

**Synthèse du rapport annuel
du médiateur de l'éducation nationale
pour l'année 2004**

Rapport annuel du médiateur de l'éducation nationale pour l'année 2004

SYNTHESE

Le 6^{ème} rapport annuel du médiateur de l'éducation nationale rend compte de son action en 2004.

Il illustre la place originale et déjà indispensable qu'occupe cette jeune institution, au sein du plus vaste et d'un des plus anciens services publics, au bénéfice de ses 15 millions d'usagers et d'un million trois cent mille (1,3 millions) professionnels :

- 5500 réclamations lui ont été adressées en 2004 (+ 10%).
- Près de 50 % proviennent dorénavant des usagers. La part des personnels se stabilise.
- Un taux de réussite des médiations maintenu à un haut niveau (80%) démontre l'intérêt que lui portent les responsables pour une meilleure écoute des usagers et des personnels.

D'avantage que la quantité, le traitement des thèmes cruciaux et sociétaux marquent son importance dans le bon fonctionnement de l'éducation nationale :

- l'accueil des élèves et des étudiants en situation de handicap, et l'exercice de leur « droit à l'école ».
- Le respect de chaque individu, même mineur, dans les procédures disciplinaires et face à la tentation des « sanctions collectives » bien peu éducatives.
- Les bonnes relations professionnelles entre les agents du service public, qui doivent favoriser les évolutions et non susciter des blocages.
- Enfin, la gestion des ressources humaines, qui repose sur des procédures normées et informatisées, tournées vers la recherche de l'égalité, doit pouvoir à chaque étape prendre en compte la situation individuelle des personnels.

L'année où se tenait le Grand débat sur l'école, le médiateur a voulu continuer à contribuer à l'amélioration du système éducatif, à la réparation de ses inévitables erreurs, bénignes ou majeures, et donc à l'amélioration de son fonctionnement.

L'écoute individuelle, apportée par le médiateur de l'éducation nationale et les médiateurs académiques, leurs interventions, leurs propositions de solution, s'accompagnent parfois de préconisations de portée plus générale. Le rapport présente l'évolution de ces recommandations en faveur de réformes.

Plan du rapport

Le rapport annuel du médiateur de l'éducation nationale présente, en trois parties :

- le fonctionnement de la médiation (réseau, moyens, témoignages),
- l'activité des médiateurs dans des cas délicats (exemples),
- les recommandations à destination des décideurs.

Première partie - Fonctionnement et activités des médiateurs en 2004

La première partie du rapport traite du fonctionnement général du réseau des médiateurs à travers deux témoignages, et des suites données aux recommandations des années passées.

Chapitre 1 : Le fonctionnement

Un réseau actif et décentralisé

L'équipe autour du médiateur de l'éducation nationale est resserrée et réactive (6 agents en activité au ministère), coordonnant le réseau des médiateurs académiques.

Le réseau décentralisé du médiateur de l'éducation nationale est constitué de 40 bénévoles (31 médiateurs académiques, et 9 correspondants), dont 10 femmes (25%). Choisis par le médiateur de l'éducation nationale parmi des fonctionnaires retraités, 20% ont été renouvelés en 2004. Pour faciliter leurs échanges d'expérience, deux regroupements nationaux ont été organisés.

Trois témoignages sur les missions des médiateurs académiques figurent au rapport :

- Un médiateur académique qui fait le bilan de six années de collaboration avec les services administratifs et les établissements scolaires.
- Des médiateurs académiques analysent leur mission de proximité, faite d'écoute et de conseil, de guide dans la complexité, et de conciliateur dans les tensions au sein des communautés éducatives
- Un recteur d'académie examine le rôle et les modes d'intervention des médiateurs académiques, dont l'existence doit être efficacement signalée au plus grand nombre. Il explique l'utilité de leur capacité d'écoute, et la convergence de leur action avec l'engagement de l'administration dans une logique de modernisation et d'humanisation impulsée, notamment par la « Charte Marianne ».

La note de service du 5 janvier 1999 a organisé le fonctionnement du réseau des médiateurs de l'éducation. La charte des médiateurs du service public a complété ce dispositif en 2004.

Cette note de service figure en annexe du rapport.

Une action coordonnée

Avec le Médiateur de la République

Le médiateur de l'éducation nationale, totalement indépendant du Médiateur de la République, est son correspondant ministériel. A ce titre, il a veillé, durant l'année 2004, à ce que les différents services du ministère et des services académiques répondent aux demandes de médiation qui leur étaient présentées par le Médiateur de la République, et à l'instruction des douze propositions de réforme adressées au ministère.

Au plan local, les concertations entre les délégués départementaux du médiateur de la République et les médiateurs académiques sont systématiques.

Avec la Défenseure des Enfants

La collaboration avec la Défenseure des Enfants et ses délégués s'est poursuivie en 2004 sur chacun des dossiers exigeant une approche conjointe.

La charte des médiateurs du service public

La concertation réalisée entre les treize principaux médiateurs institutionnels a permis l'adoption de la *Charte des médiateurs du service public*, rendue publique le 9 décembre 2004. Elle met en place une coordination destinée à fournir aux usagers des différents services publics le traitement le plus approprié à leurs réclamations et la solution des litiges.

Le texte de la charte des médiateurs du service public figure en annexe.

Chapitre 2 : Le suivi des recommandations

Ce rapport 2004 fait le point sur la suite donnée aux recommandations qui figuraient dans les précédents rapports annuels.

Les recommandations concernent particulièrement :

L'amélioration de l'information des usagers et des personnels.

L'amélioration des relations entre l'administration et les usagers.

La mesure de la satisfaction des usagers de l'administration du système éducatif par un « baromètre ».

Deux exemples parmi d'autres :

Vers une amélioration de la notation des examens.

Les examens sont une étape importante dans la carrière scolaire des élèves. En 2004, le médiateur de l'éducation nationale est intervenu pour veiller à ce que soit rappelé aux jurys l'importance de l'harmonisation des notes et donc de l'obligation de présence aux délibérations de tous les membres du jury.

Clarifier l'information sur l'enseignement supérieur privé.

En France, « l'enseignement supérieur est libre » (article L. 151-6 du code de l'éducation). Chaque année, des étudiants découvrent tardivement et à leurs dépens les conséquences du contrat (de droit privé) qu'ils ont signé avec des établissements d'enseignement supérieur privés. Qualité des enseignements, régularité des procédures d'examen, conditions financières, véracité des homologations, distorsion entre les publicités et les clauses contractuelles, autant de sujets qui gagneraient à relever d'une réglementation sur le modèle de l'enseignement à distance.

Le médiateur de l'éducation nationale préconise que le ministère ne se désintéresse pas de cet espace de liberté d'enseignement et du commerce, en veillant à protéger le consommateur étudiant. Un guide destiné à l'information des étudiants candidats à une inscription dans ces établissements est en préparation.

Chapitre 3 : L'activité des médiateurs

Ce chapitre fournit différentes informations statistiques et thématiques sur les réclamations reçues et traitées, et sur les publics qui s'adressent aux médiateurs.

Trois observations méritent d'être relevées.

Pour la première fois, les Usagers sont presque aussi nombreux (49 %) que les Personnels (51 %) à avoir saisi les médiateurs, signe de la notoriété de leur mission auprès des parents d'élèves. Désormais, l'accès à la médiation n'est plus uniquement réservé à des initiés.

Les réclamations des usagers portent principalement sur le déroulement de la scolarité et sur les inscriptions, traduisant l'importance accordée par notre société à l'orientation scolaire et à l'avenir de ses enfants (36 % des réclamations). Le second thème, en nombre, concerne le déroulement et la notation des examens (29 %), domaine où la maîtrise de la subjectivité doit être évacuée au maximum. L'accueil des élèves en situation de handicap constitue 3 % de leurs réclamations, mais il s'agit de cas souvent difficiles.

Enfin, 90 % des réclamations trouvent une réponse en moins de trois mois.

Deuxième partie - des cas significatifs

La deuxième partie illustre, à l'aide d'exemples vécus et significatifs, l'activité des médiateurs mais aussi la capacité des décideurs à régler des situations difficiles.

Chapitre 1 : Les usagers de l'institution scolaire

Les élèves

Deux exemples, à propos des langues rares ou anciennes, montrent la complexité et les difficultés rencontrées par les familles pour trouver une solution qui se révèle pourtant simple.

Une jeune fille souhaitant apprendre le Russe au lycée se voit affectée dans l'internat le plus éloignée de son domicile. A la rentrée scolaire, l'option y a été supprimée. Il faudra l'intervention du médiateur académique auprès du recteur pour qu'elle soit acceptée dans le lycée le plus proche, où une place en classe et à l'internat s'est libérée.

Le problème du latin, discipline optionnelle au collège, est récurrent. Alors que l'abandon en cours d'année ne peut être facilement acceptable, il arrive que sa poursuite dans la classe supérieure soit imposée, allant à l'encontre de l'intérêt de l'élève.

Le passage de l'enseignement privé dans l'enseignement public, un droit reconnu par la loi, est parfois freiné par des procédures dilatoires. Le rapport en donne trois exemples.

A l'inverse, alors que la mobilité professionnelle s'impose à de nombreux travailleurs transfrontaliers, la scolarisation en France des enfants habitant dans un pays limitrophe n'est pas prévue par la loi.

Par ailleurs, l'institution scolaire rencontre toujours des difficultés pour appliquer une procédure disciplinaire qui respecte les droits de chaque usager. Le médiateur doit fréquemment intervenir pour rappeler que la communauté scolaire ne peut utiliser des procédés expéditifs.

Enfin, la marche vers une application concrète des principes posés pour l'accueil des élèves en situation de handicap reste encore longue et ardue.

Les parents d'élèves

L'organisation de l'élection des représentants des parents d'élèves aux conseils s'améliore progressivement. La proposition de réforme du Médiateur de la République en faveur du droit de suffrage au conseil d'école des deux parents d'un élève a été mise en application à la rentrée 2004. Devant la subtile ambiguïté des textes, le médiateur de l'éducation nationale a par ailleurs demandé que soient clarifiées les modalités de prise en charge des frais des élections des parents (professions de foi et bulletins de vote).

Chapitre 2 : Les personnels et l'institution

Les personnels de l'éducation nationale pâtissent fréquemment d'informations insuffisantes ou ambiguës dans le domaine complexe de la gestion des ressources humaines, changeant et très sensible pour les intéressés.

La gestion des personnels

Parmi les exemples relevés en 2004, les conditions des mutations (le mouvement annuel) demeurent encore problématiques pour un certain nombre d'intéressés.

L'attribution des postes offerts après le concours des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU), en 2004, a présenté l'aspect d'une loterie et aboutit à une situation paradoxale : les derniers reçus obtiennent les académies refusées à des candidats mieux classés du fait d'un affichage progressif des postes vacants.

Les règles de mutation entre la métropole et l'outre-mer, qui favorisent les agents originaires, freinent les rapprochements de conjoints.

De même, un agent, qui avait été séparé quatre ans de son conjoint, est pourtant privé de la bonification pour rapprochement de conjoint parce qu'il était, à la date d'appréciation de sa situation, en « congé parental ».

A noter que les universités, qui bénéficient pourtant d'une gestion rapprochée de leurs personnels, peinent à appliquer les réglementations les plus simples.

Le harcèlement moral

Trois exemples de conflits et de harcèlement moral permettent de constater la persistance des difficultés de leur traitement par l'administration, déjà dénoncées dans le rapport 2003 du médiateur de l'éducation nationale.

Il peut s'agir d'une accumulation insidieuse de petites mesures vexatoires, donc aucune ne serait décisive, mais dont l'accumulation pousse l'intéressé à demander sa mutation pour échapper à la dépression.

Dans un autre cas, alors que tous les subordonnés d'un cadre sont victimes d'un comportement identifié, c'est le plus faible qui doit s'en aller, ses collègues continuant à subir l'inaptitude au travail d'équipe du responsable. Ces questions conduisent de plus en plus à une saisine des tribunaux.

Enfin, dans le cas de la victime d'un comportement homophobe d'élèves et d'enseignant, l'intervention du médiateur académique et l'aide du chef d'établissement lui ont permis de retrouver confiance en lui et de se faire respecter.

Chapitre 3 : Les incertitudes de la réforme des pensions

L'année 2004 aura été l'année de mise en œuvre de la réforme des pensions réalisée par la loi du 21 août 2003.

Le médiateur a été conduit à intervenir dans deux types de situation :

- Les retards dans la publication des textes d'application et dans les informations données. Il faut rappeler aux responsables des services que :
« *L'agent ne prend sa retraite qu'une fois dans sa vie* ».
- Les effets négatifs de la loi du 21 août 2003 pour les mères fonctionnaires.

Le ministère de l'éducation nationale est celui dont la féminisation du personnel, bien avant l'instauration de la parité, est la plus forte. Le médiateur a suggéré la modification de trois mesures qui frisent l'iniquité :

- Les enfants nés entre l'obtention d'un diplôme et la réussite aux concours sont négligés pour les droits à pension.
- Les enfants adoptés avant 1978, donc avant la création du congé parental, sont ignorés.
- Les adoptions multiples (une fratrie, par exemple), ne comptent que pour un. A noter que, depuis, à la demande du médiateur, la situation a évolué en 2005 puisque deux enfants simultanément adoptés sont chacun pris en compte.

Enfin, alors que les personnels ont fréquemment débuté leur carrière d'agent public comme non-titulaires, la validation des services incomplets tarde à être mise en œuvre, et des services demeurent non validables. A la demande du Médiateur de la République, pour les enseignants, et à celle du médiateur de l'éducation nationale, pour les personnels administratifs des groupements d'établissement de la formation continue (GRETA), une note de service du 28 avril 2005 leur donne satisfaction. Seules certaines catégories, qui ont occupé des fonctions qui n'ont pas de correspondance avec des corps de fonctionnaire, en sont exclues.

En bref, malgré le travail de qualité intense et précis du service des pensions du ministère de l'éducation nationale (La Baule), un grand nombre de retraités ou de futurs retraités ont souvent manifesté en 2004 désarroi et incompréhension face à la réforme des pensions.

Troisième partie - les recommandations en 2004

La troisième partie expose les recommandations, d'ordre général ou plus particulières, formulées à destination des décideurs en 2004.

Trois recommandations d'ordre général :

Vers une charte des relations entre l'enseignant et les parents

Après les avancées du dialogue institutionnel entre les parents et l'école, le temps est venu de faciliter les relations individuelles entre les parents d'élèves et l'enseignant : c'est l'objet d'un projet de charte des relations entre l'enseignant et le parent.

Le projet de charte Parents / Enseignants, qui figure en annexe du présent rapport, sera aménagé en tenant compte des suggestions de ses lecteurs, et des consultations en cours.

Pour l'élaboration d'une déontologie de l'enseignant

Le statut de la Fonction publique établit les obligations des fonctionnaires. Il ne suffit pas à définir les devoirs des enseignants, qui sont aussi des éducateurs porteurs des valeurs de la République.

C'est pourquoi, il est nécessaire d'élaborer, dans la concertation, sinon un code de déontologie, comme pour certaines professions, du moins un recueil réunissant les principes de conduite d'une profession difficile, composé d'acteurs qui sont des représentants de l'Etat éducateur et qui bénéficient de la liberté pédagogique.

Un dispositif simple, efficace et déconcentré de prévention et traitement du harcèlement moral

La notion de harcèlement moral dans un cadre professionnel est à nouveau illustrée dans le présent rapport. Elle est sortie de son approche théorique, anecdotique et littéraire. Les exemples montrent qu'il s'agit d'une réalité que l'on pourrait traiter en amont afin d'éviter le recours aux procédures judiciaires.

Le rapport pour 2003 avait ouvert des pistes qu'il faut approfondir afin de mettre en place un dispositif d'alerte, de prévention et aussi de traitement efficace. Il devrait pouvoir lever les réticences des décideurs qui semblent enfin déterminés à aborder ce sujet d'actualité.

Le rapport formule onze recommandations particulières.

Six recommandations concernent les élèves et les étudiants (information, examens), cinq les personnels (mutations, pensions).

Des recommandations particulières

ReMEDIA 04-04

Clarifier la situation des personnes accompagnant les élèves en sorties scolaires, au regard du port de signes religieux.

ReMEDIA 04-05

Créer des Centres d'Information et d'Orientation (CIO) spécialisés dans le domaine du handicap, sur le modèle du CIO existant à Paris.

ReMEDIA-04-06

Procéder aux aménagements nécessaires des épreuves aux examens d'enseignement supérieur, pour les candidats en situation de handicap.

ReMEDIA-04-07

Diffuser à chaque correcteur ou participant à un jury des instructions du type de celles élaborées par le SIEC d'Arcueil (voir extrait en annexe 6).

ReMEDIA 04-08

Clarifier et simplifier le dispositif retenu en matière de priorités médicales pour les personnels, dans le cadre du mouvement.

ReMEDIA 04-09

Appliquer les règles statutaires en matière de rapprochement de conjoint dans les départements d'outre-mer.

ReMEDIA 04-10

Procéder aux premières affectations des AASU sur la base de la totalité des emplois déclarés vacants.

ReMEDIA 04-11

Poursuivre l'information la plus large et la plus précise en matière de pensions, y compris en accusant réception des demandes de validation, en estimant les délais vraisemblables...

ReMEDIA 04-12

Elaborer très rapidement les logiciels de traitement, nécessaires au traitement rapide des demandes en attente de validation de temps partiel.

ReMEDIA 04-13

Modifier les délais maxima de saisine de la section contentieuse du Conseil Supérieur de l'Education pour les questions de fraude au baccalauréat, afin de permettre une bonne articulation avec les dates d'inscription à l'université.

ReMEDIA 04-14

Informier plus largement les établissements susceptibles d'accueillir des élèves mahorais, sur les conditions et le contexte, à partir des éléments élaborés par le vice-rectorat de Mayotte.

Conclusion

Il ne suffit pas de faire des propositions pour changer le paysage administratif. Il faut aussi être convaincu du bien-fondé des mesures et être sûr de la ligne suivie. Or, trop nombreux sont les décideurs qui rechignent à prendre leur responsabilité et s'abritent derrière des impossibilités pour ne rien faire. Ils sont, hélas, aussi paralysés par le développement parfois inconsidéré d'une certaine judiciarisation.

Si on veut que l'exceptionnel ne soit plus ignoré, il faut revoir la chaîne de commandement dans deux directions. Il faut poursuivre une déconcentration non seulement des procédures et des structures mais surtout des responsabilités. Les responsables, à tous les niveaux, doivent être **comptables de leurs actes**. Leur capacité relationnelle, avec les usagers et avec leur équipe, devrait être intégrée dans des critères simples du dispositif d'évaluation qui se cherche et qui doit dépasser une trop grande complexité.

Par ailleurs, qu'il s'agisse des personnels administratifs ou des enseignants, tous ont intérêt, ainsi que les usagers du service public, en particulier les parents, au développement de tout ce qui peut favoriser le dialogue, l'écoute de l'autre, une forme efficace de reconnaissance qui est un moteur pour l'action et la réalisation d'un meilleur service public.

A cet égard, le projet de charte du dialogue entre le parent et l'enseignant doit favoriser un dialogue simple et serein. Il part de la considération selon laquelle une bonne relation entre le parent et l'enseignant, également convaincus de la possibilité de faire progresser chaque élève, est un facteur de meilleure réussite.

Pour que ce dialogue soit efficace, chacun doit faire preuve d'empathie que l'on peut définir comme « la capacité de prendre le point de vue de l'autre, tout en restant soi-même ».

Parmi les trois recommandations générales, l'achèvement de la charte est placé au premier rang, et la nécessité d'élaborer les grandes lignes déontologiques des enseignants, dont le principe est accepté mais la mise en œuvre toujours différée, en deuxième rang.

De même, le médiateur poursuit son travail dans deux domaines où une distance réelle existe entre le discours et la réalité : celui de l'accueil des élèves en situation de handicap, et celui de la gestion des ressources humaines.

Pour les élèves, la mise en œuvre concrète des principes affichés par la loi du 11 février 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, devient une grande cause nationale.

Pour la gestion des ressources humaines, le formalisme ne doit plus l'emporter sur le principe de réalité.

La pléthore de textes n'est évidemment pas la solution, mais une forte volonté de réussir à tous les niveaux, en particulier au plus près du terrain, ce qui nécessite conviction, formation, moyens, et reconnaissance par l'institution. Ceci éviterait beaucoup de dysfonctionnements, de délais inacceptables, de situations complexes et dommageables à l'image du service public, aux élèves et aux personnels.

Enfin, si on veut redonner à tous la volonté d'agir, chacun doit se reconnaître dans les grands moments qui jalonnent la vie éducative publique. Ainsi, le Grand Débat sur l'École a permis à un grand nombre de se sentir concerné et, de faire des suggestions. Les citoyens **veulent comprendre ce qui se passe, et ce qui leur arrive ou peut leur arriver**. Si on les consulte, ils croient que c'est utile, et que cela se traduira par des mesures efficaces.

Tout ce qui précède peut paraître éloigné du rôle des médiateurs qui pourraient se contenter de panser les plaies sans s'interroger sur les causes. Mais si l'urgence et l'impatience gagnent le monde éducatif, soucieux de réussite rapide et certaine, et même si le temps passé à l'écoute et aux explications est perçu, par certains, comme une perte de temps dans une société où agir vite ressemble à l'efficacité, c'est bien la mission et le devoir des médiateurs de l'éducation **que de servir de levier de changement**, non pas en s'appuyant uniquement sur des théories reconnues mais aussi sur **des constats positifs de la pratique et de la réussite des acteurs de terrain**. Enfin, ces derniers doivent, dans un service public national qui se diversifie, recevoir évidemment des orientations mais aussi une **reconnaissance certaine de leur travail**, en particulier sous la forme de **valorisation de leurs réussites**.

Un proverbe zen à méditer :

« Quand le disciple est prêt, le maître vient ».

Le texte intégral du rapport du médiateur de l'éducation nationale (Année 2004) est disponible à la Documentation française, 29 quai Voltaire, 75344 PARIS cedex 07 – tél. : 01.40.15.70.70. Prix : 12 euros.

Il est consultable sur le site de la Documentation française (www.ladocumentationfrancaise.fr) ainsi que sur le site du médiateur de l'éducation nationale (www.education.gouv.fr/mediateur)