

NOTE RECAPITULATIVE

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur Didier PAILLARD, maire de la commune de Saint-Denis, ainsi que par 18 parents d'élèves dionysiens, réunis au sein du collectif du « Ministère des Bonnets d'âne », au sujet des difficultés auxquelles ont été confrontés leurs enfants à la rentrée scolaire 2014.
2. Près de 500 écoliers de la ville de Saint-Denis, représentant 20 classes d'écoles maternelles et primaires, ont été privés de leur première journée d'école faute d'enseignant. Les réclamants dénoncent le manque persistant de moyens du service public de l'éducation nationale dans leur ville. Ils soulignent que les postes vacants ont été confiés, tardivement, à des enseignants contractuels sans formation préalable et souvent sans disposer des qualifications nécessaires. Certains parents évoquent même une succession d'une dizaine de remplaçants débutants et peu formés pour une même classe entre septembre et décembre.
3. Les réclamants signalent des classes surchargées, des enseignants non remplacés ainsi que le manque de locaux et leur vétusté, indiquant de surcroît que des bibliothèques et des salles informatiques sont fermées pour accueillir des classes.
4. Si les difficultés se sont accentuées lors de la rentrée 2014, les réclamants rappellent qu'elles sont le résultat de pénuries chroniques au niveau de l'académie de Créteil, se traduisant, dans la ville de Saint-Denis, par un cumul de déficits : insuffisance de postes, difficultés à pourvoir les postes existants, surreprésentation des enseignants peu expérimentés, fort taux de rotation annuel des enseignants souhaitant quitter l'académie, classes surchargées et faible taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans. Ce manque de moyens se combine aux difficultés économiques et sociales auxquelles sont confrontés les élèves de la Seine-Saint-Denis, ainsi que leurs parents.
5. Se basant sur une étude officielle du ministère de l'éducation nationale (Géographie de l'école 2014), le référé de la Cour des comptes du 11 juillet 2012 ainsi que le rapport « Gérer les enseignants autrement » de mai 2013 de la même institution, les réclamants insistent sur la faiblesse des moyens de l'académie de Créteil en comparaison des besoins réels et des moyennes nationales. Cette académie est classée 22^{ème} sur les 26 académies métropolitaines en termes de moyens investis par élève et les enfants de Seine-Saint-Denis présentent un écart significatif de l'ordre de 4 à 5 points en termes de résultats par rapport à la moyenne nationale dans l'accès au brevet et au baccalauréat. Dans le même temps, la dépense publique par élève parisien est supérieure de 47% à celle d'un élève de l'académie de Créteil.
6. Les réclamants insistent sur le fait que le système de l'éducation prioritaire ne s'est pas révélé suffisant pour remédier aux difficultés mentionnées (49 écoles maternelles et élémentaires sur 61 à Saint-Denis y étaient incluses en 2014), constatant, par ailleurs, la coexistence de territoires contrastés au sein de l'académie de Créteil, dont certains sont caractérisés par un niveau très élevé d'échec scolaire.

Instruction

7. Afin de répondre aux difficultés particulières rencontrées dans le département de la Seine-Saint-Denis, le ministère de l'Education nationale a présenté, le 19 novembre 2014, le plan triennal d'action « 9 mesures pour les écoles de Seine-Saint-Denis », prévoyant de renforcer les capacités d'action en termes de moyens d'enseignement et de ressources humaines, de 2015 à 2017.

8. Par courrier du 22 janvier 2015, le Défenseur des droits a saisi la ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche afin d'attirer son attention sur la situation décrite par les réclamants tout en souhaitant connaître l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan du 19 novembre 2014 ainsi que les conditions précises dans lesquelles le recours aux enseignants contractuels a été effectué dans les écoles concernées. Il a demandé à être renseigné sur toute étude ou évaluation préalable et les dispositions arrêtées afin de recruter des enseignants contractuels pour la rentrée scolaire 2014 ainsi que sur les qualifications requises, les conditions d'embauche et de prise de fonction, la préparation des contractuels et stagiaires recrutés et le rôle qui a été conféré à Pôle emploi dans ce dispositif, ainsi que sur l'évaluation du dispositif mis en place.
9. Le Défenseur des droits a également interrogé Pôle emploi afin de se faire communiquer les éléments relatifs à sa participation dans le processus de recrutement mis en place en urgence à la rentrée 2014, et notamment toute note ou courrier du ministère de l'Education nationale ou du Rectorat de Créteil faisant état des cadres de cette demande. Le Défenseur des droits a souhaité que lui soient transmis, en particulier, les critères de sélection des enseignants contractuels (expérience, formation, niveau de diplôme), les modalités de sélection, toute annonce de recrutement publiée, ainsi que la liste des candidats pour ce département, des personnes sélectionnées aux différentes étapes du processus, en joignant les pièces et courriers afférents. Pôle emploi n'a pas communiqué les détails relatifs aux classes primaires et maternelles, notamment eu égard aux recrutements faits directement par l'Education nationale.
10. Dans sa réponse, le ministère de l'Education nationale insiste sur les caractéristiques spécifiques de la Seine-Saint-Denis, à la fois défavorisée socialement et connaissant une forte hausse démographique, créant de fortes tensions en termes de capacité d'accueil des nouveaux élèves, avec plus de 10 000 élèves supplémentaires entre 2010 et 2015, soit environ 2 000 de plus à chaque rentrée scolaire.
11. Afin de remédier aux suppressions de postes et à la diminution des recrutements de professeurs intervenues avant 2012, les mesures prises pour les rentrées scolaires de 2013 et 2014 ont eu pour objectif d'accroître les moyens d'enseignement (300 emplois supplémentaires, visant à renforcer le remplacement, à mettre en place 38 dispositifs « plus de maîtres que de classes » et à accroître les dispositifs de scolarisation des enfants de moins de trois ans) et les ressources humaines avec une augmentation des postes ouverts au concours de professeur des écoles.
12. Cependant, le chiffre de 20 classes d'écoles maternelles et primaires sans enseignants est confirmé par le ministère. Selon les statistiques qu'il a fournies, les postes budgétairement vacants, en hausse constante depuis la rentrée 2012, représentent 8,2% du total des postes pour la ville de Saint-Denis, contre 3,8% pour la Seine-Saint-Denis. Aucun élément permettant de procéder à des comparaisons avec la moyenne nationale n'a été fourni.
13. Selon les chiffres fournis par le ministère de l'Education nationale, le nombre d'enseignants contractuels s'élevait, en février 2015, à 74 pour la ville de Saint-Denis et à 500 pour le département de la Seine-Saint-Denis. Ceux-ci n'ont bénéficié que de 6 demi-journées de formation à compter du 19 novembre 2014, et ce plus de deux mois et demi après la rentrée scolaire.
- 14. Le Défenseur des droits relève que, malgré ses demandes, aucune information précise n'est apportée quant aux modalités de prise en charge des classes et aux profils des enseignants recrutés. Il demande à nouveau que ces éléments précis lui soient communiqués.**
15. Le plan d'action annoncé le 19 novembre 2014 vise à répondre aux carences constatées à la rentrée 2014, en renforçant les moyens d'enseignement, avec la création de 500 postes supplémentaires d'ici 2017. Pour la rentrée 2015, le nouveau système d'allocation progressive des moyens aboutirait à doter l'académie de Créteil de 448 postes dont 240 pour le département de la Seine-Saint-Denis.
16. En parallèle, l'ensemble des 9 collèges et des 65 écoles de Saint-Denis seront intégrés à la carte de l'éducation prioritaire à la rentrée 2015. Cet élément devrait permettre d'obtenir des conditions d'enseignement plus favorables avec un nombre réduit d'élèves par classe (23 élèves par classe à la rentrée 2014 pour la ville de Saint-Denis, dont 22,76 pour l'éducation prioritaire, comparés à une moyenne nationale de 23,7 élèves par classe) et proposer des indemnités revalorisées pour les enseignants.

17. Mis à part l'augmentation du nombre de postes offerts aux concours de professeurs des écoles (1685 postes en 2015 contre 1090 en 2014), un concours exceptionnel a été ouvert pour l'académie de Créteil pour 500 postes supplémentaires, auquel près de 12 000 candidats se sont inscrits, établissant le taux de sélectivité à 23 candidats pour un poste.
- 18. Le plan d'action ministériel annonce que les enseignants contractuels seront désormais recrutés en amont (en juin-juillet), avec un contrat débutant à la mi-août pour organiser une formation avant la prise en charge des classes à la rentrée scolaire. Le Défenseur des droits prend acte de cet engagement et demande à être tenu informé de l'état d'avancement de ces recrutements, des profils des personnels recrutés, en transmettant leur CV, et que lui soient précisés le contenu et la durée de la formation destinée aux nouveaux enseignants contractuels à l'été 2015.**
19. En outre, le ministère de l'Education nationale s'est engagé à améliorer les conditions d'affectation des enseignants stagiaires, afin que les lieux de stage soient adaptés à la prise en charge d'une première classe et que la présence d'un tuteur expérimenté soit assurée. Parallèlement, le calendrier et les règles du mouvement devraient être retravaillés afin que des secteurs géographiques ne soient pas dégarnis, de manière à ce que le recours à des contractuels ne se concentre pas dans certaines écoles. De plus, lors des opérations de mobilité, les demandes de sortie devraient être examinées par les autorités académiques dans le souci de ne pas laisser des écoles ou des classes sans enseignant.
20. Enfin, il annonce que les équipes administratives de circonscription et de la direction académique accompagnant la mise en œuvre de ces mesures ont été renforcées avec la création d'une troisième circonscription en janvier 2015, la constitution d'un pôle de recrutement, d'accueil et de formation des enseignants contractuels et la mise en place de nouvelles procédures pour anticiper les difficultés et améliorer la réactivité, notamment, en matière de remplacement.
21. Dans sa réponse, le ministère de l'Education nationale fait part de sa décision de changer, à la rentrée 2015, le modèle d'allocation des moyens d'enseignement afin de lutter contre les inégalités sociales et territoriales. Désormais, les 23 000 communes disposant d'une école publique seront classées selon un critère géographique (urbaine, intermédiaire, rurale) et un critère social et économique (5 quintiles en fonction du niveau de vie médian par unité de consommation). Les 15 familles de communes qui en découleront devraient permettre de décrire la diversité géographique et sociale du territoire afin de prendre en compte la très grande hétérogénéité au sein d'une académie, d'un département ou d'une commune.
- 22. Le Défenseur des droits relève que seule une partie des données permettant de procéder à des comparaisons entre la situation prévalant au niveau de la ville de Saint-Denis, du département de la Seine-Saint-Denis, de l'Académie de Créteil et la moyenne nationale, lui a été fournie, faisant ainsi obstacle à l'exercice de sa mission. Il demande à nouveau que ces éléments lui soient communiqués.**
23. De plus, tout en relevant l'effort engagé par le ministère de l'éducation nationale aussi bien en termes de renforcement des moyens d'enseignement, de ressources humaines et de révision des procédures, une interrogation subsiste sur le caractère suffisant des moyens déployés pour rendre effectifs, au moins dans la ville de Saint-Denis, l'ensemble des objectifs ayant trait à la présence d'enseignants dans toutes les classes, l'absorption de la croissance démographique, la montée en puissance du dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'augmentation de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Sur ce dernier aspect, selon les éléments statistiques fournis par le ministère de l'Education nationale, le taux de scolarisation des enfants de deux ans est de 4,1% à la rentrée 2014 dans la ville de Saint-Denis et de 6,5% dans le département de Seine-Saint-Denis. Même si les éléments de comparaison avec la moyenne nationale demandés n'ont pas été fournis, le recoupement des données figurant dans l'étude Géographie de l'Ecole de 2014 (chiffres 2013), permet de constater que ce niveau se situe à un niveau très sensiblement inférieur à la moyenne nationale (11,8%).

24. De même, les informations sollicitées auprès du ministère concernant les procédures de recrutement des enseignants contractuels sont incomplètes. Le Défenseur des droits demande à nouveau que des informations précises et circonstanciées lui soient communiquées s'agissant des établissements visés par le collectif des « bonnets d'âne » et notamment la totalité des offres de postes et les CV des personnes ainsi recrutées à la rentrée 2014.
25. Les éléments fournis par le ministère de l'Education comme par Pôle emploi, également sollicité par le Défenseur des droits, confirment une très grande approximation dans les procédures de recrutement des enseignants contractuels en termes de compétences, de qualifications et d'expérience requis.
26. Le ministère de l'Education nationale indique, à cet égard, que le protocole de recrutement a été sécurisé, sans apporter la moindre information précise et circonstanciée sur son contenu et la date de son entrée en vigueur. Le Défenseur des droits demande à être destinataire de l'ensemble des éléments relatifs aux protocoles de recrutement mis en place pour la rentrée 2014 et pour la rentrée 2015.
27. Pour sa part, Pôle emploi précise qu'il n'a pas été saisi pour participer au processus de sélection des candidats mais uniquement pour diffuser le besoin de recrutement.
28. En revanche, Pôle emploi a communiqué des offres d'emplois relatives au collège et au lycée, dont il ressort qu'elles ne comportaient que peu, voire pas, d'exigences en matière de qualifications. Ainsi, pour le recrutement de professeurs de mathématiques et de matières littéraires, seule une « formation bac +3 ou bac +4 » est requise, tout en précisant qu'aucun domaine de qualification spécifique n'est exigé, ce qui est manifestement contraire à l'exigence de qualité de service offert aux usagers.
29. Par ailleurs, et ainsi que cela a déjà été relevé, les mesures d'accompagnement des enseignants contractuels, prises en urgence en novembre 2014, apparaissent nettement insuffisantes, notamment en termes de formation, celle-ci se limitant à six demi-journées.

Analyse

30. L'ensemble des éléments collectés à ce stade, malgré leur insuffisance, confirment les carences dénoncées par les réclamants, à la rentrée scolaire 2014, concernant la mise en œuvre de la prestation éducative offerte dans les classes concernées notamment en termes d'affectation des enseignants, de remplacement des vacances et de processus d'embauche et de suivi des enseignants contractuels.
31. En étant confrontés à des classes sans professeurs lors de leur rentrée puis, à des enseignants contractuels affectés tardivement ou à une succession de remplaçants et de contractuels, les élèves dionysiens ont été placés dans une situation défavorable aboutissant à une rupture du principe à valeur constitutionnelle d'égalité des usagers devant le service public.
32. Il convient de rappeler que conformément à l'article L111-1 du Code de l'éducation, « *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction* ».
33. Cette exigence ressort également des termes de la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment de la combinaison de ses articles 2 et 28 qui protègent « *le droit de l'enfant à l'éducation* », ce droit devant être garanti par les Etats « *sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

34. De plus, l'article 2 du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme garantit le « droit à l'instruction », dont la Cour a eu l'occasion de préciser que l'intensité de ce droit fluctue selon les différents niveaux d'éducation. Ainsi, dans un arrêt de 2011, la Cour a souligné que *« la marge d'appréciation de l'Etat dans ce domaine s'accroît avec le niveau d'enseignement de manière inversement proportionnelle à l'importance de celui-ci pour les individus concernés et pour la société dans son ensemble. Ainsi, pour l'enseignement universitaire, qui demeure à ce jour facultatif pour bien des gens, l'imposition de frais plus élevés pour les ressortissants étrangers – de même d'ailleurs que l'imposition de frais en général – semble être la règle et peut, dans les circonstances actuelles, être considérée comme pleinement justifiée. A l'inverse, l'enseignement primaire, qui apporte une instruction de base – ainsi que l'intégration sociale et les premières expériences de vivre ensemble – et qui est obligatoire dans la plupart des pays, est généralement gratuit »* (§ 56) (CEDH 21 juin 2011 Ponomaryovi c. Bulgarie n° 5335/05). L'enseignement primaire bénéficie ainsi d'une protection renforcée au regard de la Convention et fait l'objet d'un contrôle accru.
35. Le même arrêt souligne par ailleurs l'interdiction des discriminations dans la jouissance des droits et libertés garantis par la convention européenne, et notamment des discriminations dans la jouissance du droit à l'instruction, telle qu'elle résulte de la combinaison des articles 14 de la Convention et 2 du protocole n°1..
36. En l'espèce, la Cour conclut à l'existence d'une discrimination dans le droit à l'éducation *« à raison de leur nationalité et de leur situation au regard de la législation sur l'immigration »*, ce second motif n'étant pas expressément visé par la liste de critère prohibé qui n'est pas limitative : *« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »* On relèvera enfin qu'au titre du droit international pertinent, la Cour vise les articles 2 § 1 et 28 § 1 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.
37. En conséquence, l'argument tiré de la situation socio-économique de la commune et du département concerné, connue de longue date, ne peut être considéré comme justifiant valablement l'insuffisance et la dégradation de la qualité du service ainsi observée.
38. Par ailleurs, l'Etat est responsable de l'organisation et du suivi des recrutements des personnels enseignants en vertu de l'article L211-1, l'article L911-3 précisant expressément que *« pour la répartition des emplois, une politique de réduction des inégalités constatées entre les académies et entre les départements vise à résorber les écarts de taux de scolarisation en améliorant les conditions d'encadrement des élèves et des étudiants. Elle tient compte des contraintes spécifiques des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé »*.
39. Enfin, il convient de rappeler que, dans un objectif général de réduction des inégalités territoriales, le législateur a introduit par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, l'interdiction des discriminations fondées sur le lieu de résidence dans la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, et aux articles 225-1 et suivants et 432-7 du Code pénal, ces derniers visant l'accès aux biens et services et le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique.
- 40. Au regard de ce contexte, notamment de l'obligation de faire résultant de l'article L911-3 du Code de l'éducation, et en sus de l'ensemble des demandes de communication de pièces et d'informations formulées ou réitérées par la présente, le Défenseur des droits demande à se voir communiquer l'ensemble des pièces et éléments d'information qu'il a demandées et à être informé du bilan des réalisations du plan d'action et de l'application du nouveau modèle d'allocation des moyens d'enseignement pour la ville de Saint-Denis et le département de la Seine-Saint-Denis, dans un délai d'un mois à compter de la réception du présent courrier.**