

N° 553

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juin 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur les **conseils d'école** : pour une **relation de confiance** dans un **cadre rénové**,*

Par Mme Marie-Annick DUCHÈNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchène, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Gresperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Joseph Castelli, François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahmane Soilihi, Alain Vasselle, Hilarion Vendegou.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE INSTANCE ESSENTIELLE DE CONCERTATION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION	7
A. LE CONSEIL D'ÉCOLE RÉUNIT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE AUTOUR DU PROJET D'ÉCOLE	7
1. <i>Le conseil d'école associe la communauté éducative à la vie et à la gouvernance de l'école</i>	7
a) Le conseil d'école est né de la volonté d'associer les parents au fonctionnement de l'école	7
b) Le conseil d'école au centre de la démarche du projet d'école.....	9
c) La refondation de l'école consacre l'existence du conseil d'école au niveau législatif et accroît significativement ses compétences	10
d) La réforme des rythmes scolaires et les limites de la codécision	11
2. <i>Des prérogatives étendues mais aux contours flous</i>	12
a) La composition.....	12
b) Les réunions du conseil d'école.....	13
c) Les attributions du conseil d'école	14
B. LE CONSEIL D'ÉCOLE N'APPARAÎT PAS AUJOURD'HUI COMME LE LIEU D'UN DIALOGUE SEREIN, INFORMÉ ET CONSTRUCTIF	15
1. <i>Le conseil d'école peine à fonctionner de manière satisfaisante et n'est pas le lieu d'un débat serein et instruit</i>	15
a) Une focalisation sur l'accessoire... ..	15
b) ...qui nourrit le désintérêt, voire la frustration de certains acteurs	16
c) Une relation de confiance qui reste à construire.....	16
d) Des débats insuffisamment informés.....	19
2. <i>La réforme des rythmes scolaires a agi comme un révélateur des insuffisances de la concertation au sein de l'école</i>	20
II. RÉNOVER LE CONSEIL D'ÉCOLE ET EXPÉRIMENTER UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'ÉCOLE PRIMAIRE	21
A. RENOUER UNE RELATION DE CONFIANCE AU SEIN DU CONSEIL D'ÉCOLE	21
1. <i>Clarifier les attributions du conseil d'école</i>	21
2. <i>Reconnaître les collectivités territoriales comme des partenaires à part entière de l'école</i>	23
3. <i>Favoriser la participation des parents d'élèves</i>	25
4. <i>Former les équipes éducatives à la relation avec les parents d'élèves</i>	27

B. EXPÉRIMENTER UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR L'ÉCOLE	
ÉLÉMENTAIRE.....	28
1. <i>Faire évoluer le statut du directeur d'école</i>	28
a) Une fonction en évolution.....	28
b) Une revalorisation de la fonction engagée.....	30
c) Mener à bien la reconnaissance du métier de directeur d'école	32
2. <i>Rationaliser l'organisation territoriale du premier degré</i>	33
3. <i>Expérimenter des organisations alternatives pour le premier degré</i>	35
a) L'établissement public du premier degré, une proposition récurrente	36
b) Expérimenter les réseaux du socle commun.....	37
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 39
 LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	 47
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	 51

Mesdames, messieurs,

Le présent rapport est le fruit du travail d'information mené par Mme Marie-Annick Duchêne (Les Républicains-R, Yvelines) au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de janvier à juin 2015.

Alors que la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République fait de la « *priorité à l'école primaire* » une des grandes orientations de la politique éducative de notre pays, la commission a choisi de faire porter ses fonctions d'information et de contrôle sur le conseil d'école.

Créé par un décret du 28 décembre 1976, pris pour application de la loi Haby, le conseil d'école constitue l'instance principale de décision et de concertation au sein de l'école primaire et réunit les membres de la communauté éducative - équipe éducative, parents d'élèves et élus - sous la présidence du directeur d'école.

Il s'agit également pour la commission de manifester son attention pour une instance dont le fonctionnement intéresse la vie quotidienne des élus, des enseignants et de nombreux citoyens, dont les élèves et leurs parents.

Au-delà des auditions qui se sont tenues au Sénat, le rapporteur a privilégié l'organisation de déplacements - dans les Yvelines, en Indre-et-Loire, à Lyon et au Cateau-Cambrésis - à l'occasion desquels elle a entendu plus de cent vingt personnes.

Ces auditions et ces déplacements ont permis de dresser un état des lieux, objectif et étayé, des dysfonctionnements du conseil d'école. Le travail d'information du rapporteur montre que le conseil d'école constitue le lieu où se révèlent les tensions et les faiblesses de l'organisation de l'école primaire, aujourd'hui à bout de souffle.

Ainsi, les recommandations du rapport visent non seulement à améliorer le fonctionnement du conseil d'école, par des mesures simples et pragmatiques, mais également à susciter le débat sur une nouvelle organisation de l'école, afin de permettre une réelle association de la communauté éducative et de garantir à tous les élèves une éducation élémentaire de qualité.

I. UNE INSTANCE ESSENTIELLE DE CONCERTATION QUI NE DONNE PAS SATISFACTION

A. LE CONSEIL D'ÉCOLE RÉUNIT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE AUTOUR DU PROJET D'ÉCOLE

1. Le conseil d'école associe la communauté éducative à la vie et à la gouvernance de l'école

a) Le conseil d'école est né de la volonté d'associer les parents au fonctionnement de l'école

La loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, dite « loi Haby » **consacre l'existence de la communauté scolaire**, qui réunit les personnels de l'éducation nationale, les élèves et leurs parents.

Elle crée également le **comité des parents**, composé des représentants élus des parents d'élèves, qui sont réunis chaque trimestre sous la présidence du directeur d'école. Le représentant de la collectivité locale intéressée y assiste de droit, sans en être formellement membre.

Il s'agit de l'acte fondateur de la participation des parents d'élèves à la gouvernance de l'école. Il vise à améliorer les relations entre le service public d'éducation et ses usagers, ainsi que l'insertion de chaque établissement scolaire au sein de son environnement local.

Pris en application de la loi Haby, le décret n° 76-1301 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation de la formation dans les écoles primaires et maternelles instaure **le conseil d'école**, qui réunit les deux instances de concertation existantes : **le conseil des maîtres et le comité des parents.**

Les prérogatives du conseil d'école sont néanmoins limitées. Premièrement, le décret ne prévoit pas de réunion de plein droit. Le conseil d'école se réunit à l'initiative du directeur ou à la demande d'une majorité qualifiée des membres élus du comité des parents. Le maire peut également demander une réunion du conseil d'école, mais uniquement en vue de le consulter sur les problèmes de gestion matérielle et financière de l'école. De plus, les compétences du conseil d'école demeurent essentiellement consultatives, seules les modalités de mise en œuvre d'actions de soutien scolaire relevant de sa décision. Ainsi, le conseil d'école est consulté sur : *« le règlement intérieur de l'école ; les modalités de l'information mutuelle des familles et des enseignants ; les classes de nature ; les transports scolaires ; la garde*

des enfants (...); les cantines, les activités péri et postscolaires; l'hygiène scolaire »¹.

Comme le précisait René Haby lors de l'examen du projet de loi par le Sénat, le comité des parents – et par extension, le conseil d'école – n'a pas vocation à devenir une instance décisionnelle, qui s'apparenterait alors à un conseil d'administration. Il s'agit seulement de donner « *la possibilité, pour toutes les personnes qui sont associées, et qui ont intérêt au bon fonctionnement de l'école, de se retrouver officiellement devant le directeur et de pouvoir lui faire part de leurs observations, de leurs remarques et de leur suggestions* »².

La création du conseil d'école a été suivie de plusieurs évolutions, notamment la représentation de droit du maire et du délégué départemental de l'éducation nationale (DDEN) en son sein³, ainsi que la reconnaissance des responsabilités administratives et pédagogiques du directeur d'école⁴.

Suite aux lois de décentralisation, le conseil d'école est devenu l'instance principale de concertation au sein de l'école⁵. Il se réunit désormais de droit au moins une fois par trimestre. Les représentants des parents d'élèves constituent le comité des parents, qui, intégré au sein du conseil d'école, perd son existence formelle mais demeure reconnu par la loi. En outre, **les procédures relatives au fonctionnement du conseil d'école sont formalisées**, un ordre du jour est adressé aux membres préalablement à la réunion, qui fait l'objet d'un procès-verbal dont un exemplaire est adressé à l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) ainsi qu'au maire et qui est affiché dans l'école à destination des parents.

Ses compétences ont été progressivement étendues : le conseil d'école vote le règlement intérieur, connaît de toute question « *intéressant la vie de l'école et de la communauté scolaire* » et donne son accord pour l'organisation des activités complémentaires éducatives, sportives ou culturelles que la commune peut organiser en application de l'article 26 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. Il est informé de la composition des classes ainsi que des « *principes de choix de manuels scolaires ou de matériels pédagogiques divers* », rendant quelque peu poreuse la séparation de principe entre ce qui relève du conseil des maîtres – l'enseignement – et les prérogatives du conseil d'école. Enfin, **la représentation de la commune au sein du conseil d'école est affirmée** : deviennent membres à part entière le maire et « *le conseiller municipal chargé des affaires scolaires* », tandis que le

¹ Article 13 du décret n° 76-1301 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation de la formation dans les écoles primaires et maternelles.

² Journal officiel des débats, compte rendu intégral de la séance du Sénat du 28 juin 1975, p. 2266.

³ Décret n° 80-906 du 19 novembre 1980 relatif à formation dans les écoles primaires et maternelles.

⁴ Décret n° 81-252 du 18 mars 1981 modifiant le décret n° 76-1301 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation de la formation dans les écoles primaires et maternelles et décret n° 81-253 du 18 mars 1981 relatif aux directeurs d'écoles élémentaires et d'écoles maternelles.

⁵ Décret n° 85-502 du 13 mai 1985 modifiant le décret n° 76-1301 du 28 décembre 1976 modifié relatif à l'organisation de la formation dans les écoles primaires et maternelles.

personnel municipal chargé des activités pédagogiques complémentaires peut y être représenté, avec voix consultative, pour les affaires les intéressantes.

Ces évolutions vont de pair avec **la reconnaissance réglementaire de la fonction et des attributions du directeur d'école**, par le décret n° 89-122 du 24 février 1989¹. Appartenant au corps des instituteurs ou à celui des professeurs des écoles, le directeur d'école est l'interlocuteur des maires et autorités locales, des parents d'élèves et des responsables des activités périscolaires. C'est en cette qualité qu'il préside le conseil d'école et qu'il organise les élections des parents d'élèves.

b) Le conseil d'école au centre de la démarche du projet d'école

La loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, dite « loi Jospin », crée le projet d'école. Il s'agit, selon le rapport annexé, de donner une « *dynamique nouvelle* » aux établissements du primaire comme du secondaire, dont le projet serait « *le moteur* ». Ce projet définit « *les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux* »². Il doit également déterminer les activités scolaires et périscolaires organisées au sein de l'école ainsi que les modalités de son évaluation.

Au cœur du projet d'établissement se trouve le projet pédagogique, dont la définition revient à l'équipe enseignante. Toutefois, le projet d'établissement ne s'y limite pas. Le rapport annexé précise que « *ce projet ne se réalisera pleinement que s'il est placé dans un cadre large englobant les relations avec l'environnement socioculturel et économique, mais aussi les rythmes scolaires, les conditions de vie dans l'établissement et enfin les activités périscolaires et complémentaires de l'école. Ces éléments s'ajoutent au projet pédagogique pour constituer le projet d'établissement dont l'élaboration nécessite la participation de toute la communauté éducative et de tous les partenaires de l'école* ».

La loi Jospin substitue en effet à la communauté scolaire la notion de communauté éducative. L'évolution n'est pas seulement sémantique, il s'agit d'élargir la concertation à « *tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves* ». Si les représentants des collectivités territoriales ne sont pas reconnus comme appartenant à la communauté éducative, ils constituent des « *partenaires de l'école* ».

La place et le rôle des parents d'élèves au sein des établissements sont confortés, la loi disposant qu'ils « *sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement* ». Le rapport annexé précise que « *les conseils d'école et d'administration adoptent les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de l'accueil, la transparence des*

¹ Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

² Article 18 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

informations, pour favoriser les possibilités de réunion qui sont offertes aux parents ».

Ces évolutions législatives ont une incidence forte sur le fonctionnement de l'école élémentaire.

Le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 pris pour l'application de la loi marque **une évolution sensible du rôle conféré au conseil d'école, qui, d'une instance d'information, devient une instance de décision**¹. Le conseil d'école établit désormais le projet d'organisation de la semaine scolaire, lequel peut déroger – sous certaines réserves – aux règles générales². Il adopte le projet d'école, à l'élaboration duquel il est associé³, et à cette occasion *« donne tous avis et présente toutes suggestions sur le fonctionnement de l'école et sur toutes les questions intéressant la vie de l'école »*⁴. Surtout, le champ d'action sur lequel le conseil d'école est amené à se prononcer est significativement étendu, notamment en matière pédagogique. Bien que le décret maintienne la dichotomie existant au sein du projet d'école entre la partie pédagogique qui relève de l'équipe éducative et le reste, relèvent désormais de la compétence du conseil d'école *« les actions pédagogiques qui sont entreprises pour réaliser les objectifs nationaux du service public d'enseignement »*.

Le caractère central et impératif du projet d'école est réaffirmé par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dite « loi Fillon ». Son article 34 introduit un article L. 401-1 du code de l'éducation, qui dispose que le *« projet d'école (...) est élaboré avec les représentants de la communauté éducative »* et *« adopté (...) par le conseil d'école (...), sur proposition de l'équipe pédagogique de l'école (...) pour ce qui concerne sa partie pédagogique »*. La loi précise que le projet d'école est adopté pour une durée comprise *« entre trois et cinq ans »*. Enfin, en disposant que *« sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école (...) peut prévoir la réalisation d'expérimentations »* la loi Fillon confie au conseil d'école une marge de manœuvre et d'initiative importante.

c) La refondation de l'école consacre l'existence du conseil d'école au niveau législatif et accroît significativement ses compétences

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République inscrit le conseil d'école dans la loi, à l'article L. 411-1 du code de l'éducation. Le comité des parents, simple démembrement du conseil d'école, disparaît. **Le conseil d'école est ainsi consacré** - au moins sur le plan symbolique - **comme l'instance principale de**

¹ Décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires.

² Décret n° 91-383 du 22 avril 1991 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ Circulaire n° 90-039 du 15 février 1990.

⁴ Article 18 du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 précité.

la concertation et du pilotage de l'école élémentaire et maternelle. L'article L. 411-1 du code de l'éducation dispose que le conseil d'école « réunit les représentants de la communauté éducative et donne son avis sur les principales questions de la vie scolaire » ; il renvoie au pouvoir réglementaire la composition et les attributions du conseil d'école. En outre, le rapport annexé de la loi prévoit « de veiller à ce que tous les parents soient véritablement associés aux projets éducatifs d'école ou d'établissement ».

Le décret n° 2013-983 du 4 novembre 2013 ne modifie qu'à la marge la composition du conseil d'école¹, en permettant la représentation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), lorsque les dépenses de fonctionnement de l'école lui ont été transférées, par le biais du président de cet établissement ou de son représentant.

En revanche, **les attributions du conseil d'école sont substantiellement étendues** : aux actions éducatives – et non plus seulement pédagogiques – entreprises en vue de « réaliser les objectifs nationaux du service public d'enseignement », à la lutte contre les violences, la discrimination et le harcèlement à l'école, ainsi qu'au respect et la mise en application des valeurs et des principes de la République. Le conseil d'école donne également son accord sur le programme d'action établi par le conseil école-collège et pour l'organisation des activités complémentaires éducatives, sportives et culturelles.

d) La réforme des rythmes scolaires et les limites de la codécision

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013, qui constitue le cadre réglementaire de la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré, ajoute aux attributions du conseil d'école l'établissement du projet d'organisation pédagogique de la semaine scolaire². En application de l'article D. 521-11 du code de l'éducation créé par le décret, l'organisation de la semaine scolaire est décidée par le directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN), après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) compétent, sur proposition du conseil d'école intéressé ou de la commune, voire de l'EPCI intéressé. Il peut ainsi y avoir concurrence entre les projets établis par différents conseils d'école d'une même commune et avec celui établi par la commune ou l'EPCI intéressé.

Pour la mise en œuvre des expérimentations dérogatoires à l'organisation de la semaine scolaire qu'il instaure, le décret « Hamon » du 7 mai 2014 exige une proposition conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école³. L'IA-DASEN peut décider que

¹ Décret n° 2013-983 du 4 novembre 2013 modifiant la composition et les attributions du conseil d'école.

² Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

l'expérimentation s'applique dans toutes les écoles de la commune ou de l'EPCI quand une majorité des conseils d'école s'est exprimée en sa faveur. En exigeant une proposition conjointe de la part de la municipalité et des conseils d'école, le décret Hamon crée les conditions de désaccords entre, d'une part, la municipalité et un conseil d'école, et de l'autre entre plusieurs conseils d'école d'une même ville.

La circulaire d'application précise que si, malgré un désaccord avec un ou plusieurs conseils d'école, la municipalité ne renonce pas à l'expérimentation et y est autorisée par les autorités académiques, la mairie organise différents horaires, l'un conforme au décret du 24 janvier 2013 et l'autre conçu pour l'expérimentation dans les écoles dont les conseils d'école ont émis un avis favorable. Le recteur peut décider, après analyse de la situation, d'étendre l'expérimentation à l'ensemble des écoles de la commune concernée¹.

2. Des prérogatives étendues mais aux contours flous

Depuis 2013, le fondement juridique du conseil d'école réside dans l'article L. 411-1 du code de l'éducation, tandis que les dispositions détaillant sa composition et ses attributions sont dans la partie réglementaire du code, aux articles D. 411-1 et suivants.

a) La composition

En application de l'article L. 411-1 du code de l'éducation, la présidence du conseil d'école appartient au directeur de l'école.

La composition du conseil est précisée à l'article D. 411-1, qui reprend les dispositions du décret du 6 septembre 1990. Outre son président, le conseil d'école réunit :

- les représentants de la commune que sont le maire ou son représentant ainsi qu'un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ou, en cas de transfert de compétences, le président de l'EPCI ou son représentant ;

- l'ensemble des maîtres de l'école exerçant dans l'école – sans considération de leur service horaire, deux maîtres effectuant chacun un demi-service assistent ainsi tous deux au conseil d'école – et leurs éventuels remplaçants ;

- un des maîtres du réseau d'aides spécialisées (RASED) intervenant dans l'école et choisi par le conseil des maîtres de l'école ;

¹ Circulaire n° 2014-063 du 9 mai 2014 relative aux modalités de mise en œuvre des expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires prévues par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014.

- les représentants élus des parents d'élèves, en nombre égal à celui des classes de l'école, ainsi que leurs suppléants, ces derniers ne votant pas ;

- le délégué départemental de l'éducation nationale (DDEN) chargé de visiter l'école.

L'IEN de la circonscription assiste de droit aux réunions.

De plus, selon l'ordre du jour, assistent avec voix consultative aux séances du conseil d'école pour les affaires les intéressant : les personnels du RASED, le médecin et les infirmiers scolaires, les assistants de service social et les agents spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), ainsi que les personnels participant à l'intégration d'enfants handicapés. Enfin, le cas échéant, peuvent également assister au conseil d'école les personnels chargés de l'enseignement des langues vivantes ou de langue et culture régionales, les maîtres étrangers assurant des cours de langue et culture d'origine (ELCO), les personnes chargées des activités complémentaires et les représentants des activités périscolaires « *pour les questions relatives à leurs activités en relation avec la vie de l'école* ».

Enfin, l'article D. 411-2 précise que le président, après avis du conseil, peut inviter « *une ou plusieurs personnes dont la consultation est jugée utile en fonction de l'ordre du jour* ».

b) Les réunions du conseil d'école

L'article D. 411-2 dispose que le conseil d'école est « *constitué pour une année et siège valablement jusqu'à l'intervention du renouvellement de ses membres* ».

Le conseil d'école se réunit au moins une fois par trimestre, sur un ordre du jour adressé à ses membres au moins huit jours avant la date des réunions. Il se réunit de droit dans les quinze jours qui suivent l'élection des représentants des parents d'élèves. Un conseil d'école exceptionnel peut également être réuni à la demande du directeur de l'école, du maire ou de la moitié de ses membres.

En application de l'article D. 411-4, un procès-verbal est dressé par le directeur de l'école à l'issue de chaque réunion. Le procès-verbal est signé par celui-ci puis contresigné par le secrétaire de séance et consigné. Des exemplaires sont adressés à l'IEN et au maire de la commune, tandis qu'un autre est affiché en un lieu accessible aux parents d'élèves.

L'article D. 411-3 ouvre la faculté, au demeurant rarement mise en œuvre, de regrouper plusieurs conseils d'école en un conseil unique. Ce regroupement, qui a vocation à s'appliquer pour les écoles appartenant à un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), nécessite l'accord de la majorité des membres de chacun des conseils. L'ensemble des membres des conseils d'école d'origine sont membres du conseil ainsi constitué, qui est présidé par un directeur d'école désigné par l'IA-DASEN agissant sur

délégation du recteur d'académie après avis de la commission administrative paritaire compétente.

c) Les attributions du conseil d'école

L'article D. 411-2 du code de l'éducation précise les compétences du conseil d'école. Une partie d'entre elles sont décisionnelles, le conseil d'école :

- **vote le règlement intérieur de l'école**, compte tenu du règlement type départemental prévu aux articles R. 411-5 et D. 411-6 ;
- **adopte le projet d'école**, en application de l'article L. 401-1 ;
- donne son accord pour l'organisation d'activités complémentaires éducatives, sportives et culturelles.

Les autres attributions du conseil d'école relèvent davantage de la consultation ou de l'information. **Votre rapporteur relève que, dans certains cas, il est difficile d'en établir la portée réelle.** Ainsi, le conseil d'école :

- « *donne tous avis et présente toutes suggestions* », dans le cadre de l'élaboration du projet d'école « *à laquelle il est associé* », **sur toutes les questions intéressant la vie de l'école** et notamment sur : « *les actions pédagogiques et éducatives qui sont entreprises pour réaliser les objectifs nationaux du service public de l'enseignement* », « *l'utilisation des moyens alloués à l'école* », « *les conditions de bonne intégration d'enfants handicapés* », les activités périscolaires, l'hygiène et la restauration scolaires, la protection des enfants « *contre toutes les formes de violence et de discrimination, en particulier de harcèlement* », ou encore le « *respect et la mise en application des valeurs et des principes de la République* » ;
- **est consulté sur l'utilisation des locaux scolaires** en dehors des heures d'ouverture de l'école ;
- **reçoit une information sur les principes de choix de manuels scolaires** ou de matériels pédagogiques divers ainsi que sur **l'organisation des aides spécialisées dans le cadre du RASED** ;
- est informé des conditions dans lesquelles les maîtres organisent les rencontres avec les parents d'élèves ;
- **établit le projet d'organisation de la semaine scolaire**, conformément aux dispositions de l'article D. 521-11 ;
- se voit soumettre pour accord le programme d'actions et présenter le bilan des réalisations du **conseil école-collège**, en application de l'article D. 401-4.

Certaines attributions du conseil d'école relèvent également de textes non codifiés, dont il est difficile d'établir la portée et la réalisation dans les faits. Ainsi, par exemple, le conseil d'école examine annuellement

un rapport sur l'absentéisme scolaire¹; il reçoit une information préalable pour toute nouvelle installation d'un réseau radioélectrique².

B. LE CONSEIL D'ÉCOLE N'APPARAÎT PAS AUJOURD'HUI COMME LE LIEU D'UN DIALOGUE SEREIN, INFORMÉ ET CONSTRUCTIF

1. Le conseil d'école peine à fonctionner de manière satisfaisante et n'est pas le lieu d'un débat serein et instruit

Il ressort de l'ensemble des auditions et des témoignages recueillis par votre rapporteur le constat d'une insatisfaction quasi générale quant au fonctionnement du conseil d'école.

Votre rapporteur souhaite tout d'abord souligner la grande hétérogénéité des situations en matière d'organisation et de fonctionnement des conseils d'école.

Les conflits ouverts y sont rares, et ceux dont votre rapporteur a eu connaissance ont lieu dans des situations particulières. Mais comme le soulignait un représentant du SGEN-CFDT, « *en l'absence de difficultés, il ne s'y passe souvent rien ou très peu de choses* »³.

a) Une focalisation sur l'accessoire...

En particulier, **le sentiment que l'accessoire y prend la place de l'essentiel ressort de l'ensemble des témoignages recueillis**. Parents d'élèves comme enseignants ont souligné la « *place démesurée* » qu'occupent dans les discussions certains sujets matériels, à l'instar des travaux à effectuer, des questions d'hygiène et de sécurité, ou encore de la restauration scolaire. Une IEN mettait en évidence **une « ritualisation des sujets » : les mêmes questions, souvent d'intérêt limité, revenant infailliblement au gré des réunions**.

Les représentants de parents d'élèves comme les élus sont unanimes pour déplorer que **les questions « pédagogiques », c'est-à-dire relevant de l'organisation générale des enseignements**, des activités annexes (sorties ou ateliers, par exemple), des objectifs de l'enseignement, des résultats obtenus par les élèves et de la mise en œuvre du projet de l'école, **ne soient qu'insuffisamment abordées, voire pas du tout**. Comme le résumait un élu, « *on y parle de tout sauf de ce qui nous intéresse, c'est-à-dire de l'enseignement* ». Beaucoup relèvent une « *crispation* » des équipes éducatives lorsque sont évoqués ces sujets, invoquant le fait que la pédagogie relève exclusivement des enseignants et du conseil des maîtres.

¹ Article 6 de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.

² Article 7 de la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

³ Audition du 24 mars 2015.

b) ...qui nourrit le désintérêt, voire la frustration de certains acteurs

Cette situation est, pour les élus comme pour les parents d'élèves, source de frustration, d'autant que la distinction entre ce qui relève de l'enseignement et ce qui n'en relève pas est de plus en plus difficile à établir.

Les élus comme les parents d'élèves peuvent ainsi être amenés à se prononcer sur l'opportunité pédagogique des activités périscolaires et extrascolaires, des sorties et voyages scolaires ainsi que de l'équipement numérique de l'école, prévus par le projet d'école et qui nécessitent un soutien financier de la commune. De plus, dans le cadre de la mise en œuvre des projets éducatifs territoriaux (PEDT), la recherche d'une complémentarité entre activités scolaires et périscolaires nécessite également un échange en matière d'organisation des enseignements.

En outre, **les représentations et les attentes des différents acteurs** - équipe éducative, parents d'élèves et élus - **vis-à-vis du conseil d'école différent de ses prérogatives réelles ou effectives**, si bien qu'un responsable syndical le qualifiait de « *calque imparfait* » du conseil d'administration de l'établissement public local d'enseignement (EPL). À l'exception du règlement intérieur qu'il adopte par vote, le conseil d'école apparaît dans les faits moins comme une instance de décision que d'information et de consultation.

Ainsi, si la loi prévoit l'adoption du projet d'école par le conseil d'école, sur proposition de l'équipe pédagogique « *pour ce qui concerne sa partie pédagogique* »¹, votre rapporteur observe, qu'en pratique, celle-ci se borne à la présentation et à l'approbation d'un projet rédigé par le conseil des maîtres, sans que les membres du conseil d'école ne soient réellement associés à son élaboration. Plusieurs personnes rencontrées - élus, IEN, parents d'élèves - n'ont pas hésité à qualifier le conseil d'école de « *chambre d'enregistrement* » des décisions du conseil des maîtres.

c) *Une relation de confiance qui reste à construire*

Il a été fait état à votre rapporteur de la difficulté à impliquer, dans de nombreuses écoles, les élus locaux et surtout les parents d'élèves dans le fonctionnement du conseil d'école.

La non-représentation de la commune dans certains conseils d'école concerne particulièrement les villes comptant un nombre important d'écoles. Comme l'ont fait observer plusieurs maires adjoints à l'éducation lors des auditions menées par votre rapporteur, l'obligation de tenir le premier conseil d'école dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats des élections des représentants de parents d'élèves a pour

¹ Article L. 401-1 du code de l'éducation.

conséquence l'organisation simultanée de plusieurs conseils, rendant complexe voire impossible la venue du représentant de la commune.

Les parents d'élèves et les enseignants interrogés ont insisté sur l'importance de la présence du maire ou de son adjoint chargé de l'éducation, dont les responsabilités politiques permettent d'engager la commune.

Parallèlement, **beaucoup d'élus dénoncent la dérive des réunions de conseils d'école en « instances de recueil des doléances », voire en « lieux de règlement de comptes » ou en « tribunaux »**. Une étude menée par l'Association des maires adjoints à l'éducation des Yvelines (AME 78), menée auprès de quarante-cinq élus de communes de 321 à 87 000 habitants, met en évidence que *« le conseil d'école est très souvent un tribunal où la municipalité est jugée. Ce sont des moments assez difficiles pour beaucoup d'élus, un moment où les enseignants essaient de régler leurs comptes et où les parents demandent toujours plus »*¹.

Dans de nombreux cas, la focalisation du conseil d'école sur des problèmes matériels ou sur des demandes de subventions pour des sorties scolaires conduit à ce que la majorité des interrogations visent le représentant de la commune. Comme le soulignait Arnaud Wauquier, vice-président de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV), *« dans certains cas, on observe un front commun des parents d'élèves et des enseignants contre l'institution de l'éducation nationale ou la municipalité, ce qui met le représentant de cette dernière dans une position difficile »*².

L'interférence de la vie politique locale peut également contribuer à dégrader fortement le travail du conseil d'école, par exemple lorsque des représentants des parents d'élèves, voire des enseignants, siégeant dans l'opposition au conseil municipal assistent au conseil d'école. Après des réunions houleuses, certains élus ont même fait part de leur refus d'assister à certains conseils d'école, estimant y être *« livrés en pâture »* à l'agressivité de certains parents d'élèves ou enseignants.

Votre rapporteur souligne également la difficile implication des parents d'élèves dans le fonctionnement des écoles. En l'absence de candidats, il appartient souvent au directeur d'école de démarcher des parents d'élèves afin de former une liste en vue des élections. Les parents d'élèves ainsi démarchés cherchent davantage à *« rendre service »* qu'à s'engager dans une démarche militante.

¹ Les conseils d'école – résultats d'un questionnaire réalisé par l'Association des maires adjoints à l'éducation des Yvelines (AME 78), juin 2015.

² Audition du 25 mars 2015.

Malgré ces efforts, **de nombreux sièges de représentants de parents d'élèves demeurent vacants**. Une enquête conduite en 2014 par Georges Fotinos auprès de directeurs d'école mettait en évidence que l'ensemble des sièges n'étaient pas pourvus dans près 60 % des écoles¹. La difficulté à trouver des candidats et le faible taux de participation des parents d'élèves (45,86 % pour l'année 2014-2015, avec de fortes variations) tendent à amoindrir la représentativité des délégués de parents d'élèves, ou du moins la perception qu'en ont les autres membres du conseil d'école ; ainsi près de 40 % des directeurs d'écoles estiment que les parents d'élèves ne sont pas bien représentés par leurs élus². Comme le relevait en 2006 un rapport des inspections générales de l'éducation nationale, « *le faible nombre de parents participant aux élections de leurs représentants est préoccupant en ce qu'il met en évidence l'échec du service public à impliquer ses usagers et aussi parce qu'il limite la représentativité des organisations* »³. **Force est de constater que beaucoup de représentants de parents d'élèves ne se considèrent pas eux-mêmes comme des partenaires de l'école**, mais souvent comme des usagers du service public dans une démarche de revendication. L'étude précitée de l'AME 78 fait état de parents revendicatifs qui, « *ne connaissant pas le service public, ne se rendent pas toujours compte des difficultés pour mettre en place certaines actions ou décisions* ».

Les tensions entre les équipes éducatives et les parents d'élèves sont de plus en plus visibles, comme le soulignait un récent rapport de Mme Valérie Corre, députée⁴. Les facteurs de défiance les plus cités sont l'attitude « consumériste » de certains parents d'élèves, le mépris affichés par certains pour l'institution scolaire comme pour les enseignants, ainsi que l'immixtion de certains parents d'élèves dans les contenus et les méthodes d'enseignement. Le rapport précité des inspections générales de l'éducation nationale mettait en évidence que « *bien loin d'être des partenaires, les parents, et en particulier les parents de niveau socioculturel élevé, sont alors suspectés de vouloir contrôler et juger la prestation professionnelle de l'enseignant, et d'exiger une efficacité, en termes de réussite scolaire de leur enfant* »⁵. Dernier élément, l'intérêt exclusif de certains représentants de parents d'élèves pour le seul cas de leur enfant exacerbe les tensions.

¹ L'état des relations école-parents. Entre méfiance, défiance et bienveillance, enquête conduite par M. Georges Fotinos, mai 2014.

² Idem.

³ La place et le rôle des parents dans l'école, rapport n° 2006-057 de l'IGEN et de l'IGAENR, octobre 2006.

⁴ Pour une coopération éducative au service de la réussite des élèves, rapport d'information n° 2117 de Mme Valérie Corre, au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

⁵ La place et le rôle des parents dans l'école, ibid.

d) Des débats insuffisamment informés

Enfin, votre rapporteur constate que **les débats qui ont lieu en conseil d'école sont**, en règle générale et de l'aveu de nombreux participants, **insuffisamment instruits**, ce qui est à l'origine de confusions, voire de tensions.

Comme le soulignait Mme Laëtitia Barel, déléguée nationale du Syndicat des enseignants (SE-UNSA), « *la faible information de certains participants sur le fonctionnement de l'institution, comme sur le rôle et la place de chacun, tend à ôter leur intérêt aux débats* »¹. En effet, il apparaît que l'organisation de l'enseignement primaire et la répartition des responsabilités entre l'éducation nationale et la municipalité, sont mal comprises par de nombreux parents d'élèves. Il n'est ainsi pas rare que des parents d'élèves se plaignent du contenu des activités périscolaires auprès du directeur d'école, ou du contenu des enseignements auprès du maire. Le manque d'information concerne également les élus locaux, souvent dans les petites communes, qui peuvent parfois être peu au fait du fonctionnement de l'éducation nationale.

Face à la place grandissante qu'occupent les listes autonomes de parents d'élèves, Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), rappelait « *le rôle essentiel de formation de leurs adhérents* » à **la culture scolaire ainsi qu'au fonctionnement de l'institution que jouent les fédérations historiques d'associations de parents d'élèves**².

**Les résultats des élections des représentants de parents d'élèves
aux conseils d'école pour l'année scolaire 2014-2015**

Taux de participation : 4 281 268 votants, soit 45,86 %, en baisse de 0,17 point par rapport à 2013.

Nombre de sièges pourvus : 243 571 sur les 246 834 à pourvoir, soit 98,67 %, en hausse de 1,81 point par rapport à 2013.

Répartition des sièges :

- FCPE : 14,17 % ;

- PEEP : 2,36 % ;

- UNAAPE : 1,52 % ;

- Associations locales non affiliées : 13,73 %

- Listes de parents d'élèves non constituées en associations : 62,03 %

- Listes d'union : 6,19 %

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

¹ Audition du 24 mars 2015.

² Audition du 25 mars 2015.

2. La réforme des rythmes scolaires a agi comme un révélateur des insuffisances de la concertation au sein de l'école

La mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires est à l'origine de nombreuses tensions au sein des conseils d'école.

Le décret « Peillon » du 24 janvier 2013 confie au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) la compétence d'arrêter l'organisation de la semaine scolaire, après examen des projets d'organisation qui lui ont été transmis par le conseil d'école ou la commune. Cette formulation a ouvert la voie à de nombreuses divergences. Dans certains cas, la commune et le conseil d'école ont adopté des projets d'organisation de la semaine scolaire concurrents. Dans d'autres, lorsque les municipalités ont souhaité laisser les conseils d'école décider de l'organisation de la semaine scolaire, beaucoup ont vu plusieurs écoles d'une même commune adopter des projets différents, rendant impossible leur application. **À plusieurs reprises, les communes ont été contraintes de passer outre l'avis d'un ou de plusieurs conseils d'école, alimentant ainsi les tensions.**

Le décret « Hamon » du 7 mai 2014, qui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations en matière d'organisation de la semaine scolaire, a conduit de nombreuses communes à revoir les projets d'organisation de la semaine scolaire, qui avaient souvent été déjà convenus avec les conseils d'école. Le décret exigeant la « *proposition conjointe d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale et d'un ou plusieurs conseils d'école* », sur laquelle se prononce le recteur, « *qui peut décider que l'expérimentation s'applique dans toutes les écoles de la commune (...) quand une majorité des conseils d'école s'est exprimée en sa faveur* ». Ces dispositions se sont traduites dans les faits par la simple consultation des conseils d'école sur un projet élaboré par la commune, plutôt que leur association à son élaboration. Ainsi, à Lyon, la consultation a pris la forme d'un vote des conseils d'école, une courte majorité approuvant le projet d'organisation.

L'ensemble des personnes rencontrées par votre rapporteur ont fait état de discussions âpres et difficiles à l'occasion de ces consultations. Le fait que les projets élaborés par certains conseils d'école puissent ne pas être pris en compte, ou que le rôle des conseils d'école en la matière ait été réduit à une simple consultation, **a été vécu comme un recul des prérogatives du conseil d'école.**

Toutefois, le conseil d'école ne possède pas les moyens d'être décisionnaire en la matière, l'organisation des activités périscolaires - ainsi que leur financement - relevant de la commune. Sans moyens, notamment financiers, de mettre en œuvre ses décisions, le conseil d'école est voué à demeurer une instance d'information et de consultation plutôt qu'une véritable instance de décision, à l'instar d'un conseil d'administration.

De plus, **en accentuant l'imbrication des temps et des activités scolaires, périscolaires et extrascolaires, la réforme des rythmes scolaires renforce considérablement le rôle éducatif de la commune et de ses services.** Un directeur d'école déclarait ainsi que l'éducation nationale était entrée dans une logique de « *co-gestion* » avec les communes. Directeurs, enseignants comme parents d'élèves ont fait part des difficultés engendrées par le séquençage de la journée de l'élève entre les temps scolaires et temps d'activités périscolaires (TAP), qu'il est parfois difficile de distinguer clairement. D'autres problèmes se posent, liés au partage des locaux scolaires avec les animateurs des TAP ou à l'absence d'autorité fonctionnelle des directeurs d'école sur ces derniers. Plusieurs directeurs d'école ont fait état des difficultés qu'ils rencontrent à assurer le respect du règlement intérieur lors des TAP. Cette nouvelle répartition des compétences et des responsabilités est également source de confusion pour les parents d'élèves, qui regrettent de ne pas avoir un interlocuteur unique – lorsque le directeur d'école ne joue pas ce rôle à son corps défendant.

Votre rapporteur relève que les responsables des activités périscolaires sont rarement invités à participer au conseil d'école, alors que les questions liées au TAP y occupent bien souvent une part importante. La mise en place des nouveaux rythmes scolaires, souvent douloureuse, illustre à la fois la place grandissante qu'occupent les communes dans le domaine de l'éducation et l'incapacité du conseil d'école à refléter ces enjeux.

II. RÉNOVER LE CONSEIL D'ÉCOLE ET EXPÉRIMENTER UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'ÉCOLE PRIMAIRE

A. RENOUER UNE RELATION DE CONFIANCE AU SEIN DU CONSEIL D'ÉCOLE

Au vu des avis recueillis sur le fonctionnement des conseils d'école, votre rapporteur estime que des améliorations substantielles peuvent être apportées par la voie réglementaire.

1. Clarifier les attributions du conseil d'école

Votre rapporteur estime tout d'abord nécessaire de procéder à une clarification les attributions et les compétences du conseil d'école, telles que définies par les articles L. 401-1 et D. 411-2 du code de l'éducation.

Comme l'ont souligné différents intervenants, **le caractère ambigu de certaines attributions du conseil d'école tend à susciter la confusion de ses membres, notamment des parents d'élèves, et peut être à l'origine**

d'oppositions diverses. En effet, des dispositions entretiennent une certaine confusion quant au caractère décisionnel ou non des avis du conseil d'école. Si, comme l'affirmait le représentant du SGEN-CFDT « *personne n'est dupe du rôle du conseil d'école* »¹, il paraît nécessaire, comme le réclamait Mme Valérie Marty, d'en « *formaliser davantage le fonctionnement et de clairement distinguer les matières dans lesquelles il est décisionnaire, où un vote sanctionnerait clairement une décision* »².

Votre rapporteur note également que **la liste des domaines sur lesquels le conseil d'école est consulté ou peut rendre un avis tend à s'étendre, jusqu'à constituer un véritable catalogue.**

Enfin, **certaines compétences dévolues au conseil d'école peuvent difficilement être efficacement exercées par lui.** C'est le cas de sa consultation sur l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école. Comme le relevait Mme Anne Bernussou, directrice de l'éducation à la mairie de Versailles, « *c'est éventuellement possible pour les utilisations annuelles, mais impossible sur les utilisations ponctuelles* »³, auquel cas seul l'avis du directeur d'école est pris en compte.

En conséquence, **votre rapporteur estime nécessaire que les dispositions de l'article D. 411-2 fassent l'objet d'une simplification.** Une nouvelle rédaction distinguerait utilement les compétences pour lesquelles le conseil d'école possède une compétence décisionnaire, et ainsi « approuve » ou « adopte » :

- le règlement intérieur de l'école, sur proposition du directeur de l'école ;
- son règlement intérieur ;
- le projet d'école, sur proposition du conseil des maîtres et à l'élaboration duquel il est associé ;
- le programme d'actions et le bilan des réalisations du conseil école-collège, sur le rapport du professeur des écoles membre du conseil école-collège ;
- les demandes d'utilisation régulière des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école, sur proposition du maire, et autorise le directeur à décider d'une utilisation ponctuelle des locaux scolaires, selon des principes fixés par le conseil d'école.

Ces décisions feraient l'objet d'un vote, dont les résultats seraient consignés au procès-verbal.

Deuxièmement, en s'inspirant de la rédaction de la circulaire applicable aux établissements relevant de l'association pour l'enseignement

¹ Audition du 24 mars 2015.

² Audition du 25 mars 2015.

³ Déplacement à la DSDEN des Yvelines du 13 mars 2015.

français à l'étranger (AEFE)¹, le conseil d'école serait obligatoirement consulté pour avis sur « toutes les questions ayant trait au fonctionnement et à la vie de l'école », notamment « les structures pédagogiques », « l'organisation du temps et du calendrier scolaires », « les actions particulières permettant d'assurer une meilleure utilisation des moyens alloués à l'école et une bonne adaptation à son environnement », etc.

Recommandation n° 1 : Clarifier les attributions et les compétences du conseil d'école, en distinguant les matières pour lesquelles il formule un avis et celles où il rend une décision

2. Reconnaître les collectivités territoriales comme des partenaires à part entière de l'école

La loi du 8 juillet 2013 prévoit dans son rapport annexé de « redynamiser le dialogue entre l'école et (...) les collectivités territoriales », reconnaissant que ces dernières « jouent un rôle déterminant dans le bon fonctionnement du système éducatif ». Si la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des EPLE a été confortée, leur place au sein du conseil d'école n'a pas été substantiellement modifiée.

Votre rapporteur estime qu'il est nécessaire de tirer les conséquences de la nouvelle organisation du temps scolaire et du rôle déterminant que jouent désormais les communes – et, le cas échéant, les EPCI – dans la vie de l'école.

Le projet éducatif territorial (PEDT), créé par la loi du 8 juillet 2013 à l'article L. 551-1 du code de l'éducation, marque la pleine association des collectivités territoriales à l'élaboration de l'offre éducative dans le premier degré. Le PEDT, conclu entre le maire ou le président de l'EPCI et les services d'État, vise à assurer la cohérence de l'offre éducative au sens large, « avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs »².

En conséquence, la commune ou l'EPCI concerné doit trouver toute sa place au sein du conseil d'école. Divers aménagements, essentiellement de nature réglementaire, pourraient ainsi être envisagés afin que le conseil d'école joue pleinement son rôle d'instance de concertation et dialogue.

Le conseil d'école ne doit pas être un « tribunal » où l'élú est mis en difficulté, mais doit au contraire lui permettre d'apporter de vraies

¹ Circulaire n° 2261 du 23 septembre 2014 relative à l'organisation et au fonctionnement des instances des établissements d'enseignement français à l'étranger relevant de l'AEFE.

² Circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014, instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire.

réponses aux interrogations des membres de la communauté éducative. Il convient donc de prévoir que toute question adressée au maire doit être explicitement inscrite à l'ordre du jour de la réunion et communiquée préalablement à la réunion, sous peine d'être irrecevable. En effet, de nombreux élus observent que les « questions diverses » inscrites à l'ordre du jour « *sortent parfois du cadre du conseil d'école* » et sont l'occasion pour certains parents d'élèves d'attaquer et de mettre en difficulté la municipalité¹.

Aucune disposition ne prévoit l'envoi du procès-verbal de la réunion à la mairie préalablement à sa diffusion. Beaucoup de maires et de maires adjoints rencontrés par votre rapporteur ont pointé les difficultés soulignées par cet état de fait, relevant de nombreux cas de procès-verbaux erronés ou inexacts, voire porteurs de contre-vérités, ainsi diffusés. Quoique non prévu par les dispositions réglementaires, l'envoi préalable du procès-verbal de la réunion à la mairie a lieu dans certaines communes². Outre la courtoisie dont témoignerait cette pratique, elle est le gage d'une relation de confiance entre l'école et sa commune. **Votre rapporteur estime nécessaire de prévoir la relecture, avant sa diffusion, du procès-verbal de la réunion du conseil d'école par l'élue concerné.** Ce dernier ne signerait pas le procès-verbal mais pourrait formuler des observations qui, si elles n'étaient pas prises en compte, figureraient sur l'exemplaire définitif et diffusé.

Comme l'ont souligné les parents d'élèves comme les enseignants rencontrés, l'absence du maire ou de son représentant tend à priver la réunion du conseil d'école de son intérêt. Si, dans les petites communes, les élus font preuve d'une grande assiduité, cela est moins vrai dans les communes comptant un grand nombre d'écoles. Ainsi que l'ont mis en évidence plusieurs élus, l'obligation de réunir le conseil d'école dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats des élections des représentants de parents d'élèves conduit à l'organisation simultanée de plusieurs réunions de conseils d'école, rendant de ce fait impossible la venue du représentant de la commune. Il semblerait ainsi nécessaire de relâcher cette exigence.

Compte tenu de l'imbrication croissance des activités scolaires et périscolaires, qui ont souvent lieu dans les mêmes locaux, votre rapporteur estime nécessaire que la composition du conseil d'école reflète cette réalité, et permette à ses membres d'embrasser l'ensemble du temps de vie de l'enfant dans l'école. Par conséquent, **votre rapporteur estime nécessaire de prévoir que l'élue puisse être accompagné par le responsable du service**

¹ Les conseils d'école – résultats d'un questionnaire réalisé par l'Association des maires adjoints à l'éducation des Yvelines (AME 78), juin 2015.

² En réponse à l'enquête précitée de l'Association des maires adjoints à l'éducation des Yvelines, seulement 30,95 % des élus déclaraient valider le procès-verbal de la réunion et 9,52 % occasionnellement.

scolaire de la commune, lorsque ce dernier existe. Du fait de l'importance des activités périscolaires, et de l'intérêt que ces dernières suscitent au sein des conseils d'école, **un responsable des activités périscolaires, désigné par le maire, devrait devenir membre à part entière de l'instance.**

Enfin, il paraît également souhaitable que soit entrepris **un effort de formation des élus, maires et adjoints chargés de l'éducation**, notamment au lendemain des élections, afin de leur présenter leurs interlocuteurs au sein de l'éducation nationale ainsi que son organisation et son fonctionnement.

Recommandation n° 2 : Rendre effectif le partenariat entre l'école et les collectivités territoriales, en confortant leur place au sein du conseil d'école

3. Favoriser la participation des parents d'élèves

Votre rapporteur soutient le renforcement du partenariat entre l'éducation nationale et les parents d'élèves, dont l'association à la vie de l'école est la raison première du conseil d'école.

En faisant de la « *promotion de la "coéducation" (...) un des principaux leviers de la refondation de l'école* », le rapport annexé de la loi du 8 juillet 2013 place la participation des parents d'élèves parmi les priorités de la politique éducative.

Votre rapporteur salue les initiatives de formation mises en œuvre à destination des parents d'élèves, et particulièrement de leurs représentants, dans le cadre des espaces « parents » mis à leur disposition dans les établissements, en application de l'article 65 de la loi du 8 juillet 2013. La circulaire n° 2013-142 du 15 octobre 2013, intitulée « *renforcer la coopération entre les parents et l'école dans les territoires* », va dans le même sens, sans pour autant prévoir de dispositions spécifiques de formation à l'intention des représentants de parents d'élèves à l'exercice de leur fonction.

Votre rapporteur reprend à son compte quelques-unes des propositions formulées par Mme Valérie Corre, députée, dans son rapport d'information sur les relations entre l'école et les parents¹ :

- « *s'assurer que tous les représentants des parents reçoivent une formation sur leurs droits et devoirs* » ;

¹ Pour une coopération éducative au service de la réussite des élèves, rapport d'information n° 2117 de Mme Valérie Corre, au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

- « faire du partenariat avec les parents et de la coéducation un axe fort des projets d'école (...) et des projets éducatifs territoriaux » ;

- « expliciter les objectifs pédagogiques et les méthodes d'évaluation auprès des parents d'élèves » ;

- « faciliter et mieux encadrer les rencontres parents-élèves », notamment en « permettant, à titre expérimental, aux parents d'accompagner leurs enfants dans les classes de l'école élémentaire » ;

- « multiplier les temps d'échanges et les « rituels » qui permettent de rassembler, de manière conviviale, les membres de la communauté éducative » ;

- « étendre le dispositif de la « mallette des parents », dans un premier temps, aux « classes charnières » et, à terme, le généraliser à l'ensemble des classes ».

La formation des représentants des parents d'élèves, notamment ceux qui n'appartiennent pas aux fédérations historiques d'associations de parents d'élèves, doit être développée. Votre rapporteur cite ainsi la proposition, émise par les représentants du Syndicat des enseignants (SE-UNSA), de faire établir et diffuser par le ministère de l'éducation nationale une notice sur le rôle, les droits et les attributions de chacun des membres du conseil d'école¹.

Il conviendrait également de simplifier l'organisation des élections des délégués de parents d'élèves afin d'encourager la participation de ces derniers, par exemple en faisant à celles-ci une large publicité, dès la rentrée et en expérimentant le vote électronique. Des consignes claires devraient être émises aux IEN et aux directeurs d'école afin d'éviter la constitution de listes uniques et de favoriser ainsi le respect du pluralisme.

Enfin, afin de limiter l'immixtion de la politique locale dans les réunions du conseil d'école, citée à plusieurs reprises comme étant une des causes importantes de conflit, **votre rapporteur prône l'étude de la création d'une incompatibilité entre la fonction de représentants des parents d'élèves au conseil d'école et celle de membre du conseil municipal**. Une exigence analogue pèse sur les DDEN, l'article L. 241-4 du code de l'éducation prévoyant que « lorsqu'ils exercent un mandat municipal, les délégués départementaux de l'éducation nationale ne peuvent intervenir dans les écoles situées sur le territoire de la commune dans laquelle ils sont élus, ni dans les écoles au fonctionnement desquelles cette commune participe ».

Recommandation n° 3 : Favoriser la participation des parents d'élèves à la vie de l'école ainsi qu'aux instances de concertation

¹ Audition du 24 mars 2015.

4. Former les équipes éducatives à la relation avec les parents d'élèves

Enfin, votre rapporteur estime nécessaire **la formation des enseignants et des directeurs d'école aux enjeux de la relation avec les parents d'élèves ainsi qu'à la communication avec ces derniers.**

Des directeurs d'école ont confié que certains de leurs collègues, particulièrement ceux en début de carrière, étaient souvent « *désemparés* » ou se trouvaient « *démunis* » face à des parents d'élèves revendicatifs, corroborant les constats dressés précédemment¹.

La formation initiale au sein des écoles supérieures du professorat de l'éducation (ÉSPÉ) devrait intégrer cette priorité. Les représentants des fédérations de parents d'élèves rencontrés, notamment de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE) et de la PEEP², se sont dits prêts à intervenir au sein des ÉSPÉ afin de se présenter et de sensibiliser les futurs enseignants aux enjeux des relations avec les parents d'élèves.

Un grand nombre d'intervenants ont insisté sur la nécessité de renforcer la formation des directeurs d'école à l'animation et à la conduite des réunions et aux relations avec les partenaires de l'école. Ces éléments sont explicitement visés par une circulaire en date du 1^{er} décembre 2014 relative à la formation des directeurs³. Les interlocuteurs de votre rapporteur ont souligné la nécessité d'**ancrer cette formation dans la pratique du métier et dans l'analyse de cette dernière.**

Pour autant, votre rapporteur considère que **la formation à la relation avec les parents d'élèves ne peut faire l'économie d'importants efforts en matière de formation continue des personnels et la diffusion de bonnes pratiques.** À l'occasion des déplacements de votre rapporteur, de nombreux directeurs d'école ont salué l'organisation de tables rondes leur permettant d'échanger sur leurs pratiques professionnelles et d'apprendre des expériences de leurs homologues.

Recommandation n° 4 : Mieux former les équipes éducatives à la relation avec les parents d'élèves

¹ Voir notamment *Les relations parents-enseignants à l'école primaire*, Jean-Louis Auduc, Centre régional de documentation pédagogique de l'académie de Créteil, 2007.

² Auditions des 24 et 25 mars 2015.

³ Circulaire n° 2014-163 du 1^{er} décembre 2014 relative au référentiel métier des directeurs d'école.

B. EXPÉRIMENTER UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR L'ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE

Il ressort d'un grand nombre de témoignages recueillis qu'un travail sur le conseil d'école ne saurait faire l'économie d'une réflexion globale sur l'école. Le conseil d'école apparaît en effet comme le lieu où se manifestent l'ensemble des défauts et des insuffisances de l'école : absence de statut du directeur d'école, absence d'autonomie administrative et de responsabilité des établissements, centralisation extrême des décisions, imbrication croissante des temps scolaire et périscolaire, etc.

Comme le soulignait M. Alain Rei, président du Groupement de défense des idées des directeurs d'école (GDID), « *la structure du premier degré est aujourd'hui largement périmée ; l'école ne fonctionne plus que grâce à la bonne volonté des personnels, et en premier lieu des directeurs d'école* »¹.

Votre rapporteur a ainsi choisi d'étendre le champ de son étude, considérant qu'il ne saurait y avoir une évolution significative du conseil d'école sans qu'une réflexion soit menée sur l'organisation de l'école primaire.

1. Faire évoluer le statut du directeur d'école

En premier lieu, votre rapporteur considère comme impérieuse une évolution du statut du directeur d'école.

a) Une fonction en évolution

La fonction de directeur d'école et ses attributions sont définies par le décret n° 89-122 du 24 février 1989². Appartenant au corps des professeurs des écoles, le directeur d'école ne possède pas d'autorité hiérarchique sur ses pairs. Il se borne à assurer la coordination nécessaire entre les maîtres et à animer l'équipe pédagogique.

Ses responsabilités sont néanmoins nombreuses : il « *veille à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation qui lui est applicable* », répartit les élèves et les moyens d'enseignement et organise le travail des personnels communaux en service à l'école qui, pendant leur service dans les locaux scolaires, sont placés sous son autorité. Enfin, il est l'interlocuteur des maires et autorités locales, des parents d'élèves et des responsables des activités périscolaires. C'est en cette qualité qu'il organise les élections des parents d'élèves et qu'il préside le conseil d'école.

Or les réformes récentes qu'a connues l'école – réforme de l'enseignement primaire de 2008, la refondation de l'école ainsi que l'introduction des nouveaux rythmes scolaires – ont eu pour conséquences

¹ Audition du 24 mars 2015.

² Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

l'accroissement du champ du travail en équipe au sein de l'établissement et l'imbrication des activités scolaires et périscolaires, ce qui ne va pas sans poser la question de la responsabilité des directeurs pour les activités se déroulant à l'école en dehors du temps de classe et d'aide personnalisée.

De plus, **la fonction de directeur d'école se heurte à un réel déficit d'attractivité.** Tout d'abord, de l'aveu général, la formation est très limitée ; un directeur d'école bénéficie d'une formation dont la durée est fixée à trois semaines avant la prise de fonction et à deux semaines au cours de la première année d'exercice¹.

Suite à une « grève administrative » menée par les directeurs d'école de 1999 à 2006, les décharges de service et les indemnités ont été revues. Elles demeurent cependant, de l'avis général, notoirement insuffisantes. Entre quatre et neuf classes, les directeurs d'école bénéficient d'un quart de décharge, et d'une demi-décharge de dix à treize classes ; la décharge est totale au-delà de treize classes. Avant la rentrée 2014, la part complémentaire de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) versée aux directeurs se limitait à 300 euros pour la direction d'une école jusqu'à quatre classes, 600 euros de quatre à neuf classes, et 900 euros au-delà. Les directeurs d'école reçoivent également une assistance administrative de la part de personnes recrutées dans le cadre des emplois de vie scolaire (EVS). Interrogés à ce sujet, de nombreux directeurs ont fait part d'un avis mitigé quant à l'intérêt de ces EVS, qui relèvent en partie d'une logique de traitement social du chômage et conduit parfois au recrutement de personnes manifestement inaptés.

Cet état de fait nourrit une désaffection certaine pour la fonction de directeur d'école. La Cour des comptes indiquait que près de 4 200 directions d'écoles n'étaient pas pourvues à la rentrée 2005². Les statistiques les plus récentes publiées par le ministère font état de 45 153 directeurs d'école pour un nombre d'écoles primaires et maternelles qui s'élève à 47 306 à la rentrée 2013³. Les IA-DASEN et IEN ont fait part des difficultés rencontrées pour pourvoir les postes de direction d'école, particulièrement en milieu rural. Cela se traduit souvent par la désignation d'autorité de jeunes enseignants, parfois néo-titulaires, comme directeurs.

Enfin, **l'absence de statut hiérarchique tend à brider l'autorité fonctionnelle des directeurs d'école sur leurs collègues enseignants.** Cette autorité peut être mise en cause par certains enseignants, imprégnés de la culture individualiste de l'enseignement du premier degré. Plusieurs jeunes directeurs ont rapporté avoir de la peine à convaincre et à impliquer certains de leurs collègues dans le cadre de leur animation pédagogique. Comme le relevait un IA-DASEN, « *l'autorité du directeur ne repose que sur son charisme et son engagement personnel, ce qui ne saurait suffire à garantir un cadre*

¹ Note de service n° 97-069 du 17 mars 1997.

² Cour des comptes, *Les communes et l'école de la République*, décembre 2008.

³ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), *Repères et références statistiques – édition 2014*, septembre 2014.

institutionnel stable ». Un rapport des inspections générales abondait dans ce sens : « *la position du directeur en coordonnateur de ses pairs n'est pas toujours facile. Aux conflits habituels sur la constitution des classes et sur la répartition des services s'ajoutent désormais les divergences sur le positionnement horaire de l'aide personnalisée, sur le maintien des intervenants extérieurs dans le temps scolaire* »¹.

b) Une revalorisation de la fonction engagée

Le rapport de la concertation pour la refondation de l'école faisait lui-même état de l'urgence qu'il y avait à « *définir enfin un véritable statut des directeurs d'école et leur donner les moyens pour qu'ils puissent accomplir l'ensemble de leurs missions et devenir les interlocuteurs reconnus de leurs partenaires* »².

En conséquence, le groupe de travail consacré au métier de directeur d'école a défini un référentiel métier des directeurs d'école³, qui précise leurs missions et qui constitue ainsi la première reconnaissance de la spécificité de leur métier. Le contenu de la formation des directeurs d'école a été redéfini et sa durée augmentée d'au moins trois jours en fin de première année d'exercice⁴.

Sur le plan indemnitaire, un arrêté du 22 juillet 2014 prévoit la revalorisation, à partir de la rentrée 2014, de l'ISS des directeurs d'écoles de une à neuf classes. La part complémentaire de l'ISS s'élève désormais à 500 euros pour les directeurs d'écoles d'une à trois classes et à 700 euros de quatre à neuf classes.

La revalorisation du métier de directeur d'école prend également la forme d'un accroissement progressif des décharges de service⁵.

¹ IGEN-IGAENR, *Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire*, n° 2009-072, juillet 2009.

² Nathalie Mons, Christian Forestier, François Bonneau, Marie-Françoise Colombani et Alain Dulot, *Refondons l'école de la République, rapport de la concertation*, octobre 2012.

³ Circulaire n° 2014-163 du 1^{er} décembre 2014 relative au référentiel métier des directeurs d'école.

⁴ Arrêté du 28 novembre 2014 portant organisation de la formation des directeurs d'école et circulaire n° 2014-164 du 1^{er} décembre 2014 relative à la formation des directeurs d'école.

⁵ Circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 relative aux décharges de service.

Nouveau régime de décharge sur le service consacré aux activités pédagogiques complémentaires (APC)

Nombre de classes de l'école	Décharge sur le service d'APC (36 heures)
1 à 2	6 h
3 à 4	18 h
5 et au-delà	36 h

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Enfin, une circulaire prévoit la mise en œuvre à partir de 2014 d'une « démarche nationale sur la simplification des tâches administratives du directeur d'école »¹. Cela se traduit notamment par la recherche d'une réduction des saisies sur les logiciels « Base école », « ECECA » et « Affelnet sixième », ainsi que par l'élaboration d'un guide pratique pour la direction d'école.

c) Mener à bien la reconnaissance du métier de directeur d'école

Votre rapporteur estime que l'évolution du métier de directeur d'école doit aller au-delà, afin de permettre une régulation et un accompagnement véritables des enseignants à l'échelle de l'école.

La création d'un véritable statut du directeur d'école, qui emporterait le rattachement des directeurs à un corps différent de celui des professeurs des écoles, ainsi qu'une autorité hiérarchique sur les enseignants, constitue une proposition de longue date, depuis le rapport Pair en 1998². Le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur le système scolaire affirmait ainsi qu'« il ne pourra pas être fait l'économie d'une rénovation du statut du directeur d'école et d'un renforcement de sa capacité à remplir pleinement sa mission d'orchestration pédagogique »³. De même, Mme Valérie Marty rappelait la nécessité pour l'école d'« avoir un vrai chef sur place, et de ne pas se contenter d'un pilotage automatique ou à distance »⁴.

Dans son rapport au Premier ministre, M. Frédéric Reiss, député, proposait que les directeurs d'école soient mis en situation de détachement dans le corps des personnels de direction ou dans un emploi de direction⁵.

Si de nombreux directeurs d'école ont fait part de leur attachement à la spécificité de leur fonction, alternant temps d'enseignement et travail

¹ Circulaire n° 2014-138 du 23 octobre 2014 relative aux protocoles de simplification des tâches.

² Rénovation du service public de l'éducation nationale : responsabilité et démocratie, rapport de M. Claude Pair au ministre chargé de l'éducation nationale, février 1998.

³ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.

⁴ Audition du 25 mars 2015.

⁵ Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ? Rapport au Premier ministre de M. Frédéric Reiss, député, septembre 2010.

administratif, et parfois leur réticence à exercer une autorité hiérarchique, citant un risque de « *caporalisme* » ou de situation de « *petit chef* », la professionnalisation du métier de directeur d'école semble à votre rapporteur une évolution inéluctable. En matière d'évaluation des enseignants, votre rapporteur partage la conclusion du rapport Reiss, qui recommande que « *les directeurs ne devraient toujours pas assurer l'évaluation des enseignants* »¹, celle-ci devant rester du ressort des IEN. Ces responsabilités nouvelles s'accompagneraient naturellement d'une revalorisation substantielle du régime indemnitaire des directeurs d'école.

L'accroissement des marges de manœuvre et des prérogatives du directeur d'école emporterait un recentrage du rôle des IEN sur l'animation pédagogique, la formation et l'évaluation. Une telle évolution est appelée de leurs vœux par l'ensemble des IEN rencontrés, ainsi que par les responsables du Syndicat des inspecteurs de l'éducation nationale (SIEN-UNSA)².

Cependant, **il est nécessaire que l'évolution du métier de directeur d'école s'inscrive dans une réflexion plus générale sur l'organisation et le pilotage de l'école élémentaire.**

2. Rationaliser l'organisation territoriale du premier degré

Votre rapporteur souligne la nécessité de revoir l'organisation de l'enseignement du premier degré dans les territoires, notamment par la rationalisation de la carte des écoles.

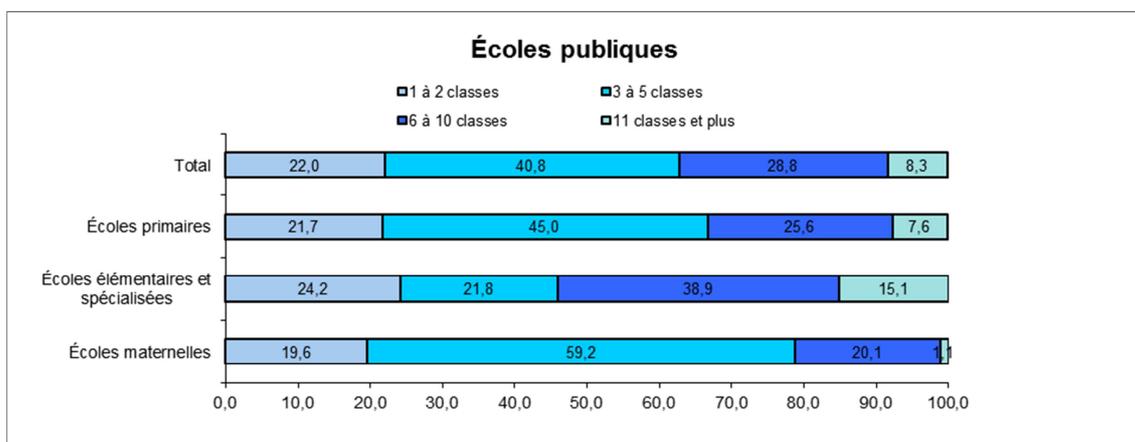
En 2013, le nombre d'écoles élémentaires sur le territoire national s'élevait à 52 580, dont 47 306 écoles publiques. Ce nombre est en diminution constante depuis trois décennies : s'élevant à 61 660 en 1980, le nombre d'écoles publiques a diminué de plus de 23 %. Cependant, le nombre d'écoles de petite taille demeure très élevé. On dénombrait en 2013 4 384 écoles à classe unique et 6 010 à deux classes, représentant ainsi 22 % des écoles françaises. La proportion d'écoles comptant moins de six classes s'élève à 62,8 %³.

¹ *Idem.*

² *Audition du 24 mars 2015.*

³ *Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), Repères et références statistiques – édition 2014, septembre 2014.*

Proportion d'écoles selon le nombre de classes et le type d'école à la rentrée 2013 (%)



Source : DEPP, RERS 2014

Le nombre très important d'établissements et leur grande dispersion découle logiquement des caractéristiques géographiques et démographiques du pays. On ne saurait nier l'existence d'un lien presque viscéral entre l'école et la commune, particulièrement en milieu rural. En prévoyant que « toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire », la loi du 28 juin 1833, dite « loi Guizot », a assuré un maillage fin du territoire en matière scolaire. L'existence d'une école est le gage de la vitalité d'une commune rurale ; sa préservation est en conséquence un objectif politique majeur.

Sans méconnaître la forte charge symbolique et affective liée à la présence de l'école dans les territoires, ni l'exigence de proximité du service public, votre rapporteur considère nécessaire de poursuivre le mouvement de rationalisation de la carte des écoles, avec pour objectifs la garantie à tous les élèves d'une offre éducative de qualité et le maintien de moyens humains et financiers en milieu rural.

Les IEN et IA-DASEN interrogés ont unanimement souligné les difficultés engendrés par la dispersion des écoles, le grand nombre de classes isolées ou d'écoles de petite taille ainsi que l'absence d'organisation rationnelle du réseau éducatif :

- un pilotage du système éducatif difficile ;
- l'absence de travail collectif des enseignants et donc d'animation pédagogique, rendant difficile l'acquisition de certaines compétences ;
- les fortes inégalités en matière d'offre éducative et d'équipement, liées à la situation financière des communes ;
- une mixité sociale réduite ;
- un fort cloisonnement entre l'école maternelle et élémentaire, d'une part, et, de l'autre, entre l'école et le collège ;

- le maintien problématique des écoles de petite taille et la difficile adaptation des communes aux nouvelles normes, notamment en matière d'accessibilité.

La mise en œuvre de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), qui repose sur l'accord des communes, permet de réunir les effectifs d'élèves à scolariser et de mettre en commun les moyens et les équipements, afin de proposer une offre éducative de qualité. Ces RPI peuvent être sur plusieurs sites - il s'agit alors d'un RPI dispersé - ou sur un site unique - le RPI concentré. Au cours de l'année scolaire 2013-2014, on comptabilisait 4 872 RPI qui scolarisent 566 588 élèves, soit 10,16 % des effectifs scolarisés dans l'enseignement public du premier degré. La part des RPI concentrés, quoique minoritaire (28,41 %), tend à augmenter. De l'aveu des personnels d'encadrement interrogés, il s'agit de la forme la mieux adaptée, puisque les RPI concentrés permettent la concentration - et donc la préservation dans le territoire - d'un maximum de moyens, permettant ainsi d'optimiser l'offre scolaire et éducative.

Les pôles éducatifs en Haute-Saône

Caractéristiques du département de la Haute-Saône, les pôles éducatifs constituent une alternative aux RPI. Ils regroupent sur un même site des classes maternelles et élémentaires, un ensemble de services scolaires et périscolaires ainsi que des équipements sportifs.

Les trente-cinq pôles éducatifs constituent l'unique école des communes associées et ont ainsi permis de réduire de près de moitié le nombre d'écoles que compte le département. Dans une démarche volontariste, leur construction est en partie financée par l'État et par le conseil général.

Mis en œuvre depuis 1993, ils découlent de la volonté de garantir de meilleures conditions d'apprentissage aux élèves issus du milieu rural, notamment en remédiant à la baisse des effectifs dans les petites écoles et à la faiblesse de l'offre périscolaire. En concentrant les effectifs d'élèves et d'enseignants, les pôles éducatifs permettent un travail pédagogique collectif, une meilleure utilisation des moyens ainsi qu'une rationalisation de l'offre de transports scolaires.

Source : Dossier de rentrée 2014 de la DSDEN de Haute-Saône

Votre rapporteur estime ainsi que ce mouvement de concentration des écoles, particulièrement en milieu rural mais également dans les agglomérations, doit être encouragé, notamment par la facilitation des regroupements d'école.

3. Expérimenter des organisations alternatives pour le premier degré

Votre rapporteur considère qu'il est plus que temps de mener à bien l'expérimentation de nouvelles formes d'organisations de l'école, qui

seraient mieux adaptées à la réalité de l'école aujourd'hui et qui permettraient un fonctionnement plus démocratique.

Deux modalités d'organisation, différentes mais complémentaires, devraient faire l'objet d'une expérimentation et d'une évaluation rigoureuses.

a) L'établissement public du premier degré, une proposition récurrente

En premier lieu, **la création d'établissements publics du premier degré**, qui, à l'instar des collèges et des lycées, posséderaient la personnalité juridique, **constitue une proposition récurrente.**

Dès 1998, le rapport de Claude Pair envisageait la mise en place d'établissements du premier degré : *« cet établissement peut être de taille variable : une école urbaine lorsqu'elle atteint une quinzaine de classes, le groupement d'une école maternelle et d'une école élémentaire proches, au plus une dizaine d'écoles à trois classes en milieu rural, par exemple. Une taille de quinze à trente classes semble permettre la masse critique nécessaire à un travail collectif efficace et à une première régulation du travail des maîtres »*¹.

L'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ouvrait la possibilité de l'expérimentation de l'établissement public de l'enseignement primaire : *« Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire »*. En l'absence du décret d'application prévu par le même article, cette disposition n'a jamais été appliquée et a été abrogée par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Malgré cette *« occasion manquée »*², l'idée de la création d'établissements publics du premier degré, sur le modèle des établissements publics locaux de l'enseignement (EPL) revient fréquemment. Une proposition de loi en ce sens a été déposée par trois députés en octobre 2008³, alors que plusieurs rapports recommandent son expérimentation⁴.

¹ Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie, Claude Pair, février 1998.

² Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ?, rapport au Premier ministre de M. Frédéric Reiss, député, septembre 2010.

³ Proposition de loi n° 1188 relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire, présentée par MM. Benoist Apparu, Guy Geoffroy et Frédéric Reiss, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2008.

⁴ Voir notamment IGEN-IGAENR, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, n° 2009-072, juillet 2009.

Comme l'écrivait M. Frédéric Reiss, « *les raisons d'envisager une école établissement public n'ont pas disparu, au contraire* »¹. La mise en place d'établissements publics du premier degré permettrait à l'école de gagner en autonomie dans son fonctionnement, d'avoir davantage de liberté dans l'allocation de ses ressources, comme dans le recrutement des emplois de vie scolaire. Il permettrait également de mieux coordonner les différents temps scolaire, périscolaire et extrascolaire, en plaçant leur organisation sous une autorité unique, celle de l'établissement. Enfin, par la mise en place d'un conseil d'administration exerçant de véritables pouvoirs de décision et de contrôle, l'établissement public du premier degré permettrait de rendre la concertation plus démocratique et de mieux associer les parents d'élèves comme les élus.

Enfin, facteur non négligeable, plusieurs fédérations de parents d'élèves et syndicats d'enseignants ou de personnels d'inspection ont affirmé être prêts à soutenir, sous certaines conditions, la mise en œuvre de ces établissements.

Toutefois, **votre rapporteur considère que cette solution ne va pas sans inconvénients**. Selon toute vraisemblance, la transformation des écoles en établissements publics n'irait pas sans générer des coûts importants, liés au recrutement de chefs d'établissement ainsi que de personnels d'intendance. De plus, certains intervenants ont pointé le risque d'un renforcement du cloisonnement entre l'enseignement primaire et le collège, à l'heure où l'amélioration de la liaison entre les classes de CM2 et de sixième constitue une priorité.

b) Expérimenter les réseaux du socle commun

Un autre modèle d'organisation possible est celui du réseau du socle commun, proposé notamment par M. Jean-Claude Carle². Ces réseaux « réuniraient un collège et l'ensemble des écoles de son bassin administratif de recrutement (...). Cette rénovation aurait le mérite de ne pas nécessiter de réforme juridique préalable du statut des écoles pour les doter de la personnalité morale. Elle n'impliquerait que peu de modifications réglementaires, ni de grandes restructurations urbanistiques puisqu'elle n'impose pas de regroupement physique en un seul lieu commun (...) ». Recommandée par M. Frédéric Reiss dans son rapport précité, l'expérimentation d'établissements du socle commun a également fait l'objet d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale³.

¹ Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ?, *ibid.*

² De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, *rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, déposé le 21 juin 2011.*

³ Proposition de loi n° 3170 visant à créer, à titre expérimental, des établissements publics du socle commun, présentée par Mme et MM. Frédéric Reiss, Dominique le Mèner, Jacques Groperrin, Guy Geoffroy et Claude Greff, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2011.

Ainsi, l'EPL réunit le collège et les écoles de son secteur, sous la direction du principal, dont les directeurs d'école seraient les adjoints et siègeraient au comité de direction de l'établissement. Cette organisation est déjà mise en œuvre au sein de certains établissements dépendant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : l'établissement peut regrouper un lycée, un collège ainsi que plusieurs écoles sur des sites multiples. Le chef d'établissement est secondé par un principal du collège ainsi que par les directeurs d'école. Ces derniers président le conseil d'école, auquel le chef d'établissement assiste avec voix consultative.

Cette solution a l'avantage de nécessiter moins de moyens, notamment financiers, pour sa mise en œuvre, et de s'inscrire pleinement dans la logique de l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Sur le plan de la concertation, outre le conseil d'établissement, seraient maintenus les conseils d'école de chacune des écoles rattachées, qui permettraient de maintenir un lien de proximité avec les familles et dont les débats seraient centrés sur les objectifs et les résultats pédagogiques, ainsi que sur la progression des élèves.

Toutefois, votre rapporteur n'ignore pas que le rapprochement entre l'enseignement primaire et le secondaire n'ira pas sans difficultés, la principale étant la crainte, formulée par plusieurs personnes interrogées, que l'établissement du socle commun ne se traduise par la « *mainmise du secondaire sur le premier degré* ».

Si ce n'est là nullement l'intention de votre rapporteur, il convient de prendre en considération ces craintes, qui reflètent également la profondeur de la séparation des cultures du premier et du second degrés. Afin de répondre à ces interrogations, votre rapporteur estime nécessaire de mener une politique volontaire de recrutement des personnels de direction parmi les enseignants du premier degré, qui à ce jour représentent moins d'un cinquième des admis au concours¹.

¹ Rapport du jury de la session 2014 du concours des personnels de direction du ministère de l'éducation nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 24 JUIN 2015

Mme Marie-Annick Duchêne, rapporteur. – La communication que je vous présente aujourd’hui est le résultat d’un travail d’information conduit depuis le mois de janvier. Il s’agissait de se pencher sur l’instance méconnue qu’est le conseil d’école, lieu essentiel de la concertation au sein de l’école et qui réunit les membres de la communauté éducative : l’équipe éducative, les parents d’élèves et les élus.

À l’occasion de mon mandat d’adjoint au maire de Versailles chargé de l’éducation, puis en tant que présidente de l’Association des maires adjoints délégués à l’enseignement des Yvelines, j’ai pu constater à quel point certains conseils d’école connaissent un climat délétère. J’ai également pu mesurer l’insatisfaction des différents acteurs et éprouver le sentiment que le conseil d’école a de la peine à trouver sa place. Alors que la refondation de l’école place l’enseignement primaire au cœur des efforts, elle ne s’est pas accompagnée d’une réflexion sur la gouvernance de l’école élémentaire, dont l’organisation a peu changé depuis 1886. Enfin, comme j’ai pu en prendre conscience sur le terrain, le conseil d’école constitue également une bonne porte d’entrée pour se rendre compte des faiblesses de l’école primaire et de son organisation.

Afin d’élaborer un constat objectif et étayé, je me suis déplacée dans quatre départements - les Yvelines, l’Indre-et-Loire, le Rhône et le Nord - pour y rencontrer l’ensemble des acteurs : directeurs d’école, enseignants, parents d’élèves, élus, mais également inspecteurs de l’éducation nationale (IEN), inspecteurs d’académie (IA-DASEN) ainsi que des délégués départementaux de l’éducation nationale (DDEN). Au total, plus de cent vingt personnes ont apporté leur témoignage en vue de l’élaboration de ce rapport.

Le constat que j’en tire est le suivant : le conseil d’école ne constitue pas le lieu d’un échange constructif, serein et instruit.

En effet, les sujets matériels y occupent une place démesurée, quand les questions d’intérêt - c’est-à-dire celles ayant trait à l’enseignement - sont peu abordées et souvent vécues comme une intrusion par les enseignants. Alors qu’il devrait être pleinement associé à l’élaboration du projet d’école, le conseil d’école se borne le plus souvent à approuver les décisions prises en

conseil des maîtres, ce qui mène certains à le qualifier de « *chambre d'enregistrement* ». De même, si les conseils d'école ont été amenés à élaborer les projets d'organisation de la semaine scolaire à l'occasion de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, la décision appartenait *in fine* à la commune, qui finance les activités périscolaires. Cet état de fait nourrit l'impression que les débats et les décisions y sont sans portée réelle et que l'accessoire tend à y prendre la place de l'essentiel.

Le conseil d'école n'est également pas le lieu d'un dialogue serein. Si les conflits ouverts y sont rares, les oppositions y sont nombreuses et relativement fréquentes. Des élus m'ont confié avoir le sentiment d'être face à un « *tribunal* », ou d'être « *livrés en pâture* » à des parents d'élèves ou à des enseignants agressifs. Les tensions entre parents d'élèves et enseignants, si elles ne sont peut-être pas plus fréquentes, sont de plus en plus visibles. En particulier, le développement du « *consommérisme scolaire* » et l'immixtion de certains parents dans les méthodes et les contenus d'enseignement alimentent la défiance. En outre, la mise en place des nouveaux rythmes scolaires a été, de l'aveu général, particulièrement douloureuse.

Enfin, le conseil d'école n'est pas le lieu d'un dialogue informé. La méconnaissance par certains élus, mais surtout par les représentants des parents d'élèves, de l'organisation et du fonctionnement de l'école élémentaire - d'ailleurs fort complexes - tend à rendre les débats stériles, quand elle n'est pas à l'origine de conflits. Il faut prendre également en compte la faible participation des parents d'élèves aux élections, qui tend à miner la représentativité de leurs délégués, ainsi que le déclin des fédérations historiques, qui jouent un rôle important dans l'information et la formation des représentants.

Ainsi, nous sommes confrontés à l'impérieux défi de donner corps à la communauté éducative et de restaurer la confiance entre ses membres : enseignants, élus et parents d'élèves. Une coopération efficace en son sein est la condition *sine qua non* de la réussite de la refondation de l'école élémentaire.

Mes recommandations visent tout d'abord à améliorer le dialogue et la concertation à l'échelle de l'école, par des mesures simples et pragmatiques. Sur le plan réglementaire, il s'agit de clarifier les compétences et les attributions du conseil d'école, en distinguant clairement les matières qui relèvent de sa décision et celles où il ne formule qu'un avis. Il s'agit également, en ce qui concerne le projet d'école, de mettre fin à la dichotomie entre sa partie pédagogique et celle qui ne l'est pas ; cette distinction n'a aujourd'hui plus grand sens, à l'heure où les élus comme les parents d'élèves sont des partenaires à part entière de l'éducation nationale.

Le partenariat avec les élus doit emporter leur association à la préparation des réunions du conseil d'école, notamment en imposant la transmission préalable à la municipalité de toute question devant lui être

adressée en conseil d'école. En aval de la réunion, le procès-verbal doit être transmis avant diffusion au maire, qui peut y adjoindre des observations. Afin de tenir compte de la nouvelle réalité de l'école, le responsable des activités périscolaires doit devenir un membre à part entière du conseil d'école. En outre, afin de limiter l'interférence de la vie politique locale, une obligation de neutralité serait imposée aux représentants de parents d'élèves.

Je recommande également un effort important de formation des acteurs. Il s'agit de mieux informer les parents d'élèves et leurs représentants, par exemple en généralisant des initiatives qui ont fait leur preuve, à l'instar de la « mallette des parents ». Il appartiendrait ainsi au ministère de l'éducation nationale d'élaborer et de diffuser à chacun - élu, représentant de parents d'élèves, DDEN - une notice sur le rôle, les droits et les attributions de chacun. Enfin, cet effort de formation doit également viser les enseignants, afin de les sensibiliser aux enjeux et aux réalités des relations avec les parents d'élèves, ainsi que les directeurs, en vue de développer leurs compétences en matière de conduite des réunions.

Si la mise en œuvre de ces recommandations permettrait de renouer une relation de confiance entre les différents membres de la communauté éducative, les témoignages que j'ai recueillis m'amènent à conclure que l'on ne saurait faire l'économie d'une réflexion plus générale sur l'organisation de l'école élémentaire. Du professeur des écoles en début de carrière à l'inspecteur d'académie, la quasi-totalité des interlocuteurs s'accordent pour affirmer que le fonctionnement de l'école primaire est à bout de souffle. Ce constat n'est pas neuf et les difficultés sont connues :

- l'extrême dispersion des écoles, surtout en milieu rural, qui se traduit par de fortes inégalités en matière de qualité de l'offre pédagogique et qui rend difficile le travail collectif des enseignants ;

- l'absence d'autonomie et de responsabilité des écoles, qui privilégie la centralisation extrême des décisions et rend très difficile le pilotage pédagogique de l'école ;

- la complexification de la gestion du temps à l'école avec l'imbrication croissante des activités scolaires et périscolaires ;

- le cloisonnement avec le collège, facteur de difficultés pour les élèves ;

- l'élargissement du rôle du directeur d'école, dont la charge est de plus en plus pesante et qui n'est qu'un *primus inter pares*, dont l'autorité ne repose que sur son charisme et son engagement.

Dès lors, quelles mesures envisager ?

Premièrement, faire évoluer le statut de directeur d'école. La publication d'un référentiel-métier, la revalorisation des indemnités et l'augmentation des décharges constituent des avancées, mais qui sont encore insuffisantes. La rénovation de leur statut doit aller dans le sens indiqué par

notre collègue Jean-Claude Carle à l'occasion de sa mission d'information sur le système scolaire, c'est-à-dire vers l'attribution d'un statut comparable à celui des chefs d'établissement et une professionnalisation de leur recrutement comme de leur formation.

Deuxièmement, dans le respect des impératifs de maintien de la proximité et du lien historique avec les communes, une politique volontaire de regroupement d'écoles doit être poursuivie. La stabilisation et l'évolution des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) vers des schémas concentrés doivent permettre d'améliorer la qualité de l'offre éducative et de préserver les moyens humains et financiers en zone rurale.

Enfin, l'expérimentation et l'évaluation de nouvelles formes d'organisation pour l'enseignement primaire sont nécessaires.

Deux modalités principales - et complémentaires - devraient faire l'objet d'expérimentations :

- premièrement, la transformation de l'école en établissement public, sur le modèle de l'établissement public local d'enseignement (EPLÉ), qui concernerait particulièrement les écoles ayant une masse critique suffisante ;

- deuxièmement, la constitution de « réseaux du socle commun », réunissant l'ensemble des écoles autour du collège dont elles constituent le secteur de recrutement. Les directeurs d'école deviendraient ainsi des adjoints du principal, à la fois responsables du fonctionnement d'un site et d'un mode d'enseignement. Cette organisation, plus facile à mettre en œuvre, moins coûteuse et pleinement en phase avec l'exigence de maîtrise du socle commun, existe déjà dans certains établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Afin d'éviter la « *mainmise* » de l'enseignement secondaire sur le primaire, crainte par certains, il paraîtrait nécessaire d'encourager le recrutement de personnels de direction parmi les enseignants du premier degré, qui ne représentent aujourd'hui que 20 % environ des admis au concours.

Je suis consciente que ces évolutions ne prendront pas effet à court terme. Toutefois, j'ai la ferme conviction qu'elles constituent l'horizon incontestable de l'école primaire dans notre pays, afin de permettre une réelle association de tous les membres de la communauté éducative et de garantir à tous les élèves une éducation élémentaire de qualité.

Vous me permettez de conclure mon propos par une observation hors du champ de mon rapport. À l'occasion de mes déplacements, j'ai pu constater à quel point la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires était un sujet majeur de préoccupation - voire de controverse - pour les élus, les parents d'élèves comme pour les enseignants. Quand beaucoup semblent satisfaits, certains maires, particulièrement en milieu rural, éprouvent le plus grand mal à organiser des activités de qualité. En tant que représentant des collectivités territoriales et des élus, il est de notre devoir de relayer les difficultés qu'ils rencontrent.

J'approuve tout à fait la proposition que notre présidente a formulée lors de la dernière réunion du bureau de notre commission d'adresser un questionnaire détaillé aux maires afin de faire un point le plus objectif possible de la situation, avec pour seule ligne de conduite l'intérêt de l'enfant.

Mme Dominique Gillot. – Je remercie notre collègue pour ce rapport riche et documenté. Je suis en plein accord avec le constat que vous nous avez présenté, qui montre que le conseil d'école ne fonctionne pas comme il devrait. En effet, les parents d'élèves ne sont pas reconnus comme des partenaires de la coéducation et ne se vivent pas eux-mêmes comme des partenaires ; ils sont au contraire en situation d'observation, d'indépendance ou de revendication. Ils sont souvent utilisés comme courroie de pression en direction des élus, afin d'appuyer les revendications des enseignants. Dans d'autres cas, ils prennent position contre l'équipe éducative, ce qui ne va pas sans conséquences néfastes sur le climat scolaire. Je partage votre sentiment sur le fait que les parents d'élèves ne sont pas en situation véritable de représentation citoyenne.

La loi de refondation de l'école s'attache à la valorisation du conseil d'école et à la définition de la place de chacun au sein de l'institution, notamment par la création, dans chaque école, d'un espace dédié aux parents.

Beaucoup de vos recommandations m'agrément ; mais l'exigence de neutralité des représentants des parents d'élèves que vous préconisez pose question. Elle me semble extrêmement difficile à mettre en œuvre, d'autant que les délégués sont élus par leurs pairs. La place que doit occuper le directeur d'école est un sujet qui n'a été qu'effleuré lors de la refondation de l'école. Doit-il demeurer un enseignant comme les autres, avec un référentiel métier, une décharge et des indemnités spécifiques, ou bien faudrait-il aller plus loin ? C'est ce que vous suggérez et j'ai l'impression que vous déclinez le programme éducatif alternatif de votre famille politique.

M. Jean-Claude Carle. – Je souhaiterais également féliciter notre collègue pour son travail, très documenté, qui fait ressortir une réalité que nous avons tous connue. Qu'on s'y ennuie ou qu'on s'y écharpe, il n'y a souvent que peu d'intérêt aux réunions des conseils d'école ! Les enseignants les vivent souvent comme une intrusion de la part de personnes qui sont membres de la communauté éducative. Votre rapport pose justement la question du statut du directeur d'école. Par-delà cette question, je considère qu'il faut étudier la possibilité de confier la présidence du conseil d'école à une personnalité extérieure, comme pour les conseils d'administration des EPLE.

Mme Samia Ghali. – Votre rapport relate fidèlement la réalité du terrain. En revanche, il ne met pas suffisamment en évidence la souffrance liée au quotidien vécue par les Français. Le conseil d'école est souvent le seul

endroit où hommes politiques, parents d'élèves et enseignants peuvent se rencontrer et échanger, ce qui explique la fréquente dérive des discussions, hors de l'ordre du jour et de l'objet des réunions. École et quartier ont souvent partie liée. Il ne faut pas oublier que beaucoup d'écoles ont été construites dans les quartiers ; par conséquent, les difficultés du quartier se retrouvent donc dans l'école.

Vous soulignez à juste titre que le directeur d'école est écartelé entre ses différentes missions ; il est le *factotum* de l'école. Il est donc moins disponible pour l'ensemble de ces tâches, ce qui est à l'origine de nombreuses difficultés.

Il est également important de rappeler que les parents d'élèves n'ont plus envie de participer à ces instances. J'ai connu beaucoup d'écoles dans lesquelles il faut aller taper aux portes et supplier des parents d'élèves pour qu'ils consentent à se présenter aux élections des délégués au conseil d'école. Ces représentants ne sont donc plus des militants - et ne bénéficient souvent pas de la formation dispensée par les fédérations - mais des personnes qui rendent service.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - Je remercie notre collègue de s'être emparée de ce sujet, qui pose la question essentielle de l'ouverture de l'école sur la société.

La neutralité que vous avez évoqué m'a heurtée ; je considère que la confrontation d'idées est essentielle pour la qualité des débats et l'élaboration des idées. Il existe en revanche un véritable problème de représentativité des parents d'élèves, lié au déclin des fédérations historiques de parents d'élèves. N'oublions pas que nos écoles sont le reflet de nos quartiers. Si certains enfants sont incapables d'entrer dans les codes de l'école, c'est que leurs parents ne les possèdent pas eux-mêmes et n'ont pas les moyens de les leur faire acquérir.

Je pense comme vous qu'une réflexion plus vaste sur l'école est nécessaire. Sans doute aurait-il fallu prendre davantage de temps à l'occasion de la refondation de l'école pour mener une réflexion globale sur l'organisation du système éducatif.

Je partage beaucoup de vos recommandations. Mais certaines vous conduisent à déborder largement de votre sujet, notamment en ce qui concerne le statut du directeur d'école et le regroupement des établissements. Sur ce dernier point, je rappelle que la territorialisation de l'école, qui s'est accentuée avec la réforme des rythmes scolaires, est source d'inégalités renouvelées. Aussi, je ne saurais partager cet aspect de vos conclusions.

Mme Françoise Laborde. - Il s'agit d'un travail intéressant, qui déborde du sujet initial et qui passe en revue plusieurs questions en discussion depuis la loi sur la refondation de l'école. Nombre de conclusions sont intéressantes et certaines recommandations, qui sont sans doute dans

l'air du temps, se retrouveront dans le rapport de la commission d'enquête « Service public de l'éducation, repères républicains et difficultés des enseignants ».

Pour revenir au sujet de ce rapport, on peut effectivement regretter que les échanges effectués dans les conseils d'école manquent parfois de contenu et soient caractérisés par des alliances de circonstances ainsi que des tensions.

On peut aussi s'étonner que la municipalité, à qui revient le financement des décisions prises, ne dispose que d'une seule voix voire deux, au conseil d'école. La présence d'une personne en charge des activités périscolaires me paraîtrait aussi indispensable. Et je vous rejoins sur la nécessité de bien clarifier les prérogatives de chacun.

Je suis quelque peu dubitative s'agissant des exigences de neutralité formulées à l'égard des membres des conseils d'école, notamment les représentants des associations de parents d'élèves.

Mme Colette Mélot. – Nous pouvons d'autant plus nous féliciter de ce travail en profondeur que ce sujet n'avait jamais été traité par notre commission. Les recommandations formulées sont très intéressantes, en particulier celles ayant trait aux chefs d'établissements. S'agissant des regroupements d'établissements, je pense que nous nous devons prendre bien soin de peser le pour et le contre.

M. Alain Vasselle. – Je félicite à mon tour notre rapporteur de la qualité du travail accompli.

Nous devons veiller à ce que soit assurée une certaine continuité entre le primaire et le collège. Je pense notamment aux apprentissages précoces d'une langue étrangère effectués à l'école, qui ne sont pas forcément pris en compte par les professeurs de collège, ce qui constitue un gâchis.

S'il est vrai que la pédagogie intéresse en premier lieu les enseignants, je considère que les parents et autres membres des conseils devraient être plus impliqués sur ces questions.

On a évoqué pour les parents la nécessité d'être formés pour tenir pleinement leur rôle dans les conseils d'école ; les élus devraient, eux aussi, pouvoir se préparer à y participer.

Je comprends bien l'intérêt de certains regroupements pédagogiques concertés, mais nous ne devons pas perdre de vue que ces types de regroupements ont des coûts qui se comptent parfois en millions d'euros.

Enfin, je pense que l'élaboration et la diffusion du questionnaire destiné à évaluer la réforme des rythmes scolaires pourrait faire l'objet d'une action conjointe de notre commission et de l'Association des maires de France (AMF).

Mme Samia Ghali. - Ce questionnaire devrait aussi être envoyé aux fédérations de parents d'élèves.

M. Jacques Groperrin. - En milieu urbain, on pourrait imaginer que quatre ou cinq écoles se réunissent autour du collège de secteur et que les conseils d'école soient présidés par le principal de ce collège.

Mme Marie-Annick Duchêne, rapporteur. - J'ai évoqué la nécessaire neutralité des participants aux conseils d'école après que l'on m'a rapporté que ces conseils servaient parfois de tribunes secondaires à des membres de l'opposition municipale. Elle prendrait davantage la forme d'une incompatibilité avec les fonctions de membre du conseil municipal et ne vise pas l'adhésion aux fédérations, qui doit être encouragée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Il est vrai que les préconisations contenues dans ce rapport dépassent le champ d'étude initial de la mission : notre communication auprès des associations d'élus sera peut-être recentrée sur les conseils d'école.

Notre bureau a décidé de la diffusion auprès des élus d'un questionnaire consacré aux rythmes scolaires et l'AMF pourrait effectivement être associée à cette campagne. Les retours permettront de nourrir un rapport d'information effectué dans le cadre de la mission de contrôle de la commission.

Je vous propose maintenant d'autoriser la publication du rapport d'information qui, je le rappelle, ne vaut pas approbation de ses conclusions.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Vendredi 13 mars 2015 - Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) des Yvelines, Saint-Quentin-en-Yvelines

Rencontre avec M. Serge CLÉMENT, DASEN et Mme Carole VALVERDE, IEN adjointe au DASEN pour le premier degré

Entretien avec des IEN du département :

- Mme SARMIENTO (Vélizy), Mme SIDERSKY (Celle-Saint-Cloud), M. WEIL (Élancourt), et M. MOURGUES (Chevreuse)

Déjeuner avec MM. Serge CLÉMENT, DASEN, et René MACRON, directeur académique adjoint

Rencontre avec les directeurs d'école :

- Mme DESMAISONS, école maternelle Les Jardins à Rambouillet
- Mme HEUZARD LA COUTURE, école élémentaire Leconte-de-Lisle à Louveciennes
- Mme VANEL, école maternelle Jehan-Alain, Le Pecq
- Mme BACH, école maternelle des Chardrottes à Chatou
- Mme DECHARENTON, école élémentaire La Pépinière à Bailly
- Mme MOUSTACAS, école élémentaire Pasteur à la La Celle-Saint-Cloud
- M. GUIMBERTEAU, école élémentaire Pierre-Corneille à Versailles
- Mme BARDOIMAUD, école élémentaire les Friches à Maurepas
- Mme LEBLANC, école élémentaire Jean Zay à Limay

Rencontre avec les élus locaux chargés de l'éducation :

- Mme POUZET, adjointe au maire de Croissy-sur-Seine
- Mme VERNET, adjointe au maire de Fourqueux
- Mme HABERT-DUPUIS, maire adjoint de Saint-Germain-en-Laye
- Mme BOIRON, maire-adjoint de Maisons-Laffitte
- Mme MATILLON, adjointe au maire de Rambouillet
- Mme FIGUIÈRE, adjointe au maire de Chanteloup-les-Vignes

- Mme SASSIER, adjointe au maire de Noisy-le-Roi
- Mme BERNUSSOU, directrice de l'éducation à la mairie de Versailles

Rencontre avec des représentants de parents d'élèves, appartenant à la Fédération de conseils de parents d'élèves (FCPE), à la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) et à l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE).

Vendredi 20 mars 2015 - Indre-et-Loire

Rencontres :

- M. Antoine DESTRÉS, directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), et M. Yvonnick ROUYER, inspecteur de l'éducation nationale, adjoint à l'inspecteur d'académie et directeur académique pour le premier degré
- des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) du département
- avec Mme Christine BARRAUD, IEN, et M. Joël GARNIER, conseiller pédagogique de la circonscription de Chinon
- avec l'équipe pédagogique de l'école élémentaire de Saint-Benoît-la-Forêt
- avec l'équipe pédagogique, puis avec M. Alain DENIS, directeur d'école de l'école du Pain Perdu de Beaumont-en-Véron
- Mmes BLAIN, DUDOGNON et MERLIN, parents d'élèves élus au conseil d'école de Beaumont-en-Véron
- avec M. Bernard CHATEAU, maire, et Mme Emilie FLAMIN, adjointe aux affaires scolaires, de la commune Beaumont-en-Véron, M. Didier GODOY, maire, et Mme Francine HENRY, adjointe aux affaires scolaires, de la commune d'Avoine, M. Laurent CHAUVELIN, maire, et Mme Geneviève HAILLOT, adjointe, de la commune de Savigny-en-Véron, et M. Denis MOUTARDIER, maire, et Mme Nathalie DESBRUERES, conseiller délégué aux affaires scolaires d'Huismes, en mairie de Beaumont-en-Véron

Mardi 26 mai - DSDEN du Rhône - Lyon

Rencontre avec des directeurs d'école :

- M. Jean-Louis GIBAUSET, école Le Châter à Francheville
- Mme Nathalie BOURLET, école René Cassin à St Pierre de Chandieu
- Mme Hélène BERNARD, école Les Géraniums à Lyon 9^e
- Mme Martine DURAND, école St Exupéry à Tarare
- M. José RIPOLL, école Jean Rostand, Lyon 6^e

Rencontre avec des inspecteurs de l'éducation nationale :

- M. Robert GIRERD à Ste Foy-Francheville-Lyon 5^e
- M. Christophe HASSELBAUER à Mions
- M. Yves PLASSE à Écully-Lyon Duchère
- Mme Hélène SIMON à Tarare
- Mme Françoise RITTER à Caluire, Lyon 4^e
- Mme Martine MILLIAT, adjoint de l'inspecteur d'académie, à Lyon

Rencontre avec des représentants de parents d'élèves :

- Mme Sophie COUVRA-BAÏCHE, école Le Châter à Francheville
- Mme Véronique DUMESTRE, école René Cassin à St Pierre de Chandieu
- M. BOULANGER, école Les Géraniums à Lyon 9^e
- Mme LECLERCQ, école St Exupéry à Tarare
- M. BRESSAND, école Jean Rostand à Lyon 6^e

Rencontre avec des élus :

- Mme Christine BARBIER, adjointe à l'éducation à Francheville
- Mme Danielle NICOLIER, adjointe à la vie scolaire à St Pierre de Chandieu
- M. Abel GAGO, 5^e adjoint culture et éducation à Lyon 9^e
- Mme Fabienne VOLAY, adjointe aux affaires scolaires à Tarare
- M. Jean-Michel DUVERNOIS, adjoint aux affaires scolaires à Lyon 6^e

Jeudi 4 juin -Le Cateau-Cambrésis (Nord)

Rencontre avec des élus :

Mme Isabelle PIÉRARD, première adjointe au maire du Cateau-Cambrésis, conseillère régionale du Nord-Pas-de-Calais

M. Jean-Pierre PLINGUIER, adjoint au maire de Bazuel

M. Jean-Marc DOSIÈRE, maire de Troisvilles et vice-président de la communauté de communes du Caudresis et du Catésis en charge de la petite enfance et les activités culturelles

M. Jacky DUMINY, maire d'Ors

M. Michel HENNEGUART, maire de Mazinghien et vice-président de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis

M. Bertrand LEFEBVRE, maire d'Honnechy

M. Hubert LEFÈVRE, maire de Neuville

Rencontre avec des représentants de parents d'élèves :

Mme Estelle HAUTECOEUR, école Pierre et Marie Curie, Le Cateau

Mme Corinne DELOT, école de Reumont

Mme Jessie GHYSELINCK, école du Pommereuil

Mme VAN CAMP WALESKA, école du Pommereuil

Mme Élodie CLAISSE, école de Bazuel

Mme Dorine LEFÈVRE, école de Bazuel

Rencontre avec des personnels de l'éducation nationale :

Mme Marion LEFÈVRE, directrice de l'école de Mazinghien

Mme Marion DELEU, directrice de l'école de Reumont

Mme Céline DE MACEDO, directrice de l'école de Troisvilles

M. Benjamin TERNOIS, enseignant de cycle 3 à l'école du Pommereuil

Mme Catherine DE REVIÈRE, inspectrice de l'éducation nationale -
Circonscription de Cambrai - Le Cateau

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Syndicat des inspecteurs de l'éducation nationale - Union nationale des syndicats autonomes (SIEN-UNSA) : MM. Franck MONTUELLE, secrétaire général adjoint chargé du secteur 1^{er} degré, et Guy PEQUIGNOT, secrétaire général adjoint chargé du secteur information et orientation

Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE) : Mme Sophie FONTAINE, présidente, M. Lucien-Michel DIMEGLIO, vice-président de l'UNAAPE et président de l'Union départementale de Seine-et-Marne, et M. Nicolas HARDY, secrétaire général adjoint de l'UNAAPE

Groupement de défense des idées des directeurs d'école (GDID) : MM. Alain REI, président, et Pierre LOMBARD, secrétaire

Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) - Fédération syndicale unitaire (SNUipp-FSU) : Mme Aline BECKER, secrétaire générale adjointe

Syndicat des enseignants - Union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA) : Mme Laëtitia BAREL, déléguée nationale et M. Joël PÉHAU, secrétaire national

Force ouvrière (FO) : M. Bernard LEMPEREUR, secrétaire national du SNUDI-FO, membre de la CEF de la FNEC FP-FO, et Mme Catherine DELARUE, secrétaire nationale du SNUDI-FO

Syndicat général de l'éducation nationale - Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT) : M. Jean Jacques ROSTAN, secrétaire fédéral, et Mme Annie CATELAS, secrétaire fédérale

Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV) : M. Arnaud WAUQUIER, vice-président

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) :
Mmes Valérie MARTY, présidente nationale de la fédération PEEP, et Myriam MENEZ, secrétaire générale

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : M. Éric TOURNIER, conseiller au cabinet de la ministre et Mme Anne LAVAGNE, cheffe du bureau du fonctionnement des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation

M. Frédéric REISS, député, auteur du rapport *Quelle direction pour l'école du XXI^e siècle ?*, 29 septembre 2010