Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale
de l'administration

N° 16 106-R

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

N° 2017-007

Procédures de gestion de crise et sécurisation des établissements d'enseignement face à la menace terroriste

Rapport à

Madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur le ministre de l'intérieur

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale de l'administration

Procédures de gestion de crise et sécurisation des établissements d'enseignement face à la menace terroriste

Février 2017

Marie-Cécile LAGUETTE
Christian BIGAUT
Christine SZYMANKIEWICZ

Inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche

Nicolas GÉRAUD
Inspecteur général de l'administration

Marie GRANDJEAN
Chargée de mission
à l'inspection générale de l'administration

SYNTHÈSE

À la suite des attentats perpétrés sur le territoire national depuis janvier 2015 et pour faire face à cette nouvelle menace, des directives ont été données conjointement par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) et par le ministère de l'intérieur pour mettre en sûreté les établissements scolaires et de l'enseignement supérieur et définir des procédures de gestion de crise.

La mission a pu constater que les différents acteurs se sont bien mobilisés et organisés pour mettre en œuvre les instructions édictées en 2015 et 2016. Au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'administration centrale s'est engagée résolument dans l'amélioration des processus de sûreté et de gestion de crise (diffusion de directives, élaboration de guides, création d'une cellule ministérielle de crise, mise en place d'un plan d'action de mise en sûreté de l'administration centrale) ; l'administration déconcentrée a pris à bras le corps le sujet, avec des rectorats qui ont partout créé une dynamique dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique et des directions des services départementaux très fortement impliquées qui ont joué leur rôle de relais opérationnels.

Quant au ministère de l'intérieur, il a renforcé les missions de sécurisation à destination des établissements scolaires, a progressivement systématisé un partenariat de proximité avec les directeurs d'école et les chefs d'établissement et a mieux pris en compte les spécificités du monde de l'éducation.

Incontestablement une dynamique de diffusion d'une culture de la sécurité et de la sûreté au sein de la communauté éducative a été initiée en quelques mois. Cependant, la mission a identifié quatre points particuliers qui peuvent contrevenir à l'efficience des dispositions prises sur le terrain, engendrant soit de la confusion, soit des discontinuités dans leur mise en œuvre :

- les enjeux sont différents selon qu'il s'agit d'un risque majeur ou d'une menace « attentat - intrusion » ;

- l'enseignement primaire, du fait de son public, de son statut et de ses rythmes, est le niveau le plus démuni face à ces nouveaux enjeux ;

- l'enseignement supérieur avance de façon plus autonome, de telle sorte qu'il est difficile, à ce stade, d'en avoir une appréciation globale ;

- l'enseignement privé sous contrat est en décalage avec le rythme donné par le Gouvernement pour l'enseignement public.

Pour consolider la démarche actuelle, les recommandations de la mission (qui s'est plus particulièrement attachée au domaine de l'enseignement scolaire) portent sur quatre axes d'amélioration : le premier concerne des mesures d'organisation, le deuxième vise à la clarification des directives données et du rôle des différents acteurs, le troisième est relatif à la mise en œuvre d'actions concrètes, notamment pour la mise en sûreté des établissements, laquelle constitue le quatrième axe de recommandations.

1 - Il est essentiel de parachever l'organisation de la gestion de crise au sein du ministère de l'éducation nationale. Cette organisation est placée naturellement sous la responsabilité du haut fonctionnaire de défense et de sécurité qui anime et coordonne la politique de défense, de prévention de crise et de situation d'urgence et qui prépare le ministère à la gestion de crise. Le dispositif doit s'articuler autour de trois niveaux : la cellule nationale de gestion de crise, courroie de transmission entre le cabinet de la ministre et le terrain, la cellule académique de gestion de crise et les cellules de crise départementales, complémentaires du centre opérationnel départemental de la préfecture. En outre, pour conforter le rôle stratégique du recteur dans la gestion de crise, il importe de favoriser le partage des bonnes pratiques mises en œuvre sur le terrain.

2 - Pour consolider le dispositif, des clarifications sont nécessaires. En effet, dans l'urgence de la réaction et du déploiement d'un plan d'actions, la menace « attentat - intrusion » a été traitée dans la logique classique de prévention et de réponse aux risques majeurs. Dans ce contexte, le plan particulier de mise en sûreté (PPMS) relatif aux risques majeurs a été privilégié et le plan Vigipirate a été insuffisamment identifié et utilisé pour porter les nouvelles mesures. Le rôle des différents acteurs de l'éducation nationale n'a pas non plus toujours été clairement défini, et la concertation avec les collectivités territoriales a été tardive, au prix de discontinuités dans la mise en œuvre des mesures.

3 - La visite de six académies a permis de recenser des actions concrètes à mettre en œuvre pour homogénéiser les pratiques et surtout les rendre plus efficaces, voire plus pertinentes : par exemple, création de répertoires de crise, centralisation différenciée des PPMS et des plans des établissements, mutualisation des exercices, organisation des formations.

4 - Le dernier volet concerne les mesures prises en matière de sûreté des établissements. Ces opérations ne doivent pas s'accompagner de normes édictées au plan national pour imposer à tous les établissements des mesures inadaptées à la diversité des configurations. En outre, cette logique induirait des coûts qui ne seraient pas à la hauteur de l'efficacité attendue. En conséquence la mission préconise de laisser décider localement les dispositifs techniques à déployer, sur la base de diagnostics partagés entre les collectivités locales, l'éducation nationale et les forces de sécurité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1 - Réaffirmer le rôle du secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité, sous l'autorité fonctionnelle exclusive duquel doivent être ordonnées et coordonnées les différentes structures administratives concourant aux dispositifs de gestion de crise et de lutte contre la menace terroriste, adossée au plan Vigipirate.

2 - À défaut de fixer une organisation type, là où les particularités de chaque académie peuvent justifier des approches différentes, organiser un partage d'expérience, notamment par le biais des réunions de recteurs, et favoriser la diffusion des bonnes pratiques.

3 - Élaborer et diffuser des consignes pour le partenariat entre les établissements scolaires et les forces de sécurité et systématiser un temps de rencontre en début d'année scolaire pour la présentation du dispositif.

4 - Inviter les chefs d'établissement, les inspecteurs de l'éducation nationale et les directeurs d'école à se rapprocher des collectivités territoriales, en même temps que des forces de l'ordre, pour arrêter ensemble les mesures les plus appropriées pour la mise en sûreté des établissements scolaires.

5 - Affirmer clairement que le plan Vigipirate est le « socle » de la mise en sûreté des établissements d'enseignement et en favoriser une appropriation commune aux personnels de l'éducation nationale et aux agents des forces de l'ordre.

6 - Afficher plus clairement la particularité de la menace « attentat - intrusion » par rapport aux « risques majeurs » et l'identifier comme une déclinaison du plan Vigipirate en créant au sein du PPMS, sur la base de l'existant, deux documents dont les éléments seront en partie distincts : un PPMS-risques majeurs et un PPMS-Vigipirate.

7 - Centraliser l'ensemble des PPMS sous la responsabilité du DASEN, pour qu'ils soient disponibles lors de l'activation de sa cellule de crise, et les plans des établissements sous la responsabilité du préfet, dans les centres d'information et de communication (CIC) de la police nationale et les centres d'opérations et de renseignement de la gendarmerie (CORG).

Contrôler leur exhaustivité, y compris pour les établissements sous contrat ou les établissements d'enseignement supérieur dépendant d'autres ministères, à partir des répertoires de crise établis par le DASEN pour l'enseignement scolaire et par le recteur pour l'enseignement supérieur.

8 - Dans la continuité du groupe de travail AMF / ADF / Régions de France / MININT / MENESR, élargir la réflexion à la question de la mise en cohérence des procédures à respecter pendant les temps scolaire et périscolaire et co-élaborer des orientations et des préconisations à partager avec les communes et les EPCI.

9 - Élaborer un guide spécifique pour l'enseignement supérieur et la recherche mentionnant précisément le rôle des différents intervenants dans le domaine de la sûreté des établissements.

10 - Abroger les différentes circulaires et leur substituer des fiches thématiques, de type vade-mecum, reprenant les instructions et regroupant les conduites à tenir en matière de risques majeurs, d'une part, et de menace « attentat-intrusion » d'autre part.

11 - Afin de limiter les attroupements d'élèves devant les lycées, restreindre autant que possible les entrées et sorties, notamment aux intercours, par le biais du règlement intérieur.

12 - Dans le cadre de la gestion de crise :

- mettre en place systématiquement une cellule de crise, au sein de chaque DSDEN, qui se coordonne avec la préfecture, via la présence d'un représentant du DASEN en COD, et avec la cellule de gestion de crise académique ;
- formaliser la coordination de l'action opérationnelle du DASEN et celle stratégique du recteur qui sont les deux interlocuteurs de gestion de crise du préfet de département pour l'éducation nationale.

13 - Pour conforter la chaîne d'alerte et la gestion de crise :

- mettre en place deux répertoires de crise, l'un sous la responsabilité du DASEN pour les établissements scolaires, l'autre sous celle du recteur pour les établissements d'enseignement supérieur ;
- mettre en place un numéro d'urgence au sein de chaque rectorat pour garantir la diffusion de l'alerte en interne au MENESR, après que les forces de sécurité ont été alertées par un appel au 17 ou au 112.

14 - Établir une classification rigoureuse des risques et des menaces et identifier les services et personnes spécifiquement désignés, à l'exclusion de tout autre, pour les prendre en charge.

15 - Élaborer et diffuser, à l'attention des chefs d'établissement, des directeurs d'école et des IEN, un tableau résumant les missions et les niveaux d'action des référents et correspondants au sein des forces de sécurité.

16 - Sur la base d'une grille d'analyse simplifiée, réaliser des diagnostics de mise en sûreté partagés entre les services techniques des collectivités locales, les services de l'éducation nationale et les services de police ou de gendarmerie.

17 - Ne pas chercher à normer le dispositif d'alarme attentat - intrusion au plan national et en laisser la mise en œuvre technique au plan local.

18 - Concevoir les exercices attentat-intrusion au niveau académique et les mettre en œuvre dans les établissements scolaires, sans effet de surprise et de manière progressive, au terme d'une préparation minutieuse intégrant des objectifs raisonnablement ambitieux et souvent répétés.

19 – Renforcer les moments de formation spécifiques pour les directeurs d'école et organiser à leur intention, par circonscription, des tables rondes, autour des inspecteurs de l'éducation nationale, avec les acteurs de la sécurité, police et gendarmerie.

20 - Mettre en place et développer des formations à l'intention des personnels de tous horizons affectés dans les établissements d'enseignement.

21 - Mettre en place au plan national un catalogue des formations proposées dans le cadre de la prise en compte de la menace terroriste et assurer le suivi des formations dispensées.

SOMMAIRE

Introduction 1

1. Les différents acteurs ont mis en œuvre les instructions édictées en 2015 et 2016 3

1.1. Au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des acteurs désormais sensibilisés et actifs 3

1.1.1. L'administration centrale s'est engagée dans l'amélioration des processus de sûreté et de gestion de crise 3

1.1.2. L'administration déconcentrée s'est emparée du sujet 6

1.1.3. Une mobilisation moins homogène des établissements privés sous contrat 8

1.1.4. Les établissements d'enseignement supérieur dans la logique de l'autonomie 9

1.2. Au ministère de l'intérieur, une meilleure prise en compte des spécificités du monde de l'éducation 10

1.2.1. Une coopération repensée et systématisée 11

1.2.2. De nouvelles thématiques de sécurisation à renforcer au niveau opérationnel 11

1.3. Les collectivités locales inégalement impliquées 12

1.3.1. Les associations représentatives des collectivités territoriales en accompagnement 12

1.3.2. Des communes particulièrement impliquées 13

1.3.3. Le rôle plus discret des conseils départementaux et des conseils régionaux 13

2. Des thématiques brouillées 14

2.1. Le plan Vigipirate, « socle » de la mise en sûreté des établissements scolaires 14

2.2. Attentat - intrusion, un discours à harmoniser au sein des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale 15

2.3. L'intégration de la menace attentat-intrusion dans le PPMS, un choix justifié dans l'urgence mais porteur de confusion 16

2.3.1. L'objectif unique de mise en sûreté 16

2.3.2. Une forme de confusion entre risque accidentel et menace intentionnelle 17

2.4. PPMS et plans des établissements : pour qui ? à quelle fin ? sous quelle responsabilité ? 18

2.4.1. Des pratiques divergentes et des difficultés de mise en œuvre 18

2.4.2. Des acteurs et des besoins différents 20

2.4.3. Des processus à renforcer 20

3. Des faiblesses structurelles 21

3.1. Le primaire, niveau le plus démuni face aux enjeux 21

3.1.1. Du fait de son public 21

3.1.2. Du fait de son statut 22

3.1.3. Du fait de ses rythmes 23

3.2. L'enseignement supérieur en ordre dispersé 24

3.2.1. Un paysage complexe, sans véritable coordination d'ensemble 24

3.2.2. Un régime spécial de police 25

3.2.3. Le rôle des fonctionnaires de sécurité et de défense 26

3.3. L'enseignement privé sous contrat aux marges du dispositif 26

4. Un dispositif non abouti, reflet de l'urgence 27

4.1. Des instructions foisonnantes, parfois redondantes, pas toujours cohérentes 27

4.1.1. Des règles instables, facteur d'incertitudes 27

4.1.2. Des ressources complémentaires pléthoriques et non coordonnées 28

4.1.3. Des flottements pour l'application de la loi Evin 28

4.2. Une organisation et des missions qui demandent à être rapidement précisées 29

4.2.1. Parachever la mise en place de la cellule ministérielle de crise 29

4.2.2. Au niveau déconcentré, coordonner toutes les cellules de crise 30

4.2.3. Conforter la chaîne d'alerte 32

4.2.4. Mieux définir le rôle des différents acteurs sur le terrain 35

4.2.5. Clarifier le rôle de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement et celui des équipes mobiles de sécurité 37

5. Des réponses qui demandent à être inscrites dans le temps long 38

5.1. La protection des lieux d'enseignement 38

5.1.1. Des diagnostics mal adaptés au contexte actuel 38

5.1.2. La question particulière des alarmes 39

5.1.3. La problématique du Fonds interministériel de prévention de la délinquance 41

5.2. Des exercices à préparer très en amont et à réaliser de façon progressive 42

5.2.1. Les exercices, en vue de quels objectifs ? 42

5.2.2. Une méthodologie à inventer 43

5.3. Des formations et des campagnes de sensibilisation à pérenniser 45

5.3.1. Sensibilisation et formation à la gestion de crise, une préoccupation constante depuis plusieurs années 45

5.3.2. Des dispositifs de sensibilisation et de formation revisités, en partenariat avec le ministère de l'intérieur 45

5.3.3. Conforter la cohérence des formations offertes 47

5.3.4. En contrepoint, les formations aux gestes qui sauvent 48

Conclusion 49

Annexes 51

Introduction

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration se sont vu confier une mission conjointe portant sur les procédures de gestion de crise[1].

Dans le contexte des attentats perpétrés sur le territoire national depuis janvier 2015, les directeurs de cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'intérieur, par une lettre du 29 septembre 2016, ont demandé aux deux inspections générales de réaliser « *un premier bilan de l'ensemble des mesures de sécurité arrêtées par [les deux] ministères afin d'en vérifier la pertinence et l'effectivité au regard des objectifs poursuivis et d'identifier d'éventuelles mesures complémentaires* »[2].

La mission s'est dès lors attachée à analyser les mesures et les procédures conçues et mises en œuvre, principalement depuis janvier 2015, pour faire face à la menace d'un attentat terroriste[3] visant ou impliquant un établissement d'enseignement[4] et pour définir les modes de gestion des crises liées à ce type de situation, avec en particulier la création de cellules de crise au sein du ministère de l'éducation nationale et la participation aux cellules de crise existant au ministère de l'intérieur. La mission a notamment examiné en quoi la gestion de la menace terroriste présentait par rapport à celle des risques majeurs une différence de nature pouvant justifier des réponses organisationnelles parfois différentes et parfois communes. Elle a également exclu de son champ d'investigation la gestion des crises liées à des événements d'une autre nature, tels que les violences entre élèves, les suicides, ou la survenance d'un risque majeur d'origine accidentelle.

Enfin la mission a choisi, dans sa phase de cadrage, de ne pas approfondir la question de la radicalisation des élèves malgré le lien que cette thématique présente avec celle de la menace terroriste. Celle-ci relève plutôt du domaine de la vie scolaire et fait l'objet de dispositifs spécifiques. Il s'agit de deux phénomènes qui ne sont certes pas étrangers l'un à l'autre mais dont le traitement relève d'approches complémentaires, au sein des deux ministères. Une éventuelle modification des processus relatifs à la radicalisation des élèves n'aurait pas d'incidence sur la mise en œuvre de procédures de gestion de crise.

Pour nourrir les travaux de la mission, des entretiens ont été organisés au niveau central avec le cabinet des deux ministres, le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, haut fonctionnaire de défense et de sécurité, et ses collaborateurs, ainsi qu'avec les directions, services et autres organismes concernés des deux ministères. La mission a également rencontré le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, des représentants des associations de collectivités locales et des collectivités locales elles-mêmes, de la conférence des présidents d'université ainsi que d'autres acteurs de l'enseignement supérieur ou de réseaux des établissements d'enseignement privés sous contrat, pour ne citer que certains de ses interlocuteurs.

[1] Bulletin officiel de l'éducation nationale (BOEN) n° 32, 8 septembre 2016.

[2] Annexe 1.

[3] Au sens des articles 412-1 et suivants du code pénal.

[4] Les établissements d'enseignement agricoles et les établissements privés hors contrat, notamment, ne sont pas inclus dans le champ de la mission.

La mission a par ailleurs effectué des déplacements dans six académies (Créteil, Lille, Lyon, Nantes, Paris et Toulouse) où elle a rencontré, d'une part, les services rectoraux et académiques placés sous l'autorité du recteur, d'autre part, les services placés sous l'autorité du préfet du département[5]. Lors de ces déplacements, elle a systématiquement eu des échanges avec des acteurs de terrain, inspecteurs de l'éducation nationale, directeurs d'école, personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) afin de recueillir leurs témoignages concrets. Elle a également entendu quelques représentants des établissements d'enseignement supérieur[6].

Devant l'importance du champ à couvrir, la mission s'est prioritairement centrée sur les établissements du premier et du second degré, plus particulièrement ciblés par la lettre du 29 septembre 2016. Elle n'a pu qu'à peine effleurer le domaine de l'enseignement supérieur et n'a pas examiné la situation des organismes de recherche[7].

L'approche retenue a mis en exergue, s'il en était besoin, l'extrême diversité des situations. En matière de prise en compte, voire de compréhension et d'appréhension de la menace terroriste et, par voie de conséquence, des réponses à y apporter, il y a loin entre une école rurale comptant deux ou trois classes et une école implantée dans un grand centre urbain, entre des élèves du primaire et des collégiens adolescents, voire de jeunes adultes, parfois majeurs, qui fréquentent les lycées puis les établissements du supérieur.

La mission a pu également mesurer l'enjeu qu'il y avait à faire travailler en cohérence, sur le même sujet, des administrations ou des personnes qui souvent, il y a peu, pouvaient s'ignorer ou connaissaient mal les attributions et les moyens des unes et des autres, poursuivaient des priorités différentes, sans qu'existe une instance institutionnelle d'échange et de coordination d'ensemble pour la préparation et la gestion des thématiques de crise. Si des progrès considérables ont été réalisés, il reste encore des points de faiblesse auxquels il faudra remédier.

L'évolution de la menace et la crainte de nouveaux attentats ont conduit les autorités du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche à conceptualiser puis à mettre en œuvre sans délai un dispositif qui progressivement se met en place et se structure. Cette mutation illustre un changement de culture qui intègre, douloureusement mais fermement, l'idée que l'école est ouverte sur son environnement mais doit aussi apprendre à se protéger face à un niveau de menace accru.

Comme elle y était invitée, la mission a tenté de répertorier les réussites et les fragilités du dispositif qui a été conçu et mis en œuvre, à marche forcée, depuis moins de deux années, sous l'injonction de l'urgence et parfois de l'émotion consécutive aux attentats. S'ensuivent une vingtaine de recommandations, souvent inspirées de bonnes pratiques constatées. Ces préconisations se veulent de bon sens et opérationnelles. Elles n'entendent pas remettre en cause les orientations engagées mais les conforter et, le cas échéant, suggèrent de les amender dans leur application.

[5] À l'exception des services de la préfecture de Seine-Saint-Denis, compte tenu du rôle du préfet de police.

[6] Annexe 2.

[7] La question générale de la sécurité des établissements d'enseignement supérieur et des autres opérateurs justifierait que leur soit consacrée une mission à part entière.

1. Les différents acteurs ont mis en œuvre les instructions édictées en 2015 et 2016

Si le cadre général dans lequel s'inscrit désormais la prise en compte de la menace terroriste préexistait aux attentats de 2015 et 2016, plusieurs circulaires et instructions ministérielles ou interministérielles sont venues fixer des règles applicables sans délai au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. De nouveaux dispositifs sont depuis peu mis en place et testés à tous ses échelons.

1.1. Au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des acteurs désormais sensibilisés et actifs

1.1.1. L'administration centrale s'est engagée dans l'amélioration des processus de sûreté et de gestion de crise

Les premières réflexions concernant l'éventuelle survenance de crises graves affectant le milieu scolaire avaient été esquissées avant les attentats, notamment à la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001 ou à travers la mission chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire.

Cependant, le ministère ne s'était pas doté de l'organisation nécessaire pour répondre à une crise majeure provoquée notamment par un acte terroriste. La prise de conscience de la nécessité d'organiser un dispositif structuré et pérenne au sein de l'administration l'a conduit à s'engager résolument dans l'amélioration des processus de sûreté (en particulier des établissements scolaires) et de gestion de crise.

1.1.1.1 Le cabinet, centre opérationnel de décision

Dans l'urgence, c'est le cabinet de la ministre de l'éducation nationale qui s'est positionné, de fait, comme centre opérationnel de décision. C'est là que s'est constituée, de façon empirique, sinon une cellule de gestion de crise, du moins une équipe de crise. Lors des derniers attentats, c'est un membre du cabinet qui s'est rendu à la cellule interministérielle réunie au ministère de l'intérieur.

Actuellement, le cabinet a organisé les tâches en deux cercles décisionnels :

- le premier, autour de la ministre, est constitué de ceux de ses membres qui ont vocation à se mobiliser en cas de crise, du fait de leurs attributions ;
- le second est élargi à l'administration centrale du ministère.

Sous la présidence du directeur de cabinet, un comité ministériel de sécurité réunit les membres du cabinet, le secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité, ainsi que le haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité, et les directions concernées pour poursuivre l'élaboration de l'organisation de la réponse ministérielle aux situations de crise aiguë. Les deux premiers sujets traités sont relatifs à la sécurisation de l'administration centrale et à la constitution

d'une cellule de crise ministérielle qui serait activée dans l'hypothèse d'une crise majeure d'importance nationale[8] et assurerait l'interface avec la cellule interministérielle.

La gestion des attentats de janvier 2015 a donné lieu à des critiques sur le thème de l'absence de consignes données aux enseignants pour gérer ce type de situation. Après les attentats de novembre 2015 plusieurs circulaires ont prescrit une série de mesures à mettre en œuvre au sein des établissements d'enseignement. Afin d'en mesurer l'effectivité, le cabinet de la ministre chargée de l'éducation nationale et celui du ministre de l'intérieur ont élaboré un tableau de bord sur les mesures relatives à la « protection de l'espace scolaire », à la « formation des personnels » et aux « capacités de réaction et de sensibilisation », dont la première synthèse concerne l'année scolaire 2015-2016.

Sous l'égide du cabinet ont par ailleurs été élaborés plusieurs guides à l'attention des directeurs d'école, des chefs d'établissements secondaires et des parents, présentés lors de la conférence de presse du 24 août 2016[9].

Toutefois, il est constant que le cabinet, structure non pérenne, n'a pas vocation à assumer en première main la mise en œuvre de mesures qu'il aura validées. Là n'est pas son rôle. Une fois les orientations politiques données, l'objectif est donc de construire dans la durée une organisation adossée aux structures de l'administration du ministère.

1.1.1.2 Au sein de l'administration centrale, des structures permanentes à coordonner

Au sein de l'administration centrale du ministère, plusieurs structures administratives permanentes interviennent sur le champ de la sécurité, mais de façon éparse.

Sans discussion possible, en vertu des textes, elles ont vocation à être coordonnées sous la responsabilité hiérarchique et fonctionnelle du secrétaire général qui « *exerce les fonctions de haut fonctionnaire de défense et de sécurité et dispose à ce titre du service spécialisé de défense et de sécurité* »[10]. En effet, conformément aux dispositions relatives aux hauts fonctionnaires de défense et de sécurité nommés dans tous les ministère, le secrétaire général, dans l'exercice de cette mission[11], a « *autorité sur l'ensemble des directions et services du ministère* » bien qu'il n'ait pas « *vocation à assurer la direction de la conduite opérationnelle [de l'action gouvernementale en situation de crise] »*[12].

Le rôle central du haut fonctionnaire de défense et de sécurité, avait été précisé par la circulaire du 12 mars 2012 relative à l'organisation de la mission de sécurité et de défense au sein des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche[13].

---

[8] Même si la mission s'est concentrée sur les crises en lien avec le terrorisme, il est acquis que la cellule de crise a vocation, *mutatis mutandis*, à être activée en cas de crise d'une autre nature, accident nucléaire ou crue majeure, par exemple.

[9] Un guide à l'intention des responsables d'établissements d'enseignement supérieur a ultérieurement été réalisé.

[10] Décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, article 2, V.

[11] http://www.education.gouv.fr/cid22733/pourquoi-un-haut-fonctionnaire-de-defense-et-de-securite.html

[12] Code de la défense, articles R. 1143-2 et R. 1143-7.

[13] http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=59604

Plusieurs décisions ont d'ores et déjà été prises, parmi lesquelles peuvent être mentionnées, de façon non exhaustive :

- la création d'une cellule ministérielle de crise, intégrant une cellule permanente de veille et d'alerte, qui prend en compte les six sites d'implantation de l'administration centrale du MENESR ;
- l'élaboration, en liaison avec le service de l'action administrative et des moyens et la direction du numérique pour l'éducation, d'un plan d'action concernant la mise en sécurité de l'administration centrale, avec un dispositif d'alerte ;
- la réalisation d'un audit de sécurité avec la préfecture de police de Paris.

Même si la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) n'est pas directement rattachée au secrétaire général, celui-ci, dans l'exercice de ses missions de haut fonctionnaire de défense et de sécurité, exerce sur elle une autorité fonctionnelle incontestable, en particulier sur « *la sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives, [qui] élabore et anime la politique en matière de vie scolaire, notamment de sécurité des élèves, et des établissements scolaires* »[14]. La sous-direction agit en la matière par le biais du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité qui est notamment compétent pour la mise en œuvre des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) face aux risques majeurs sur lesquels est récemment venue se greffer une fiche supplémentaire relative à la prise en compte de la menace « attentat-intrusion »[15].

Par ailleurs, la DGESCO abrite la mission chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire qui « *assure l'observation, l'analyse, l'information, la prévention et le traitement des faits violents à l'encontre des élèves et des personnels* ». La mission gère le partenariat avec la gendarmerie pour la formation à la gestion de crise en milieu scolaire. Initialement pensée dans le cadre de la lutte contre les violences quotidiennes à l'école et mise en œuvre au centre de formation de Saint-Astier, la formation est désormais élargie au traitement de la menace terroriste et est également dispensée dans les écoles de gendarmerie de Melun, Rochefort et Tulle.

Rattachée à la direction générale des ressources humaines, l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), service à compétence nationale, délivre l'ingénierie de formation et l'approche pédagogique, avec la gendarmerie nationale, pour les formations à la gestion de crise.

Autre intervenant, l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (ONS) est une commission administrative à caractère consultatif qui est placée auprès du ministre chargé de l'éducation et de l'enseignement supérieur[16]. L'observatoire connaît de la situation des établissements d'enseignement scolaire et supérieur au regard des règles de sécurité et d'accessibilité. À ce titre, il a décidé d'inclure la problématique attentat-intrusion dans le champ de ses travaux, à côté des risques majeurs *stricto sensu*[17].

[14] Arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, article 52.

[15] Cf. *infra*, point 2.1.

[16] Code de l'éducation, article D. 239-25 et suivants ; l'ONS a été renouvelé pour une période de cinq ans à compter du 8 juin 2015 par le décret n° 2015-623 du 5 juin 2015.

[17] Cf. rapport annuel 2015 ou encore fiche thématique intitulée « les établissements d'enseignement face à l'événement majeur », actualisée en septembre 2016 pour intégrer le volet attentat-intrusion.

Toutes ces structures ne travaillent pas de façon suffisamment coordonnée si bien qu'on constate la concurrence de compétences qui se chevauchent, ce qui conduit à s'interroger sur la question de savoir qui fait quoi. Le risque est grand, si cet éparpillement n'est pas maîtrisé, de laisser s'instaurer un sentiment de confusion préjudiciable à la clarté des messages envoyés et des actions à conduire.

Recommandation n° 1

Réaffirmer le rôle du secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité, sous l'autorité fonctionnelle exclusive duquel doivent être ordonnées et coordonnées les différentes structures administratives concourant aux dispositifs de gestion de crise et de lutte contre la menace terroriste, adossée au plan Vigipirate[18].

1.1.2. L'administration déconcentrée s'est emparée du sujet

1.1.2.1 Le rôle stratégique des rectorats, le relais opérationnel des directions des services départementaux de l'éducation nationale

Les rectorats ont partout un rôle moteur dans la diffusion d'une culture de la sécurité et de la sûreté au sein de l'éducation nationale, avec une très forte implication des services départementaux.

L'instruction interministérielle du 22 décembre 2015 a invité les recteurs à structurer des « cellules académiques de gestion de crise », avec l'appui des préfectures et des forces départementales de sécurité. L'instruction interministérielle du 29 juillet 2016 a confirmé que les cellules académiques de gestion de crise devaient être opérationnelles à la rentrée 2016, la réalisation de cet objectif étant présentée comme acquise lors de la conférence de presse du 24 août 2016.

Les déplacements de la mission ont permis de constater que cette instruction avait effectivement été mise en œuvre dans toutes les académies visitées, non sans mal, en l'absence d'un guide méthodologique (qui aurait été apprécié), et selon des modalités différentes. Un des interlocuteurs de la mission a ainsi évoqué une organisation tantôt « jacobine » et tantôt « girondine » des cellules de crise.

Cette approche différenciée s'explique autant par les caractéristiques géographiques de chaque académie que par des questions de personnes. Ainsi, au sein de l'académie de Créteil, en cas de crise majeure, c'est la cellule académique de gestion de crise instituée au rectorat qui prend la main. Le centre opérationnel départemental (COD) des préfectures accueille un représentant des services départementaux de l'éducation nationale (souvent le directeur académique des services de l'éducation nationale adjoint) mais les décisions importantes sont prises par la rectrice de l'académie qui est directement en lien avec le ou les préfets concernés. L'objectif affiché n'est évidemment pas de nier les prérogatives des inspecteurs d'académie - directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) mais de raccourcir la chaîne de décision, dans un souci de plus grande efficacité.

[18] Et plus généralement de la « *politique ministérielle en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de réponse aux situations d'urgence* » (arrêté précité du 17 février 2014, article 2).

Dans des académies plus étendues qu'a visitées la mission, telles l'académie de Nantes ou celle de Toulouse, par exemple, le modèle retenu est moins centralisé[19]. Ainsi, à Nantes, le niveau opérationnel est celui des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), en liaison avec les services préfectoraux. Compte tenu de l'hétérogénéité des cinq départements, la gestion de proximité est en effet apparue plus pertinente. L'interlocuteur de premier niveau est alors le DASEN, même si les décisions se prennent en liaison avec le recteur.

Toutefois, les différences constatées ne sont pas vraiment des différences de nature mais plutôt des différences de degré. Elles résultent de la structuration même des services du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'intérieur ainsi que des compétences reconnues respectivement aux autorités déconcentrées de chaque administration[20]. Mais, dans tous les cas, il est partout acquis qu'il appartient aux recteurs, à tout le moins, de superviser et de coordonner les actions menées.

Conséquence de cette différence d'approche, la mise en œuvre des instructions diffusées par les circulaires n'est pas homogène sur tout le territoire national. Ainsi, par exemple, la réalisation des exercices est tantôt préparée de façon très centralisée, avec des scénarios, des protocoles et des calendriers communs pour toute l'académie, tantôt laissée à l'initiative plus ou moins encadrée des chefs d'établissement et des directeurs d'école.

Quelle que soit l'organisation retenue, la mission estime qu'aucun schéma ne peut être imposé partout. Ce serait méconnaître l'hétérogénéité de l'administration déconcentrée de l'éducation nationale. En revanche, le rôle des recteurs est central. C'est à eux qu'il appartient de veiller à la cohérence et à l'exhaustivité des actions déployées dans les différents départements de l'académie et d'en répondre auprès de la ministre.

Quant aux services départementaux, ils ont partout relayé les directives. Lors des réunions de rentrée, l'accent a été mis sur la question de la sécurité, au sens large du terme.

Dans un département de l'académie de Lyon, par exemple, les circulaires ont fait l'objet de réunions sécurité par bassin avec tous les responsables d'établissement, ce qui a permis de toucher plus de 1 000 agents. Une nouvelle série de réunion devait être consacrée à la réalisation des exercices. Dans un autre département, des réunions ont été organisées entre chefs d'établissement et services de police et de gendarmerie. Ailleurs encore, dans le département du Pas-de-Calais, la réunion de rentrée des chefs d'établissement et des inspecteurs a accueilli la préfète ainsi que le directeur départemental de la sécurité publique et le colonel commandant le groupement de gendarmerie qui s'y sont longuement exprimés.

[19] Cela est vrai aussi pour l'académie de Lille qui ne compte que deux départements.

[20] Depuis le décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 codifié aux articles R. 222-16 et suivants du code de l'éducation, les DASEN agissent par délégation du recteur, dans le cadre de l'organisation fonctionnelle et territoriale arrêtée par ce dernier, alors que le préfet de chaque département a seul « *la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations* », sans être placé, pour l'exercice de ces compétences, sous l'autorité du préfet de région (en application des articles 2 et 11 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements).

Recommandation n° 2

À défaut de fixer une organisation type là où les particularités de chaque académie peuvent justifier des approches différentes, organiser un partage d'expérience, notamment par le biais des réunions de recteurs, et favoriser la diffusion des bonnes pratiques.

1.1.2.2 La mobilisation des chefs d'établissement et des directeurs d'école encadrés par les inspecteurs de l'éducation nationale

Les établissements scolaires publics du primaire et du secondaire se sont engagés dans la mise en œuvre des mesures de sécurisation qui leur étaient demandées. Ainsi, par rapport aux résultats de l'enquête portant sur l'année 2015-2016, tous les interlocuteurs de la mission ont fait état d'une nette progression dans la remontée des PPMS et dans la réalisation des exercices. La dynamique est enclenchée.

Les témoignages entendus attestent en l'occurrence d'une évolution des mentalités : alors que les directeurs d'école avaient tout d'abord exprimé une réticence face à ces nouvelles missions, et certains chefs d'établissement leur inquiétude (au motif qu'ils ne disposaient pas des compétences requises et qu'il ne pouvait leur être demandé de se substituer aux professionnels de la sécurité) la rentrée de l'année scolaire 2016-2017, après l'attentat de Nice, a marqué une accélération dans la prise de conscience de la nécessité d'une vigilance collective, presque banalisée, dont il n'est plus discuté qu'elle soit intégrée dans la gouvernance des établissements scolaires.

Les exercices ont été menés dans la plupart des établissements scolaires, avec une forte mobilisation des autorités académiques, des inspecteurs de l'éducation nationale et des directeurs académiques des services de l'éducation nationale, éventuellement avec le concours des équipes mobiles de sécurité (EMS) et l'appui des collectivités locales (tout particulièrement des mairies), des forces de police ou de gendarmerie, parfois même des parents délégués.

La plupart des directeurs d'école rencontrés attestent au demeurant d'une bonne implication des parents d'élèves, surtout dans le premier degré. Pratiquement personne ne fait état de résistance de la part des enseignants. Par ailleurs, à de très rares exceptions près, les directeurs d'école ont communiqué leur numéro de téléphone comme ils étaient invités à le faire, de telle sorte qu'ils puissent aussi être joints par ce biais, en cas de nécessité absolue[21]. Enfin, alors qu'aucune instruction n'a été donnée en ce sens[22], dans de nombreux établissements, sur la base du volontariat, les numéros de portable des enseignants ont été recueillis, en interne, ce qui peut faciliter la diffusion d'alertes et de consignes.

1.1.3. Une mobilisation moins homogène des établissements privés sous contrat

Aucune des personnes rencontrées par la mission ne conteste la nécessité de renforcer la mise en sûreté des établissements d'enseignement privés sous contrat.

[21] Voir cependant les limites du dispositif (point 3.1.).
[22] Juridiquement, elle aurait été difficile à mettre en œuvre.

Pour le réseau le plus important en nombre, celui de l'enseignement catholique[23], les responsables du secrétariat général de l'enseignement catholique ont indiqué qu'ils actualisaient leur document de référence au fur et à mesure qu'arrivent de nouvelles instructions[24]. La diffusion de ce document actualisé, venant se substituer au précédent, est assurée auprès des directeurs diocésains de l'enseignement catholique (DDEC), à charge pour ces derniers de relayer les consignes auprès des directeurs d'établissement. Les directeurs diocésains ont par ailleurs été invités à faire de la sécurité un des thèmes des réunions de la rentrée 2016-2017. Pour le SGEC, la question du rôle de l'école sur les questions de sécurité ne se discute pas.

Sur le terrain, au vu des éléments recueillis dans les académies de Nantes ou de Lille, il existe pourtant un décalage entre les établissements d'enseignement privés sous contrat et les établissements d'enseignement publics, non seulement dans la remontée des informations mais aussi dans la mise à jour des PPMS ou dans la réalisation des exercices. Il n'y a pas de contestation de principe sur l'application des circulaires ministérielles mais certains directeurs d'établissement comme certains responsables de l'enseignement catholique ont pu çà et là exprimer des réserves, sur le thème du refus de participer à la psychose, de céder à la pression et de devoir œuvrer dans l'urgence.

En revanche, depuis la 2nde intifada, en 2000, le réseau des écoles juives a pris en compte les questions de sûreté. Après la tuerie perpétrée à Toulouse en 2012[25] les écoles ont renforcé en interne leurs protections contre les intrusions ainsi que leurs procédures d'alerte. Dans 80 % des établissements, des agents de sécurité ont été recrutés, sur fonds propres[26]. Par ailleurs, un dispositif de « parents - protecteurs » bénévoles est mis en place pour contribuer à améliorer la sécurité aux moments identifiés comme présentant de plus grandes vulnérabilités, soit lors des entrées et des sorties. L'idée est de démultiplier les capacités de vigilance.

Il peut également être noté que les établissements du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ont été particulièrement sensibilisés à **l**a menace terroriste. Dès 2010-2011, des travaux liés à la nécessité de renforcer la sécurité ont été décidés, avec un cofinancement du ministère des affaires étrangères.

1.1.4. Les établissements d'enseignement supérieur dans la logique de l'autonomie

Tout en précisant que « *les recteurs d'académie, chanceliers des universités, sont les relais habituels de la politique de défense, de sécurité et de gestion de crise au niveau des académies où ils représentent […] le ministre] de l'enseignement supérieur et de la recherche* », la circulaire du 12 mars 2012 rappelle que « *l'autonomie des universités confère à leur président – tout comme aux responsables des autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche – la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité* » et en conclut que « *la responsabilité des recteurs d'académie en matière de défense et de sécurité s'exerce […] principalement dans le domaine de*

[23] En 2015-2016, les quelque 7 500 établissements de l'enseignement catholique scolarisaient environ 2 000 000 élèves (cf. SGEC – Les chiffres clés de l'enseignement catholique).

[24] Le SGEC fait partie de la liste de diffusion des circulaires ministérielles, même s'il n'apparaît pas, formellement, parmi les destinataires. En revanche, les directeurs des établissements privés sous contrat étaient expressément mentionnés comme destinataires de la circulaire PPMS du 25 novembre 2016.

[25] Assassinat par M. Merah d'un enseignant et de trois élèves de l'école juive Ozar-Hatorah le 19 mars 2012.

[26] Le renforcement de la sécurité se fait avec le concours, notamment, du service de protection de la communauté juive (SPCJ).

l'éducation nationale » … et accessoirement, donc, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La circulaire conjointe de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'intérieur, en date du 4 décembre 2015, relative aux mesures de sécurité applicables dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche inscrit les mesures particulières de vigilance concernant les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, « *en liaison et en concertation avec les préfets de département et les recteurs d'académie* ».

Face à cette dualité, les universités privilégient les liens avec les préfets, ce qui est dans l'ordre normal des choses en cas de crise affectant la sûreté des établissements, mais occultent assez systématiquement le lien avec les recteurs. Au demeurant, dans le respect du principe d'autonomie des universités et des pouvoirs de police dont sont investis leurs présidents, les procédures de gestion de crise ne sont pas formalisées avec les services académiques comme elles le sont pour les établissements scolaires. Pour autant, certains des recteurs rencontrés ont organisé des formes de concertation et de coordination sur le thème de la mise en sûreté des établissements d'enseignement supérieur. Certains préfets ont également pris des initiatives en ce sens.

Sur le terrain, l'application du principe d'autonomie des universités se traduit par des niveaux d'anticipation de la crise extrêmement divers, sans qu'existe une obligation de les harmoniser voire de faire appliquer des standards minimum de mise en sûreté et sans que les recteurs aient clairement reçu mandat pour le faire ni même pour accompagner la démarche. De son côté, la conférence des présidents d'université (CPU) ne semble pas avoir dégagé de lignes directrices en la matière.

1.2. Au ministère de l'intérieur, une meilleure prise en compte des spécificités du monde de l'éducation

Depuis une vingtaine d'années, le partenariat entre les ministères de l'intérieur, d'une part, et de l'éducation nationale, d'autre part, est principalement organisé, pour les relations quotidiennes, autour de la lutte contre les violences en milieu scolaire. Ce partenariat, piloté au niveau central, est basé sur un maillage de proximité. Il a vocation à couvrir l'ensemble des établissements du territoire, à partir de référents police ou gendarmerie[27]. Depuis les attentats de janvier 2015, la pertinence de ce niveau de partenariat a conduit à y intégrer la dimension de la menace terroriste.

Lors du retranchement des frères Kouachi dans une imprimerie de Dammartin-en-Goële (Seine-et-Marne), l'organisation de la prise en charge des personnes présentes dans les écoles, les collèges et les lycées a révélé des difficultés d'organisation dues au caractère critique et non anticipé des événements. Ainsi, aucun représentant de l'académie n'était présent au centre opérationnel départemental de gestion de crise. Autre exemple, en décembre 2015, lors de l'assaut donné dans un appartement de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), la transmission de l'information aux établissements scolaires n'a pas été immédiatement effectuée, alors que plusieurs écoles se trouvaient dans le périmètre de sécurité.

[27] Cf. annexe 3.

Depuis, sous l'impulsion des directives nationales, le renforcement des missions de sécurisation à destination des établissements scolaires a été pris en compte de façon organisée et resserrée, dans un temps très court, autour des préfets, des recteurs et des DASEN.

1.2.1. Une coopération repensée et systématisée

Les instructions interministérielles visent à générer la coordination « *la plus étroite possible* » entre les forces de sécurité et la communauté éducative, en priorisant une « *parfaite connaissance mutuelle des acteurs* ». Le niveau de gravité et la succession des attentats ont conduit à rappeler le caractère prioritaire du niveau de vigilance à maintenir à destination des établissements scolaires, dans le cadre du renforcement des mesures du plan Vigipirate. Ainsi, c'est à la suite de la déclaration de l'état d'urgence que l'institution de mesures spécifiques prévues pour l'ensemble des établissements d'enseignement[28] a été réalisée sous l'autorité des préfets et des recteurs, avec le relais fonctionnel des DASEN. Dès la rentrée, les échanges partenariaux ont été dynamisés.

À l'occasion de ses déplacements, la mission a pu constater que les mesures de sécurisation, de même que les premières mesures conjointes d'anticipation de la crise[29], ont contribué à une coordination active avec les académies. En lien avec les collectivités locales, des mesures de sécurisation matérielle des établissements ont été initiées[30].

1.2.2. De nouvelles thématiques de sécurisation à renforcer au niveau opérationnel

Des dispositifs de sécurité désormais coordonnés entre recteurs d'académie et préfets ont été mis en œuvre. Des états-majors de sécurité ou des instances bilatérales ont été institués et généralisés dans les départements pour préparer la rentrée 2016.

La mise en place des mesures de sûreté a largement associé les recteurs d'académie et les DASEN aux préfets et aux forces de sécurité, notamment pour la définition de schémas de surveillance.

C'est pourquoi l'échelon partenarial de proximité est celui pour lequel la vigilance doit être prioritairement maintenue. Or, à ce premier niveau, les contacts ont été plus ou moins systématiques et de qualité inégale, selon la volonté et le besoin de conseil des fonctionnaires du MENESR, ainsi que selon les plans de charge des forces de sécurité dans un contexte de multiplication des missions de sécurisation.

L'organisation de ces contacts a été opportunément laissée aux autorités locales, avec comme objectif minimal que les responsables d'établissement et leurs référents puissent mutuellement s'identifier et disposer, à tout le moins, de leurs coordonnées respectives pour y recourir en cas d'urgence. Pour la rentrée scolaire 2016, des instructions de prises de contact impératives des correspondants avec les établissements scolaires ont été données dans certaines zones, afin de conforter l'existence d'un lien de proximité efficace.

---

[28] Surveillance et gestion des flux aux abords des établissements scolaires, réalisation des diagnostics de sécurité, élaboration du volet attentat-intrusion des PPMS, réalisation d'exercices et diffusion des plans des établissements.

[29] Désignation du représentant du DASEN au centre opérationnel départemental de crise, mise en place d'annuaires communs et mise à disposition des plans des établissements (cf. *infra* point 4.2).

[30] Voir *infra* point 1.3.

Afin d'éviter la dilution des liens fonctionnels qui ont été créés, des consignes pourraient être élaborées conjointement par les deux ministères pour déterminer les moments et les points-clés de ce partenariat.

Recommandation n° 3

Élaborer et diffuser des consignes pour le partenariat entre les établissements scolaires et les forces de sécurité et systématiser un temps de rencontre en début d'année scolaire pour la présentation du dispositif.

1.3. Les collectivités locales inégalement impliquées

1.3.1. Les associations représentatives des collectivités territoriales en accompagnement

En septembre 2016, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a lancé une enquête auprès de ses adhérents afin d'avoir une certaine visibilité sur les réponses apportées par les communes aux demandes de mise en sûreté des écoles. Forte de son expérience, l'AMF considère que les résultats de cette enquête sont un bon révélateur de la situation sur le terrain[31].

Par le biais de sa commission éducation, l'association France Urbaine a également inscrit à plusieurs reprises la question de la sécurisation des écoles à l'ordre du jour de ses travaux. L'association souligne les difficultés attachées à la mise à jour des PPMS, aux besoins de financement ou encore au recueil des plans des bâtiments scolaires. Elle insiste sur son souhait d'obtenir un cahier des charges plus clair et des précisions sur les attendus des ministères.

Comme les associations citées ci-dessus, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'association Régions de France ont l'une et l'autre expressément intégré la thématique de la sûreté des établissements d'enseignement. La position dominante de leurs adhérents, dont elles se font l'écho, tend vers un accompagnement des demandes des EPLE plutôt que vers le déploiement de mesures systématiques de mise en sûreté. Cette position se vérifie surtout s'agissant des départements. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations, ceux-ci semblent attendre de l'État qu'il contribue à la diffusion de bonnes pratiques et qu'il délivre des recommandations plutôt que d'édicter des normes se traduisant par des obligations non financées.

Par ailleurs, les associations ont souligné que la prise en compte de la menace terroriste pouvait induire une évolution des métiers. La mission estime toutefois que les fonctions des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement chargés de l'accueil[32] ne doivent pas se laisser réduire à une approche sécuritaire. En revanche, les postes d'accueil, éventuellement équipés de dispositifs de vidéo-protection et de visiophones, doivent intégrer une dimension de vigilance accrue. Il ne s'agit pas de transformer ces fonctions mais de faire évoluer leurs modalités d'exercice, notamment par la voie de la formation.

[31] Synthèse des résultats de l'enquête sur la sécurité dans les écoles

[32] Dans les collèges et les lycées, l'accueil relève de la compétence des départements et des régions, en application des articles L. 213-1 et L. 214-6 du code de l'éducation.

1.3.2. Des communes particulièrement impliquées

Les communes sont investies d'une double responsabilité, en tant que propriétaires des bâtiments scolaires et en tant que responsables des activités périscolaires.

S'agissant du premier point, elles sont les interlocuteurs de premier rang des directeurs d'école qui se sont naturellement tournés vers les élus et les services municipaux pour obtenir les travaux de sécurisation périmétrique (en particulier des accès)[33] ou volumétrique[34] prônés par les circulaires. Mais il arrive que les communes soient elles-mêmes à l'initiative de ces travaux, notamment lorsqu'elles comptent plusieurs écoles maternelles ou élémentaires et que les élus développent une approche municipale de la mise en sûreté. Pour permettre aux établissements scolaires d'être rapidement dotés des installations minimales, certaines collectivités locales ont pris l'initiative de réunir l'ensemble des directeurs d'école de la commune, comme par exemple à Dunkerque, ou de proposer des installations de façon systématique (portails d'accès, dispositifs d'alarme anti-intrusion, par exemple). Certains services techniques municipaux (ceux de la ville de Lyon, par exemple) ont élaboré des fiches techniques normalisées relatives aux diagnostics de sécurité à réaliser avec le directeur d'école.

Dans les grandes agglomérations comme à Lyon, à Paris ou à Toulouse, une attention particulière a été portée à la prise en compte des temps périscolaires[35].

1.3.3. Le rôle plus discret des conseils départementaux et des conseils régionaux

La situation est plus ambiguë s'agissant des collèges et des lycées publics. En tant qu'établissements publics, ils jouissent d'une autonomie de décision et la question juridique fait encore débat de savoir à qui reviennent l'initiative des travaux et leur budgétisation.

Concrètement, la mission a en effet constaté l'existence de trois approches différentes : la collectivité de rattachement (région ou département) peut prendre l'initiative du diagnostic et décider des travaux, au risque parfois de faire des choix qui heurtent la communauté éducative, ou bien se borner à financer les travaux qui lui sont demandés ou encore laisser l'établissement libre de les décider et de les budgéter sur fonds propres. Il semble que l'autorité académique ne soit que rarement associée à ces choix dont elle n'est pas non plus systématiquement informée.

Quelques semaines après les attentats de novembre 2015, les thématiques sécuritaires ont largement imprimé leur marque sur les élections régionales de décembre 2015. Cette toile de fond reste très perceptible. Elle est un marqueur politique. Certaines régions se sont engagées dans la mise en œuvre d'un programme volontariste de mise en sûreté des lycées, éventuellement ouvert aux établissements d'enseignement privés sous contrat. Il est intéressant de noter que, en règle générale, les régions se sont dotées de l'expertise technique nécessaire pour établir des diagnostics et élaborer des solutions. La région Île-de-France a ainsi développé une stratégie d'intervention qui passe par des travaux et des équipements visant à sécuriser les enceintes (vidéo-protection, clôtures, voire portiques) et par une réflexion sur les fonctions d'accueil. Une démarche du même ordre se retrouve dans d'autres régions, comme la région Auvergne-Rhône-Alpes. Elle semble plus ou moins

[33] Vidéo-protection, portail, clôture, interphone, vidéophone, protection et opacification des fenêtres en rez-de-chaussée.
[34] Alarme spécifique attentat - intrusion, système de blocage (verrouillage) des portes.
[35] Sur la question des temps périscolaires, voir *infra*, point 3.1.3.

admise par la communauté éducative selon que la région a ou non connu des faits de terrorisme ou se perçoit comme un territoire fragile devant la menace.

S'agissant des conseils départementaux[36], la question de la sécurité des établissements ne semble pas y être un enjeu politique fort. De façon sans doute symptomatique, la ville de Paris, qui est aussi un département, s'est fortement engagée pour la sécurisation des écoles mais semble plus en retrait pour celle des collèges, que leur statut d'établissement public désigne selon elle comme premiers responsables des décisions à prendre en la matière[37]. De façon assez générale, il semble que les départements accompagnent les collèges mais ne sont pas à l'initiative des mesures de mise en sûreté.

En tout état de cause, s'il est clair que les travaux de sécurisation ont prioritairement vocation à être inscrits au budget d'investissement de la collectivité, le coût de certains aménagements peut aussi être supporté par le budget de l'établissement.

Recommandation n° 4

Inviter les chefs d'établissement, les inspecteurs de l'éducation nationale et les directeurs d'école à se rapprocher des collectivités territoriales, en même temps que des forces de l'ordre, pour arrêter ensemble les mesures les plus appropriées pour la mise en sûreté des établissements scolaires.

2. Des thématiques brouillées

2.1. Le plan Vigipirate, « socle » de la mise en sûreté des établissements scolaires

La mission a pu constater, lors de ses rendez-vous avec des personnels de tous niveaux, tant dans les rectorats et les services départementaux de l'éducation nationale qu'avec les chefs d'établissement et directeurs d'école, que la référence au plan Vigipirate[38] n'était pas ou peu évoquée alors que le plan particulier de mise en sûreté était au centre des débats. Ainsi, des référents-sûreté académiques, pourtant correspondants-Vigipirate pour l'éducation nationale, ne faisaient pas de lien, spontanément, entre le plan Vigipirate et les mesures prises pour la sûreté des établissements scolaires. De la même manière, sur les cinq circulaires et instructions interministérielles prises entre le 25 novembre 2015 et le 29 juillet 2016[39], seulement deux évoquent explicitement le plan Vigipirate, la dernière instruction se contentant de mentionner le guide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) *Vigilance attentats, les bons réflexes*.

[36] La mission n'a cependant pu rencontrer que peu de responsables départementaux et régionaux à l'occasion de ses déplacements.

[37] Pour autant, la collectivité parisienne a lancé un appel d'offres le 9 décembre 2016 pour des travaux d'installations de systèmes différenciés de diffusion d'alertes attentat-intrusion, dans les écoles mais aussi les collèges de la ville et du département de Paris (n° 16-176566).

[38] http://www.sgdsn.gouv.fr/IMG/pdf/BROCHURE_VIGIPIRATE_GP-BD.pdf

[39] Circulaire n° 2015-205 du 25 novembre 2015 relative aux PPMS, circulaire n° 2015-206 du 25 novembre 2015 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et établissements scolaires après les attentats du 13 novembre 2015, circulaire n° 2015-211 du 4 décembre 2015 relative aux mesures de sécurité applicables dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche après les attentats du 13 novembre 2015, instruction du 22 décembre 2015 relative à la protection des espaces scolaires et instruction du 29 juillet 2016 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires à la rentrée scolaire 2016.

Vigipirate repose sur trois piliers, la vigilance, la prévention et la protection, qui concernent treize domaines d'action dont ceux des « *installations et des bâtiments* » et des « *rassemblements* » que le ministère de l'éducation doit décliner. Le plan Vigipirate est ainsi le socle de la lutte contre la menace terroriste et les mesures actuelles prises pour se prémunir des attentats-intrusions dans les établissements scolaires en sont directement issues : elles sont très clairement exposées dans le guide spécifiquement rédigé par le SGDSN à l'attention des responsables d'établissements scolaires[40].

Dès lors, il semble étonnant que ce plan[41] ne soit pas systématiquement mentionné, alors que replacer les attentats - intrusions dans un contexte plus vaste permettrait de mieux développer l'esprit citoyen au sein de la communauté éducative. Comme l'indique en conclusion la circulaire du 12 mars 2012, il s'agit ainsi d'« *assurer une articulation efficace et bien comprise entre tous les niveaux et domaines de responsabilités et [de contribuer] à aider les chefs d'établissement et leurs équipes éducatives à progresser dans la culture de crise »*[42].

2.2. Attentat - intrusion, un discours à harmoniser au sein des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale

Comme il a été dit, les occasions de rencontre entre les chefs d'établissement ou directeurs d'école et des représentants de la police et de la gendarmerie se sont multipliées sans que se crée un discours uniforme des policiers et des gendarmes vis-à-vis de la communauté éducative pour aborder les questions de terrorisme. Les propos tenus dépendent à la fois des questions posées, de l'expérience et du niveau hiérarchique des interlocuteurs, voire de leur personnalité. La question se pose par exemple de savoir s'il faut parler de « tuerie de masse » ou adopter un langage moins violent, avec pour certains la volonté de ne pas nommer la menace terroriste de peur de développer un climat anxiogène[43]. Or ces précautions oratoires peuvent se comprendre vis-à-vis des élèves, notamment les plus jeunes, mais plus difficilement vis-à-vis des adultes.

Des éléments de langage clairs quant au rôle attendu des personnels en milieu scolaire doivent être donnés aux correspondants sécurité école de la police et de la gendarmerie, en cohérence avec la posture Vigipirate. Les réunions et les rencontres pourront ainsi être mieux préparées et plus opérationnelles.

Au-delà de la nécessité de parler le même langage et d'employer des termes sur lesquels les différents partenaires s'accordent, la mission s'est posé la question, de façon plus générale, de l'appropriation fine du plan Vigipirate par les personnels de terrain, qu'il s'agisse des agents de l'éducation nationale ou des référents sécurité-école de la police et de la gendarmerie.

Pour améliorer la compréhension par tous du cadre dans lequel doivent s'inscrire les mesures de lutte contre la menace terroriste à déployer en milieu scolaire et universitaire, le ministère de

[40] http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/08/2016_guide_sgdsn_men_616100-1.pdf

[41] Et plus généralement l'organisation mise en place dans le cadre du livre blanc de la défense et de la sécurité nationale.

[42] Circulaire n° 2012-046 du 12 mars 2012 relative à l'organisation de la mission de sécurité et de défense au sein des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=59604

[43] La même ambivalence se retrouve aussi chez les parents qui souhaiteraient, pour certains, édulcorer au maximum la conduite des exercices menés dans les établissements scolaires quand d'autres seraient partisans de mises en situation d'un réalisme excessif.

l'intérieur, en liaison avec le ministère de l'éducation nationale et avec l'appui du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale pourrait élaborer des outils de communication à partir desquels seraient organisées, de façon démultipliée, des sessions communes d'information à l'attention des agents concernés des deux ministères. Cette démarche permettrait l'appropriation commune des éléments du dispositif Vigipirate dans sa version renouvelée de décembre 2016.

Recommandation n° 5

Affirmer clairement que le plan Vigipirate est le « socle » de la mise en sûreté des établissements d'enseignement et en favoriser une appropriation commune aux personnels de l'éducation nationale et aux agents des forces de l'ordre.

2.3. L'intégration de la menace attentat-intrusion dans le PPMS, un choix justifié dans l'urgence mais porteur de confusion

La mise à jour du plan particulier de mise en sûreté n'est qu'un élément parmi les nombreuses mesures de sécurité et de protection qu'il convient de mettre en œuvre dans les écoles et établissements scolaires[44]. Pour autant, il s'agit du document de référence, conçu et approprié pour pouvoir être mis en œuvre dans l'hypothèse où l'établissement aurait à faire face à un événement mettant en danger les élèves et les personnels.

2.3.1. L'objectif unique de mise en sûreté

Pour que la menace attentat - intrusion puisse être rapidement prise en compte au sein de tous les établissements scolaires, le choix a été fait de l'intégrer dans le plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs[45]. Ainsi, le PPMS comporte-t-il un nouveau risque dénommé « *attentat ou intrusion externe* »[46] qui vient compléter la liste des risques majeurs naturels ou technologiques. Ce choix désigne un cadre déjà existant et connu, pour organiser et préparer, en cas d'attentat, la mise en œuvre des mesures de protection des élèves et des personnels en attendant l'arrivée des services de sécurité[47].

Dès l'origine, la menace attentat - intrusion a donc été prise en compte, pour l'éducation nationale, par le PPMS (qui est de la responsabilité de la DGESCO et dont les attendus relèvent des missions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, pour le ministère de l'intérieur) alors qu'elle fait partie intégrante du plan Vigipirate décliné par le service spécialisé de défense et de sécurité du MENESR et que sa mise en œuvre sur le terrain se fait en collaboration avec la gendarmerie nationale et la police nationale.

---

[44] .Cf. circulaire du 25 novembre 2015 sur les mesures de sécurité dans les écoles et établissements scolaires après les attentats du 13 novembre 2015, http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=95835 et instruction du 22 décembre 2015 sur la protection des espaces scolaires http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=96969

[45] Cf. circulaire du 25 novembre 2015 relative aux plans particuliers de mise en sûreté face aux risques majeurs, http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=95837

[46] À noter que, sur le terrain, ce risque est curieusement appelé « treizième risque », non pas parce que c'est le treizième (il est en réalité le douzième), mais parce qu'il est situé à la page 13 du guide d'élaboration du PPMS !

[47] Ce choix a d'ailleurs donné aux établissements scolaires l'occasion de se réapproprier les processus de gestion des risques majeurs.

2.3.2. Une forme de confusion entre risque accidentel et menace intentionnelle

Par rapport au plan Vigipirate, inscrire la menace attentat comme un nouveau risque pris en compte par le PPMS, est source de confusion et mérite donc une clarification, car cette étiquette ne privilégie pas les bons acteurs :

- pour les risques majeurs et les PPMS, « dans les académies et les départements, le réseau des correspondants Sécurité et des coordonnateurs et formateurs Risques majeurs »[48] a la main avec les services d'incendie et de secours ;
- sur les questions de sûreté et de protection, ce sont les référents sûreté académiques et départementaux qui sont à la manœuvre avec les équipes mobiles de sécurité et, pour le ministère de l'intérieur, ce sont principalement les référents « sécurité - école » et, à la marge, les référents et les correspondants sûreté.

Il faut en effet distinguer les « risques » naturels, technologiques ou matériels qui, en général, ne sont pas la conséquence d'une intention humaine et ceux qui sont le produit d'une intention, en l'occurrence terroriste. C'est alors le terme « menace » qui est approprié.

La mission a souhaité faire cette distinction afin de répondre concrètement aux besoins de clarification exprimés par les chefs d'établissements et les directeurs d'école. Plusieurs raisons peuvent être invoquées.

- L'impact psychologique et les comportements des personnels ne seront pas les mêmes lors d'un attentat ou lors d'une inondation ou d'une tempête.
- La vigilance pour prévenir ce type d'événement est permanente et fait partie d'un état d'esprit que chaque individu doit développer et adopter.
- Les compétences auxquelles le chef d'établissement fera appel ne seront pas les mêmes face à la menace terroriste ou face aux risques majeurs. Dans le premier cas, il s'agit des forces de sécurité, police ou gendarmerie, et dans le deuxième cas des forces de secours, même si ces deux forces travailleront de conserve lors de la crise, face à la menace ou face au risque.

Ainsi y-a-t-il deux logiques qu'il faut savoir appréhender pour être en capacité, dans les établissements d'enseignement, de mieux comprendre la particularité de la menace attentat - intrusion et d'y faire face.

[48] Circulaire précitée du 25 novembre 2015 relative au PPMS.

Risque et menace, deux notions à clarifier dont la distinction repose sur l'intention	
risque	**menace**
risques majeurs	attentat - intrusion
origine accidentelle	acte intentionnel notamment terroriste
sécurité civile	sécurité publique
services de secours	forces de l'ordre
18 - pompiers	17 - police
plan ORSEC	plan Vigipirate
mesures de sécurité (ERP)	mesures de sûreté (attentat)

Recommandation n° 6

Afficher plus clairement la particularité de la menace « attentat - intrusion » par rapport aux « risques majeurs » et l'identifier comme une déclinaison du plan Vigipirate en créant au sein du PPMS, sur la base de l'existant, deux documents dont les éléments seront en partie distincts : un PPMS-risques majeurs et un PPMS-Vigipirate.

2.4. PPMS et plans des établissements : pour qui ? à quelle fin ? sous quelle responsabilité ?

Une fois établis par les directeurs d'école ou les chefs d'établissement, les PPMS sont transmis par la voie hiérarchique au DASEN, au maire de la commune d'implantation, en tant qu'autorité de police (de surcroît responsable, le cas échéant, du plan communal de sauvegarde[49]), et à la collectivité territoriale propriétaire[50]. Quant aux plans des locaux des établissements scolaires, ils ont vocation à être mis à la disposition des forces de sécurité (police et gendarmerie) et des services d'incendie et de secours (SDIS), sous la responsabilité des préfets[51].

2.4.1. Des pratiques divergentes et des difficultés de mise en œuvre

Les instructions pour la récupération et la centralisation des PPMS sont clairement définies par la circulaire du 25 novembre 2015 : transmission au DASEN. En revanche, la remontée des plans des locaux fait l'objet d'instructions sinon divergentes du moins pas totalement cohérentes. Ainsi, la circulaire du 25 novembre 2015 relative aux mesures *post* attentats semble imputer aux préfets la charge de rassembler les plans des locaux, les autorités académiques pouvant les avoir en seconde

[49] Code de la sécurité intérieure, article L. 731-1.
[50] Circulaire PPMS du 25 novembre 2015.
[51] Circulaire du 25 novembre 2015 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et établissements scolaires après les attentats du 13 novembre 2015.

main[52], tandis que le dossier de presse du 24 août 2016 donne aux responsables des établissements scolaires la charge de rassembler ces documents[53].

La mission a constaté que, sur le terrain, des pratiques différentes pouvaient être mise en œuvre :

- centralisation à la fois des plans des locaux et des PPMS au niveau du rectorat pour leur exploitation en cellule de gestion de crise lorsque celle-ci est activée ;
- centralisation des plans par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui se chargent de leur numérisation et de leur diffusion sur support DVD aux forces de police et de gendarmerie ;
- centralisation des plans, uniquement pour les établissements de l'enseignement public, par la direction des services départementaux de l'éducation nationale qui les diffuse aux forces de sécurité et de secours ;
- récupération des plans directement par les services de police et de gendarmerie auprès des collectivités territoriales pour les établissements de leur zone de compétence.

Indépendamment du service chargé de réunir ces plans, plusieurs difficultés ont été recensées qui font obstacle à la pleine réalisation de cet objectif et appellent vraisemblablement des procédures différenciées pour répondre aux questions qui se posent.

- La police et la gendarmerie, chacune dans sa zone de compétence, ne sont-elles pas les mieux placées pour récupérer les plans, notamment ceux des écoles qui doivent être récupérés commune par commune, à la différence de ceux des collèges et des lycées normalement détenus par les départements et les régions ?

- Comment s'assurer de l'exhaustivité de la récupération pour les établissements du supérieur ? Le rectorat n'est-il pas l'organisme qui a la vision la plus complète de l'ensemble ?

- Comment récupérer les plans des établissements sous contrat, qui ont été transmis au moment de la déclaration d'ouverture mais n'ont pas fait l'objet d'actualisation ultérieure ? Le préfet n'est-il pas l'autorité la mieux placée pour imposer cette récupération ?

- Faut-il centraliser les documents sous format papier ou numérique ? Faut-il normaliser le format des documents ou laisser la main localement ? Faut-il récupérer des plans des locaux en bonne et due forme ou peut-on se contenter des plans d'évacuation attachés au règlement d'ouverture des établissements recevant du public, sachant que la nature même des plans des locaux à faire remonter n'a pas été précisée[54] ?

[52] « *Sous 30 jours ouvrés, les préfets veilleront à ce que les forces de police et de gendarmerie, ainsi que les services d'incendie et de secours, disposent de l'ensemble des plans des locaux des écoles, des collèges et des lycées en prenant attache auprès des collectivités. Les DASEN et les recteurs peuvent demander aux préfectures que ces plans leur soient transmis* ».

[53] Dossier de presse du 24 août 2016, focus p. 5 - *Recensement des plans des locaux et des bâtiments*.

[54] Idéalement, il faudrait pouvoir disposer du plan de situation qui replace l'établissement dans son environnement, du plan de masse qui donne une représentation du terrain d'assiette sur lequel sont implantés les bâtiments ainsi que de leur emprise au sol et de leur structure générale et de plans intérieurs des bâtiments permettant de visualiser la distribution des locaux et les réseaux.

- Cette documentation étant susceptible d'évolutions, quel doit être le processus et la fréquence de sa mise à jour ?

2.4.2. Des acteurs et des besoins différents

Dans la logique de ce qui a déjà été mentionné, la mission estime qu'il y a lieu de distinguer les objectifs poursuivis par les plans particuliers de mise en sûreté face aux risques majeurs, d'une part, et par la fiche actuellement identifiée sous le vocable « attentat intrusion extérieure », d'autre part.

Dans cette double construction, les plans des locaux ne sont pas dans leur totalité d'une grande utilité pour le PPMS et seraient même de nature à l'alourdir : seule est nécessaire la visualisation des itinéraires d'évacuation et des zones de confinement. En outre, les PPMS, qui sont de qualité très variable, ne sont pas forcément conçus pour être exploités dans l'urgence.

Dans un schéma idéal, si les forces de sécurité devaient intervenir dans un établissement scolaire à la suite d'un acte terroriste, il faudrait qu'elles disposent non des PPMS risques majeurs mais des plans des locaux avec les indications sur la procédure qui a été prévue pour réagir face à un attentat - intrusion, à savoir les circuits d'évacuation dans l'hypothèse où la fuite est possible et les zones retenues si les élèves et les personnels doivent s'enfermer. Ces éléments sont ceux qui sont formalisés dans les choix n° 1 et n° 2 de l'actuelle fiche attentat ou intrusion extérieure, sur la base desquels sont normalement réalisés les exercices. Il pourrait être envisagé de les faire figurer sur les parties utiles des plans, en utilisant un code couleur uniformisé (par exemple, vert pour les cheminements à emprunter pour s'échapper et rouge pour les zones où s'enfermer).

La mission observe, au demeurant, qu'il ne semble pas exister de méthodologie d'élaboration des PPMS et de la fiche attentat-intrusion[55]. Un outil plus pragmatique, très opérationnel et aisément accessible serait sans doute le bienvenu.

2.4.3. Des processus à renforcer

Sans remettre en cause la dynamique mise en place durant les derniers mois, la mission propose, s'agissant des plans des locaux et des PPMS, de retenir les orientations suivantes[56].

- Les forces de sécurité et de secours disposent des plans des établissements, les cellules de crise de la DSDEN disposent des PPMS dans un format numérique rendant possible leur transmission en cas de besoin.

- La récupération des plans des établissements doit se faire sous la responsabilité du préfet[57], celle des PPMS sous la responsabilité du DASEN. Si le choix est fait, à l'avenir, d'un PPMS-Vigipirate (en partie distinct du PPMS-risques majeurs), celui-ci sera d'office transmis à la police et à la gendarmerie, en complément des plans des établissements.

[55] Certains directeurs d'école et chefs d'établissement rencontrés ont dit à la mission qu'ils n'avaient pas identifié l'existence au format Word de la plaquette intitulée *Guide d'élaboration du PPMS à destination des directeurs d'école, des chefs d'établissement et des équipes pédagogiques*.

[56] Cette répartition n'exclut pas la possibilité de transferts croisés d'informations (PPMS et plans) entre les services placés sous la responsabilité du préfet et ceux placés sous la responsabilité du recteur.

[57] Certaines tâches pourraient être déléguées aux sous-préfets ou aux responsables territoriaux de la police nationale et de la gendarmerie nationale, comme la récupération des plans auprès des collectivités territoriales pour les établissements implantés dans la circonscription administrative correspondante.

- L'exhaustivité des plans des établissements et des PPMS est vérifiée au début de chaque année scolaire à partir du répertoire des établissements du primaire et du secondaire, intégrant les établissements privés sous contrat, tenu à jour par le DASEN, et du répertoire des établissements du supérieur, y compris ceux dépendant d'autres ministères, tenu à jour par le recteur.

Recommandation n° 7

Centraliser l'ensemble des PPMS sous la responsabilité du DASEN pour qu'ils soient disponibles lors de l'activation de sa cellule de crise, et les plans des établissements sous la responsabilité du préfet, dans les centres d'information et de communication (CIC) de la police nationale et les centres d'opérations et de renseignement de la gendarmerie (CORG).

Contrôler annuellement leur exhaustivité, y compris pour les établissements sous contrat ou les établissements d'enseignement supérieur dépendant d'autres ministères, à partir des répertoires de crise[58] établis par le DASEN pour l'enseignement scolaire et par le recteur pour l'enseignement supérieur.

3. Des faiblesses structurelles

3.1. Le primaire, niveau le plus démuni face aux enjeux

Les déplacements effectués par la mission et les rencontres avec les directeurs d'école et les inspecteurs de l'éducation nationale confirment que l'enseignement primaire est le niveau le plus démuni face à la menace terroriste.

3.1.1. Du fait de son public

Cette situation tient d'abord au public accueilli, notamment dans les écoles maternelles, qui rend insupportable l'idée même de la menace et accentue le sentiment d'impuissance pour y faire face. Par voie de conséquence, certains directeurs d'école paraissent comme « écrasés » par les décisions qu'ils auraient à prendre et les actions qu'ils auraient à mettre en œuvre dans l'hypothèse d'un acte terroriste[59]. Ils se montrent parfois déroutés par l'organisation des exercices de mise en sûreté à faire jouer aux tout-petits, même si certains d'entre eux, en fonction sans doute de leur personnalité, expriment moins de doutes.

Un obstacle, inhérent à la vocation même de l'école et plus prégnant dans le primaire que dans le secondaire, réside dans une forme d'incapacité à traiter de façon distincte, d'une part, le volet éducatif et pédagogique (réfléchir sur la malveillance, la violence, la mort) et, d'autre part, les réactions à avoir pour faire face à une menace (se cacher, s'enfuir). Il y a, au niveau de l'enseignement primaire en particulier, une difficulté à nommer la menace, ce qui peut conduire à une certaine paralysie.

[58] Voir *infra*, au point 4.2.3.1, les recommandations sur la chaîne d'alerte et la gestion de crise.
[59] Tel interlocuteur rencontré par la mission refuse l'idée qu'il puisse être « responsable des morts ».

Le premier degré est demandeur de ressources pédagogiques, au-delà des classes maternelles, à l'instar du document élaboré par l'académie de Versailles[60].

La place des parents est également plus importante à ce niveau d'enseignement. Les parents de jeunes enfants les accompagnent à l'école et profitent de ces moments pour avoir un échange avec les enseignants, ce qui suppose qu'ils s'attardent dans les locaux et qu'ils retiennent des enseignants au risque d'ailleurs de diminuer le niveau de vigilance. De la même façon, les parents ont davantage tendance à s'attarder devant les accès, voire à stationner à proximité de l'école pendant quelques minutes, de façon aléatoire compte tenu des restrictions imposées par le plan Vigipirate.

3.1.2. Du fait de son statut

Contrairement aux collèges et aux lycées publics, les écoles primaires ne bénéficient pas d'organes de direction et de gestion ni de personnels dédiés à leur fonctionnement. La direction « *est assurée par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou au corps des professeurs des écoles* » qui peut être « *déchargé partiellement ou totalement d'enseignement* »[61], une décharge totale étant accordée pour les écoles comptant treize ou quatorze classes, selon qu'il s'agit d'une école maternelle ou d'une école élémentaire.

Si la sécurité ne fait pas expressément partie des fonctions des personnes nommées dans cet emploi, elle est mentionnée dans le référentiel métier du directeur d'école[62], dès lors qu'elle est partie intégrante de la première mission du directeur d'école : « *[veiller] à la bonne marche de chaque école maternelle ou élémentaire* »[63]. Cependant, compte tenu de leurs obligations d'enseignement, une des difficultés objectives réside dans une moindre disponibilité des directeurs pour se consacrer aux questions de mise en sûreté, que ce soit en amont, pour élaborer les procédures ou pour organiser les exercices, ou en cas de crise[64]. De nombreux directeurs d'école ont par ailleurs évoqué avec inquiétude la difficulté qu'il y aurait à les joindre en urgence (absence de l'école les jours de réunion, portables mis en sourdine voire éteints pendant la classe, bruit des élèves). Les chaînes d'alerte et les alertes-sms testées en début d'année ne les ont pas totalement rassurés[65].

Il serait vain de s'interroger sur le point de savoir si les directeurs d'école ont bien vocation à participer à la mise en sûreté de l'école[66]. La vraie question qui se pose est celle des ressources et des concours dont ils disposent pour assumer cette mission. En effet, s'ils ne peuvent être regardés comme les seuls responsables en matière de sûreté, il leur appartient d'y contribuer dès lors qu'ils font partie de la chaîne de personnes ressources créée entre les services de l'éducation nationale et ceux du ministère de l'intérieur.

---

[60] Cf. http://cache.media.education.gouv.fr/file/08-aout/22/1/Securite_des_ecoles_Annexe_sur_les_specificites_liees_aux_eleves_les_plus_jeunes_616221.pdf

[61] Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école, article 1.

[62] Circulaire n° 2014-163 du 1er décembre 2014 (BOEN n° 7 du 11 décembre 2014).
« *Sécurité de l'école : Le directeur d'école […] peut, en cas de nécessité, être amené à prendre lui-même toutes mesures d'urgence propres à assurer la sécurité des personnes […]* ».

[63] Article L. 411-1 du code de l'éducation.

[64] Paradoxalement, les directeurs des écoles parisiennes, qui bénéficient d'une décharge complète, quel que soit le nombre de classes, ne semblent pas plus assurés que leurs collègues se trouvant en situation d'enseignement.

[65] Sur la problématique de l'alerte, voir le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, p. 166 et suivantes.

[66] De la même manière, il est constant que la surveillance des enfants « *à l'accueil et à la sortie des classes* » relève de la responsabilité des maîtres (code de l'éducation, article D. 321-12).

3.1.3. Du fait de ses rythmes

Une autre difficulté, et pas la moindre, tient au fait que les locaux de l'école primaire abritent successivement, au cours de la journée, des activités qui dépendent les unes de l'éducation nationale, à hauteur de 24 heures par semaine, les autres des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale(EPCI)[67], pendant un temps qui peut aller jusqu'à quelque 30 heures hebdomadaires[68].

S'agissant des PPMS, leur réalisation est conduite sous la responsabilité du directeur d'école qui est seul destinataire, pour l'enseignement primaire, du guide d'élaboration joint à la circulaire du 25 novembre 2015. Formellement, le PPMS ne concerne que les temps d'enseignement, relevant de l'éducation nationale. Tous les acteurs soulignent la difficulté de faire des PPMS communs aux temps scolaire et périscolaire même si les communes rencontrées, comme les inspecteurs de l'éducation nationale et les directeurs d'école, sont pourtant conscients de la nécessité d'étendre au temps périscolaire les mesures inscrites au PPMS. Les communes s'orientent dans cette direction, selon des modalités différentes. À Toulouse, par exemple, une même mallette PPMS est distribuée aux directeurs d'école et aux directeurs de centre de loisirs associé à l'école, à Rillieux-la-Pape, un responsable du périscolaire à la mairie gère les référents périscolaires par établissement ou encore à Paris un document PPMS unique concerne les deux temps en distinguant les responsables en temps scolaire et en temps périscolaire.

De façon corrélative, il appartient aux responsables municipaux d'organiser des exercices permettant de tester hors des temps scolaires la mise en œuvre des procédures inscrites au PPMS. Les remontées de terrain conduisent au constat d'une quasi absence d'exercices réalisés à ce moment-là. Quant à la réalisation d'exercices communs, elle risque d'être source de confusion puisque pendant les temps dédiés aux activités périscolaires les enfants ne sont plus, à strictement parler, dans l'environnement qu'ils connaissent pendant les heures d'enseignement (locaux différents, adultes différents, voire camarades différents).

Pour autant, il existe des invariants qui doivent conduire à calquer les procédures à mettre en œuvre au fil de la journée en fonction des types d'activité, comme s'efforcent de le faire plusieurs des communes rencontrées par la mission.

Il y a sur ce sujet une évidente déperdition des intelligences et des énergies, en l'absence de procédures pensées en commun, au niveau national, et de définition d'orientations susceptibles d'être mises en œuvre dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

De façon générale, dans le partage des compétences entre l'État et les communes, l'évolution d'une prise en compte du risque vers une prise en compte de la menace n'est pas totalement aboutie et le rôle imparti aux maires (qui se situe plutôt aujourd'hui sur le terrain de leur contribution à la prévention de la radicalisation que sur celui de la lutte contre la menace terroriste) n'est pas clairement défini. Il est significatif de noter que, dans le *Guide de bonnes pratiques Vigilance attentats* établi à l'attention des maires et des présidents d'intercommunalité, diffusé en juin 2016

[67] Avec parfois l'intervention d'associations de la loi de 1901.

[68] Par exemple : 7 h 30 - 8 h 30 garderie (CL), 8 h 30 - 11 h 30 enseignement (EN), 11 h 30 - 13 h 30 restauration et activités périscolaires (CL), 13 h 30 - 15 h enseignement (EN), 15 h - 16 h 30 activités pédagogiques complémentaires (CL), 16 h 30 - 18 h 30 activités périscolaires (CL).

par le SGDSN, les écoles n'apparaissent qu'à la rubrique méthodologique consacrée au développement des relations avec les différents partenaires. Il y est seulement noté, s'agissant des directeurs d'école et des chefs d'établissement scolaire et socioéducatif *: « Organiser la vigilance pendant le temps scolaire et le temps périscolaire dans le 1er degré et identifier les éventuels travaux de sécurisation à effectuer (cf. guide à destination des chefs d'établissement, des inspecteurs de l'éducation nationale et des directeurs d'école)* »[69].

Recommandation n° 8

Dans la continuité du groupe de travail AMF / ADF / Régions de France / MININT / MENESR, élargir la réflexion à la question de la mise en cohérence des procédures à respecter pendant les temps scolaire et périscolaire et co-élaborer des orientations et des préconisations à partager avec les communes et les EPCI.

3.2. L'enseignement supérieur en ordre dispersé

3.2.1. Un paysage complexe, sans véritable coordination d'ensemble

Le paysage de l'enseignement supérieur concentre un certain nombre de risques spécifiques.

- Il compte quelque 120 universités et autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)[70], et une trentaine d'établissements publics administratifs[71].

- Certains EPSCP ont des implantations multiples, parfois éloignées les unes des autres, ce qui complique la conception et la mise en œuvre de mesures de sécurité adaptées à chaque territoire. De surcroît y sont parfois conservés des produits hautement dangereux (laboratoires de recherche implantés dans les locaux des universités, par exemple, pour certains classés en « zone à régime restrictif »[72] compte tenu des travaux qui y sont poursuivis).

- Les acteurs qui se côtoient au sein des EPSCP viennent d'horizons divers et relèvent de statuts extrêmement variables : enseignants chercheurs, chercheurs, contractuels, vacataires, étudiants, doctorants salariés etc.

- Les présidents des universités sont renouvelés, par l'élection, tous les quatre ans[73] ce qui se traduit parfois par un changement à la tête des services administratifs, avec la mutation du directeur général des services.

- Il est difficile de connaître la réalité de la présence étudiante sur un campus. Contrairement à ce qui se passe dans l'enseignement scolaire, les étudiants ne sont pas tenus à une obligation

[69] http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/08/guide_pratique_amf_sgdsn_mai_2016.pdf
[70] Compte non tenu des communautés d'universités et établissements (COMUE).
[71] *Repères et références statistiques 2016*, pp. 64 et 65.
http://cache.media.education.gouv.fr/file/2016/97/5/depp_rers_2016_614975.pdf
[72] Code pénal, article R. 413-5-1.
[73] 50 % d'entre eux ont été renouvelés en 2016.

d'assiduité et leur présence n'est vérifiée que pour certains types d'enseignement (travaux dirigés par exemple).

- Il y a un foisonnement d'écoles et instituts relevant de plusieurs ministères, outre les établissements d'enseignement supérieur privés, sans qu'il y ait une visibilité globale.

- Les services des œuvres universitaires et scolaires mènent leurs propres actions, en matière de mise en sûreté, lorsque les services et établissements ne sont pas implantés au sein des enceintes universitaires (restaurants et résidences universitaires, par exemple).

- L'ouverture des locaux et l'accueil d'étudiants français ou étrangers (parfois plus de 80 nationalités différentes accueillies) sont, dans l'esprit de la communauté, consubstantiels à l'existence même des universités.

- De très nombreux vacataires d'enseignement sont accueillis dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche (entre 4 000 et 5 000 pour les universités de taille importante).

- Un nombre significatif de fonctions support fait l'objet de sous-traitance.

Les EPSCP jouissent d'une très large autonomie et les pouvoirs de police appartiennent exclusivement aux présidents d'université, ce qui laisse peu de place à une coordination rectorale en matière de sécurité. L'intervention du recteur, chancelier des universités, reste limitée et son rôle, y compris en cas de crise majeure, est mal défini[74].

Les quelques rencontres qu'a pu avoir la mission avec différents acteurs de l'enseignement supérieur attestent cependant de la grande diversité de la prise en compte de la menace d'un attentat. La plupart des universités (à l'exception notable, par exemple, du site symbolique de la Sorbonne) sont ouvertes sur leur environnement. Les accès en sont plus ou moins gardés, avec souvent, lorsque la démarche existe, la présence de vigiles qui peuvent procéder à des contrôles aléatoires. De nombreuses universités sont par ailleurs dotées d'un PC fonctionnant en temps continu et d'équipements de vidéo-protection sur lesquels elles entendent s'appuyer dans le cadre de la prise en compte de la menace terroriste.

3.2.2. Un régime spécial de police

En vertu de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, les présidents d'université et autres dirigeants d'EPSCP sont seuls responsables du maintien de l'ordre et de la sécurité dans l'enceinte de l'établissement, y compris pour les espaces relevant d'autres établissements publics, tels les restaurants administratifs gérés par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires. Ils peuvent faire appel à la force publique.

Dans le cadre de la lutte contre la menace terroriste, il convient cependant de ne pas exagérer la portée de ces modalités d'exercice des pouvoirs de police, qui proscrivent la présence des forces de l'ordre sur les campus sans réquisition du président ou d'une personne ayant reçu délégation (« franchises universitaires »). En cas de crise majeure, elles cèdent devant l'urgence de

[74] En cas de désordre, le recteur est seulement informé des mesures prises par le président de l'EPSCP (code de l'éducation, article R. 712-8).

l'intervention des forces de sécurité et de secours et aussi, en matière de police judiciaire, du fait des dispositions du code de procédure pénale[75].

3.2.3. Le rôle des fonctionnaires de sécurité et de défense

Les présidents d'université devraient normalement s'appuyer sur les fonctionnaires de sécurité et de défense nommés, sur leur proposition, par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité, et chargés « *d'évaluer les vulnérabilités de l'établissement, analyser les risques, anticiper et préconiser les mesures appropriées en toute circonstance* »[76]. La question se pose, concrètement, de la disponibilité du fonctionnaire chargé de ces missions, lorsqu'il les cumule avec d'autres fonctions au sein de l'établissement public, de la formation des fonctionnaires de défense et de sécurité et de leur niveau d'expertise, enfin de la cohérence de leur action avec celle des fonctionnaires de défense et de sécurité nommés par les organismes de recherche.

Recommandation n° 9

Élaborer un guide spécifique pour l'enseignement supérieur et la recherche mentionnant précisément le rôle des différents intervenants dans le domaine de la sûreté des établissements.

3.3. L'enseignement privé sous contrat aux marges du dispositif

Ainsi qu'il a été dit, à l'exception des écoles juives, les établissements d'enseignement privés sous contrat ont pris en compte les conséquences de la menace terroriste avec moins de célérité que ceux de l'enseignement public qui ont progressé comme à marche forcée.

Cette situation est due à la nature même de ces établissements dès lors que le contrat qui les lie avec l'État porte sur les enseignements (horaires et programmes) mais non sur l'organisation et les modes de fonctionnement de l'établissement et dès lors qu'il n'existe pas de lien d'autorité entre les autorités académiques et les directeurs d'établissements privés qui ne sont ni nommés ni même agréés par l'éducation nationale. Enfin, aucun des réseaux de l'enseignement privé, qu'il soit ou non confessionnel, n'est structuré en interne de façon hiérarchique de telle sorte que les mesures ne peuvent y être décidées et mises en œuvre de façon descendante.

Par ailleurs, d'après ce qu'a constaté la mission, les établissements scolaires privés même sous contrat ne semblent pas systématiquement pris en compte dans la mise en œuvre des mesures de sécurité par les services académiques et départementaux. Si dans certains académies une position a été arrêtée sur leur place au sein des cellules de crise, par exemple, d'autres n'en sont pas encore à ce degré de conceptualisation, d'autant qu'il n'y a pas eu d'instruction précise sur le sujet. De la même manière, les services académiques ne connaissent pas toujours avec une grande précision les caractéristiques des établissements privés qu'ils localisent d'ailleurs moins bien que les établissements scolaires publics.

---

[75] Code de procédure pénale, article 54 et suivants.

[76] Circulaire interministérielle n° 2015-211 du 4 décembre 2015 (NOR : MENB1529813C) *Mesures de sécurité applicables dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche après les attentats du 13 novembre 2015,* BOESR n° 45 du 7 décembre 2015, p. 9, https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/45/58/3/PDF_BOESR-45_7-12-2015_509583.pdf

4. Un dispositif non abouti, reflet de l'urgence

4.1. Des instructions foisonnantes, parfois redondantes, pas toujours cohérentes

4.1.1. Des règles instables, facteur d'incertitudes

L'urgence a conduit à une surenchère de textes, regrettée par plusieurs interlocuteurs de la mission qui ont le sentiment d'être « noyés » sous une avalanche de prescriptions.

Comme il a été indiqué[77], pas moins de cinq circulaires ont été édictées entre novembre 2015 et juillet 2016, qui reprennent des éléments déjà existants, sans qu'apparaisse toujours la raison qui a conduit à la signature d'une nouvelle instruction.

Ainsi, par exemple, si la circulaire PPMS du 25 novembre 2015 a toute sa cohérence, les dispositions relatives au plan particulier de mise en sûreté inscrites dans la deuxième circulaire du même jour (relative aux mesures de sécurité) alourdissent ce texte et créent une confusion. En introduisant la menace attentat dans la circulaire sur les PPMS (avec l'ajout, dans le guide d'élaboration du PPMS, de prescriptions de comportements sur la conduite à tenir dans l'hypothèse d'un « attentat intrusion - extérieure »), la circulaire a opacifié les repères.

Autre exemple, la circulaire du 25 novembre 2015 relative aux mesures de sécurité demande de réaliser un exercice avec deux options, « mise à l'abri » ou « confinement », sans donner d'explications sur ces concepts de telle sorte qu'ils sont confondus avec le confinement mis en œuvre dans l'hypothèse d'un nuage toxique ou la mise à l'abri préconisée en cas d'accident nucléaire. Toujours de façon aussi elliptique, la circulaire du 22 décembre 2015 introduit un troisième concept et évoque désormais des « exercices d'évacuation, de mise à l'abri et de confinement », sans donner non plus d'éléments permettant de comprendre les modalités et les finalités de ces trois postures et de prendre en conséquence une décision raisonnée, ce qui suscite des interrogations et renforce les inquiétudes.

L'absence de définition rigoureuse des termes employés laisse les acteurs de terrain démunis. Aussi, répondent-ils aux instructions qu'ils reçoivent en faisant au mieux, sans toujours avoir compris ce qui est attendu d'eux ou ce qui est préconisé, comme cela s'est parfois vérifié lors des exercices de rentrée[78].

Cet empilement conduit aussi à des discours qui ne sont pas totalement cohérents, d'autant que la terminologie n'est pas fixée. Ainsi en est-il des dispositions relatives à la remontée des PPMS et des plans des établissements[79] ou encore de la présentation des dossiers éligibles à une subvention du fonds interministériel de prévention de la délinquance[80].

La question du nombre d'exercices à réaliser a elle aussi connu un flottement et suscité des incompréhensions, accompagnées de la peur de mal faire, qu'ont regrettés nombre des interlocuteurs de la mission.

---

[77] Cf. *supra,* point 2.1.
[78] Cf. *infra*, point 5.2.
[79] Cf. *supra*, point 2.4.1.
[80] Cf. *infra*, point 5.1.3.

4.1.2. Des ressources complémentaires pléthoriques et non coordonnées

Le même foisonnement se retrouve dans les ressources documentaires mises à la disposition des responsables d'établissements scolaires et plus généralement des acteurs de la communauté éducative.

En février 2016, une brochure à l'intention des chefs d'établissement, des inspecteurs de l'éducation nationale et des directeurs d'école a été produite par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur[81].

Pourtant, lors de la conférence de presse ministérielle du 24 août 2016, sont diffusés quatre guides, à l'attention respectivement des directeurs d'école (outre une annexe sur les spécificités liées aux élèves les plus jeunes), des chefs d'établissement (collèges et lycées), des parents d'élèves (écoles) et des parents d'élèves (établissements du secondaire), à charge pour eux de se les procurer. Rien n'est prévu pour les enseignants et les autres personnels affectés dans les établissements d'enseignement qui, du coup, s'en sont émus.

Les guides destinés aux personnels de direction contiennent de multiples liens, peut-être trop nombreux, qui renvoient à des sites eux-mêmes riches d'informations souvent denses jusqu'à l'excès, du fait notamment de l'absence d'actualisation systématique et du maintien en l'état de ressources documentaires obsolètes qui devraient être supprimées ou archivées.

Soucieuse de ne pas rester sans réaction devant la brutalité des attentats et l'émotion qu'ils ont suscitée, l'éducation nationale a montré sa capacité de réponse sur deux registres : instructions et ressources documentaires destinées aux agents publics en responsabilité, d'une part, et communication en direction des usagers, d'autre part, avec une succession de productions souvent redondantes qui donne l'impression de « tourner en boucle ».

Dans un souci de clarification, il semble désormais souhaitable, à bas bruit, de simplifier et de rationaliser ces multiples écrits pour les rendre facilement accessibles et compréhensibles, sans que leurs destinataires se perdent dans leur abondance.

Recommandation n° 10

Abroger les différentes circulaires et leur substituer des fiches thématiques, de type vade-mecum, reprenant les instructions et regroupant les conduites à tenir en matière de risques majeurs, d'une part, et de menace « attentat - intrusion » d'autre part.

4.1.3. Des flottements pour l'application de la loi Evin

En vertu des dispositions expresses des articles R. 3512-2 et R. 3512-3 du code de la santé publique, l'interdiction de fumer dans les établissements d'enseignement publics et privés[82] est générale et

[81] http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/08/2016_guide_sgdsn_men_616100-1.pdf

[82] En application, désormais, de l'article L. 3512-8 du code de la santé publique substitué à l'ancien article L. 3511-7 auquel renvoie l'article D. 521-17 du code de l'éducation.

absolue, sans même que puissent y être aménagés des espaces non couverts mis à la disposition des fumeurs.

Du fait de cette interdiction, les lycéens avaient pris l'habitude de sortir fumer à l'extérieur des établissements, y compris aux interclasses. La menace terroriste a conduit à remettre en cause cette pratique. Outre le fait que les entrées et sorties sont analysées comme des moments de plus grande vulnérabilité, les attroupements devant les établissements scolaires ont été identifiés comme des cibles possibles quel que soit le mode opératoire des terroristes, fusillade ou voiture bélier.

Pour pallier cette difficulté, certains établissements ont envisagé de mettre des espaces à la disposition des fumeurs[83], jusqu'à ce que le juge administratif vienne rappeler l'illégalité de cette tolérance[84].

Confrontés à ce dilemme, plusieurs proviseurs rencontrés par la mission ont indiqué avoir fait inscrire dans le règlement intérieur de l'établissement l'interdiction de sortir aux intercours, et cela sans susciter de véritable contestation de la part des élèves ou des parents. Ils justifient cette règle, qui concourt à la sécurité de tous, fumeurs et non-fumeurs, par un souci de cohérence de l'action publique[85]. Sans mésestimer la difficulté de mettre en place une mesure réputée contraignante, qui suscitera vraisemblablement des résistances, la mission estime qu'elle devrait être encouragée et débattue au sein de la communauté éducative[86].

Recommandation n° 11

Afin de limiter les attroupements d'élèves devant les lycées, restreindre autant que possible les entrées et sorties, notamment aux intercours, par le biais du règlement intérieur.

4.2. Une organisation et des missions qui demandent à être rapidement précisées

4.2.1. Parachever la mise en place de la cellule ministérielle de crise

Pour être pleinement efficace et être reconnu par les autres services de l'État, un dispositif de gestion de crise doit être cohérent et conçu « de bout en bout » avec des cellules permettant de piloter la crise à chaque niveau. Parallèlement à la mise en place des deux premiers niveaux, départemental et académique, l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche doit poursuivre son organisation d'une cellule de crise ministérielle. Celle-ci a vocation à être centre de ressources pour la ministre et son cabinet, en particulier lorsqu'ils sont appelés au centre interministériel de crise de la place Beauvau, mais aussi structure de coordination permettant de gérer les aspects de la crise qui ont une incidence sur le fonctionnement du service public de l'éducation.

[83] Ce sont les « espaces spécifiques », qui ne disent pas leur nom, de la circulaire du 25 novembre 2015.

[84] Le fait de fumer dans un lieu non autorisé ou de mettre irrégulièrement un espace à la disposition des fumeurs constituent des contraventions punies respectivement d'une amende de la troisième ou de la quatrième classe (code de la santé publique, articles R. 3515-2 et R. 3515-3).

[85] Ils tirent argument du fait que l'interdiction de fumer n'est pas contestée pour des voyages en TGV ou sur moyen ou long courrier, par exemple.

[86] Elle est en phase, de surcroît, avec la partie 2 du plan Vigipirate « Tous impliqués ».

La cellule ministérielle doit assurer une cohérence d'ensemble entre la ministre, son équipe rapprochée et les directions d'administration centrale et être une courroie de transmission entre la ministre et les rectorats d'académie. Elle doit collecter, vérifier et traiter l'information venant du terrain, diffuser les directives et les décisions prises au niveau interministériel et valider sinon porter la déclinaison qui en est faite au niveau ministériel.

Cette cellule de crise est naturellement placée sous la responsabilité du haut fonctionnaire de défense et de sécurité. Indépendamment des moyens techniques qui doivent lui être consacrés, sans redondance avec ceux existant au niveau interministériel, il pourrait être envisagé de prévoir, dans un premier temps, que les fonctionnaires d'encadrement supérieur soient désignés pour assurer des astreintes hebdomadaires coïncidant avec les périodes d'astreintes de cabinet auxquelles ils sont déjà soumis en fin de semaine.

4.2.2. Au niveau déconcentré, coordonner toutes les cellules de crise

4.2.2.1 La coordination entre services préfectoraux et services académiques

Une cellule de gestion de crise académique équipée doit être mise en place et un correspondant « éducation nationale » doit être présent en cellule opérationnelle départementale (COD). En outre, l'éducation nationale doit être en mesure « d'armer » dans la durée ces cellules avec des personnels mobilisables et identifiés. La mission a pu constater, lors de ses déplacements, que ces directives ont effectivement été mises en œuvre avec la création systématique d'une cellule de crise placée auprès des DASEN, en miroir de la cellule des préfectures. Le correspondant « éducation nationale » présent en COD est systématiquement un cadre de la DSDEN, le plus souvent l'adjoint du DASEN.

En revanche, la mission est d'avis que le DASEN lui-même n'est pas la personne la mieux désignée pour siéger en préfecture au sein du centre opérationnel départemental car il a vocation à intervenir ailleurs. L'expérience montre que la présence d'une autorité au plus près de l'événement est de nature à rassurer non seulement la communauté éducative, notamment les parents, tout particulièrement dans le contexte de sidération lié à un acte terroriste. En outre, cette présence est une source d'information pour le préfet, comme pour le recteur[87].

La circulaire relative à l'organisation de la mission de sécurité et de défense au sein du MENESR[88] évoque le rôle des services départementaux, des recteurs d'académie et du recteur délégué de zone[89] notamment lors de la gestion de crise. Autant les missions de ce dernier dans la gestion d'une crise de niveau zonal sont bien définies, autant il semble important de préciser, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent, les modalités que peuvent prendre la coordination entre les niveaux académique et départemental et la complémentarité de la cellule de gestion de crise académique et de la cellule de crise de la DSDEN.

[87] C'est ce qui s'est passé lors de l'assaut du GIGN à Dammartin-en-Goële, où la présence sur place du DASEN a permis de gérer dans de meilleures conditions les atermoiements sur le regroupement des élèves dans les gymnases.

[88] Circulaire n° 2012-046 du 12 mars 2012 précitée.

[89] Les recteurs délégués de zone sont les correspondants des préfets de zone de défense et de sécurité, lesquels coordonnent et mutualisent les moyens, en situation de crise dépassant ou susceptible de dépasser le cadre d'un département de la zone.

4.2.2.2 La coordination recteur - DASEN

Les missions assurées par les cellules académiques de gestion de crise peuvent varier en fonction de la géographie de l'académie (étendue ou pas, comptant peu ou beaucoup de départements) et de la stratégie du recteur[90]. La mission a constaté que, lors d'un événement, en fonction des académies, des décisions pouvaient être prises par le recteur (périmètre de confinement d'établissements, périmètre de fermeture d'établissements, envoi de SMS d'alerte), mais également par le DASEN.

La crise étant le plus souvent de niveau départemental, la mission considère qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que l'organisation retenue repose sur l'application d'un principe de subsidiarité[91], sous réserve d'une nécessaire coordination entre le directeur académique du département et le recteur d'académie. Alternativement, l'organisation peut être conçue de façon centralisée, les services départementaux agissant en exécution de décisions exclusivement prises par le recteur, lequel assure seul la liaison avec la préfecture concernée.

Dans l'hypothèse d'une organisation déconcentrée, sans doute mieux adaptée aux académies très étendues, le recteur reste toutefois l'interlocuteur unique pour les autorités de niveau ministériel (ministre, cabinet du ministre, cellule de crise ministérielle, HFDS). La cellule de gestion de crise académique doit donc, au minimum, gérer :

- la communication externe et interne, l'alimentation des réseaux sociaux (au minimum le compte *Twitter* de l'académie) et du site internet de l'académie ;
- la synthèse du renseignement, c'est à dire la centralisation et le traitement des informations issues des différents canaux, la tenue de la main courante et la rédaction des synthèses ;
- le déploiement éventuel du dispositif académique des équipes mobiles de sécurité.

Le préfet de département dispose alors de deux interlocuteurs au sein de l'éducation nationale : le DASEN pour les aspects opérationnels, avec son représentant en COD, et le recteur pour les aspects plus stratégiques, dont la communication et la liaison avec le niveau national qu'il est seul à assumer.

Quel que soit le protocole retenu, il doit être explicite, ce qui impose qu'il soit énoncé de façon opérationnelle et diffusé à l'ensemble des acteurs. Il sera ainsi le canevas à partir duquel les différents acteurs adapteront leur réaction en cas de crise aiguë.

4.2.2.3 Une possible coordination de crise avec les responsables de l'enseignement privé

La gestion de crise se compliquerait si un acte de terrorisme ou sa répercussion concernait directement un établissement d'enseignement privé sous contrat. En effet, comme il a été dit, il n'y a pas de lien hiérarchique ni même fonctionnel entre les directeurs d'établissements privés et les recteurs ou les DASEN.

---

[90] Cf. *supra*, point 1.1.2.1.

[91] Le principe de subsidiarité consiste à « *réserver à l'échelon supérieur uniquement ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace* » (définition du site « Vie publique », direction de l'information légale et administrative, à propos du principe de subsidiarité inscrit dans le droit de l'Union européenne).

La forte implantation, dans certains départements, d'établissements privés sous contrat doit conduire à prendre en compte cette spécificité. La préfecture de la Loire-Atlantique a par exemple résolu cette question en prévoyant d'intégrer un représentant de la direction diocésaine au sein de la COD, si cela s'avère nécessaire. La mission serait d'avis que, lors d'une crise susceptible d'affecter ces établissements, le DDEC ou son représentant siège ou bien directement en COD, ou bien au sein de la cellule de crise de la DSDEN, en fonction du poids de l'enseignement catholique dans le département (nombre d'établissements ou d'élèves). Dans cette deuxième hypothèse, le représentant du DASEN reste l'interlocuteur privilégié au sein de la COD et assure la liaison avec le recteur. La coordination avec les autres réseaux de l'enseignement privé sous contrat doit être prévue au cas par cas.

4.2.2.4 Une coordination plus ténue avec les présidents et directeurs des établissements d'enseignement supérieur publics

La question se pose de la même manière pour les crises qui affectent les campus universitaires. En application de la circulaire du 12 mars 2012, les recteurs ont toute légitimité, en cas de crise aiguë, pour assurer une coordination avec les universités. Cette coordination doit naturellement se décliner de manière concrète à trois niveaux :

- entre le recteur et le président de l'université ;
- entre le directeur de cabinet du recteur et celui du président de l'université ;
- entre la cellule de gestion de crise de l'académie et la cellule de crise de l'université.

Recommandation n° 12

Dans le cadre de la gestion de crise :

- mettre en place systématiquement une cellule de crise, au sein de chaque DSDEN, qui se coordonne avec la préfecture, via la présence d'un représentant du DASEN en COD, et avec la cellule de gestion de crise académique ;
- formaliser la coordination de l'action opérationnelle du DASEN et celle stratégique du recteur qui sont les deux interlocuteurs de gestion de crise du préfet de département pour l'éducation nationale.

4.2.3. Conforter la chaîne d'alerte

Lors d'une crise, l'alerte est un acte important pour prévenir et pour ne pas rajouter de la crise à la crise, voire pour être en mesure de déjouer un sur-attentat. Cette alerte est de trois natures.

- ***L'alerte interne à l'établissement (alerte horizontale)*** pour permettre à chacun, personnels, enseignants et élèves, d'avoir la réaction appropriée (s'échapper ou s'enfermer) en attendant l'arrivée des forces de sécurité. Elle est de la responsabilité du directeur d'école ou du chef d'établissement. Les procédures à mettre en œuvre ne peuvent être que locales et dépendent du dispositif technique utilisé pour l'alarme attentat - intrusion[92]. Localement des initiatives ont pu

[92] Cf. *infra* 5.1.2.

être prises par des directeurs d'école ou des chefs d'établissement afin de mettre en place une chaîne d'alerte interne via des SMS groupés pour diffuser l'alarme, le plus largement possible, sur les portables.

- ***L'alerte de l'établissement vers l'extérieur (alerte ascendante)*** pour prévenir à la fois les forces de sécurité et les autorités de l'éducation nationale. Elle doit être donnée en priorité vers les forces de sécurité en appelant le 17 ou le 112 (mais non le numéro du référent - école, sinon par défaut), et, dans un deuxième temps, vers le rectorat en utilisant le numéro d'urgence lorsqu'il a été mis en place[93]. Cette alerte est donnée, de manière instinctive, par la première personne en moyen de le faire qui va constater le danger. Une affichette dans chaque classe pourrait rappeler ces deux numéros et la procédure à suivre pour déclencher l'alerte horizontale. Le maire, autorité de police, et l'inspecteur de l'éducation nationale, pour le premier degré, peuvent ensuite être également prévenus, à charge pour ces derniers de se conformer aux procédures qui auront été préalablement définies en commun. Eu égard au nombre d'établissements, une liaison directe avec les forces de sécurité (CIC pour la police ou CORG pour la gendarmerie), telle qu'envisagée par la circulaire du 22 décembre 2015, ne semble pas pouvoir être généralisée.

- ***L'alerte vers les établissements (alerte descendante)*** pour prévenir les établissements qui se trouvent dans le périmètre d'un acte de terrorisme en vue d'une évacuation, d'un confinement ou d'une fermeture. Cette alerte est faite par la cellule de crise de la DSDEN, avec l'accord du recteur, voire par la cellule de gestion de crise académique, en fonction du type d'établissement, établissements scolaires ou établissements d'enseignement supérieur ou de recherche. Ces cellules doivent se munir d'un dispositif pour envoyer des SMS groupés.

Les établissements ne disposent pas systématiquement d'un téléphone portable, ce qui est présenté, dans le primaire notamment[94], comme compliquant l'utilisation de ce vecteur pour mettre en œuvre la chaîne d'alerte. Une des communes rencontrées envisage de mettre un téléphone portable à la disposition de toutes les écoles, et non spécifiquement de leur directeur. Ce téléphone serait exclusivement dédié aux alertes présentant un caractère d'immédiateté et d'extrême gravité, notamment les alertes attentat - intrusion. Si la mission ne préconise pas de généraliser un tel dispositif[95], elle tient à souligner l'intérêt qu'il peut présenter : pour un coût modeste, ce « fil rouge » permet de joindre l'école, quelle que soit la personne qui a la charge du téléphone à un moment donné (directeur d'école, enseignant suppléant en l'absence du directeur, responsable des activités périscolaires) et de disposer sans délai des quelques numéros d'appel utiles qui auront été préalablement enregistrés. *A contrario*, un tel système demande une attention sans faille pour que l'équipement non seulement ne soit pas détourné de son objet (il est exclusivement dédié à la chaîne d'alerte), mais encore soit en permanence en état de marche, rechargé et à la disposition des personnes qui en sont successivement responsables, au fil de la journée et de la semaine.

4.2.3.1 Mettre en place des répertoires de crise

La mission a pu constater que la mise en place des répertoires des coordonnées téléphoniques des directeurs d'école et des chefs d'établissement avait été faite naturellement dans les académies

[93] Les forces de sécurité doivent disposer du numéro d'urgence du rectorat.

[94] Dans les établissements d'enseignement secondaire, l'existence d'une équipe de direction composée de deux ou trois agents n'exerçant pas d'autres fonctions garantit de pouvoir joindre plus sûrement un d'entre eux.

[95] Les collectivités locales développent des systèmes variés, adaptés aux besoins locaux, auxquels il ne semble pas opportun de substituer un dispositif unique.

visitées. La part des directeurs d'école ne disposant pas de téléphone portable ou ne souhaitant pas communiquer leur numéro de téléphone personnel est désormais résiduelle. En revanche, il apparaît que ce dispositif n'est pas exhaustif car il ne concerne, dans certaines académies, que les écoles, collèges et lycées publics. Or il y a lieu de prendre également en compte les établissements d'enseignement privés sous contrat.

Par ailleurs, il ne semble pas qu'existe un répertoire des établissements d'enseignement supérieur publics, relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur ou d'autres ministères ou organismes publics, telles les chambres consulaires, par exemple.

La mission propose de mettre en place deux répertoires :

- l'un pour le primaire et le secondaire, y compris les établissements d'enseignement privés sous contrat, dont l'élaboration et la mise à jour doivent être confiées au DASEN pour être exploité au moment de la crise ou des exercices par la cellule de crise de la DSDEN ;
- l'autre pour l'enseignement supérieur et la recherche, y compris les établissements dépendant des autres ministères, dont l'élaboration et la mise à jour doivent être confiées au recteur d'académie pour être exploité au moment de la crise ou des exercices de niveau départemental.

4.2.3.2 Créer un numéro d'urgence au sein de chaque rectorat

La remontée de l'information en interne dans l'éducation nationale est un élément important de la gestion de crise. Au-delà du gain de temps qui permet d'activer sans délai les cellules de crise et de se mettre en ordre de marche pour gérer l'événement, elle renforce la position du recteur dans son rôle de coordination, d'information et de communication. Lors de ses visites sur le terrain, la mission a constaté que plusieurs académies avaient mis en place un numéro d'urgence utilisé exclusivement pour les événements majeurs. Cette décision simple et peu coûteuse, dont le sens était compris par tous les directeurs d'école, chefs d'établissements et autres acteurs déconcentrés, comme par les enseignants et les personnels, vient naturellement compléter le dispositif de mise en sûreté des établissements scolaires.

Recommandation n° 13

Pour conforter la chaîne d'alerte et la gestion de crise :

- mettre en place deux répertoires de crise, l'un sous la responsabilité du DASEN pour les établissements scolaires, l'autre sous celle du recteur pour les établissements d'enseignement supérieur ;
- mettre en place un numéro d'urgence au sein de chaque rectorat pour garantir la diffusion de l'alerte en interne au MENESR, après que les forces de sécurité ont été alertées par un appel au 17 ou au 112.

4.2.4. Mieux définir le rôle des différents acteurs sur le terrain

4.2.4.1 Au ministère de l'éducation nationale, la multiplication des référents

Pour répondre dans l'urgence à la menace terroriste, les mesures mises en œuvre ont été adossées aux dispositifs déjà existants en matière de sécurité, voire ont été conçus comme venant en complément de ces dispositifs. De la même manière, les services chargés des questions de sécurité ont souvent été désignés pour prendre en charge les questions de sûreté, lorsqu'ils ne se sont pas spontanément emparés de ce sujet comme s'il était une nouvelle facette de l'existant. À l'usage, il apparaît que cette façon d'appréhender la thématique de la menace crée des confusions préjudiciables à la mise en œuvre de procédures efficaces de gestion de crise[96].

Au niveau déconcentré, peuvent cohabiter, au sein des services rectoraux, avec des fonctions insuffisamment circonscrites[97] :

- le référent sûreté (qui peut aussi être identifié sous le nom de référent sécurité) ;
- le correspondant Vigipirate ;
- le chargé de mission risques majeurs ;
- le responsable de l'équipe mobile de sécurité ;
- le délégué académique à la sécurité des établissements.

Les fonctions apparaissent ainsi morcelées et souvent insuffisamment ciblées de telle sorte que se crée une forme de polyvalence là où devrait exister une réelle spécialisation. Face à cette situation, certains chefs d'établissement et directeurs d'école ont exprimé devant la mission leur sentiment de peiner à identifier leur interlocuteur. Autre conséquence, de façon parfois improvisée, certains personnels ont été mis à contribution sans que leurs fonctions les désignent comme aptes à répondre à la demande : des conseillers pédagogiques en éducation physique et sportive, des assistants de prévention ou le proviseur vie scolaire ont pu apporter leur concours à l'élaboration ou à la révision des PPMS. *A contrario*, certaines missions apparaissent insuffisamment structurées, notamment lorsqu'il y a chevauchement de compétences avec des acteurs autres que les services déconcentrés de l'État. Ainsi, par exemple, sans doute parce que les bâtiments scolaires sont la propriété des collectivités territoriales et relèvent donc de leur responsabilité, les services de l'éducation nationale, sur le terrain, ne sont pas toujours en capacité de contribuer efficacement à la réflexion sur la sécurisation des établissements, en fonction de leur environnement, au-delà d'une approche de bon sens.

Une clarification est ainsi nécessaire au niveau des services déconcentrés de l'éducation nationale afin de sérier les différentes thématiques (incivilités et violences à l'intérieur des établissements / prévention de la radicalisation / risques majeurs / attentat - intrusion) et d'identifier sans ambiguïté les personnes désignées pour les prendre en charge.

[96] Au même titre que la confusion entre PPMS et menace attentat-intrusion complique l'appréhension de la menace.
[97] Sans coordination des différents réseaux au niveau de l'administration centrale.

Cette clarification est tout autant nécessaire vis-à-vis des autorités préfectorales et des forces de sécurité et de secours qui doivent pouvoir identifier leurs interlocuteurs de terrain.

Recommandation n° 14

Établir une classification rigoureuse des risques et des menaces et identifier les services et personnes spécifiquement désignés, à l'exclusion de tout autre, pour les prendre en charge.

4.2.4.2 Au ministère de l'intérieur, la nécessité de redéfinir et de faire connaître le rôle de chacun

Le partenariat institué entre les forces de sécurité et l'éducation nationale est envisagé de façon complète et fait intervenir une pluralité d'acteurs, sur des actions de sensibilisation, de prévention et de lutte contre les violences en milieu scolaire mais aussi de protection active et de sécurisation des établissements. Toutefois, ces actions s'exercent aujourd'hui de façon compartimentée par des acteurs multiples, dans une logique territoriale[98] :

- autorités hiérarchiques de police et de gendarmerie ;
- référents agissant dans le cadre de la prévention de la délinquance ;
- référents « sûreté » ;
- référents police et gendarmerie sécurité - école.

Lors des entretiens menés par la mission, il est apparu que certains chefs d'établissement du secondaire, et la grande majorité des directeurs d'école, identifiaient mal leurs interlocuteurs pour l'appui aux PPMS, aux diagnostics de sécurité et à la réalisation des exercices : l'identification du correspondant ou référent sécurité - école en tant que « porte d'entrée » pour la résolution des problèmes de sécurité, n'est pas apparue de façon évidente. S'impose ainsi un objectif, celui de permettre aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école de se tourner vers le bon interlocuteur pour gérer la sécurité de l'établissement au quotidien.

Du côté des agents du ministère de l'intérieur, la mission a pu constater des incompréhensions. D'une part, les référents sûreté police et gendarmerie qui ont pour mission d'effectuer des audits de sécurité ont été extrêmement sollicités sans toujours pouvoir répondre compte tenu de la lourdeur méthodologique de tels audits[99]. D'autre part, les référents ou correspondants sécurité - école, qui n'ont pas été spécifiquement formés pour l'appui aux diagnostics de sécurité dans le cadre précis de l'attaque terroriste, ont parfois préconisé des mesures surdimensionnées et mal adaptées aux besoins de l'école.

Recommandation n° 15

Élaborer et diffuser, à l'attention des chefs d'établissement, des directeurs d'école et des IEN, un tableau résumant les missions et les niveaux d'action des référents et correspondants au sein des forces de sécurité.

---

[98] Annexe 3.

[99] Ce sont eux qui étaient mentionnés en tant que référents pour les établissements du second degré dans la circulaire du 25 novembre 2015.

4.2.5. Clarifier le rôle de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement et celui des équipes mobiles de sécurité

4.2.5.1 L'appui de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité sur les questions bâtimentaires

L'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (ONS) s'est saisi des questions de sûreté, au motif implicite que les mesures à mettre en œuvre avaient été inscrites au PPMS. L'ONS a intégré la menace attentat - intrusion dans le document relatif au PPMS mis en ligne sur son site sous le titre *Les établissements d'enseignement face à l'événement majeur*. Pour l'essentiel, par rapport à la version précédente datant de 2008, qui évoquait l'hypothèse d'un « accident » (et non d'un « événement ») majeur, ce document ajoute une « septième question à se poser » relative aux particularités de la situation attentat - intrusion.

Mais, en la matière, l'Observatoire ne donne pas de règles de conduite ni de conseils, alors qu'il le fait très utilement s'agissant des autres questions. Ce décalage s'explique sans peine dès lors que la nouvelle thématique attentat - intrusion est en réalité assez éloignée des missions originellement assignées à l'Observatoire par les articles D. 239-25 et suivants du code de l'éducation[100] définissant son champ de compétences.

Cette implication nouvelle sur la question de la menace et des exercices attentat - intrusion s'est inscrite dans la continuité des travaux de l'Observatoire qui contribue, depuis 2002, à l'élaboration des ressources documentaires attachées à la réalisation des PPMS. Elle ne va pas d'évidence, pourtant. Par ailleurs, dès lors que l'Observatoire agit indépendamment de la chaîne hiérarchique du ministère[101], ce n'est pas sur lui que le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère peut s'appuyer pour créer les ressources documentaires nécessaires en lien avec les politiques à mettre en œuvre. Ce n'est d'ailleurs pas la vocation d'un organisme de cette nature.

4.2.5.2 Les équipes mobiles de sécurité en soutien

Les équipes mobiles de sécurité ont été créées pour répondre à des phénomènes de délinquance internes aux établissements ou se manifestant aux abords de ces derniers[102]. Comme il avait été exposé dans la circulaire du 23 septembre 2009 intitulée *Sécurisation des établissements scolaires et suivi de la délinquance*, l'action des EMS devait notamment compléter les opérations de sécurisation aux abords des établissements visant « *à interpeller les auteurs de violences, de racket ou d'infractions à la législation sur les stupéfiants et à rétablir la sérénité au sein de la communauté éducative* », sans que les agents recrutés pour ces missions puissent se substituer aux forces de l'ordre[103].

Constituées dans toutes les académies avec des effectifs extrêmement variables, les équipes mobiles de sécurité peuvent venir en appui pour la gestion de situations de crise internes aux établissements

---

[100] « *[étudier], au regard des règles de sécurité et dans le respect des compétences des commissions centrale et locales de sécurité et de celles des inspecteurs du travail, les conditions d'application des règles de sécurité, l'état des immeubles et des équipements […] ainsi que les conditions de leur protection en vue de prévenir toute atteinte aux personnes et aux biens* ».

[101] Code de l'éducation, article D. 239-31 : « *L'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement détermine notamment la périodicité, la nature et les conditions de ses travaux […]* »

[102] Circulaire n° 2010-25 du 15 février 2010 http://www.education.gouv.fr/cid50782/mene1003863c.html

[103] Circulaire n° 2009-137 du 23 septembre 2009 http://www.education.gouv.fr/cid49299/mene0922207c.html

scolaires, sous l'autorité du chef d'établissement, assister les écoles et les établissements lors des exercices attentat - intrusion en étant positionnées comme observateurs, voire être déployées au soutien des services de l'éducation nationale en cas de crise majeure liée à un acte terroriste. Ce fut le cas dans l'académie de Créteil en janvier et novembre 2015. Si leur action est souvent présentée lorsque sont répertoriés les dispositifs de lutte contre la menace terroriste et les procédures de gestion de crise[104] et si ces équipes sont de plus en plus sollicitées pour participer à des opérations de sécurité, leur rôle en la matière appellerait des précisions voire une nouvelle définition, au risque, sinon, de voir s'accroître leurs effectifs, sans que les missions et les objectifs aient été clairement identifiés, et de créer des inégalités de ressources entre les académies.

5. Des réponses qui demandent à être inscrites dans le temps long

5.1. La protection des lieux d'enseignement

5.1.1. Des diagnostics mal adaptés au contexte actuel

Les diagnostics de sécurité des établissements scolaires ont été renforcés depuis 2004 avec la signature du protocole de Dreux, dans le cadre de la politique de prévention et de lutte contre les violences en milieu scolaire. Toutefois, les entretiens menés par la mission ont montré que ces diagnostics n'étaient que partiellement réalisés, d'une part, et qu'ils étaient de qualité inégale, d'autre part. Aucun des dispositifs existants[105] n'a été conçu et n'est adapté pour répondre à la menace d'un attentat. Les décisions ont été prises, souvent au coup par coup, sans toujours réunir l'ensemble des personnes intéressées : collectivités propriétaires, éducation nationale (responsables académiques et responsables de l'établissement) et services de police ou de gendarmerie.

La protection des entrées a partout été présentée comme la première des mesures à prendre et la plus efficace. En pratique, il conviendrait de pouvoir distinguer deux types de travaux :

- les travaux prioritaires à court terme : alarmes, visiophones, fermeture des accès, limitation du stationnement, barrières ;
- les travaux plus lourds à planifier sur le moyen terme : rehaussement des murs et des clôtures, barreaudage, opacification des vues.

Indépendamment des travaux qui ont été réalisés dans l'urgence, un recensement systématique des caractéristiques physiques de l'établissement scolaire et de ses abords devrait être effectué pour en identifier les vulnérabilités. Pourraient alors être programmés non seulement les travaux de nature à atténuer celles-ci ou à y remédier, mais aussi les actions à effectuer tout au long de l'année pour maintenir constant un bon niveau de sécurité. Pour faciliter ce recensement, il conviendrait que les différents partenaires intéressés puissent s'appuyer sur une grille d'analyse inspirée, en mode

[104] Voir le dossier de presse du 24 août 2016 de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de l'intérieur sur la sécurité dans les écoles, les collèges et les lycées ou encore, la dépêche AEF n° 548902 du 4 novembre 2016, à propos d'une réunion de travail consacrée à la sécurité des personnels de l'éducation nationale, organisée dans l'académie de Créteil.

[105] Annexe 4 ; les diagnostics de sécurité sont établis avec le concours des référents ou correspondants école, les audits de sécurité, plus lourds, par les référents sûreté.

simplifié, de celle du *guide pour un diagnostic de sécurité d'un établissement scolaire*, élaboré dans le cadre de la prévention de la violence[106].

Recommandation n° 16

Sur la base d'une grille d'analyse simplifiée, réaliser des diagnostics de mise en sûreté partagés entre les services techniques des collectivités locales, les services de l'éducation nationale et les services de police ou de gendarmerie sur la thématique de l'attentat - intrusion.

5.1.2. La question particulière des alarmes

5.1.2.1 L'alarme, une disposition générale dont la mise en œuvre technique est du niveau local

Les écoles et les établissements scolaires sont tenus de mettre en place une alarme sonore spécifique pour les attentats - intrusions, comme cela a été préconisé par l'ONS. Ainsi, il faudrait désormais disposer de deux voire trois alarmes différentes : l'alarme incendie qui est un dispositif normé, l'alarme risques majeurs et l'alarme attentat-intrusion qui est un nouveau dispositif « à inventer ». La mission a constaté que cette question récurrente est perçue comme une des difficultés et une des clés de voûte de la mise en sûreté des établissements puisqu'elle active la chaîne d'alerte horizontale.

Les acteurs de terrain expriment leurs inquiétudes à travers une série de questions que se posent les personnes rencontrées, chacune à leur niveau :

- quel type d'alarme sonore : modulation spécifique d'une alarme de type incendie ou d'une sonnerie de type début et fin de cours ou bien annonce vocale, par haut-parleur ou mégaphone, permettant de diffuser un message modulé en fonction de la situation ?
- faut-il envisager une alarme signifiante en fonction de la situation : par exemple, signal continu long = s'enfermer / signal répété = s'échapper ?
- comment garantir que l'alarme soit entendue dans l'ensemble de l'établissement : si ce n'est pas le cas quels dispositifs complémentaires faut-il à mettre en place ?
- à quel emplacement situer les déclencheurs manuels : loge d'entrée, locaux administratifs, dans chaque bâtiment ?
- qui assure le financement : les collectivités territoriales, notamment les communes, sont-elles en mesure de financer la totalité du dispositif qui, s'il est exhaustif, peut être très onéreux ?
- qui est responsable du dispositif technique choisi et qui en assume les dysfonctionnements ?

[106] http://eduscol.education.fr/cid46845/diagnostic-de-securite-au-college-et-at-lycee.html (voir notamment la partie 2).

5.1.2.2 Un foisonnement de dispositifs techniques

Des dispositifs variés ont été évoqués, le dispositif sonore n'excluant pas le recours à d'autres solutions tels les dispositifs lumineux ou les panneaux à affichage variable [107].

Quel dispositif pour l'alarme ?

- « bippeurs » anti-intrusion qui font office d'alarme et avertissent la police municipale par SMS dispositif de boîtiers (alarmes sonores, messages préenregistrés, déclencheurs manuels) qui peut être déployé dans les locaux qui sont câblés informatiquement ;
- dispositif informatique spécifique déployé sur les ordinateurs de chaque classe ;
- dispositif de haut-parleurs pouvant diffuser des messages préprogrammés ;
- utilisation d'un mégaphone pour diffuser l'alerte ;
- dispositif permettant de moduler la sonnerie de début et de fin des cours ;
- corne de brume ;
- sifflet disponible dans chaque classe permettant dans des petites ou moyennes structures de diffuser l'alerte (à l'usage, lors des exercices, ce dispositif rudimentaire a donné satisfaction).

5.1.2.3 Faut-il un dispositif unique d'alarme ?

Face à ce foisonnement, la question du choix d'un seul type d'alarme au plan national est posée par de nombreuses personnes qu'a rencontrées la mission. Cette solution, qui définirait à la fois un dispositif technique et une doctrine d'emploi, comme cela est fait pour l'alarme incendie, recevrait certainement l'assentiment des responsables d'établissements et des industriels. Les premiers n'auraient qu'à mettre en place le dispositif standard que les industriels fourniraient aux normes définies. L'établissement ou la collectivité territoriale qui se serait conformé à la norme dégagerait ainsi sa responsabilité. Mais la logique serait alors pour les industriels et les prestataires de proposer des alarmes « dormantes » dont le fonctionnement sans faille serait assuré par des dispositifs redondants et sécurisés[108] avec un coût à la hauteur du service rendu.

En outre, contrairement à l'alarme incendie qui est parfaitement comprise quant à la réaction préalablement définie qu'elle doit susciter et qui s'impose à tous les établissements recevant du public quels qu'ils soient[109], l'alarme attentat-intrusion a pour objectif, dans les établissements d'enseignement scolaire[110], d'informer d'une menace imminente, comme un acte terroriste, qui concerne directement et immédiatement l'établissement scolaire[111], sans qu'il soit toujours possible de préciser la conduite à tenir, entre s'échapper et s'enfermer[112]. La prise en compte de cette alternative pourrait alors conduire à préconiser l'installation d'alarmes modulables, pour couvrir toutes les hypothèses, au motif avancé qu'un tel équipement serait une condition de l'efficacité de

[107] De tels dispositifs ont l'avantage de créer moins de tension et ne polluent pas le champ sonore.

[108] Intégrité du système, autonomie de plusieurs heures en cas de coupure de courant, maintenance du système, signalétique spécifique etc.

[109] Au prix d'une réglementation exigeante fixée notamment par l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), qui emporte des procédures d'agrément, de certification et de contrôle très lourdes.

[110] Et, à ce jour, il ne semble pas envisagé de la rendre obligatoire dans tous les ERP.

[111] L'alarme attentat-intrusion ne devrait sans doute pas être actionnée dans l'hypothèse d'un confinement imposé au sein d'un périmètre de sécurité.

[112] De surcroît, en fonction de la configuration des lieux et des circonstances de l'attaque, il se pourrait qu'il faille opter pour des postures différenciées au sein d'un établissement.

l'alerte. Ainsi, une norme entraînerait immanquablement une surenchère technologique coûteuse, sans pour autant garantir la protection des élèves et des personnels[113].

Enfin, les établissements scolaires et les collectivités territoriales ont d'ores et déjà beaucoup investi pour analyser les besoins et doter les locaux d'une nouvelle alarme, de telle sorte qu'il paraît inopportun de remettre en cause les dispositifs imaginés et installés, conformément aux instructions reçues, au prix d'un effort budgétaire important. De bonnes pratiques sont ainsi mises en œuvre sur le terrain qu'il serait sans doute opportun de diffuser.

Recommandation n° 17

Ne pas chercher à normer le dispositif d'alarme au plan national et en laisser la mise en œuvre au plan local.

5.1.3. La problématique du Fonds interministériel de prévention de la délinquance

Lors de la conférence de presse du 24 août 2016, il a été annoncé que 50 M€ étaient « *alloués au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour accompagner les collectivités territoriales dans les travaux d'urgence des écoles et établissements scolaires* ».

Il ne s'agit pas d'un dispositif nouveau dès lors que des travaux de vidéo-protection et de renforcement des accès pouvaient déjà être subventionnés par le FIPD au titre des programmes visant à améliorer la tranquillité publique et à sécuriser les sites sensibles. Cet abondement global de 50 M€ sur les exercices 2016 et 2017 s'inscrit donc dans la continuité de l'annexe 2 de la circulaire du 11 février 2016[114]. Très normalement, il est prévu que ces crédits peuvent être mobilisés dans les mêmes conditions que ceux de l'enveloppe initiale.

En pratique, compte tenu du caractère tardif de l'annonce et des hésitations préalables à la signature de la circulaire (qui date seulement du 29 septembre 2016 avec un appel à projets pour le 15 octobre 2016, au titre des crédits 2016), la délégation aux coopérations de sécurité du ministère de l'intérieur s'est trouvée confrontée à une abondance de demandes, extrêmement disparates, parfois incomplètes ou mal renseignées, accompagnées ou non d'un avis de la préfecture concernée.

Il est constant toutefois que, sur ce type de dossiers, la valeur ajoutée des services préfectoraux est précieuse par la connaissance qu'ils ont des caractéristiques du département et des priorités qui en découlent. Certaines préfectures ont transmis des dossiers classés en fonction d'une grille d'analyse qu'elles ont-elles-mêmes élaborée, d'autres ont quasiment présélectionné les établissements à subventionner, d'autres enfin ont simplement transmis les demandes qu'elles avaient reçues dans le respect des délais impartis, comme il leur était demandé.

[113] Pour un ordre de grandeur, on peut observer que la ville de Paris a lancé un appel d'offres d'un montant maximal de 4,5 M€ pour l'alarme attentat-intrusion de ses 665 écoles primaires (600 000 € pour les 86 collèges non inclus dans une cité scolaire). Transposée aux quelque 63 000 établissements scolaires répertoriés en France, la dépense globale serait de l'ordre de 425 à 450 M€.

[114] Orientations pour l'emploi des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour 2016.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause un dispositif très apprécié, malgré quelques effets pervers, ni de modifier les procédures prévues pour l'année 2017 qui seront précisées dans la circulaire FIPD 2017.

En revanche, si le soutien budgétaire aux mesures de mise en sûreté des établissements d'enseignement devait être prolongé au-delà de 2017, par le biais du FIPD ou par un autre canal, il serait sans doute opportun de prévoir une déconcentration des décisions et des crédits au niveau des préfectures, à charge pour ces dernières d'organiser les modalités d'instruction des demandes en concertation avec les services académiques voire les collectivités territoriales concernées.

5.2. Des exercices à préparer très en amont et à réaliser de façon progressive

Malgré quelques flottements sur le nombre d'exercices à réaliser dans les établissements scolaires, il est acquis, sur le fondement de l'instruction du 29 juillet 2016 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires à la rentrée 2016, que trois exercices annuels doivent être réalisés, dont un de préférence avant les vacances de la Toussaint.

Ces instructions ont été mises en œuvre sans barguigner, avec un souci de bien faire qui doit être salué[115].

Les remontées qu'elle a recueillies sur la réalisation des exercices, tels qu'ils ont été demandés, élaborés et mis en œuvre au cours du premier trimestre de l'année 2016-2017, ont conduit la mission à s'interroger sur les objectifs attendus et, corollairement, sur des questions de méthodologie.

5.2.1. Les exercices, en vue de quels objectifs ?

Selon les consignes Vigipirate partout affichées et rappelées, dans l'hypothèse d'un attentat terroriste, la consigne prioritaire consiste à s'échapper et, si c'est impossible, à s'enfermer.

Or, l'objectif immédiat le plus souvent assigné aux exercices s'est traduit par une mesure de confinement. Peu d'établissements ont opté pour la fuite. Ce choix s'explique aisément par le public concerné (surtout lorsqu'il s'agit de jeunes enfants). En soi, il est d'autant moins critiquable que ce scénario doit être envisagé au même titre que celui de la fuite dont les conditions de mise en œuvre sont extrêmement strictes puisqu'il faut à la fois « *être certain d'avoir identifié la localisation exacte du danger* » et « *être certain de pouvoir [s']échapper sans risque avec les élèves* »[116].

L'objectif immédiat a donc été formellement atteint : un exercice attentat - intrusion a été réalisé. Le plus souvent, lorsqu'il n'a pas provoqué chez les différents acteurs un sentiment de désarroi, il a au moins eu le mérite de mettre en évidence les contraintes matérielles que l'établissement a testées pour la première fois : signal d'alarme peu ou pas audible, lourdeur des meubles à déplacer devant les portes, absence de signal de fin d'exercice etc.

[115] De très nombreux établissements ont compris que l'exercice attentat-intrusion devait être réalisé avant les vacances de la Toussaint et l'ont programmé en conséquence.

[116] *Guide à destination des chefs d'établissement, des inspecteurs de l'éducation nationale et des directeurs d'école*, SGDSN http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/08/2016_guide_sgdsn_men_616100-1.pdf

En soi, l'enseignement qui en a été tiré n'est donc pas négligeable. Par contre, on ne peut se satisfaire du fait que, dès lors qu'un seul exercice annuel attentat - intrusion est demandé, tout porte à penser que les établissements s'en suffiront. Or deux établissements qui ont été confrontés à une alerte intempestive ont exposé à la mission l'extrême difficulté qu'il y avait à y répondre autrement que dans une grande confusion, ce qui milite pour un renforcement des exercices.

La question de fond qui se pose est alors celle de la démarche retenue. L'exercice a souvent été réalisé avec une sorte de précipitation, sans que l'établissement s'autorise une préparation suffisante. L'exercice devient son propre objectif, ce qui prive de sens la démarche à engager. Tirant les conséquences de cet état de fait, la mission est d'avis que, plutôt que de vouloir réaliser un exercice abouti dans les sept semaines suivant la rentrée, il pourrait être envisagé d'inciter les établissements à dérouler sur l'année des séquences de préparation progressives, éventuellement répétitives, afin de créer des réflexes et d'intégrer les finalités de l'opération, avant de réaliser l'exercice demandé, à proprement parler.

Cette démarche peut être facilitée en renforçant la lisibilité du lien entre exercices et PPMS. Il doit être compris par tous que les exercices sont faits pour décliner les consignes inscrites au PPMS. Dès lors, dans la cadre du PPMS-Vigipirate, les fiches relatives à la répartition des missions des personnels[117] devraient être repensées pour être adaptées à la menace attentat-intrusion de telle sorte que, quel que soit son statut, chaque adulte au sein de l'école ou de l'EPLE ait précisément connaissance de ce qui serait attendu de lui en situation d'attentat ou d'intrusion. La réalisation des exercices est alors l'occasion pour chacun de vérifier qu'il a intégré, à l'état de réflexe, les deux ou trois consignes qu'il devrait mettre en œuvre. Leur répétition permet de créer les automatismes à partir desquels chacun sera à même d'adapter sa réaction en cas de nécessité, sans avoir à se poser trop de questions. Le PPMS-Vigipirate doit également comporter une fiche simplifiée organisant l'alerte et le confinement des élèves et des personnels pour répondre à l'hypothèse d'un attentat qui aurait été commis non loin de l'établissement, avec l'institution d'un périmètre de sécurité

5.2.2. Une méthodologie à inventer

5.2.2.1 Une conception partagée des exercices attentat - intrusion

Les témoignages entendus lors des déplacements montrent que les directeurs d'école, notamment, s'interrogent sur leur propre compétence pour organiser un exercice attentat-intrusion. Le guide réalisé à leur intention ne constitue pas un mode d'emploi véritablement opérationnel.

Pour pallier cette difficulté, certains DASEN ont pris des initiatives visant à faciliter le travail des écoles et des établissements. Dans l'académie de Créteil, le choix a été fait par la rectrice de différer après les vacances de la Toussaint la réalisation de l'exercice (entre le 15 novembre et le 18 décembre) afin de se donner les moyens de le réaliser dans de meilleures conditions. Deux schémas avaient été retenus par l'académie : pour les écoles, attentat à proximité, pour les établissements du second degré, intrusion[118].

La mission est d'avis que cette façon de procéder doit inspirer une méthode à généraliser. Elle doit tendre partout à décharger les équipes de terrain (directeurs d'établissements, IEN, directeurs

[117] Fiches 3 et 4 du *Guide d'élaboration du PPMS* joint à la circulaire n° 2015-205 du 25 novembre 2015.

[118] Dans l'académie de Rouen, que la mission n'a pas visitée, une journée d'exercice a été organisée le 13 octobre 2016 avec le concours des collectivités territoriales et des forces de sécurité.

d'école) d'une tâche conceptuelle qui ne relève pas de leur cœur de métier, qui peut être psychologiquement difficile à assumer et sur laquelle ils n'ont pas vocation à être évalués.

Il appartiendrait alors aux recteurs d'organiser et de coordonner les exercices pour les établissements de l'académie. À cette fin, chaque année, quelques scénarios devraient être conçus et travaillés dans le cadre du comité de direction de l'académie, le cas échéant avec la collaboration de responsables d'établissement volontaires, et être proposés aux directeurs d'école et chefs d'établissements suffisamment en amont pour qu'ils puissent eux-mêmes les adapter à chaque établissement et les mettre en œuvre par étapes et sans précipitation. Il s'agit en effet de faire naître des réflexes, de la façon la plus sereine possible.

5.2.2.2 Une responsabilisation collective

S'il est préconisé de prévoir un retour d'expérience après les exercices, trop souvent cette démarche reste insuffisamment partagée : l'équipe éducative en a un retour mais l'analyse de l'opération est lapidaire et peu circonstanciée[119].

Pour que tous les membres de la communauté éducative puissent s'approprier la démarche et s'impliquer vraiment dans l'exercice, sans excès de stress, il paraît nécessaire de favoriser un changement d'état d'esprit de telle sorte que l'aveu même des insuffisances, voire des « ratages », soit constructif et ne donne pas lieu à des jugements de valeur. Il s'agit d'analyser des faits, avec humilité, non de porter une appréciation sur des personnes. Pour reprendre un mode d'évaluation un temps pratiqué, il ne s'agit pas de raisonner sur une échelle de valeur (mauvais, moyen, bien) mais de cocher les cases « non acquis / en cours d'acquisition / acquis », en face d'items précis préalablement identifiés, pour être à même d'analyser les causes des défaillances et de fixer les objectifs suivants, de façon progressive, en vue d'acquérir et d'entretenir les réflexes nécessaires. Dans le même sens, il est nécessaire que les élèves eux-mêmes soient associés à ce retour d'expérience.

Pour la même raison enfin, sur le fondement des retours d'expérience dont elle a reçu le témoignage, la mission estime qu'il n'est pas souhaitable de déclencher un exercice de façon impromptue[120]. D'une part, l'effet de surprise nuit à la préparation et devient alors contreproductif d'autant que ces exercices sont par nature plus anxiogènes que ceux organisés au titre des risques majeurs. D'autre part et surtout, face à une menace de cette nature, il ne s'agit pas de s'interroger sur le point de savoir si l'alarme déclenche un exercice ou alerte d'un danger : pour les élèves et les enseignants, une alarme qui n'aurait pas été annoncée dans le cadre de la programmation d'un exercice doit immédiatement être comprise comme le signal d'un danger réel et non joué.

Recommandation n° 18

Concevoir les exercices attentat - intrusion au niveau académique et les mettre en œuvre dans les établissements scolaires, sans effet de surprise et de manière progressive, au terme d'une préparation minutieuse intégrant des objectifs raisonnablement ambitieux et souvent répétés.

---

[119] Lorsqu'elle est possible, la mobilisation de la police ou de la gendarmerie nationale donne aux exercices une dimension et un éclairage extrêmement appréciables pour les acteurs de l'éducation nationale.

[120] À l'occasion d'un de ses déplacements, la mission a eu connaissance d'exercices déclenchés par une commune, sans information préalable des directeurs d'école, dans le cadre, semble-t-il, du plan communal de sauvegarde. L'intérêt d'une telle démarche devrait être débattu.

5.3. Des formations et des campagnes de sensibilisation à pérenniser

5.3.1. Sensibilisation et formation à la gestion de crise, une préoccupation constante depuis plusieurs années

Sensibilisation et formation à la gestion de crise dans les écoles et les établissements ne sont pas des éléments récents du paysage de la formation continue. Depuis plusieurs années maintenant, il s'agit d'une constante des dispositions formulées dans les textes réglementaires du MENESR[121] et mises en œuvre par les académies[122].

Les actions de formation ont d'abord concerné la prévention et la prise en charge des crises liées au risque d'incendie ainsi qu'aux risques naturels ou technologiques[123]. Elles ont progressivement intégré les problématiques liées aux questions de violence scolaire et, plus récemment, à la menace terroriste.

Les préoccupations de sécurité ne forment évidemment pas le cœur de métier des personnels de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur et le contenu de la formation doit éviter toute ambiguïté : les personnels affectés dans les établissements d'enseignement doivent veiller à la sécurité des élèves qui leur sont confiés mais n'ont pas pour vocation première d'assurer leur protection ; les directeurs d'école et chefs d'établissement ne sauraient être redevables de l'intégrité des écoles, des collèges et des lycées dont ils sont chargés. En revanche, comme l'ensemble de la population, que ce soit dans leur vie privée ou lorsqu'ils sont en situation professionnelle, ils sont tous appelés à partager une posture permanente de vigilance pour être susceptibles de réagir de manière pertinente dans la crise.

Le développement de la formation et de la sensibilisation est, à cet égard, un élément essentiel pour parvenir à réduire les incertitudes et à gérer au mieux des situations d'une complexité inédite.

5.3.2. Des dispositifs de sensibilisation et de formation revisités, en partenariat avec le ministère de l'intérieur

5.3.2.1 Systématiser la formation de l'encadrement à la sûreté et à la gestion de crise

La circulaire interministérielle du 29 juillet 2016[124] précise les dispositifs de formation liés à la prise en compte du risque attentat (volets « Anticiper » et « Sécuriser »). Ces mesures ont été développées lors de la conférence de presse commune donnée le 24 août 2016 par la ministre chargée de l'éducation nationale, le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'agriculture.

L'objectif consiste à systématiser la formation à la gestion de crise des recteurs et de leurs équipes, dans le cadre de partenariats avec l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier, les autres

[121] Ainsi, par exemple, la circulaire de 2002 sur les PPMS, abrogée par celle du 25 novembre 2015, évoquait déjà la question de la formation des cadres à la gestion de crise.

[122] Des formations proposées dans l'académie de Créteil, pionnière en 2006, sont devenues naturelles aujourd'hui.

[123] Circulaire n° 2006-085 du 24 mai 2006, toujours en vigueur, prise en application du décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006, relative à la sensibilisation, à la prévention des risques, aux missions des services de secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000607530&categorieLien=cid

[124] http://cache.media.education.gouv.fr/file/08-aout/59/8/annexe6_instruction_29_juillet_616598.pdf

écoles du ministère de l'intérieur et l'école supérieure de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Par ailleurs, les formations qui étaient déjà proposées, notamment aux chefs d'établissement, dans le cadre des politiques de lutte contre la violence scolaire sont maintenues et pour certaines revisitées afin d'intégrer la menace terroriste[125].

Globalement, ce sont désormais 500 cadres qui ont vocation à être formés chaque année[126], certains d'entre eux devant bénéficier d'une formation de formateurs afin de démultiplier sur le terrain les capacités de formation à la gestion de crise et de pouvoir disposer de personnes ressources pour bâtir les plans de formation académiques. Il doit s'agir en particulier des référents sûreté, académiques et départementaux, qui ont vocation à suivre en priorité les formations proposées[127].

Comme il a été dit, les directeurs d'école sont plus isolés et plus démunis que leurs collègues proviseurs et principaux face à la question de la menace terroriste, compte tenu notamment de la pluralité de leurs missions et de leur relatif isolement : tout en continuant d'enseigner dans leur classe, ils assurent la direction de l'école et assurent « *la coordination nécessaire entre les maîtres* »[128], sans pouvoir s'appuyer sur une équipe administrative. Même si les autorités académiques et les inspecteurs de l'éducation nationale (qui ont effectivement intégré cette dimension dans leur rôle d'animation et de pilotage) ont d'ores et déjà effectué un travail important de sensibilisation, comme la mission a pu le constater en maints endroits, il conviendrait que celui-ci soit poursuivi et, là encore, quasi systématisé, autour des inspecteurs de l'éducation nationale.

Recommandation n° 19

Renforcer les moments de formation spécifiques pour les directeurs d'école et organiser à leur intention, par circonscription, des tables rondes, autour des inspecteurs de l'éducation nationale, avec les acteurs de la sécurité, police et gendarmerie.

5.3.2.2 Sensibiliser et former toute la communauté éducative, une dimension qui reste à développer

Sensibiliser et former les personnels, en interne, est essentiel dès lors que la collectivité devra toute entière se mobiliser, de façon cohérente et solidaire, dans l'hypothèse d'une crise aiguë affectant un établissement scolaire.

La première des sensibilisations relève de la relation, aujourd'hui étroite, des chefs d'établissement, des directeurs d'écoles et des inspecteurs de l'éducation nationale avec les référents police ou gendarmerie qui apportent leur expérience et leurs conseils. La qualité et la fréquence des exercices de simulation qui sont organisés participent également de la formation des acteurs de terrain.

---

[125] Stages construits avec la gendarmerie, en collaboration avec l'ESENESR et la mission ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire.

[126] Non seulement au centre de Saint-Astier mais aussi désormais dans les écoles de la gendarmerie de Melun, Rochefort et Tulle.

[127] Il peut également être noté, s'agissant de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, que des formations à la sécurité et à la gestion du risque sont assurées avec les personnels spécialisés du quai d'Orsay qui assurent la sensibilisation des chefs d'établissement, en lien avec un conseiller sécurité recruté cet été par l'AEFE.

[128] Code de l'éducation, article L. 411-1.

Le partenariat aujourd'hui institué apparaît désormais quasiment naturel dans de nombreuses formations bâties pour l'éducation nationale. Ainsi, les IEN du Nord ont été formés à la culture du risque à l'école nationale de police de Roubaix. La réflexion porte aussi sur des formations très pratiques, comme la préparation d'un appel au « 17 ».

En outre, la mission a pu constater que des actions de sensibilisation étaient réalisées par les forces de sécurité dans les écoles, les EPLE, les services académiques et dans les universités.

Par ailleurs, de façon très concrète, il s'agit de favoriser la connaissance des lieux et l'identification des cheminements (des salles de classe à la cantine, en passant par la loge d'accueil, les bureaux de l'administration, l'infirmerie, le centre de documentation etc.). Il s'agit aussi de tester régulièrement la chaîne d'alerte et d'exploiter collectivement les retours d'expérience. Il s'agit surtout de développer un esprit de vigilance au quotidien et de faire en sorte que chaque adulte intervenant au sein d'un établissement, à quelque titre que ce soit, sache ce qui est attendu de lui.

Outre les actions de formation que certaines collectivités locales sont en train de développer pour leurs propres personnels, affectés notamment à des missions d'accueil, ces sensibilisations devraient être organisées en associant les différentes catégories de personnels œuvrant au sein des établissements scolaires, quel que soit leur employeur, État ou collectivité territoriale. La mission n'a pas recueilli de témoignages lui permettant de penser qu'une telle démarche est aujourd'hui répandue. Elle demanderait à être négociée entre les différentes parties, organisée et développée à partir de recommandations qui pourraient avoir été élaborées en commun, éventuellement et mises en œuvre éventuellement avec le concours des collectivités locales et de leurs intervenants.

Recommandation n° 20

Mettre en place et développer des formations à l'intention des personnels de tous horizons affectés dans les établissements d'enseignement.

5.3.3. Conforter la cohérence des formations offertes

5.3.3.1 Mettre en cohérence des formations via un catalogue

En matière de formation, des initiatives locales s'ajoutent au dispositif élaboré au niveau national. Pour assurer une meilleure cohérence entre l'offre et le besoin, il y a nécessité de définir un catalogue des formations relatives à la prise en compte de la menace terroriste au sein de la communauté éducative. Il doit préciser pour chaque formation, son objectif, son contenu et le public auquel il s'adresse.

En particulier, la mission retient quatre thèmes de formation :

- le comportement de prévention qui consiste à apprendre comment faire, au quotidien, pour adopter une posture de vigilance ;
- la sûreté des établissements qui consiste à identifier les éléments à prendre en compte, tant en termes bâtimentaires qu'en termes de comportements ;
- la gestion de crise ;

– la gestion du stress[129].

5.3.3.2 Assurer un suivi des personnels formés

Les services de ressources humaines ont un double rôle en matière de formation : permettre l'apprentissage d'une culture de la sécurité mais aussi être comptables des formations pour éviter la déperdition de compétences acquises et favoriser leur diffusion.

Ce suivi est essentiel si l'on veut pouvoir tenir compte de la formation acquise par les personnels, que ce soit pour la mettre au service des agents qui n'ont pas été formés à ces thématiques ou pour armer les cellules de crise, alors que le *turn over* est important au sein des services déconcentrés.

La mention de compétences acquises indépendamment de l'exercice professionnel pourrait également y être intégrée. Seraient ainsi répertoriés, par exemple, les titulaires d'un brevet de secourisme, les sapeurs-pompiers volontaires, les membres d'une association agréée pour la formation aux premiers secours ou d'une association agréée de sécurité civile.

Recommandation n° 21

Mettre en place au plan national un catalogue des formations proposées dans le cadre de la prise en compte de la menace terroriste et assurer le suivi des formations dispensées.

5.3.4. En contrepoint, les formations aux gestes qui sauvent

Quoiqu'elle apparaisse en filigrane des attendus du socle commun de connaissances, de compétences et de culture dès l'école maternelle et quoique cet apprentissage soit inscrit depuis 2004 à l'article L. 312-16 du code de l'éducation pour l'enseignement secondaire, la formation aux « gestes qui sauvent » et sa systématisation font moins consensus[130]. Sur le sujet la mission a entendu des avis divergents.

Pour certains, il est dérisoire de penser que les gestes de premier secours seraient d'une quelconque utilité si un établissement scolaire était le théâtre d'un attentat occasionnant, de fait, des blessures de guerre. Un autre argument entendu, qui ne vaut d'ailleurs que pour les grandes agglomérations, tient à la rapidité des moyens que peuvent déployer les services de secours en lien avec les services hospitaliers, qui rendrait inutile l'intervention de non-professionnels.

Pour d'autres, une telle formation dépasse la préoccupation immédiate de la réaction en cas d'attentat terroriste et présente quasi au quotidien un réel intérêt. Par ailleurs, au regard de la menace terroriste, outre le fait que certains gestes simples (dont l'apprentissage a été réintroduit dans la formation) peuvent être pratiqués de façon décisive, en situation de « tuerie de masse », la formation favoriserait un comportement plus aguerri, par la meilleure capacité qu'elle donne à suivre un protocole et à écouter puis à mettre en œuvre des consignes reçues dans l'urgence, avec un

[129] Ces thèmes sont la reprise de ceux retenus pas la mission chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire.

[130] Grande cause nationale 2016, la sensibilisation aux comportements qui sauvent est envisagée à deux niveaux : gestes de premier secours et, plus ambitieux, prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1).

moindre risque de céder à la panique. De surcroît, l'apprentissage des premiers secours et des gestes qui sauvent favoriserait le développement d'une culture commune de la sécurité.

Quoi qu'il en soit, des instructions ont été données pour sa systématisation, avec l'appui des services de secours et des associations membres du conseil départemental de sécurité civile, et la mission considère que, compte tenu de ses effets induits, l'objectif doit être poursuivi, au minimum en deuxième rang.

Dans le même ordre d'idée, il conviendrait d'inviter les établissements à connaître et à valoriser les collégiens et lycéens eux-mêmes engagés, à titre personnel, dans une démarche de sécurité civile : sapeurs-pompiers volontaires ou titulaires d'un brevet de secourisme, par exemple.

En revanche, hormis dans certaines académies, la formation des enseignants n'a pas été envisagée, pas plus que la mise à jour régulière des connaissances des personnels pour qui une certification est statutairement requise, tels les professeurs d'éducation physique et sportive ou les professeurs des écoles. D'après ce qu'a entendu la mission, certains personnels seraient demandeurs de ce type de formations qui pourraient être proposées de façon plus ambitieuse.

Conclusion

Il doit être à nouveau souligné qu'une véritable politique est désormais menée au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, en partenariat avec le ministère de l'intérieur, pour faire face à la menace terroriste. Cette politique, sans conteste, s'inscrit dans un temps long. Elle ne pourra atteindre pleinement ses objectifs sans que les collectivités territoriales y soient étroitement associées, dans la continuité des échanges fructueux déjà engagés.

Au-delà des recommandations faites par la mission, des questions restent en suspens. Il en va ainsi, par exemple, de l'impossibilité de systématiser une conduite unique à tenir en cas d'attentat ou encore de concevoir des dispositifs permettant de prémunir totalement contre une intrusion dans un établissement scolaire, voire d'empêcher le passage à l'acte d'un élève ou d'un agent qui n'aurait pas été repéré comme susceptible d'attaquer les membres de la communauté éducative. Quelles que soient les dispositions prises, elles auront une limite, celle de l'imagination du terroriste.

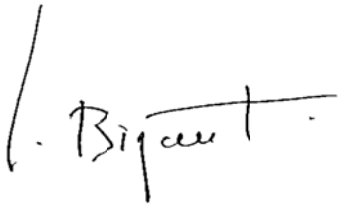
Le problème est en fait celui du positionnement du curseur : quelles sont les mesures à prendre et jusqu'où faut-il aller ?

Il est clair que la sûreté des établissements ne peut pas reposer exclusivement sur les personnels de l'éducation nationale. Mais ils ont le devoir, comme tout citoyen, de rester vigilants, pour contribuer, dans la mesure du possible, à la prévention d'actes terroristes et à la sauvegarde des lieux d'enseignement. La mission tient à dire combien les acteurs qu'elle a rencontrés, quels qu'ils soient et à tous les niveaux de responsabilité, se montrent à la hauteur de cette ambition et sont prêts à participer à l'effort collectif.

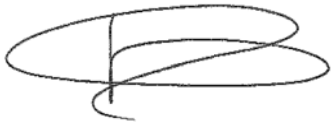
Elle a acquis la conviction que, dans tous les cas, doit être privilégiée une approche pragmatique permettant d'arrêter les mesures les plus appropriées et donc les plus équilibrées, loin de toute surenchère comme de toute résignation.

Marie-Cécile LAGUETTE

Nicolas GÉRAUD



Christian BIGAUT



Marie GRANDJEAN

Christine SZYMANKIEWICZ

Annexe 1

Lettre des directeurs de cabinet

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

—

Le directeur du cabinet

Ministère de l'intérieur

—

Le directeur du cabinet

Paris, le 29 SEP. 2016

Monsieur le Chef du service de l'IGAENR,
Monsieur le Chef du service de l'IGA,

La succession des attentats commis sur le territoire national depuis janvier 2015 a conduit le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) à renforcer considérablement les mesures de prévention et de préparation à la gestion de crise, et en particulier à l'éventualité d'une attaque terroriste touchant directement ou indirectement l'une de ses implantations. Une série de mesures ont d'abord été arrêtées dans le cadre du plan Vigipirate, puis ont fait l'objet de circulaires conjointes MENESR-MINT à la fin de l'année 2015. De nouvelles mesures ont été préparées et annoncées dans le cadre de la rentrée 2016.

L'ensemble de ces mesures visent à préparer l'ensemble des membres de la communauté éducative à l'éventualité d'une crise majeure touchant directement un établissement ou une administration relevant du MENESR. Elles recouvrent en particulier :

- La sécurisation bâtimentaire ;
- Les mesures de surveillance et de contrôle des accès ;
- Les dispositifs d'alerte et la diffusion des règles comportementales en cas de crise, notamment via l'organisation d'exercices réguliers ;
- La formation des responsables à la gestion de crise ;
- La généralisation des formations aux premiers secours ;
- La communication à l'ensemble des acteurs sous une forme facilement assimilable et diffusable (rédaction de guides à l'attention des publics cibles, etc.) ;
- La mise en place d'un comité ministériel de sécurité, dont le pilotage est confié au Haut fonctionnaire de défense et de sécurité ;
- Les modes d'échange et d'articulation entre nos deux ministères permettant une action efficace en matière de prévention, d'alerte et de gestion des crises.

Monsieur Jean-Richard CYTERMANN
Chef du service de l'IGAENR
Ministère de l'Éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef du service de l'IGA
Ministère de l'intérieur

Ces différentes mesures, dont la mise en œuvre complète n'est pas achevée, ont incontestablement permis de diffuser au sein du ministère une culture de sécurité qui était loin de lui être familière. Elles ont également permis de tisser des relations étroites entre le MENESR et le ministère de l'intérieur, et de bénéficier de l'expertise de ce ministère.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier la réalisation d'un premier bilan de l'ensemble des mesures de sécurité arrêtées par nos ministères afin d'en vérifier la pertinence et l'effectivité au regard des objectifs poursuivis et d'identifier d'éventuelles mesures complémentaires. Votre analyse devra en particulier tenir compte de l'enjeu que représentent la densité d'implantations et les caractéristiques de l'activité du ministère, qui implique l'emploi de personnels et l'accueil d'élèves et d'étudiants en très grand nombres.

Vous vous attacherez en particulier à étudier et à formuler des recommandations portant sur :

- L'organisation interne du MENESR, dans toutes ses dimensions, en matière de préparation et de gestion de crise ;
- L'efficacité de la chaine d'alerte, à la fois descendante et remontante, du lieu où se déroule l'évènement jusqu'au niveau national ;
- Les modes de coordination entre nos deux ministères, et le cas échéant avec les autres ministères concernés, dans les différents domaines où elle est indispensable : diffusion des informations sensibles (notamment celles touchant au signalement des personnes radicalisées) ; chaine d'alerte ; fonctionnement des cellules opérationnelles de crise, etc.
- Le développement d'une action coordonnée entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le respect de leurs compétences respectives.

Le périmètre de votre mission inclut l'ensemble des structures dépendant du MENESR : administration centrale, services académiques, établissements scolaires publics et privés, établissements d'enseignement supérieur, autres opérateurs. Elle nécessitera des visites de terrain dans un échantillon d'académies que vous déterminerez durant la phase de cadrage. Pour la conduite de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les directions d'administration centrale compétentes et plus particulièrement sur le Secrétaire général – Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du MENESR.

Nous vous remercions de nous faire parvenir vos conclusions pour le 1er décembre 2016.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef du service de l'IGAENR, Monsieur le Chef du service de l'IGA, l'expression de nos salutations distinguées.

Bernard LEJEUNE

Patrick STRZODA