste	Taux de fréquentation du service d'accueil*
Dordogne	470	136	3,46	13,82%
Gironde	616	127	4,85	19,40%
Landes	561	105	5,34	21,37%
Lot-et-Garonne	358	75	4,77	19,09%
Pyrénées-Atlantique	558	93	6,00	24,00%
TOTAL GENERAL	2563	536	4,78	19,13%

* avec une hypothèse d'un effectif moyen de 25 élèves par classe

sources : Mission, d'après les données du rectorat de Bordeaux

Fréquentation du Service d'accueil (2008-2012)	Jours de grève	Élèves potentiellement concernés	Enfants ayant bénéficié du Service d'accueil	Participation au Service d'accueil (en%)
BREST	24	46 951	131	0,28 %
MARSEILLE	23	208 453	3 007	1,44 %
ORLEANS	22	59 000	4 854	8,23 %
PERPIGNAN	28	6 200	1 755	28,31 %
STRASBOURG	13	79 354	1 050	1,32 %
VILLENEUVE D'ASCQ	29	38 304	6 799	17,75 %

source : Mission, d'après les données de l'AGVF

Enfin, plus localement, l'exemple de la mise en place du service d'accueil en Seine-Saint-Denis lors de la grève du 11 octobre 2012 montre également la grande diversité des situations dans des communes pourtant géographiquement proches.

Mise en place du service d'accueil en Seine-St-Denis – grève du 11 octobre 2012	Écoles			Élèves		
	Écoles de la commune	Écoles entrant dans le dispositif SMA	Pourcentage des écoles concernées par le SMA	Effectif élèves des écoles SMA	Élèves pris en charge dans le cadre du SMA	Taux de participation au SMA
Drancy	34	17	50,00%	4020	460	11,44%
Dugny	7	4	57,14%	918	101	11,00%
Epinay	28	13	46,43%	3235	309	9,55%
Gagny	18	7	38,89%	1854	288	15,53%
Le Bourget	6	4	66,67%	1185	77	6,50%
Le Raincy	6	1	16,67%	329	30	9,12%
Les Pavillons-sous-Bois	8	2	25,00%	260	76	29,23%
Livry-Gargan	15	6	40,00%	1664	60	3,61%
Montfermeil	14	3	21,43%	713	25	3,51%
Neuilly-Plaisance	12	1	8,33%	227	42	18,50%
Pantin	24	20	83,33%	4458	566	12,70%
Romainville	14	10	71,43%	1946	32	1,64%
Rosny	15	2	13,33%	537	113	21,04%
Vaujours	4	2	50,00%	288	46	15,97%
Villemomble	12	1	8,33%	383	41	10,70%
Total	217	93	42,86%	22017	2266	10,29%

Source : direction des services départementaux de l'éducation nationale (d'après les demandes de compensation financière exprimées par 15 communes sur les 40 que compte le département)

2.2.3. *La fréquentation du service d'accueil est fonction à la fois du besoin des familles et du service offert par les communes*

L'hétérogénéité révélée par les données statistiques est d'interprétation difficile. La mission estime néanmoins que l'utilisation du service d'accueil par les familles résulte de la conjugaison de deux facteurs :

- **la demande sociale**, qui est elle-même fonction de la situation familiale (familles monoparentales), de la situation professionnelle (couples dont les deux conjoints travaillent) et de la densité du réseau de solidarité de proximité (famille, amis, voisins). Il en résulte que la demande sociale pour le service d'accueil paraît plus forte en zone urbaine et péri-urbaine. Ainsi, la mission a relevé le contraste entre deux communes de même taille (env. 2 000 habitants) : l'une dans l'Aisne, commune rurale du Vermandois, où la situation de l'emploi et la solidarité familiale et de voisinage font que le service d'accueil ne trouve pas son public ; l'autre, dans l'orbite de Reims, avec une population mobile et où beaucoup de couples travaillent, a mis en place un service de qualité qui reçoit un nombre significatif d'enfants. C'est la demande sociale qui explique que certaines communes avaient d'ailleurs déjà mis en place un service d'accueil avant la loi de 2008 (Pontarlier, par exemple) ;
- **le volontarisme des communes organisatrices** : les modalités d'organisation du service d'accueil et d'information des familles, souvent liées à la plus ou moins forte implication de la municipalité dans la mise en œuvre de la loi de 2008, varient considérablement. Elles conditionnent la confiance des parents dans le dispositif et, partant, leur choix d'y confier leurs enfants. Le tableau ci-dessus sur la Seine-Saint-Denis montre bien à quel point l'implication des communes est déterminante pour le succès du service d'accueil.

2.2.4. *Le service rendu aux familles est très hétérogène*

Qu'il s'agisse :

- **du lieu d'accueil**, qui peut être l'école habituelle, une école « centralisatrice », un centre de loisirs parfois, un gymnase ou tout autre local municipal. Si le lieu d'accueil n'est pas l'école habituelle, les modalités de transport varient également : soit l'enfant doit être déposé et repris au service d'accueil, soit un transport est organisé par la commune à partir de l'école habituelle ;
- **des encadrants** : la loi du 20 août 2008, qui a voulu laisser aux communes une grande souplesse d'organisation du service, pose comme unique condition que le maire doit veiller à ce que les « personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil [...] possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants. » (art. L. 133-7 du code de l'éducation). La circulaire du 4 septembre 2008 évoque ainsi les agents municipaux, les assistantes maternelles, les animateurs d'associations gestionnaires de centre de loisirs, les membres d'associations familiales, les enseignants retraités, les étudiants, les parents d'élèves... Dans les faits, les agents municipaux, ATSEM et animateurs, sont logiquement les plus

sollicités mais, là encore, on peut rencontrer, notamment dans les communes rurales, tous les cas de figure, y compris un accueil assuré par le maire lui-même ou son épouse ;

- **des activités proposées** qui peuvent aller de la simple garderie à des activités de centre de loisirs, à l'exclusion des activités d'enseignement.

De façon générale, la mission a noté que, plus le service proposé se rapproche des conditions des jours d'école (accueil initial à l'école où l'enfant est inscrit, personnel connu tels ATSEM, animateurs habituels), plus les familles utilisent le service d'accueil. À l'inverse, un service conçu comme une garderie *a minima*, dans un cadre inhabituel, a un effet dissuasif sur les parents qui préfèrent, hormis ceux qui ne peuvent vraiment pas faire autrement, soit garder l'enfant à la maison, soit faire appel à d'autres modes de garde³⁴. Ainsi, la confiance des parents joue un rôle important dans le succès du dispositif, ce qui n'est guère étonnant s'agissant de jeunes enfants.

2.3. Pour une meilleure prise en charge des enfants

2.3.1. La notion légale de « droit d'accueil » s'oppose à l'idée d'un « service minimal »

La loi de 2008 institue non pas un service minimum d'accueil mais, et c'est son titre même, un droit d'accueil qui se traduit par la mise en place d'un service d'accueil assuré en temps normal par l'école et en temps de grève suivie, par les communes. La mise en place d'un service conçu comme un service minimal, accompagné parfois d'un message, explicite ou non, invitant les familles à s'organiser autrement si elles le peuvent, ne correspond donc ni la lettre, ni à l'esprit de la loi.

2.3.2. Les fédérations de parents d'élèves veulent un service de qualité

Les deux principales fédérations d'associations de parents d'élèves, PEEP et FCPE, ont des positions de principe divergentes sur le principe du service d'accueil. Si la PEEP voit dans le dispositif une grande avancée dans les rapports entre les familles et l'école, ainsi qu'un élément de décrispation des relations entre parents et enseignants en cas de grève, la FCPE y est opposée par principe au motif que l'école doit fournir un service d'enseignement et non de garderie. Elles se rejoignent néanmoins pour exprimer leur préoccupation quant à la qualité du service, notamment en matière de qualification des encadrants. Elles souhaitent ainsi que les enfants puissent bénéficier d'un service « normal » et non « minimal ».

2.3.3. Imposer une qualification minimale aux encadrants du service d'accueil n'apparaît pas opportun

Une qualification spécifique des encadrants (du type BAFA ou CAP petite enfance) est de nature à augmenter la qualité et la sécurité du service et donc l'attractivité du service d'accueil

³⁴ Selon une association de parents d'élèves, fait ainsi figure de repoussoir, l'exemple d'une ville de proche banlieue parisienne : accueil des enfants, y compris ceux de maternelle, dans un gymnase par des personnes inconnues des familles, avec un repas froid à midi.

mais l'imposer risquerait de rendre l'organisation plus difficile notamment pour les maires des petites communes. Pour ceux-ci notamment, confier l'organisation du service d'accueil à une association gestionnaire de centre de loisirs, qui dispose de personnels qualifiés, serait une solution pratique mais sous les réserves juridiques exposées ci-dessus (cf. § 2.1.2.3).

2.3.4. *Recommander un taux d'encadrement conforme aux modalités de la compensation financière apparaît en revanche nécessaire*

La loi ne fixe pas de taux d'encadrement minimal pour le service d'accueil. Cependant, le décret du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'État au titre du service d'accueil retient comme base de calcul des groupes de quinze enfants, mode de calcul qui est considéré par de nombreuses communes comme une indication implicite sur le taux d'encadrement. La mission considère que recommander ce taux comme déterminant l'encadrement minimum à mettre en place, taux par ailleurs moins contraignant que les prescriptions du code de l'action sociale et des familles³⁵, constituerait un gage de sécurité pour les familles sans changer les pratiques d'une très grande majorité de communes.

Recommandation n° 9 : Recommander un taux d'encadrement minimal des enfants accueillis dans le cadre du service d'accueil. Il est proposé, sur la base des modalités actuelles de calcul de la compensation financière, de retenir un effectif minimum d'une personne pour quinze enfants.

2.3.5. *Aider les maires en leur proposant un guide des bonnes pratiques du service d'accueil*

Ce guide complèterait la documentation réalisée en 2008-2009. Il pourrait être réalisé par la DGESCO en lien avec les associations d'élus et l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV) et reprendrait par exemple les meilleures pratiques de service rendu aux familles : un accueil si possible dans l'école, le cas échéant avec un transport consécutif vers un centre de loisirs, aux mêmes heures, avec un personnel connu et qualifié, selon le taux d'encadrement recommandé et avec des enfants inscrits. Il reviendrait aux inspecteurs de l'éducation nationale d'inciter les communes de leur ressort à le mettre en œuvre.

³⁵ Article R. 227-15 du code de l'action sociale et des familles :

« Sous réserve des dispositions de l'article R. 227-16, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation en séjours de vacances et en accueils de loisirs est fixé comme suit :

1° Un animateur pour huit mineurs âgés de moins de six ans ;

2° Un animateur pour douze mineurs âgés de six ans ou plus. »

- Article R. 227-16 du même code :

« Pour l'encadrement des enfants scolarisés pendant les heures qui précèdent et suivent la classe, lorsqu'il relève des dispositions de l'article L. 227-4, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation est fixé comme suit :

1° Un animateur pour dix mineurs âgés de moins de six ans ; 2° Un animateur pour quatorze mineurs âgés de six ans ou plus. »

Recommandation n° 10 : Proposer aux communes, via les inspecteurs de l'éducation nationale, un guide des bonnes pratiques du service d'accueil à faire réaliser par la DGESCO avec les associations d'élus et l'ANDEV.

2.4. La compensation financière

2.4.1. Un mode de calcul complexe mais non contesté

▪ 2.4.1.1. Un mode de calcul complexe

Les modalités de la compensation financière de l'État au titre du service d'accueil sont définies par l'article 9 de la loi de 2008 qui a institué un article L. 133-8 du code de l'éducation qui dispose notamment :

« Cette compensation est fonction du nombre d'élèves accueillis. Pour chaque journée de mise en œuvre du service d'accueil par la commune, la compensation ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève. Le montant et les modalités de versement et de réévaluation régulière de la compensation sont fixés par décret. Ce décret fixe également le montant minimal de la compensation versée à toute commune ayant organisé le service d'accueil. ».

Le décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 en précise les modalités d'application. Le dispositif est très protecteur pour la commune puisqu'il est prévu qu'elle bénéficie du calcul le plus favorable parmi trois possibilités présentées dans le tableau ci-après.

Modalités de calcul de la compensation financière avec prise en compte du calcul le plus favorable pour une même commune (articles 1 et 2 décret n°2008-901)
110€* par jour et par groupe de 1 à 15 élèves
Ou
Par jour : 9 X SMIC horaire X nombre d'enseignants grévistes
Ou
Par jour : 200 €*

** montants indexés sur la valeur du point indiciaire de la fonction publique (art.3 du décret n°2008-901)*

Source : mission

La complexité du dispositif ne tient pas à ses modalités de calcul, la commune indiquant le nombre d'enfants accueillis par école et les services de l'éducation nationale celui des grévistes³⁶. En revanche, le mécanisme de calcul institue une déconnexion entre le nombre d'élèves accueillis et le montant versé, alors même que c'est le premier principe fixé par la loi³⁷.

³⁶ C'est au niveau de l'école que se définit le « groupe » d'enfants ; plusieurs enfants d'une même classe peuvent ainsi constituer un « groupe ».

³⁷ Les critères additionnels résultent de la discussion parlementaire lors de l'adoption de la loi.

Comme le traduit le tableau ci-dessous, une commune peut percevoir une somme comprise entre 200€* et 253,6 €, tout en accueillant 1 élève ou 30 élèves.

Simulation du calcul de la compensation versée aux communes et EPCI

Modes de calcul Nombre d'élèves	Calcul par groupes de 1 à 15 (110€* par groupe)	Calcul par équivalent SMIC horaire pour 1 enseignant gréviste (9,4€x9x1)	Calcul par équivalent SMIC horaire pour 2 enseignants grévistes (9,4€x9x2)	Calcul par équivalent SMIC horaire pour 3 enseignants grévistes (9,4€x9x3)	Minimum (200€*)
1 à 15 élèves	110 €	85 €	163 €	254 €	200 €
16 à 30 élèves	220 €	85 €	163 €	254 €	200 €

9,4 € est le montant du SMIC horaire brut depuis juillet 2012

**montants indexés sur la valeur du point indiciaire de la fonction publique (art.3 du décret n°2008-901)*

Source : mission

La commune a forcément des frais fixes dont il faut tenir compte et c'est la logique du montant minimum de 200 €. La prise en compte du nombre d'enseignants grévistes crée un écart potentiellement important entre la dépense réelle et le montant de la compensation dans le cas, fréquent, où le taux de participation des enfants est faible et où il aura pu être anticipé. En outre, cette prise en compte semble établir une comparaison entre retenue sur salaire des grévistes et rémunération des animateurs, éventuellement délicate. De l'analyse de la mission, corroborée par les constats faits en déplacement, il résulte que c'est pourtant le nombre d'enseignants grévistes qui constitue le critère le plus utilisé alors même que dans sa décision du 7 août 2008, le Conseil constitutionnel paraissait en faire un critère résiduel³⁸. Ainsi, en Seine-Maritime, 65 % des demandes de versement ont fait jouer ce critère ; tandis que 26 % résultait de l'application de la dotation minimum de 200 € et que le critère de 110 € par groupe de 15 n'a joué que dans 4,4 % des cas au total, de 2008 à 2011.

Au total, l'analyse des dotations versées aux communes (voir annexe 6) révèle que 28 % des compensations versées correspondent au montant minimal de 200 €. Ce critère est donc d'application effective dans les plus petites communes. On peut aussi en déduire que dans plus du quart des cas d'accueil en 2011, moins de 30 enfants ont été accueillis sur la commune. Dans environ 10 % des cas, c'est le nombre de groupes de 15 enfants qui a servi de base de calcul. Dans plus de 60 % des cas, est intervenu soit le nombre d'enseignants grévistes, soit un mixte entre nombre d'enseignants grévistes et nombre de groupes accueillis selon le calcul le plus favorable par école dans les villes comprenant plusieurs écoles. Compte tenu des variantes de ces critères, il n'est pas possible d'en déduire un nombre d'enfants accueillis.

³⁸ « 14. Considérant que le législateur a prévu, d'une part, que le montant de la compensation versée à chaque commune qui aura mis en œuvre le service d'accueil sera fonction du nombre d'élèves accueillis ; qu'il a institué, d'autre part, un « montant minimal de cette compensation » versé, en cas d'un trop faible nombre d'élèves accueillis, à toute commune ayant organisé le service d'accueil ; qu'il a enfin disposé que ce montant ne pourra être inférieur, pour chaque journée, à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève ; que, dans ces conditions, il a suffisamment déterminé le niveau des ressources accompagnant la création de ce service public et n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution »

Recommandation n° 11 : Dans l'hypothèse d'une modification législative, étudier la possibilité de supprimer le critère de calcul lié au nombre d'enseignants en grève parallèlement à l'amélioration pour les communes des moyens d'anticiper l'organisation à mettre en place (notamment le dispositif GD2A).

▪ **2.4.1.2. Des règles de compensation protectrices pour les communes et non contestées**

L'article 4 du décret n° 2008-901 prévoit que le versement intervient « *dans un délai de 35 jours à compter de la réception par l'autorité académique d'un document mentionnant la date de l'organisation de l'accueil et le nombre d'élèves accueillis par école* ».

Un état justificatif³⁹ doit être produit par la commune à l'appui de sa demande de compensation et comporte pour chaque école :

- date du service d'accueil,
- lieu(x) effectif(s) d'accueil des élèves,
- nombre de personnes affectées à l'accueil⁴⁰,
- nombre d'élèves accueillis,
- nombre de groupe(s) d'élève(s) accueillis.

La mission a relevé que l'état déclaratif-type demande que les communes précisent le nombre de personnes affectées à l'accueil des enfants. Cette mention n'est pas nécessaire au calcul, elle n'apporte par ailleurs aucun élément utile, par exemple sur la qualification ou le statut de ces personnes ; elle peut en outre être sujette à interprétation si plusieurs personnes se relaient dans la journée. Par ailleurs, le Conseil d'État, dans sa décision UNSA-Commune de Brest du 17 juin 2009⁴¹, a rappelé que le décret ne prévoyait que la transmission du nombre d'élèves accueillis.

Recommandation n° 12 : Supprimer dans la déclaration-type la mention du nombre de personnes dédiées à l'accueil et demander aux communes une très brève présentation de l'organisation du service mise en place (exemple : « Il a été recouru aux animateurs du centre de loisirs de la ville ».).

Les règles de compensation ne sont pas contestées en tant que telles. Les associations d'élus locaux n'ont pas fait remonter de demandes récentes sur ce sujet. En revanche, le sujet de la compensation est parfois évoqué par les syndicats dont certains estiment que les communes ont une charge limitée dans la mesure où elles ont recours à du personnel municipal déjà employé et simplement réaffecté temporairement.

³⁹ voir annexe 7.

⁴⁰ Le formulaire type précise que la mairie devra conserver la liste nominative des élèves accueillis et des personnels ayant assuré l'accueil.

⁴¹ Requête n° 321 897, 322 167, décision publiée au recueil Lebon.

Compte tenu des modalités de compensation financière, de la réduction du nombre de mouvements de grève et du faible nombre d'enfants accueillis, la dotation versée aux communes paraît financer généralement la charge assumée. Ce constat a été corroboré par les collectivités rencontrées par la mission lors de ses déplacements et par les bilans recueillis par les associations d'élus qui font apparaître une compensation équivalant aux charges d'encadrement ; la couverture des frais fixes et autres (transports) étant plus difficile à évaluer et très dépendante des conditions d'organisation.

L'écart entre le nombre d'enfants potentiellement intéressés et ceux accueillis engendre un coût important pour les communes si elles ne peuvent l'anticiper. Ce surcoût justifie un système d'information des communes plus performant. Les éléments recueillis par la mission auprès des grandes villes⁴² ont révélé des écarts importants de coût par élève accueilli, sans doute liés aux modes de comptabilisation et d'organisation, mais aussi à leur capacité à anticiper ou non le nombre d'élèves à accueillir. Les estimations dressées en 2009 par le rapport précité chiffreraient à 21 € le montant moyen de la compensation par élève accueilli.

Par référence au dispositif réglementaire, on peut établir par ailleurs, un coût de référence de 220 €/15, soit 14,6 € par enfant et par jour. Par comparaison avec ces données, les communes peuvent évaluer le coût de leur propre dispositif et mesurer le surcoût éventuel d'un dimensionnement inadéquat de leur service d'accueil par rapport aux besoins réels.

Par ailleurs, l'obligation d'assurer les versements des compensations dans les 35 jours semble inégalement assurée ; certaines académies reconnaissent d'elles-mêmes que la durée de traitement des demandes excède ce qui est prévu. Pour autant, les communes et les EPCI n'en font pas un élément de contestation, sans doute eu égard à la relative modestie des sommes en jeu et à leur bon niveau d'évaluation.

2.4.2. Des coûts très inégaux mais globalement contenus

2.4.2.1. Un coût budgétaire modeste et amplement couvert par les retenues sur salaire

La compensation au titre du service d'accueil donne lieu à une inscription au programme budgétaire 140-enseignement scolaire public du premier degré et 139-enseignement privé du premier et second degré.

Montant des compensations financières versées

Service d'accueil En M€	Cumul 2008-2011	2008	2009	2010	2011	2012 au 1^{er} oct.
Compensation versée Programme 140	45,8	2,6	12,9	17,5	12,8	5,2
Compensation versée Programme 139	0,1	0,02	0,19	0,05	0,22	0,1

Source : DAF- ministère de l'éducation nationale

De 2008 à 2011, 45,8 M€ ont été versés aux communes et EPCI bénéficiaires avec de fortes disparités géographiques que n'explique pas seulement la diversité des académies sur le plan

⁴² Panel de grandes villes interrogées par l'AMGVF, voir annexe 5.

de la démographie et des taux de grévistes. En somme cumulée de 2008 à 2011 et pour chacune des années concernées, Versailles et Lyon sont les deux académies qui ont bénéficié des montants les plus élevés, tandis que Paris figure parmi les cinq dernières académies de métropole comme l'illustre le tableau complet en annexe 6.

Au total, les sommes en jeu restent cependant modestes. Elles représentaient 2,6 % des dépenses de centres de loisirs des communes de plus de 10 000 habitants⁴³ et 0,06 % des dépenses d'enseignement primaire. Par comparaison avec les retenues sur salaires des enseignants grévistes, la compensation versée est très inférieure comme l'illustre le tableau ci-dessous⁴⁴.

En M€	2008	2009	2010	2011	Situation au 01/10/2012
Dépenses de service d'accueil Enseignement public (P.140)	2,6	12,9	17,5	12,8	5,2
Montant des retenues pour grèves	31,2	37,1	47,0	22,3	12,1
Dépenses de service d'accueil Enseignement privé (P139)	0,02	0,19	0,05	0,22	0,10
Montant des retenues pour grèves (1er et 2nd degrés)	1,7	2,1	1,2	2,8	0,53

Source : DAF- ministère de l'éducation nationale

Le montant moyen des dotations versées par mouvement de grève s'est élevé à 1 727 € en 2011, avec un minimum à 200 € (hors opérations comptables de régularisation) et un maximum de 151 767 € (deux dotations supérieures à 100 000 € versées à Nantes et à Marseille).

Les sommes versées sont de moins de 2 000 € dans 94 % des cas. Seules 85 communes ou EPCI ont bénéficié d'un versement supérieur à 10 000 € pour un mouvement de grève et 151 communes ont reçu une dotation cumulée sur l'année de plus de 10 000 €. Les faibles montants relatifs versés traduisent deux facteurs qui s'additionnent :

- le poids des écoles avec de faibles effectifs même si leur nombre s'est très fortement réduit depuis 2009 ;
- le caractère complémentaire du service d'accueil auquel ne recourt qu'une fraction des familles.

Le volume budgétaire de la compensation évolue selon les années au même rythme que les sommes liées aux retenues sur salaire et suivant les mouvements de grève qui ont fortement

⁴³ 463 M€ de dépenses de fonctionnement pour les centres de loisirs ; 1 900 M€ pour les dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire aux comptes administratifs 2010 ; source DGCL.

⁴⁴ À titre d'exemple, en Seine-Maritime, le total cumulé des compensations financières versées de 2008 au 31 janvier 2012 s'élevait à 0,832 M€ à comparer à 2,1 M€ de retenues sur les salaires d'enseignants pendant cette période, soit une différence de 1,291 M€. Dans l'académie de Montpellier, le rectorat estime la dépense au titre du service d'accueil à environ 0,1 % de la dépense salariale en 2010 pour l'enseignement du 1^{er} degré.

diminué en 2011 et 2012. Les montants en cause sont par ailleurs limités par le fait que seule une partie des communes demandent une compensation⁴⁵.

▪ 2.4.2.2. Un dispositif budgétaire original

Le mode de traitement budgétaire de cette compensation est original car il fait intervenir la fongibilité asymétrique par prélèvement sur les sommes retenues sur les salaires des grévistes. Cette mécanique permet de financer en gestion la mise en œuvre d'un dispositif dont il n'est pas aisé d'anticiper tous les paramètres en début d'année. Il se révèle un peu complexe sur le plan des écritures comptables notamment pour les versements liés aux mouvements de grève de fin d'année et certaines académies connaissent des décalages de trésorerie plus ou moins importants ou temporaires. La mission n'a cependant pas estimé devoir approfondir ce point particulier dont l'impact paraît limité.

3. Au regard de l'exercice du droit de grève, des améliorations sont possibles

3.1. La négociation préalable reste encore à inventer

3.1.1. Un dispositif bien encadré

La négociation préalable est prévue par les articles L. 133-2, s'agissant des écoles publiques et L. 133-11 s'agissant des écoles privées sous contrat. Les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation préalable ont été fixées par le décret n° 2008-1246 du 1^{er} décembre 2008 et développées notamment dans la circulaire du 23 décembre 2009 du ministère de l'éducation nationale.

Il convient de préciser le champ des organisations syndicales habilitées à participer à la négociation préalable, ainsi que celui des autorités administratives compétentes pour la mener :

- s'agissant des organisations syndicales, le droit fait état, d'une part, de celles qui bénéficient de la présomption de représentativité définie par l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 (CGT, FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA) et, d'autre part, de celles dont la représentativité s'apprécie au regard des critères prévus par l'article L. 2121-1 du code du travail dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 20 août 2008. L'une des deux fédérations importantes, la FSU, n'est pas représentative au regard de l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 ;
- s'agissant des autorités administratives compétentes, ce sont le ministre de l'éducation nationale, les recteurs d'académie et avec le décret 2012-16 du 5 janvier 2012, les directeurs académiques des services de l'éducation nationales (DASEN). Selon le principe constant que le niveau d'autorité

⁴⁵ Au total, en Seine-Maritime seul un tiers des communes potentiellement concernées par le service d'accueil demandent une compensation.

compétente s'apprécie au regard du sujet de la négociation, celui du niveau local pour les sujets concernant l'enseignement du 1^{er} degré relève du DASEN en précisant que le recteur d'académie « *devra être informé systématiquement et sans délai des préavis reçus au niveau départemental* » (circulaire MEN du 23 décembre 2008).

La chronologie en est la suivante :

- notification par écrit des motifs conduisant à déposer un préavis de grève ;
- réponse de l'autorité administrative compétente dans un délai maximal de trois jours, délai qui commence à courir le lendemain de la notification à zéro heure. Il importe de préciser que ce délai de trois jours se situe (article 4 du décret du 1^{er} décembre 2008) à l'intérieur du délai de huit jours francs à compter de la notification, délai qui est ouvert aux parties pour mener la négociation préalable à son terme. Ceci signifie que le préavis légal de grève de cinq jours francs prévu par l'article L. 2512-2 du code du travail pourra être déposé, au plus tôt, à l'issue des huit jours francs de négociations ;
- à l'intérieur de ce délai, l'administration compétente doit transmettre à ou aux organisation(s) syndicale(s) à l'origine de la notification et aux représentants désignés les informations et documents ayant trait aux motifs de la grève envisagée permettant d'engager le processus de négociation.

La négociation préalable est close par un relevé de conclusions comportant le rappel des motifs du préavis de grève, les conditions de déroulement de la négociation, les réponses apportées par l'autorité administrative, les positions finales des parties à la négociation et la liste des points d'accord et de désaccord constatés au terme de la négociation. L'information des personnels enseignants est assurée par l'autorité administrative par tout moyen approprié (site internet, affichage classique ou via l'application *i-prof*). La circulaire ministérielle du 23 décembre 2008 précise qu'il est « *souhaitable* » que l'information précitée ait lieu dans les cinq jours qui suivent la fin de la négociation préalable.

3.1.2. Une mise en œuvre décevante

Les entretiens que la mission a pu mener montrent une frustration partagée à tous les niveaux de l'administration, comme dans toutes les organisations professionnelles.

Le délai est jugé souvent trop court notamment par la DGRH qui a la responsabilité de mener cette négociation au niveau national, ne serait-ce que parce que souvent elle touche différentes directions et que par conséquent, la DGRH n'a pas à elle seule les moyens de la négociation.

Les sujets eux-mêmes de cette négociation sont souvent ailleurs. Ce sont des sujets interministériels très généraux ou mettant en cause les décisions prises par le ministre. On peut citer à titre d'exemple des préavis de grève dans lequel la revendication était le maintien des RASED, la formation initiale et continue des professeurs des écoles, la revalorisation des enseignants ou la mise en place d'un dialogue social.

La négociation consiste donc davantage en un échange de positions, syndicat après syndicat lorsque le préavis est déposé par plusieurs d'entre eux. La qualité même des interlocuteurs est souvent mise en cause par l'administration et par les organisations professionnelles.

Il y a eu 60 négociations depuis l'entrée en vigueur de la loi. Aucune n'a abouti au niveau central. Il est par ailleurs difficile de faire la part de la négociation possible au niveau central et au niveau local.

Lors de son déplacement en Seine-Maritime, la mission a recueilli les propos du DASEN en ce sens : l'intéressé a conduit des négociations en mars 2011 et deux fois en janvier 2012 sur des sujets qui auraient pu connaître des infléchissements si les motifs n'avaient pas été inscrits dans le mouvement d'une grève nationale; dès lors, les négociations n'ont pas abouti et les enseignants du département ont fait grève.

Les syndicats FO, CGT et Sud-Education ont fait part de leurs extrêmes réserves à l'encontre de la négociation préalable avec l'autorité ministérielle. L'UNSA, en affichant son soutien au concept d'alerte sociale, résume toutefois ce qui semble constituer le déficit en matière de dialogue social dans l'étage parisien de l'éducation nationale : *« le ministère (DGRH) tarde régulièrement à recevoir les syndicats, il y délègue des représentants sans réelle autorité et, surtout, il ne présente aucune offre crédible »*. Pour le SGEN-CFDT qui était opposé au départ à cette négociation, celle-ci paraît plutôt positive maintenant et peut être utilisée notamment au niveau local. Un exemple a été cité sur la réussite dans le département de l'Isère suite à un préavis de grève portant sur des dispositions du mouvement des professeurs des écoles dans le département.

La négociation préalable au niveau local est pour les syndicats le moyen de faire connaître leurs positions grâce à la publication des résultats des entretiens avec les autorités administratives.

Unaniment, le manque évident de culture du dialogue social est constaté par les différents partenaires.

Recommandation n° 13 : Construire avec les organisations syndicales une méthodologie partagée et détaillée de la négociation préalable qui pourrait aboutir à la signature d'une convention.

3.2. La déclaration d'intention préalable cristallise l'opposition des syndicats mais elle est indispensable

3.2.1. Des syndicats majoritairement hostiles à la déclaration d'intention préalable

C'est sans doute, comme on l'a vu dans la première partie du rapport, sur ce point que se cristallise l'opposition des organisations professionnelles. La déclaration d'intention préalable est considérée encore par les syndicats comme une atteinte au droit de grève, en dépit de la jurisprudence du conseil constitutionnel et du conseil d'État. Hormis son principe rejeté par la

plupart des organisations syndicales, la déclaration individuelle d'intention a soulevé des réticences s'agissant du délai dans lequel elle s'inscrit.

3.2.2. *Cette déclaration préalable est pourtant indispensable pour la mise en œuvre du dispositif d'accueil*

Cette obligation tient en particulier à l'organisation de l'école qui n'est pas un établissement public d'enseignement dirigé par un chef d'établissement mais bien par un directeur d'école qui est un *primus inter pares* et qui n'a pas, comme les principaux et les proviseurs, l'obligation d'assurer la continuité du service public de l'enseignement. Le directeur d'école n'a donc pas autorité pour établir un état des personnels grévistes et non-grévistes et pour le transmettre au maire. Dès lors, un système de déclaration des intentions de grève à un niveau plus centralisé est nécessaire.

La déclaration individuelle, acte par lequel « toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle ou élémentaire informe l'autorité administrative de son intention de faire grève » à l'occasion du dépôt d'un préavis de grève selon la loi n° 2008-790 du 20 août 2008, est adressée à l'autorité administrative. Le délai ouvert par la loi comprend au moins un jour ouvré.

Elle est adressée à l'inspecteur d'académie ou aux inspecteurs de l'éducation nationale⁴⁶. Elle est faite par écrit (y compris par courrier électronique). Elle a un caractère confidentiel.

3.2.3. *Elle génère un travail d'ordre administratif parfois très lourd dans des délais très courts*

Les délais, assez serrés, pèsent sur l'exploitation des déclarations par les services déconcentrés, ainsi que sur le travail des communes organisatrices du droit d'accueil.

Chaque département a produit des notes de service et modèles de déclaration plutôt convergents⁴⁷, même si les éléments demandés sont souvent différents d'un département à l'autre. Ainsi, le DASEN de Seine-Maritime demande le nom de l'école et son numéro au répertoire national des établissements (RNE), alors que celui de Haute-Garonne se contente du nom de l'école mais demande la mention de l'heure de départ de la grève, ce qui n'est pas fait en Seine-Maritime.

La généralisation du courrier électronique a ensuite permis l'accélération de leur collecte et, ce qui est fondamental, la mise en forme et la transmission aux maires du nombre d'écoles de leurs circonscriptions dans lesquelles le nombre d'enseignants ayant fait une déclaration a atteint 25 % des effectifs de l'établissement.

La DSDEN de Seine-Maritime rencontrée par la mission a fait état d'une semaine/agent pour une grève d'origine nationale, mais il convient également d'inclure la charge de travail des secrétariats de circonscription d'IEN (qui analyse finement école par école qui doit être

⁴⁶ Circulaire 2008-111 du 20 août 2008 BO n° 33 du 4 septembre 2008.

⁴⁷ Voir quelques exemples en annexe 9.

considéré comme gréviste), elle-même variable en fonction des circonscriptions concernées ou non. Le travail des services départementaux se complique encore du fait de la réception de déclarations individuelles d'intention établies sur des modèles réalisés par les organisations syndicales.

Le déclenchement du dispositif du droit d'accueil par les maires des communes concernées suppose que les déclarants feront effectivement grève. Les inspections académiques rencontrées n'ont pas fait état de distorsions significatives entre le nombre de déclarants et le nombre de grévistes.

Le passage à un délai de deux jours ouvrés permettrait de simplifier le travail de l'administration et des mairies. Cela suppose toutefois de modifier la loi, ce qui n'a pas paru opportun à la mission s'agissant d'un sujet touchant à l'exercice du droit de grève (cf. § 2.1.2.2).

3.2.4. Une utilisation détournée de la déclaration préalable ?

Aux dires des personnes rencontrées par la mission (administration, syndicats), la classification en « secret professionnel » des données des déclarations individuelles d'intention ne semble pas avoir été détournée. Dans certains cas, il n'en demeure pas moins que ces déclarations sont des sources exploitables, en particulier, pour l'opération en aval de la saisie du 1/30^{ème} sur le traitement des agents grévistes.

Cette utilisation est, en tout état de cause, contraire à la loi dont l'article L. 133-5 dispose que *« les informations issues des déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation, durant la grève, »* du service d'accueil. Ces déclarations *« sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute autre personne que celles qui doivent en connaître est passible »* de poursuites pénales.

Par ailleurs, il y a, semble t-il, un doute chez les enseignants sur l'utilisation de la déclaration préalable par le ministère pour sa communication sur les prévisions de participation à la grève. Il convient d'ailleurs de préciser que les déclarations d'intention sont un piètre indicateur du taux de participation globale à la grève puisque, notamment, seuls les personnels chargés d'enseignement y sont assujettis.

Recommandation n° 14 : l'utilisation des déclarations préalables doit être strictement limitée à son objet.

En revanche, on peut regretter que l'information mise en forme par l'autorité administrative à destination des maires peine à arriver dans les écoles concernées, ce qui nuit en particulier à l'information des parents. C'est d'ailleurs une des causes de la faiblesse de l'accueil des élèves des écoles touchées par un mouvement de grève. La responsabilité des différents échelons de l'autorité administrative, de la DSDEN au directeur d'école, est ici clairement engagée.

Recommandation n° 15 : demander à l'autorité administrative compétente d'adresser aux directeurs d'école concernés par une grève déclenchant le droit d'accueil les mêmes informations que celles envoyées aux maires.

Enfin, on peut s'interroger sur le devenir des déclarations proprement dites, sous forme papier ou stockées dans un dossier de courriers électroniques. Suite aux auditions réalisées par la mission, il s'avère que le principe de la non-conservation, admis par tous, n'a manifestement pas de traduction effective et homogène sur le territoire. Ce qui devrait être détruit dans un délai court est souvent, aux dires des intéressés, « quelque part ». Une préconisation en ce sens s'avère nécessaire.

Recommandation n° 16 : rappeler à l'autorité administrative compétente de détruire dans un délai qui ne saurait dépasser six mois à compter de la fin de la grève l'ensemble des déclarations individuelles d'intention quelle que soit la forme de leur transmission.

3.2.5. *Pour gagner en efficacité et en rapidité, une application sécurisée est nécessaire*

Comme on le voit, les procédures demandent beaucoup de travail et pourraient être raccourcies tout en apportant une meilleure information aux différents acteurs responsables de l'accueil des élèves.

La DGRH a produit un système automatisé (DIADEL) qui répond à ces exigences. Si les travaux sont bien avancés, la mise en œuvre de l'application DIADEL doit se faire en tout état de cause sur la base d'une expérimentation puis d'une extension. Ceci nécessite au préalable un développement en concertation avec les organisations syndicales représentatives des personnels et les collectivités locales.

La mission qui a rencontré sur ce sujet les responsables de la DAJ attire l'attention sur les points suivants :

- la durée de conservation des données : il apparaît clairement que celle-ci doit être la plus courte possible et proportionnée à la finalité du traitement sachant qu'elle doit être en lien avec les aspects disciplinaires. Elle devra être justifiée auprès de la CNIL. Comme déjà indiqué, un délai de six mois apparaît comme un maximum ;
- l'usage exclusif de DIADEL. La mission estime qu'il est nécessaire, sinon pour des raisons juridiques, au moins pour des raisons pratiques, de conserver à côté de DIADEL d'autres modes possibles de déclaration, au moins temporairement ;
- les mesures de sécurité qui devront être élevées, s'agissant de l'exercice d'une liberté fondamentale.

Un travail préalable avec la CNIL sera donc indispensable, d'autant plus que la sensibilité des organisations syndicales est grande sur ces sujets.

Recommandation n° 17 :

- **finir d'élaborer DIADEL dans la concertation et la transparence avec les organisations professionnelles, en liaison étroite avec la CNIL ;**
- **mettre en place l'application sur la base d'une expérimentation et d'un élargissement progressif.**



Sylvie
ESCANDE-VILBOIS



Frédéric PICHON



Daniel AUVERLOT



Marc BUISSART



Jean-Pierre BAZELLY

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission.....	39
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	40
Annexe 3 : Questionnaire utilisé par la mission dans ses entretiens et déplacements.....	45
Annexe 4 : Questionnaire ANDEV	47
Annexe 5 : Questionnaire AMG VF.....	51
Annexe 6 : Données physico-financières	52
Annexe 7 : Modèle d'état justificatif.....	68
Annexe 8 : Courriers entre la DGESCO et l'AMF au sujet de l'application DIADEL.....	70
Annexe 9 : Exemples de formulaires de déclaration d'intention de grève	73



*Le Directeur du cabinet du
Ministre de l'éducation nationale*

*Le Préfet, Directeur du cabinet du
Ministre de l'Intérieur*



Paris, le 24 AOU 2012

Note à l'attention de

Monsieur Michel SAPPIN,
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration
Monsieur Thierry BOSSARD,
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Monsieur Erick ROSER,
Doyen de l'Inspection général de l'éducation nationale

La mise en place du service minimum d'accueil en application de loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire a suscité de nombreuses questions et réticences de la part de tous les acteurs : communauté éducative, parents d'élèves, communes, partenaires sociaux.

L'application de cette loi, qui impose la mise en place d'un service d'accueil dès lors qu'il y a plus de 25% d'enseignants en grève dans l'école et qui oblige les grévistes à se déclarer 48 heures à l'avance, doit être aujourd'hui analysée dans tous ses aspects (application géographique, coût pour les communes et compensation financière, impact en termes de prise en charge des élèves, impact en terme d'application du droit de grève).

Il reviendra à la mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'Inspection générale de l'éducation nationale d'expertiser la mise en œuvre de cette loi, d'en analyser les limites et de formuler les préconisations qui permettraient d'améliorer le système d'accueil des enfants tout en minimisant les insatisfactions des différents acteurs.

Le rapport relatif à cette mission d'expertise est attendu pour la fin du mois d'octobre 2012, soit avant l'examen du projet de loi relatif à la refondation de l'école de la République par le Parlement.


Pierre-Yves DEWOYE


Jean DAUBIGNY

Liste des personnes rencontrées ou contactées

Ministère de l'éducation nationale

DGESCO

- M. Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire des établissements et des actions socio-éducatives
- Mme Anne LAVAGNE, chef du bureau des écoles et des établissements de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation

DGRH

- Mme Mireille EMAER, sous-directrice
- M. Henry RIBIERAS, chef de service des personnels enseignant
- Mme Christine AFRIAT, chargé de mission d'analyse des relations sociales
- M. Julien CAYLA, chargé d'étude, service de l'action administrative et de la modernisation, mission de modernisation des politiques locales.

DAF

- M. Frédéric GUIN, directeur des affaires financières
- M. Pierre-Laurent SIMONI, sous-directeur
- Mme PHELISOT chef de bureau du personnel enseignant, sous-direction de l'enseignement privé
- Mme Dominique PACHOT, chef du bureau du budget de la mission « enseignement scolaire »
- Mme Liliane COLAS, chef du bureau de la comptabilité de la mission enseignement scolaire

DAJ

- Mme Catherine MOREAU directrice
- M. Julius COIFFET, chef du bureau des affaires générales et du centre d'information et de documentation juridique

IG

- Mme Catherine MOISAN, inspectrice générale de l'éducation nationale, entendue comme ancienne directrice des affaires scolaires de la ville de Paris

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales

- M. Serge MORVAN, directeur général
- M. Stanislas BOURRON, sous-directeur des compétences et institutions locales

Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- Mme Myriam BERNARD, sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur
- M. Guillaume DOUHERET, chef du bureau du statut général et du dialogue social
- M. Marc FIROUD, adjoint au chef du bureau du statut général et du dialogue social

Ministère de l'économie et des finances

- Mme Nadine JUDE, bureau de la maîtrise d'ouvrage des SI interministériels (2BMS), direction du budget

Associations d'élus

Association des maires de France (AMF)

- Mme Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU, responsable du pôle action sociale, sportive, éducative et culturelle
- M. Sébastien FERRIBY, conseiller technique – éducation et culture

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

- M. David CONSTANS-MARTIGNY, chargé de mission éducation et culture

Association des maires ruraux

- M. Cédric SZABO, directeur

Fédération des villes moyennes

- Mme Nicole GIBOURDEL, déléguée générale

Association des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV)

- Mme Anne-Sophie BENOIT, présidente
- Mme Odile GIRESSSE, secrétaire générale

Association des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- Mme Valérie MARTY, présidente nationale
- Mme Hélène VAIL, responsable nationale « partenariats et communication »

Fédération des conseils de parents d'élèves publique (FCPE)

- Mme Valérie MERCH-POPELIER, secrétaire générale
- Mme Liliane HUGUET, secrétaire générale-adjointe

Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale (SIEN-UNSA)

- M. Patrick ROUMAGNAC, secrétaire Général du SIEN-UNSA
- M. Franck MONTUEL, représentant SIEN-UNSA

CGT-Educ'Action

- M. Patrick DESIRE, secrétaire général

Force Ouvrière (FO)

- M. Norbert TRICHARD, secrétaire général

SE UNSA

- M. Christian CHEVALLIER, secrétaire général
- M. Stéphane CROCHER, secrétaire général adjoint
- Mme Dominique THOPY, secrétaire générale adjointe

SUD EDUCATION

- Mme Françoise HARL, co-secrétaire fédérale

Syndicat National Unitaire des instituteurs professeurs des écoles et Pegc (SNUIPP)

- M. Gérard SIHR, secrétaire général
- Mme. Judith FOUILLARD, secrétaire générale adjointe

SGEN-CFDT

- Mme ZORMAN Michèle secrétaire nationale
- Mme CATELAS Annie, professeure des écoles

Autres organismes**RATP**

- Mme Marie-Christine RAOULT, responsable observation sociale RATP

DÉPLACEMENT DANS L' AISNE**Représentants de l'association départementale des maires**

- M. Michel POTTELET, vice-président de l'association des maires, maire de Ribemont, ancien principal

Représentant des associations de parents d'élèves

- Mme Jeanne LAVERDURE, présidente de la FCPE
- M. Laurent CATILLON, vice-président de la FCPE
- M. Roger TROMBETTA, vice président de la FCPE

Préfecture

- M. Jacky LEROUX HEURTAUX, secrétaire général

Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)

- M. Jean-Luc SRUGAREK, directeur académique
- M. Michel LAVIOLETTE, secrétaire général
- Mme Marianne TANZI, IEN adjointe

DÉPLACEMENT DANS L'ESSONNE**Représentants de l'association départementale des maires**

- M. Bertrand POISSON, directeur général adjoint des politiques éducatives, (chargé de l'éducation)
- Mme Caroline PARATRE, directrice de l'association départementale des maires de l'Essonne ; directrice de l'union des maires
- M. Laurent BETEILLE, président de l'association départementale des maires de l'Essonne
- Mme Françoise RIBIERE, maire d'Igny
- Mme Christine BOURREAU, maire de Chalo-Saint-Marc
- Mme Marie-Thérèse LEROUX, maire de Richarville

Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)

- Mme Marie-Hélène LELOUP, directrice académique
- Mme Geneviève DOUMENC, secrétaire générale
- Mme Christine HEBRARD, IEN adjointe
- M. Christian VIDOT, responsable informatique

DÉPLACEMENT EN SEINE-MARITIME**Représentants de l'association départementale des maires**

- M. Gérard JOUAN, maire de La Chaussée, ancien président de groupement, président de la communauté de communes de Varenne et Scie
- M. Gérard PICARD, maire d'Envermeu
- M. Gilbert RENARD, maire de Bois-Guillaume-Bihorel
- M. Jacky RIBET, maire d'Anneville-sur-Scie

Représentants des associations de parents d'élèves

- M. Christian HUARD, président départemental PEEP (le Havre)

Préfecture

- M. Pierre BOUSQUET de FLORIAN, préfet de région
- M. Thierry HEGAY, secrétaire général de la préfecture de Seine-Maritime

Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)

- M. Philippe CARRIÈRE, directeur académique des services de l'éducation nationale
- M. Frédéric MULLER, secrétaire général
- M. Hervé MIGNOT, adjoint au secrétaire général, pôle moyens et vie scolaire
- M. Dominique JACHIDIAK, adjoint au secrétaire général, chef de la division des personnels enseignants (D.P.E) du 1^{er} degré
- Mme Laurence EUDE, secrétariat général
- Mme Monique BÉAUR, inspectrice de l'éducation nationale, adjointe au directeur académique des services de l'éducation nationale, chargée du premier degré
- Mme Sandrine BENYAHIA, secrétaire générale adjointe, directrice du budget académique
- M. Philippe VAUCHEL, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription du premier degré de Bois-Guillaume
- M. Albert CORTES, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription du premier degré de Rouen centre
- M. Jean-Marc PITTON, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription du premier degré de Saint-Étienne-du-Rouvray et Oissel (Rouen sud)

QUESTIONNAIRE UTILISÉ PAR LA MISSION
DANS SES ENTRETIENS ET DÉPLACEMENTS

Éléments factuels à demander lors des déplacements

L'effectivité du SMA

- Liste et dates des mouvements de grève (depuis 2009)
- Liste des mouvements de grève avec mise en place du SMA (avec les taux de participation)
- Nombre d'élèves potentiellement concernés (par mouvement de grève et avec indication des sources et du mode de calcul)
- Nombre d'élèves bénéficiaires du SMA (par mouvement de grève et avec indication des sources et du mode de calcul)
- Pourcentage des communes concernées ayant mis en place le SMA (par mouvement de grève et avec indication des sources et du mode de calcul)
- Y a-t-il encore des communes officiellement rétives à l'application du SMA ? Combien ? Motifs ?
- État des contentieux depuis 2009 (nombre total, terminés, en cours)

La négociation préalable

- Des négociations préalables concernant des conflits locaux se sont-elles tenues ? Si oui, dans quel cadre et pour quels résultats ?

La déclaration préalable

- Nombre de déclarations préalables par rapport au nombre de grévistes (par mouvement de grève et avec indication des sources et du mode de calcul)
- Existence de sanction disciplinaire pour non-déclaration ?
- Délai de conservation des déclarations

Le coût du SMA

- Quelle est la proportion des communes organisatrices demandant la compensation financière ? (et si non, pourquoi ?)
- Quel délai moyen de paiement ?
- Y a-t-il un contrôle sur les déclarations des maires ?
- Pourcentages respectifs des compensations financières basées sur 110 euros/groupe, basées sur 9 fois le SMIC horaire par enseignant gréviste ou se fondant sur le minimum de 200 euros.
- Le montant des retenues sur salaires pour faits de grève

L'encadrement des enfants

- Dans quelle proportion les listes communales sont-elles établies (les DASEN devraient le savoir puisque les listes leur sont communiquées) ?
- Aide apportée aux communes pour la constitution de ces listes (combien, quel type de communes) ?
- Des listes cantonales ou départementales ont-elles été établies (cf. note ministre du 14/01/09) ?
- L'accès FIJAIS est-il opérationnel ? Depuis quand ?
- Les listes font-elles systématiquement l'objet d'un contrôle FIJAIS ? Qui procède à ce contrôle ? Combien de contrôles positifs ?
- Le taux moyen d'encadrement (si le calcul a été fait – le taux pourrait se déduire des états justificatifs des communes demandant la compensation financière)
- La typologie, chiffrée si possible, des encadrants (agents territoriaux, assistantes maternelles, animateurs, membres d'associations familiales, enseignants retraités, étudiants, parents d'élèves, autres...)
- Comment s'assure-t-on des « qualités nécessaires pour accueillir et encadrer les enfants » (cf. art. 133-7 code de l'éducation) ?
- Comment est assuré l'accueil des enfants sous PAI, sous PPS ? Quel rôle des AVS dans le cadre du SMA ?

Modalités d'organisation

- Comment le maire est-il averti de son obligation de mettre en place le SMA ?
- Quelles informations sont transmises au maire ? Modalités et délai de transmission ?
 - Notamment, le maire dispose-t-il d'une liste nominative des élèves dont il prend la responsabilité ? Est-il averti des élèves demandant une attention particulière (handicap notamment) ?
 - Quelle information du préfet ?
 - Cas de mise en œuvre de la responsabilité administrative de l'État ou de la responsabilité pénale du maire ou d'un encadrant ?
 - Qui assure l'information des familles lors du déclenchement du SMA (communes, directeurs ...) ? Quelles modalités ?
 - Les familles sont-elles averties suffisamment à l'avance ?
 - Taux approximatifs de participation aux grèves des directeurs d'école ? Quel rôle prennent-ils dans la mise en place du SMA ?
 - Proportion des communes déléguant l'organisation du SMA à une autre commune, à un EPCI, à une caisse des écoles...

QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR L'ANDEV



ENQUETE « Service Minimum d'Accueil »

VILLE :

DEPARTEMENT :

NOMBRE D'HABITANTS :

POSITION DE PRINCIPE DE LA COMMUNE SUR LE DROIT D'ACCUEIL

OUI*

NON*

OUI dans la mesure du possible*

* Rayer la(les) mention(s) inutile(s)

ASPECT JURIDIQUE

Y a-t-il un contentieux juridique en cours ?

OUI*

NON*

Y a-t-il eu des cas de mise en cause de la responsabilité de la Ville, de l'Etat ou d'une personne physique dans le cadre du SMA organisé dans la commune ?

OUI*

NON*

MISE EN PLACE EFFECTIVE

Nombre de jours de grève avec mise en place du SMA

Année 2012	Année 2011	Année 2010	Année 2009	Année 2008

Nombre d'élèves potentiellement concernés par le SMA (c'est-à-dire les élèves des classes dont l'enseignant fait grève dans une à + de 25% de grévistes)

Année 2012	Année 2011	Année 2010	Année 2009	Année 2008

Nombre d'élèves ayant effectivement bénéficié du SMA

Année 2012	Année 2011	Année 2010	Année 2009	Année 2008

Nombre d'ETP consacré au SMA

Année 2012	Année 2011	Année 2010	Année 2009	Année 2008

Coût du SMA

Année 2012	Année 2011	Année 2010	Année 2009	Année 2008

La compensation financière est-elle suffisante pour compenser les coûts du SMA ?

OUI*

NON*

ACCUEIL

Dans chaque école concernée*

Dans un site spécifique*

Si oui, lequel :

PAUSE MERIDIENNE

La collectivité assure-t-elle un encadrement de la pause méridienne ?

OUI*

NON*

Si oui, de quelle façon est assuré le service cantine (plateaux-repas, comme à l'habitude...)

INSCRIPTION

Avec inscription préalable des parents*

Sans inscription préalable des parents*

Comment les familles sont-elles informées de la mise en œuvre du SMA et de ses modalités ?

.....

Comment est établie, si cela est possible, la fréquentation prévisible du SMA ?

.....

La ville dispose-t-elle des listes nominatives des classes concernées par la grève, des numéros de téléphone des parents et des indications liées à un éventuel PAI ?

OUI*

NON*

Le délai pour organiser (entre l'information de la commune et la grève) le SMA est –il suffisant ?

OUI*

NON*

ENCADREMENT

L'encadrement est assuré

Par du personnel titulaire*

Par du personnel vacataire*

Par du personnel titulaire et vacataire*

Quel est le profil de ces intervenants ?

ATSEM*

Animateurs*

Autres agents territoriaux*

Membres d'associations familiales*

Enseignants retraités*

Étudiants*

Parents d'élèves*

Autres* :

Une qualification minimale est-elle demandée ?

OUI*

NON*

Si oui, laquelle ?

.....

Un taux d'encadrement a-t-il été fixé par la ville ?

OUI*

NON*

Si oui, lequel ?

.....

La liste des intervenants prévus pour l'accueil des enfants dans le cadre du SMA a-t-elle été communiquée aux services de l'éducation nationale ?

OUI*

NON*

Des activités spécifiques sont-elles prévues ?

OUI*

NON*

Si oui lesquelles ?

.....

Y a-t-il un accueil spécifique pour les enfants handicapés ?

OUI*

NON*

COMPLEMENTS D'ENQUETE

Quels sont les éléments qui, selon vous, freinent la mise en œuvre du SMA ?

.....
.....
.....
.....

Vos suggestions pour améliorer le dispositif

.....
.....
.....

QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR L'AMGVF

- Nombre de jours de grève avec mise en place du SMA (par année)
- Nombre d'élèves potentiellement concernés par le SMA (c'est-à-dire les élèves des classes dont l'enseignant fait grève dans une à + de 25 % de grévistes) (par année)
- Nombre d'élèves ayant effectivement bénéficié du SMA (par année)
- Nombre d'ETP consacré au SMA (par année)
- Coût du SMA (par année)
- La liste des intervenants prévus pour l'accueil des enfants dans le cadre du SMA a-t-elle été communiquée aux services de l'éducation nationale ?
- Quel est le profil de ces intervenants (ATSEM, animateurs, autres agents territoriaux, membres d'associations familiales, enseignants retraités, étudiants, parents d'élèves, autres ...) ?
- Une qualification minimale est-elle demandée ?
- Un taux d'encadrement a-t-il été fixé par la ville ?
- Comment est établie, si cela est possible, la fréquentation prévisible du SMA ?
- L'accueil des élèves se déroule-t-il dans l'école de l'élève, dans une ou plusieurs écoles désignées à cet effet, dans un centre de loisir ?
- Des activités spécifiques sont-elles prévues ? Si oui lesquelles ?
- Comment les familles sont-elles informées de la mise en œuvre du SMA et de ses modalités ?
- La ville dispose-t-elle des listes nominatives des classes concernées par la grève, des numéros de téléphone des parents et des indications liées à un éventuel PAI ?
- Y a-t-il un accueil spécifique pour les enfants handicapés ?
- Le délai pour organiser (entre l'information de la commune et la grève) le SMA est-il suffisant ?
- Y a-t-il eu des cas de mise en cause de la responsabilité de la ville, de l'État ou d'une personne physique dans le cadre du SMA organisé dans la commune ?
- La compensation financière est-elle suffisante pour compenser les coûts du SMA ?

Votre opinion sur le principe du SMA

Quels sont les éléments qui, selon vous, freinent la mise en œuvre du SMA ?

Vos suggestions pour améliorer le dispositif

DONNÉES PHYSICO-FINANCIÈRES

1. Tableau des communes avec école ayant perçu une dotation en 2011 au titre du service d'accueil

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Aix-Marseille	Alpes-de-Haute-Provence	200	81	40,50%	48	59,26%	72 738 €
	Hautes-Alpes	177	101	57,06%	29	28,71%	49 939 €
	Bouches-du-Rhône	119	117	98,32%	43	36,75%	571 379 €
	Vaucluse	151	139	92,05%	63	45,32%	147 378 €
	Total académie	647	438	67,70%	183	41,78%	841 434 €
Amiens	Aisne	816	372	45,59%	66	17,74%	70 223 €
	Oise	693	660	95,24%	99	15,00%	111 458 €
	Somme	782	396	50,64%	83	20,96%	215 966 €
	Total académie	2291	1428	62,33%	248	17,37%	397 647 €
Besançon	Doubs	594	281	47,31%	98	34,88%	119 286 €
	Haute-Saône	545	213	39,08%	38	17,84%	89 695 €
	Jura	544	210	38,60%	90	42,86%	27 974 €
	Territoire-de-Belfort	102	84	82,35%	23	27,38%	16 894 €
	Total académie	1785	788	44,15%	249	31,60%	253 849 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Bordeaux	Dordogne	557	341	61,22%	178	52,20%	-
	Gironde	542	431	79,52%	171	39,68%	41 351 €
	Landes	331	266	80,36%	97	36,47%	-
	Lot-et-Garonne	319	209	65,52%	77	36,84%	-
	Pyrénées-Atlantiques	547	355	64,90%	86	24,23%	-
	Total académie	2296	1602	69,77%	609	38,01%	996 216 €
Caen	Calvados	706	267	37,82%	90	33,71%	-
	Manche	601	270	44,93%	88	32,59%	-
	Orne	505	154	30,50%	68	44,16%	-
	Total académie	1812	691	38,13%	246	35,60%	304 135 €
Clermont-Ferrand	Allier	321	238	74,14%	100	42,02%	96 888 €
	Cantal	260	133	51,15%	39	29,32%	38 676 €
	Haute-Loire	260	140	53,85%	46	32,86%	51 940 €
	Puy-de-Dôme	470	313	66,60%	115	36,74%	56 840 €
	Total académie	1311	824	62,85%	300	36,41%	244 344 €
Corse	Corse-du-Sud	124	57	45,97%	11	19,30%	29 154 €
	Haute-Corse	236	84	35,59%	19	22,62%	30 210 €
	Total académie	360	141	39,17%	30	21,28%	59 364 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Dijon	Côte-d'or	706	306	43,34%	46	15,03%	-
	Nièvre	312	163	52,24%	22	13,50%	-
	Saône-et-Loire	573	398	69,46%	63	15,83%	-
	Yonne	455	287	63,08%	79	27,53%	-
	Total académie	2046	1154	56,40%	210	18,20%	143 937 €
Grenoble	Ardèche	339	208	61,36%	56	26,92%	76 569 €
	Drôme	369	230	62,33%	57	24,78%	69 579 €
	Isère	533	446	83,68%	134	30,04%	95 049 €
	Savoie	305	252	82,62%	125	49,60%	116 093 €
	Haute-Savoie	294	269	91,50%	129	47,96%	125 997 €
	Total académie	1840	1405	76,36%	501	35,66%	564 865 €
Lille	Nord	650	503	77,38%	197	39,17%	497 102 €
	Pas-de-Calais	895	717	80,11%	136	18,97%	135 005 €
	Total académie	1545	1220	78,96%	333	27,30%	632 107 €
Limoges	Corrèze	286	171	59,79%	111	64,91%	147 222 €
	Creuse	260	125	48,08%	39	31,20%	39 989 €
	Haute-Vienne	201	143	71,14%	48	33,57%	138 626 €
	Total académie	747	439	58,77%	198	45,10%	325 837 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Lyon	Ain	419	327	78,04%	126	38,53%	129 378 €
	Loire	327	272	83,18%	98	36,03%	75 298 €
	Rhône	293	276	94,20%	185	67,03%	499 473 €
	Total académie	1039	875	84,22%	409	46,74%	704 149 €
Montpellier	Aude	438	241	55,02%	73	30,29%	66 249 €
	Gard	353	277	78,47%	75	27,08%	99 364 €
	Hérault	343	253	73,76%	119	47,04%	414 600 €
	Lozère	185	73	39,46%	17	23,29%	26 590 €
	Pyrénées-Orientales	226	137	60,62%	66	48,18%	170 004 €
	Total académie	1545	981	63,50%	350	35,68%	776 807 €
Nancy-Metz	Meurthe-et-Moselle	594	332	55,89%	101	30,42%	205 335 €
	Meuse	500	131	26,20%	47	35,88%	92 041 €
	Moselle	730	531	72,74%	100	18,83%	214 459 €
	Vosges	515	282	54,76%	88	31,21%	130 169 €
	Total académie	2339	1276	54,55%	336	26,33%	642 004 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Nantes	Loire-Atlantique	221	209	94,57%	161	77,03%	590 815 €
	Maine-et-Loire	363	262	72,18%	150	57,25%	294 158 €
	Mayenne	261	170	65,13%	104	61,18%	116 818 €
	Sarthe	375	264	70,40%	101	38,26%	111 106 €
	Vendée	282	203	71,99%	78	38,42%	112 748 €
	Total académie	1502	1108	73,77%	594	53,61%	1 225 645 €
Nice	Alpes-Maritimes	163	146	89,57%	56	38,36%	263 629 €
	Var	153	138	90,20%	54	39,13%	130 980 €
	Total académie	316	284	89,87%	110	38,73%	394 609 €
Orléans-Tours	Cher	290	187	64,48%	61	32,62%	63 094 €
	Eure-et-Loir	402	216	53,73%	55	25,46%	34 530 €
	Indre	247	145	58,70%	37	25,52%	50 827 €
	Indre-et-Loir	277	233	84,12%	62	26,61%	59 584 €
	Loiret	334	231	69,16%	96	41,56%	93 274 €
	Loir-et-Cher	291	197	67,70%	62	31,47%	60 275 €
	Total académie	1841	1209	65,67%	373	30,85%	361 584 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Poitiers	Charente	404	249	61,63%	53	21,29%	30 826 €
	Charente-Maritime	472	334	70,76%	55	16,47%	45 680 €
	Deux-Sèvres	305	195	63,93%	43	22,05%	30 760 €
	Vienne	281	214	76,16%	75	35,05%	79 088 €
	Total académie	1462	992	67,85%	226	22,78%	186 354 €
Reims	Ardennes	463	153	33,05%	45	29,41%	90 539 €
	Aube	433	212	48,96%	38	17,92%	30 905 €
	Haute-Marne	434	134	30,88%	45	33,58%	49 982 €
	Marne	620	220	35,48%	71	32,27%	70 115 €
	Total académie	1950	719	36,87%	199	27,68%	241 541 €
Rennes	Cotes-d'Armor	373	282	75,60%	57	20,21%	49 862 €
	Finistère	283	225	79,51%	163	72,44%	150 656 €
	Ille-et-Vilaine	353	238	67,42%	118	49,58%	176 846 €
	Morbihan	261	192	73,56%	112	58,33%	98 414 €
	Total académie	1270	937	73,78%	450	48,03%	475 778 €
Rouen	Eure	675	431	63,85%	64	14,85%	58 600 €
	Seine-Maritime	745	584	78,39%	139	23,80%	226 205 €
	Total académie	1420	1015	71,48%	203	20,00%	284 805 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Strasbourg	Bas-Rhin	527	469	88,99%	78	16,63%	254 792 €
	Haut-Rhin	377	297	78,78%	58	19,53%	99 327 €
	Total académie	904	766	84,73%	136	17,75%	354 119 €
Toulouse	Ariège	332	136	40,96%	18	13,24%	21 792 €
	Aveyron	304	218	71,71%	56	25,69%	38 127 €
	Gers	463	181	39,09%	62	34,25%	227 774 €
	Haute-Garonne	589	344	58,40%	107	31,10%	62 760 €
	Hautes-Pyrénées	474	195	41,14%	56	28,72%	83 921 €
	Lot	340	166	48,82%	23	13,86%	14 547 €
	Tarn	323	193	59,75%	71	36,79%	80 009 €
	Tarn-et-Garonne	195	129	66,15%	73	56,59%	98 729 €
	Total académie	3020	1562	51,72%	466	29,83%	627 659 €
Créteil	Seine-et-Marne	514	446	86,77%	129	28,92%	207 292 €
	Seine-Saint-Denis	40	40	100,00%	20	50,00%	267 713 €
	Val-de-Marne	47	47	100,00%	20	42,55%	170 315 €
	Total académie	601	533	88,69%	169	31,71%	645 320 €
Paris	Total académie	1	1	100,00%	1	100,00%	135 130 €

Académie	Département	Communes	Communes avec école	% de communes avec école	Communes ayant perçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	% des communes avec école ayant reçu une dotation pour le service d'accueil en 2011	Montant des dotations
Versailles	Essonne	217	217	100,00%	66	30,41%	127 068 €
	Hauts-de-Seine	36	36	100,00%	25	69,44%	260 512 €
	Val-d'Oise	185	161	87,03%	73	45,34%	291 168 €
	Yvelines	262	240	91,60%	90	37,50%	233 002 €
	Total académie	700	654	93,43%	254	38,84%	911 750 €
Martinique	Total académie	34	34	100,00%	4	11,76%	9 726 €
La Réunion	Total académie	24	24	100,00%	7	29,17%	86 235 €
Total		36648	23100	63,03%	7428	32,16%	12 826 950 €

Sources : Mission d'après l'INSEE (communes et population), le MEN (annuaire des établissements du 1er degré public; effectifs 1er degré public rentrée 2011) et les données CHORUS (compensation financière).

nota : sur les 7428 dotations recensées en 2011, 34 ne peuvent être affectées à un département.

2. Tableau des compensations versées aux communes et EPCI au titre du droit d'accueil

Académies	Dépenses 2008-2011
AIX-MARSEILLE	1 822 769 €
AMIENS	1 128 034 €
BESANCON	953 942 €
BORDEAUX	2 109 750 €
CAEN	1 132 862 €
CLERMONT	985 782 €
CORSE	137 624 €
CRETEIL	2 243 578 €
DIJON	958 468 €
GRENOBLE	2 163 061 €
GUADELOUPE	120 €
GUYANE	12 540 €
LILLE	2 285 325 €
LIMOGES	736 432 €
LYON	2 274 588 €
MARTINIQUE	60 783 €
MONTPELLIER	2 377 057 €
NANCY-METZ	1 584 489 €
NANTES	2 388 633 €
NICE	2 074 879 €
ORLEANS-TOURS	1 806 535 €
PARIS	554 080 €
POITIERS	1 357 024 €
REIMS	934 195 €
RENNES	2 450 313 €
REUNION	336 076 €
ROUEN	980 390 €
STRASBOURG	1 119 896 €
TOULOUSE	1 742 527 €
VERSAILLES	3 847 997 €
TOTAL	42 559 749 €

Source : DAF- ministère de l'éducation nationale

De l'analyse de l'extraction Chorus réalisée par la direction du budget à la demande de la mission sur l'exercice 2011, il résulte qu'au total, 7428 communes ou EPCI ont **perçu au**

moins une fois une dotation au titre du droit d'accueil en 2011 et ont donc participé au dispositif du droit d'accueil en 2011. Elles ont perçu un montant cumulé de 12,8 millions d'euros.

Selon les académies et à l'exception de Paris, entre 11 et 199 communes par département ont perçu une dotation au titre du droit d'accueil. Tous les départements comportent des communes ayant participé au dispositif. Le nombre de communes ayant participé au droit d'accueil est à rapprocher du nombre de communes avec écoles, lequel est très variable selon les départements.

3. Répartition des sommes versées au titre des compensations

	compensations <2000€	> 10 000€	total du nombre de compensations versées
nombre de compensations versées en 2011	17 277	85	18 334
% du nombre total des compensations versées	94%	0,5%	

Les sommes versées sont de moins de 2 000 € dans 94 % des cas. Seules 85 communes ou EPCI ont bénéficié d'un versement supérieur à 10000€. Les faibles montants versés traduisent deux facteurs qui s'additionnent :

- le poids des écoles avec de faibles effectifs même si leur nombre s'est très fortement réduit depuis 2009 ;
- le caractère complémentaire du service d'accueil auquel ne recourt qu'une fraction des familles.

Le montant moyen des dotations versées par mouvement de grève s'est élevé à 1 727 € en 2011, avec un minimum à 200 € (hors opérations comptables de régularisation) et un maximum de 151 767 € (deux dotations supérieures à 100 000€ versées à Nantes et à Marseille).

4. Estimation de la part des dotations versées en fonction des critères de calcul forfait minimal et forfait par groupe de 15 enfants

	montant minimum 200€ indexé	montant forfaitaire 2*110€ (indexé)/15 enfants, soit 30 enfants maximum	3 groupes	4 groupes	5 groupes	6 groupes	TOTAL
	entre 200€ et 207€	entre 220 et 226€	entre 330 et 336€	entre 440 et 449€	entre 550 et 560€	entre 660 et 678€	
nombre de compensations versées en 2011	5096	942	423	186	364	75	7086
% du nombre total des compensations versées	28%	5%	2%	1%	2%	0%	39%
nombre d'enfants accueillis minimum	5096	15072	13113	8556	22204	5700	69741
maximum	147784	28260	19035	11160	27300	6750	240289

- forfait minimal : 28 % des compensations versées correspondent au montant minimal ; ce critère est donc d'application effective dans les plus petites communes. On peut en déduire que dans plus du quart des cas, moins de 30 enfants ont été accueillis sur la commune.
- forfait par groupe de 15 enfants : dans environ 10 % des cas, c'est le nombre de groupes qui a servi de base de calcul, le nombre d'enfants accueillis correspondant est compris entre 69 741 et 240 289.
- autres critères : dans 60 % des cas, est intervenu soit le nombre d'enseignants grévistes, soit un mixte entre nombre d'enseignants grévistes et nombre de groupes accueillis selon le calcul le plus favorable par école dans les villes comprenant plusieurs écoles. Compte tenu des variantes de ces critères, il n'est pas possible d'en déduire un nombre d'enfants accueillis.

Les plus fortes dotations versées

152 communes ont reçu en 2011 plus de 10 000 € en dotations cumulées. L'observation de la liste correspondante permet de vérifier la participation au dispositif de communes urbaines de zones géographiques et de sociologie variées (voir liste ci-dessous). La majorité des grandes villes figurent dans la liste des bénéficiaires de dotations en 2011. Toutefois, des communes aussi importantes que Lille, Rouen, Clermont-Ferrand (chefs lieux de région) ne font pas

partie des bénéficiaires. S'agissant de Rouen, la mission a pourtant vérifié que le service d'accueil était proposé aux familles, il s'agit de la continuité d'un service mis en place avant 2008.

5. Les communes ayant perçu les plus fortes dotations en 2011 (dotations cumulées sur l'année 2011)

En euros

MARSEILLE	325 339
NANTES	243 443
COMMUNE DE LYON	167 462
STRASBOURG	148 236
COMMUNE DE PARIS	135 130
TOULOUSE	102 674
AMIENS	96 420
BORDEAUX	90 774
ARGENTEUIL	89 336
ANGERS MAIRIE	80 685
LIMOGES	73 520
MONTPELLIER	64 448
NICE	60 468
RENNES	60 291
RUEIL MALMAISON	56 792
CHOLET	50 180
VILLEURBANNE	50 020
PAU	48 646
SAINT PIERRE	48 000
PERPIGNAN	46 780
DRANCY	44 402
TOULON	41 399
AIX-EN-PROVENCE	41 305
ROUBAIX	40 632
EPINAY SUR SEINE	38 097
NIMES - BP	37 996
MONT-DE-MARSAN	37 234
CLAMART	37 076
VILLENEUVE-D'ASCQ	36 468
GARGES LES GONNESSES	34 196
AUBERVILLIERS	33 730
BEZIERS	32 306

CANNES	31 293
CAEN	30 258
MANTES-LA-JOLIE	30 240
VITROLLES	29 974
MARIGNANE	29 265
PANTIN	28 454
CREIL	28 382
CRETEIL	28 294
MONTAUBAN	27 564
LA ROCHE-SUR-YON	27 466
POITIERS	27 175
ASNIERES-SUR-SEINE	27 116
TARBES	26 819
SETE	26 221
TOURCOING	25 674
DIJON	25 620
BESANCON	25 419
BRIVE-LA-GAILLARDE	25 379
NANCY	24 882
ASNIERES SUR SEINE	24 497
LAVAL	24 261
SAINT PRIEST	23 813
GRASSE	23 766
GOUSSAINVILLE	23 096
RAMBOUILLET	22 832
MULHOUSE	22 626
METZ	22 577
ISSY LES MOULINEAUX	21 963
CASTRES	21 141
BEAUVAIS	21 046
LA CIOTAT	20 884
BOURG VILLE	20 789
CHARLEVILLE-MEZIERES	20 246
THIAIS	20 075
VILLENEUVE-SUR-LOT	19 899
VILLEFRANCHE SUR SAONE	19 888
ORLEANS	19 857
AGEN	19 830

LE PETIT-QUEVILLY	19 581
RILLIEUX LA PAPE	19 534
CAVAILLON	19 436
BERGERAC	18 938
CALUIRE-ET-CUIRE	18 606
ROMAINVILLE	18 452
CALAIS	18 205
VERDUN	17 843
MONTFERMEIL	17 835
MANTES-LA-VILLE	16 792
BAR-LE-DUC	16 506
SAINT-HERBLAIN	16 357
AURILLAC	16 124
MEYZIEU	16 120
BOURGES	15 941
AJACCIO	15 872
SAUMUR	15 789
MAISONS ALFORT	15 772
DUNKERQUE	15 733
GAP	15 558
LONS-LE-SAUNIER	15 424
ANTIBES	15 150
VILLIERS SUR MARNE	15 140
MONS-EN-BAROEUL	14 882
ANGLET	14 838
LE TAMPON	14 741
REIMS	14 663
LIVRY-GARGAN	14 510
SCHILTIGHEIM	14 407
REZE	14 283
CHATEAUROUX	14 248
LISIEUX	14 109
CHARENTON-LE-PONT	13 879
COLMAR	13 877
SAINT-MAUR-DES-FOSSES	13 676
BREST	13 611
NEUILLY S-MARNE	13 389
SARTROUVILLE	13 347

LA ROCHELLE	13 298
MONTRouGE	13 265
ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN	13 237
BARENTIN	13 043
SAINT-DIZIER	12 966
GAGNY	12 905
FUVEAU	12 838
LUNEL	12 829
AVIGNON	12 631
FORBACH	12 621
BERRE-L'ETANG	12 566
VINCENNES	12 525
JOUE-LES-TOURS	12 385
THORIGNY SUR MARNE	12 260
LONGWY	12 225
VALLAURIS	12 068
ARRAS	11 848
COMMUNE DE JOUY LE MOUTIER	11 762
DARNETAL	11 735
BOUGUENAI	11 728
VILLENEUVE-LA-GARENNE	11 711
DOUAI	11 633
THIONVILLE	11 578
CARROS	11 429
SAINT JEAN DE LUZ	11 403
CLUSES	11 266
CORBEIL ESSONNE	11 225
MONTELMAR	11 020
SAINT-SEBASTIEN-SUR-LOIRE	10 944
CC BAIE DE SOMME	10 924
AGDE	10 817
ARMENTIERES	10 773
SAINT-OUEN-L'AUMONE	10 765
VALENCE	10 725
MAUBEUGE	10 609
POISSY	10 598
SEDAN	10 584
SOISSONS	10 449

BOURG-LES-VALENCE	10 439
VILLENEUVE-LES-MAGUELONE	10 342
OYONNAX	10 321
ORANGE	10 281
DIGNE-LES-BAINS	10 253
STIRING-WENDEL	10 201
MONTLUCON	10 127
MENTON	10 028

MODÈLE D'ÉTAT JUSTIFICATIF



ÉTAT JUSTIFICATIF À RETOURNER DANS UN DELAI MAXIMUM DE 15 JOURS
APRÈS LA MISE EN PLACE DU S.M.A.

ETAT JUSTIFICATIF

Compensation financière à verser aux communes ou autres structures d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires en cas de grève et de mise en place du service minimum d'accueil
(à retourner à l'inspection académique du Doubs - Division des personnels enseignants du 1^{er} degré - 26, avenue de l'Observatoire - 25030 Besançon cedex
(joindre un relevé d'identité bancaire uniquement s'il s'agit d'une première demande de paiement)

Références : loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'État au titre du service d'accueil.

Circulaire ministérielle n° 2008-111 du 26 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

Type de structure d'accueil :

.....

Nom :

.....

N° SIRET ou

SIREN :

.....

Nom - prénom - qualité du représentant de la structure :

.....

Adresse électronique :

.....

.....

Date :

.....

Nom de l'école	Date du service d'accueil	Lieu(x)effectif (s)d'accueil des élèves	Nombre de personnes affectées à l'accueil (1)	Nombre d'élèves accueillis (1)	Nombre de groupe(s) d'élève(s) accueillis	Partie réservée à l'inspection académique 110 euros par groupe de 1 à 15 élèves (2)	9 X SMIC horaire X nombre d'enseignants grévistes (1)	Montant à liquider
----------------	---------------------------	---	---	--------------------------------	---	--	---	--------------------

(1) La mairie devra conserver la liste nominative des élèves accueillis et des personnels ayant assuré l'accueil.

(2) Prise en compte du calcul le plus favorable.

En tout état de cause, la compensation financière de la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil ne peut être inférieure à 200 € pour une même commune, ou le cas échéant, pour un même établissement public de coopération intercommunale chargé par convention de l'organisation du service d'accueil.

Imputation budgétaire : B.O.P. 140 - enseignement du premier degré.

Fait à

Le

Fait à Besançon, le
Le maire ou le président

(cachet et signature)

L'inspectrice d'académie,

E. BISOT

COURRIERS ENTRE LA DGESCO ET L'AMF AU SUJET DE L'APPLICATION DIADEL



Paris, le 12 AVR. 2012

Le Président

Département Action Sociale, Educative, Sportive et Culturelle
N/Réf : SF/CV - 12-29052
Dossier suivi par Sébastien FERRIBY

Monsieur le Directeur Général,

Vous avez souhaité, à nouveau, informer l'Association des Maires de France sur l'expérimentation d'une application informatique nationale pour la gestion relative au droit d'accueil (GD2A) des élèves lors des grèves des enseignants, et je vous en remercie.

Celle-ci a eu lieu le dimanche 18 mars dernier, à l'occasion d'une simulation d'une grève des enseignants dans les départements de l'Essonne, la Meuse et l'Orne, avec le concours des services départementaux de l'Education Nationale, des associations départementales des maires concernées, des maires et des présidents d'EPCI et de caisse des écoles.

Cette expérimentation consiste pour le ministère à demander aux directeurs académiques des services de l'Education Nationale d'avertir les maires de la tenue d'une grève des enseignants et de les inviter à se connecter sur l'application « GD2A », dont l'accès est sécurisé, pour obtenir des données chiffrées sur le nombre d'enseignants grévistes et le nombre d'élèves susceptibles d'être accueillis (comptage provisoire et comptage définitif) dans le cas où la commune serait tenue d'organiser un service d'accueil (taux égal ou supérieur à 25% des enseignants grévistes).

Comme je vous l'avais indiqué par courrier du 22 octobre 2010, cette initiative est intéressante dans la mesure où la transmission aux communes, par l'Etat, des informations sur le nombre d'enseignants déclarés grévistes et le nombre d'élèves susceptibles d'être accueillis, avant même l'expiration du délai de 48h dont disposent les enseignants pour se déclarer grévistes, sont indispensables pour dimensionner tant le service d'accueil que les cantines et le transport scolaire.

Toutefois, à l'occasion d'une brève présentation de cette expérimentation par la DGESCO lors de la réunion de la commission « éducation et culture » de l'AMF, le 22 mars dernier, les élus ont remarqué qu'il appartiendrait donc aux maires d'aller chercher l'information au lieu de la recevoir, comme c'est le cas aujourd'hui, et se sont inquiétés de savoir si le délai d'information serait bien respecté.

Souhaitant vous faire part de cette inquiétude, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous

Jacques PELISSARD

Jacques PELISSARD

Monsieur Jean-Michel BLANQUER
Directeur général
Direction générale de l'enseignement scolaire
Ministère de l'Éducation Nationale
110, rue de Grenelle
75007 - Paris 07 SP



Direction générale
de l'enseignement
scolaire

Service du budget,
de la performance
et des établissements

Sous-direction
de la vie scolaire,
des établissements
et des actions
socio-éducatives

Bureau des écoles
et des établissements,
de la vie scolaire,
des relations avec
les parents d'élèves
et de la réglementation

DGESCO B3-3
n° 2012 - 0120

Affaire suivie par
Virginie Gilson

Téléphone
01 55 55 18 24

Télécopie
01 55 55 37 36

Courriel
virginie.gilson@
education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris 07 SP



Paris le 03 SEP. 2012

Monsieur le Président,

Par courrier du 12 avril 2012, vous m'avez fait part des interrogations de certains élus relatives à la mise en place d'une application informatique nationale pour la gestion des données relatives au droit d'accueil (dénommée « GD2A »), faisant suite à la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Le projet d'application GD2A permet d'automatiser l'accès des communes aux informations nécessaires à la mise en place du service d'accueil (pour chaque école publique : nombre d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève, franchissement ou non du seuil de 25 %, estimation du nombre d'élèves susceptibles d'être accueillis).

Comme vous le savez, l'application GD2A a fait l'objet en mars dernier d'un test fondé sur un mouvement de grève fictif auprès d'un échantillon de communes, d'établissements publics de coopération intercommunale et de caisses des écoles de l'Essonne, de la Meuse et de l'Orne.

Lors de ce test, 42,9 % des communes, EPCI et caisses des écoles concernés se sont connectés au moins une fois à l'application GD2A. 96,2 % d'entre eux ont été satisfaits de son ergonomie générale et ont estimé que l'application leur fournissait les informations nécessaires pour mettre en place le service d'accueil.

Je tiens donc à vous remercier, ainsi que les élus ayant participé à ce test, pour l'intérêt que vous avez porté à cette opération.

Toutefois, vous m'informez que certains élus s'interrogent, d'une part, sur le fait que le projet d'application GD2A impliquerait que les maires aillent chercher les données au lieu de les recevoir, et d'autre part, sur le respect du délai pour leur communiquer ces données en cas de préavis de grève.

Le projet d'application GD2A repose sur les dispositions de l'article L. 133-4 du code de l'éducation précisant que l'autorité administrative « doit être informée, au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève, du nombre, par école, des personnes ayant déclaré leur intention d'y participer. L'autorité administrative communique sans délai au maire, pour chaque école, le nombre de personnes ayant fait cette déclaration et exerçant dans la commune ».

Monsieur Jacques Pélissard
Président de l'Association des Maires de France
41 quai d'Orsay
75343 PARIS cedex 07



2/2

Ainsi, l'application GD2A permettra au directeur académique des services de l'éducation nationale d'envoyer aux élus un courriel les informant de l'existence d'une journée de grève et leur fournissant le lien pour se connecter directement à l'application, afin qu'ils puissent consulter les données. De ce fait, au lieu de fournir par courriel les données chiffrées aux élus (comme cela se passe actuellement), le DA-SEN mettra ces données à leur disposition sur l'application GD2A, pour laquelle il leur fournira un lien d'accès par courriel les avertissant de l'existence d'une journée de grève. Le projet d'application GD2A ne conduit donc en aucun cas à une inversion de la démarche prévue par la loi.

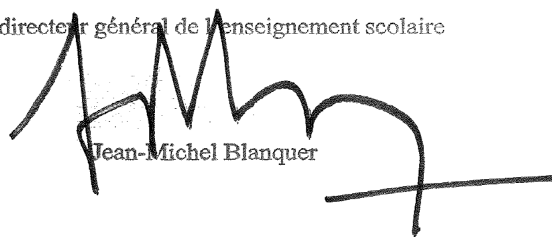
De surcroît, afin que les élus puissent se familiariser avec l'application GD2A, il sera prévu une phase transitoire lorsqu'elle sera mise en place. Durant cette période, les élus seront informés de l'existence d'une journée de grève par le biais de la nouvelle procédure, mais également par les vecteurs de communication habituels.

S'agissant du délai d'information des élus, l'application GD2A leur proposera de consulter les données chiffrées en deux temps. Un premier comptage provisoire sera disponible quelques jours avant la grève, afin de permettre aux élus d'anticiper l'organisation du service d'accueil. Ensuite, dès que le DA-SEN aura stabilisé les données chiffrées, un comptage définitif sera immédiatement consultable par les élus sur l'application. Ce dispositif reposera, comme à l'heure actuelle, sur une collaboration étroite entre le DA-SEN et les inspecteurs de l'éducation nationale chargés de circonscription, l'application leur permettant de surcroît de réduire les délais de communication des données entre eux. Le projet d'application GD2A vise donc précisément à optimiser les délais de transmission des informations aux élus.

Enfin, je souhaite vous informer que le ministre de l'éducation nationale a demandé à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, à l'inspection générale de l'éducation nationale et, en accord avec le ministère de l'intérieur, à l'inspection générale de l'administration, de diligenter une mission conjointe d'expertise sur le droit d'accueil. Dans l'attente des conclusions de cette mission sur le dispositif, le projet d'application GD2A est suspendu. Je ne manquerai pas de vous informer des suites qui seront réservées à ce dernier.

Restant à votre disposition pour toute information complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le directeur général de l'enseignement scolaire


Jean-Michel Blanquer

EXEMPLES DE FORMULAIRES DE DÉCLARATION D'INTENTION PRÉALABLE DE GRÈVE

1- Formulaire de l'IA de Haute-Garonne



DPE

**Déclaration individuelle d'intention
de participation à un mouvement de grève**

Réf : articles L133-1 à L133-10 du code de l'éducation

Tout enseignant qui participerait à un mouvement de grève
sans être préalablement déclaré gréviste encourrait une sanction disciplinaire

Tous les champs ci-dessous sont à renseigner obligatoirement

**Fiche devant être réceptionnée par l'inspection académique de la Haute-Garonne
au plus tard 48 heures avant la date déterminée par le préavis de grève
(délai comprenant un jour ouvré)**

-par télécopie au 05-34-44-88-01. Ce numéro de télécopie est le seul à pouvoir être utilisé et a été spécialement mis en place pour la gestion des déclarations d'intention lors des mouvements de grève. Il ne sera pas opérationnel en dehors de ces périodes.

-par courriel, uniquement depuis votre boîte professionnelle (de type prénom.nom@ac-toulouse.fr), à l'adresse suivante : greveia31@ac-toulouse.fr.

-par voie postale (Inspection académique de la Haute-Garonne - Cité administrative - Bâtiment F - Boulevard Armand DUPORTAL - Service DPE - BP 40303 - 31003 TOULOUSE Cedex 6)

Je soussigné(e) : Nom : Prénom :

•Nom de jeune fille :

•Lieu (école) d'exercice des fonctions d'enseignement **le jour de la grève** :

Attention : Pour les enseignants qui ont plusieurs affectations ou les personnels remplaçants (ZIL ; brigade, etc.) indiquer l'école d'exercice des fonctions **le jour de la grève** -

Commune :

Circonscription : HG.....

Dénomination précise de l'école :

Numéro d'immatriculation de l'école (RNE) :

Nature de l'école (maternelle ou élémentaire) :

Cochez la case correspondante si vous relevez de l'une des catégories suivantes :

Personnel RASED.....

Personnel ZIL..... Nom/prénom de l'enseignant remplacé.....

Personnel Brigade..... Nom/prénom de l'enseignant remplacé.....

Personnel animation soutien..

Déclare :

Avoir l'intention de faire grève le
à partir de.....heures.....
A, le.....

SIGNATURE OBLIGATOIRE

Inspection académique de la Haute-Garonne - Cité administrative - Bâtiment F - Boulevard Armand DUPORTAL -
Service DPE - BP 40303 - 31003 TOULOUSE Cedex 6 / Fax : 05-34-44-88-01/ Courriel : greveia31@ac-toulouse.fr

2. Formulaire de l'IA de Seine-Maritime

DECLARATION D'INTENTION PREALABLE ET INDIVIDUELLE

Grève du

CIRCONSCRIPTION DE :

(doit parvenir à la circonscription* indiquée ci-dessus par télécopie, par voie postale ou par voie électronique**, au moins 48 heures avant l'entrée en grève, comprenant au moins un jour ouvré)

Je soussigné(e),

NOM et Prénom :

(en majuscules)

exerçant, le jour de la grève, des fonctions d'enseignement à l'école :

- Élémentaire publique

Dénomination : N° établissement : 076

(Ex : Victor Hugo)(4 chiffres, 1 lettre)

- Maternelle publique

Dénomination : N° établissement : 076

(Ex : Les Lutins)(4 chiffres, 1 lettre)

dans la **COMMUNE** de :

déclare mon intention de participer à la grève du .

Fait à , le

Signature obligatoire

* Voir ANNEXE 2 (Liste des circonscriptions et leurs coordonnées)

** Exclusivement par la messagerie électronique personnelle (prenom.nom@ac-rouen.fr)

màj 5/01/11

Formulaire du SNUipp

**Ceci est une déclaration d'intention qui ne présage
en rien de ma participation effective à ce mouvement.**

Nom :

Prénom :

affectation

A Mme. l'Inspectrice d'Académie

s/c de M. l'IEN de

Madame, l'Inspectrice,

La Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire apporte de nouvelles restrictions à une liberté fondamentale – le droit de faire grève – reconnu à tous les salariés dans la constitution pour la défense des intérêts professionnels et collectifs.

Un certain nombre d'organisations syndicales en demande d'ailleurs l'abrogation.

Cette loi impose "à toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école de déclarer au moins 48 heures avant la grève son intention d'y participer".

En conséquence, je vous informe de mon intention de participer au mouvement de grève du à partir de heures.

Conformément à la loi, je vous rappelle que cette lettre "est couverte par le secret professionnel et ne peut être utilisée que pour l'organisation du service d'accueil" (article L133-5).

Le

Signature
ANNEXE