CNFPT

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2010

Note de synthèse ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 4

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Vous êtes nommé(e) chargé(e) de mission auprès du Directeur de l'Education et de la Jeunesse d'une importante commune centre d'agglomération qui a développé depuis plusieurs années des politiques éducatives très dynamiques tous azimuts ; elle cofinance de nombreux projets et actions avec l'Etat, la Région et le Département.

Sur la base des compétences obligatoires et facultatives des différentes collectivités publiques dans le domaine scolaire, la directrice générale des services vous demande de rédiger une note à l'attention des membres du Bureau Municipal (le Maire, les principaux adjoints et la DG). Compte tenu des contraintes budgétaires, cette note leur permettra de repositionner la ville vis-à-vis de ses partenaires, qui ont tendance à recentrer leurs interventions sur ce qui est obligatoire dans le domaine scolaire.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Articles L 212.1 à L 212.9 du Code de l'Education (l'article L 212.3 n'existe pas)	**Page 3**
Document n° 2	Articles L 216.1 à L 216.11 du Code de l'Education	**Page 8**
Document n° 3	« Le rôle des collectivités territoriales en matière d'éducation » portail internet de la DGCL	**Page 13**
Document n° 4	« Les compétences éducatives des collectivités locales : la difficile transition initiée par la loi du 13 août 2004 » Gérald Coralie Revue « Pouvoirs locaux » - 1er trimestre 2008	**Page 15**

Document n° 5	« Comprendre la recomposition de la sphère éducative : l'émergence d'un nouvel ordre éducatif local ? » Choukri Ben Ayed Revue « Pouvoirs locaux » - 3ème trimestre 2009	**Page 20**
Document n° 6	« Consolider l'action des collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation » Yves Krattinger et Jacqueline Gourault Extrait du Rapport sénatorial d'information « Faire confiance à l'intelligence territoriale » déposé le 17 juin 2009	**Page 27**
Document n° 7	Notice de Bernard Toulemonde « Vers un pilotage partagé du système éducatif ? », extrait de l'ouvrage « Le système éducatif en France » La Documentation française – 2006	**Page 30**
Document n° 8	« Politiques éducatives : l'art de la décision » Dominique Raulin « L'école des parents » - Septembre octobre 2009	**Page 36**
Document n° 9	« Ecole : les inégalités entre les communes se creusent » Catherine Ficat Localtis.info – 17 décembre 2008	**Page 38**
Document n° 10	« L'éducation, un axe structurant des politiques municipales » Catherine Ficat Localtis.info – 9 novembre 2009	**Page 40**
Document n° 11	« Réforme de la carte scolaire : la Cour des comptes met en garde contre la création de 'ghettos scolaires'» Sandrine Toussaint Localtis.info – 10 novembre 2009	**Page 43**
Document n° 12	« Politiques éducatives et Education nationale : y verra-t-on plus clair en 2010 ? » Catherine Ficat Localtis.info – 23 décembre 2009	**Page 44**
Document n° 13	Présentation de l'étude comparée des politiques éducatives municipales 2001 / 2008 de Claudine Paillard, Présidente de l'Association nationale des Directeurs de l'Education des villes Octobre 2009	**Page 46**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document N ° 1

Code de l'éducation

Version consolidée au 12 avril 2010

Partie législative

Première partie : Dispositions générales et communes

Livre II : L'administration de l'éducation

Titre Ier : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Chapitre II : Les compétences des communes

Section 1 : Ecoles et classes élémentaires et maternelles.

Article L212-1

La création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public sont régies par les dispositions de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, ci-après reproduites :

" Art.L. 2121-30.-Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département. "

Article L212-2

Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire.

Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.

Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées.

Article L212-4

Modifié par Loi 2004-809 2004-08-13 art. 121 IX JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005

La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées.

Article L212-5

L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1, est une dépense obligatoire pour les communes.

Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée :

1° Les dépenses résultant de l'article L. 212-4 ;

2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ;

3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ;

4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ;

5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu.

De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement.

Article L212-6

Modifié par Loi 2002-276 2002-02-27 art. 61 II, III JORF 28 février 2002

Modifié par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 - art. 61 JORF 28 février 2002

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs est régie par les dispositions des articles L. 2334-26 à L. 2334-31 du code général des collectivités territoriales, ci-après reproduites :

" Art.L. 2334-26.-A compter de l'exercice 1986, les communes reçoivent une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'Etat, au titre des charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs.

Cette dotation évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation prévue à l'article L. 1613-2. Le Comité des finances locales peut majorer cette dotation de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu.

Cette dotation est répartie par le comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs, exerçant dans les écoles publiques, qui sont logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elle une indemnité de logement.

Elle est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

Le comité des finances locales procède à un nouveau calcul de cette diminution du montant inscrit en loi de finances initiale, au plus tard le 31 juillet de l'année suivant la répartition, en fonction du taux de variation entre l'effectif réel du corps des instituteurs recensé au 1er octobre de l'année précédant celle au titre de laquelle la dotation a été répartie et celui de l'antépénultième année. L'écart éventuel entre la dotation inscrite en loi de finances et le montant ainsi calculé est prioritairement financé par mobilisation du reliquat comptable net global constaté au terme de la répartition de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au titre de l'année considérée. "

" Art.L. 2334-27.-La dotation spéciale pour le logement des instituteurs prévue à l'article L. 2334-26 est divisée en deux parts :

-La première part est versée aux communes pour compenser les charges afférentes aux logements effectivement occupés par des instituteurs ayant droit au logement ;

-La seconde part est destinée à verser l'indemnité communale prévue par l'article L. 921-2 du Code de l'éducation. "

" Art.L. 2334-28.-Chaque année, le comité des finances locales :

-fait procéder au recensement des instituteurs bénéficiant d'un logement mis à leur disposition par la commune ou de l'indemnité communale en tenant lieu ;

-fixe le montant unitaire de la dotation spéciale en divisant le montant total de cette dotation par le nombre total d'instituteurs recensés ;

-fixe le montant de la première et de la seconde part de la dotation spéciale proportionnellement au nombre d'instituteurs logés et au nombre d'instituteurs indemnisés tels qu'ils ont été recensés. "

" Art.L. 2334-29.-Les communes perçoivent directement les sommes leur revenant au titre de la première part de la dotation spéciale.

Les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant au Centre national de la fonction publique territoriale qui verse, au nom de la commune, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et sans que cela n'entraîne de charges pour cet établissement, l'indemnité communale aux instituteurs ayants droit, sur la base du montant fixé pour chaque commune par le représentant de l'Etat dans le département et dans la limite du montant unitaire fixé sur le plan national à l'article L. 2334-28.

A compter de 2003, la dotation versée au Centre national de la fonction publique territoriale est minorée du montant du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du pénultième exercice ".

" Art.L. 2334-30.-Lorsque le montant de l'indemnité communale est supérieur au montant unitaire de la dotation spéciale tel qu'il a été fixé par le comité des finances locales, la commune verse directement la différence à l'instituteur concerné. "

Aucune somme n'est reversée directement aux communes au titre des opérations visées au second alinéa de l'article L. 2334-29.

" Art.L. 2334-31.-Les dispositions des articles L. 2334-27 à L. 2334-30 sont applicables à compter du 1er janvier 1990. "

Article L212-7

Modifié par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 - art. 80 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005

Dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal. Lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération de l'organe délibérant de cet établissement. L'inscription des élèves par les personnes responsables de l'enfant au sens de l'article L. 131-4 se fait conformément aux dispositions de l'article L. 131-5.

Article L212-8

Modifié par Loi n°2005-157 du 23 février 2005 - art. 113 JORF 24 février 2005

Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale.

A défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires. Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen par élève ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes.

Toutefois, les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune. Pour justifier d'une capacité d'accueil au sens du présent alinéa, les établissements scolaires doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement.

Par dérogation à l'alinéa précédent, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles, sans préjudice du dernier alinéa du présent article, une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

1° Aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

3° A des raisons médicales.

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles, en l'absence d'accord, la décision est prise par le représentant de l'Etat dans le département.

Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été

transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et donner l'accord à la participation financière.

La scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil.

Article L212-9

La commune peut se voir confier la construction ou la réparation d'un établissement public local d'enseignement par le département ou la région dans les conditions fixées aux articles L. 216-5 et L. 216-6.

Document N ° 2

Code de l'éducation

Version consolidée au 12 avril 2010

Partie législative

Première partie

Livre II : L'administration de l'éducation

Titre Ier : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Chapitre VI : Les compétences communes aux collectivités territoriales.

Article L216-1

Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'Etat, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.

L'organisation des activités susmentionnées est fixée par une convention, conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire, qui détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'Etat peuvent être mis à la disposition de la collectivité.

Article L216-2

Modifié par LOI n°2009-1437 du 24 novembre 2009 - art. 57

Les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique dispensent un enseignement initial, sanctionné par des certificats d'études, qui assure l'éveil, l'initiation, puis l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique artistique autonome. Ils participent également à l'éducation artistique des enfants d'âge scolaire. Ils peuvent proposer un cycle d'enseignement professionnel initial, sanctionné par un diplôme national.

Ces établissements relèvent de l'initiative et de la responsabilité des collectivités territoriales dans les conditions définies au présent article.

Les communes et leurs groupements organisent et financent les missions d'enseignement initial et d'éducation artistique de ces établissements. Les autres collectivités territoriales ou les établissements publics qui gèrent de tels établissements, à la date de publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, peuvent poursuivre cette mission ; ces établissements sont intégrés dans le schéma départemental.

Le département adopte, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée, un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique. Ce schéma, élaboré en concertation avec les communes concernées, a pour objet de définir les principes d'organisation des enseignements artistiques, en vue d'améliorer l'offre de formation et les conditions d'accès à l'enseignement. Le département fixe au travers de ce schéma les conditions de sa participation au financement des établissements d'enseignement artistique au titre de l'enseignement initial.

La région organise et finance, dans le cadre du contrat de plan visé à l'article L. 214-13, le cycle d'enseignement professionnel initial.

L'Etat procède au classement des établissements en catégories correspondant à leurs missions et à leur rayonnement régional, départemental, intercommunal ou communal. Il définit les qualifications exigées du personnel enseignant de ces établissements et assure l'évaluation de leurs activités ainsi que de leur fonctionnement pédagogique. Il apporte une aide technique à l'élaboration du contrat de plan mentionné à l'article L. 214-13 et du schéma prévu au présent article.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application du présent article.

Article L216-2-1

Modifié par LOI n°2009-1437 du 24 novembre 2009 - art. 57

L'Etat, au vu des contrats de plans prévus à l'article L. 214-13 et des schémas prévus à l'article L. 216-2, transfère par convention aux départements et aux régions les concours financiers qu'il accorde aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région. Ces concours sont déterminés sur la base de la moyenne des dépenses de l'Etat à ce titre dans les départements et les régions sur les trois dernières années.

Article L216-3

Les établissements d'enseignement public des arts plastiques relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions. Toutefois, un décret fixe la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat.

Ces établissements peuvent être habilités à dispenser des enseignements sanctionnés par des diplômes délivrés par l'Etat ou agréés par lui. L'Etat exerce son contrôle sur le recrutement et les activités du directeur et des personnels enseignants ainsi que sur le fonctionnement pédagogique des établissements habilités.

Les collectivités territoriales continuent de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert de compétences.

Article L216-4

Lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une convention intervient entre le département et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels autres que ceux mentionnés à l'article L. 211-8, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble ; cette convention précise la répartition des charges entre les deux collectivités. Si cette convention n'est pas signée à la date du transfert

de compétences, le représentant de l'Etat dans la région, dans un délai d'un mois, désigne, en tenant compte du nombre d'élèves à la charge de chacune de ces collectivités, celle qui assure, jusqu'à l'intervention d'une convention, le recrutement et la gestion des personnels autres que ceux mentionnés à l'article L. 211-8, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble ; il fixe également la répartition des charges entre ces deux collectivités en tenant compte des effectifs scolarisés et de l'utilisation des superficies des établissements en cause.

Article L216-5

La collectivité territoriale propriétaire ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci, s'il le demande, se voit confier de plein droit par le département ou la région la responsabilité d'une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement d'un collège, d'un lycée, d'un établissement d'éducation spéciale, d'un établissement d'enseignement agricole visé à l'article L. 811-8 du code rural existant à la date du transfert de compétences. Cette opération doit avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement du département ou de la région conformément aux dispositions des articles L. 213-1 et L. 214-1 du présent code. Une convention entre la collectivité territoriale propriétaire ou le groupement et le département ou la région détermine les conditions, notamment financières, dans lesquelles est réalisée cette opération. Les sommes versées par la région ou le département pour cette opération ne peuvent être inférieures à celles que la région ou le département avait prévu d'y consacrer dans sa décision de financement mentionnée au premier alinéa au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire ou de la dotation départementale d'équipement des collèges. Lorsqu'il s'agit d'une opération de reconstruction ou d'extension, la collectivité propriétaire ou le groupement se voit également confier de plein droit, dans des conditions fixées par la convention, la responsabilité du fonctionnement de l'établissement pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans ; à l'issue de cette période, la collectivité propriétaire ou le groupement conserve, s'il le souhaite, cette responsabilité dans les conditions mentionnées ci-dessus.

Dans les cas autres que ceux mentionnés ci-dessus, à la demande de la collectivité territoriale propriétaire ou d'un groupement compétent au lieu et place de celle-ci, la responsabilité du fonctionnement des établissements mentionnés au premier alinéa du présent article relevant du département ou de la région et existant à la date du transfert de compétences lui est confiée de plein droit par la collectivité compétente pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans. Une convention entre la collectivité propriétaire ou le groupement et le département ou la région fixe les modalités, notamment financières, dans lesquelles cette demande est satisfaite. A l'issue de cette période, la collectivité territoriale propriétaire ou le groupement conserve, s'il le souhaite, la responsabilité du fonctionnement de l'établissement dans les conditions mentionnées ci-dessus.

A défaut d'accord dans les cas prévus aux alinéas précédents sur le montant des ressources que le département ou la région doit verser à la collectivité territoriale propriétaire ou au groupement au titre du fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse à la collectivité propriétaire ou au groupement une contribution calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de l'établissement et des ressources dont il disposait antérieurement à ce titre.

Lorsqu'il est fait application du présent article, les biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées sont mis à la disposition du département ou de la région, selon le cas.

Article L216-6

La commune siège ou le groupement compétent au lieu et place de celle-ci, s'il le demande, se voit confier de plein droit par le département ou la région la responsabilité de la construction et de l'équipement d'un collège, d'un lycée, d'un établissement d'éducation spéciale, d'un établissement d'enseignement agricole visé à l'article L. 811-8 du code rural réalisé postérieurement à la date du transfert de compétences. Ces opérations doivent avoir fait l'objet d'une décision préalable de financement du département ou de la région conformément aux dispositions des articles L. 213-1 et L. 214-1 du présent code.

Une convention entre la commune siège ou le groupement et le département ou la région détermine les conditions, notamment financières, dans lesquelles cette construction est réalisée. Les sommes versées par la région ou le département ne peuvent être inférieures à celle que la région ou le département avait prévu d'y consacrer dans sa décision de financement mentionnée à l'alinéa précédent au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire ou de la dotation départementale d'équipement des collèges. La commune siège ou le groupement se voit également confier de plein droit, dans les conditions fixées par la convention, la responsabilité du fonctionnement de l'établissement pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans. A l'issue de cette période, la commune siège ou le groupement conserve, s'il le souhaite, cette responsabilité dans les conditions mentionnées ci-dessus.

A défaut d'accord sur le montant des ressources que le département ou la région doit verser à la commune siège ou au groupement au titre du fonctionnement de l'établissement, le département ou la région verse à la commune ou au groupement une contribution calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction du coût moyen par élève de l'ensemble des établissements de même nature.

Pour les autres opérations d'investissement relatives à des établissements réalisés après le transfert de compétences, les dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 216-5 sont applicables.

Dans les cas autres que ceux visés à l'alinéa précédent, la responsabilité du fonctionnement peut être confiée à la commune siège ou au groupement compétent avec l'accord du département ou de la région.

Article L216-7

La construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale situés dans le périmètre des agglomérations nouvelles font l'objet d'une individualisation dans les programmes prévisionnels d'investissement et les listes d'opérations établis en application des dispositions du présent titre.

Les crédits afférents au financement des collèges sont inclus dans la dotation spécifique pour les agglomérations nouvelles individualisée dans la loi de finances et sont versés au département.

Les crédits afférents au financement des lycées et des établissements publics d'éducation spéciale sont inclus dans la dotation spécifique pour les agglomérations nouvelles individualisée dans la loi de finances et sont versés à la région.

Les dispositions des articles L. 216-5 et L. 216-6 sont applicables aux organismes chargés de l'agglomération nouvelle.

Article L216-8

La collectivité territoriale propriétaire ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent continue à supporter la part lui incombant des dépenses d'investissement réalisées dans les établissements transférés à la région avant le 1er janvier 1986 ou en cours à cette date.

Article L216-9

Modifié par LOI n°2007-1822 du 24 décembre 2007 - art. 41 (V)

La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges sont calculées et attribuées respectivement aux régions et aux départements dans les conditions prévues aux articles L. 3334-16, L. 3443-2 et L. 4332-3, et L. 4434-8 du code général des collectivités territoriales.

Article L216-10

Pour les achats de fournitures destinés aux établissements scolaires, les collectivités publiques et établissements concernés veillent à ce que la fabrication des produits achetés n'ait pas requis l'emploi d'une main-d'œuvre enfantine dans des conditions contraires aux conventions internationales reconnues.

Les renseignements correspondants peuvent être demandés à l'appui des candidatures et des offres.

Article L216-11

Créé par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 - art. 91 JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005

Les collectivités territoriales et l'Etat peuvent conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.

A cet effet, il peut être constitué avec d'autres personnes morales de droit public ou privé un groupement d'intérêt public, auquel s'appliquent les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement *technologique de la France*.

Document N ° 3

Portail Internet DGCL

Le rôle des collectivités territoriales en matière d'éducation

Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation (CE), l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.

La commune

Les communes bénéficient d'une expérience très ancienne dans le domaine de l'enseignement primaire puisqu'elles ont la charge des écoles publiques depuis la loi Goblet du 30 octobre 1886 (L. 212-4 CE).

La création et l'implantation des écoles élémentaires et maternelles sont décidées par le conseil municipal après avis du représentant de l'Etat dans le département (L. 212-1 CE).

La commune est propriétaire des locaux et en assure notamment la construction, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception de la rémunération du personnel enseignant (compétence Etat) et des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées (article 121. IX LRL : compensation par l'Etat des charges supportées au titre de la convention à passer avec le Centre français de la copie pour acquitter les redevances liées à la reprographie d'œuvres protégées dans les écoles primaires). Les dépenses des écoles ont un caractère obligatoire (L. 212-5 CE).

Dans les communes qui ont plusieurs écoles, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal (L. 212-7 CE). Il s'agit d'une modification de la loi LRL, cette compétence appartenant auparavant au maire agissant au nom de l'Etat.

Toutefois, il demeure de la compétence du maire agissant au nom de l'Etat de dresser la liste de tous les enfants résidant dans sa commune soumis à l'obligation scolaire (L. 131-6 CE), ainsi que de désigner l'école que doit fréquenter l'enfant (L. 131-5 CE).

Le département

Depuis les premières lois de décentralisation (entrées en vigueur en 1986), le département a la charge des collèges (article L. 213-2 CE). A ce titre, il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des dépenses pédagogiques et de personnels à la charge de l'Etat (personnels enseignants pour l'essentiel).

Depuis la loi LRL du 13 août 2004 (article 82), le département assure en outre l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves. Il assure le recrutement et la gestion des personnels TOS exerçant leurs missions dans les collèges.

Le département est propriétaire des locaux dont il a assuré la construction et la reconstruction. L'article 79 de la loi LRL a prévu en sa faveur le transfert en pleine propriété des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat, à titre gratuit.

La région

Depuis les premières lois de décentralisation (entrées en vigueur en 1986), la région a la charge des lycées (article L. 214-6 CE). A ce titre, elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des dépenses pédagogiques et de personnels à la charge de l'Etat (personnels enseignants pour l'essentiel).

Depuis la loi LRL du 13 août 2004 (article 82), la région assure en outre l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves. Elle assure le recrutement et la gestion des personnels TOS exerçant leurs missions dans les lycées.

La région est propriétaire des locaux dont elle a assuré la construction et la reconstruction. L'article 79 de la loi LRL a prévu en sa faveur le transfert en pleine propriété des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat, à titre gratuit.

15

Document N ° 4

Les compétences éducatives des collectivités locales : la difficile transition initiée par la loi du 13 août 2004

L'informatisation rapide des connaissances et la mise en ligne du savoir ont sensiblement remis en cause l'ensemble des politiques éducatives. Ainsi, les choix de financements de nouvelles filières universitaires par les collectivités régionales ou encore les décisions de modification de la carte scolaire par le conseil municipal alimentent les débats, portant la polémique sur les besoins scolaires de la société française. Du point de vue politique, les volontés décentralisatrices affirmées par les gouvernements successifs, mais aussi et surtout, le rôle futur que l'État entend jouer dans le domaine éducatif alimentent les craintes des acteurs locaux. Les enjeux sont de tailles tant pour les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) que sont les collèges et les lycées tels les effets du transfert des personnels non enseignants de l'éducation nationale, personnels aujourd'hui gérés par les collectivités départementales et régionales[1], ou encore le dossier de l'autonomie des universités concernant l'enseignement supérieur. Gérald Coralie détaille l'historique des compétences exercées avant d'aborder, en pratique, les politiques éducatives assumées par les collectivités locales et les évolutions en cours. L'enjeu est majeur : des réponses apportées par l'État et les collectivités locales au sujet des moyens et des finalités éducatives découlera le développement futur du pays.

par
GÉRALD CORALIE,
docteur en Droit

Dans les faits, l'ensemble des collectivités territoriales demeure concerné par les réformes gouvernementales et il s'avère toujours délicat tant pour les bénéficiaires à titre principal (élèves, étudiants, parent d'élèves) que pour les personnels administratifs et techniques d'avoir une vue d'ensemble sur le sujet. Le critère de partage entre les investissements matériels du ressort des collectivités locales et l'éducation du domaine de l'État est progressivement abandonné au nom de la valeur pédagogique des enseignements dispensés.

Assimiler volontairement les responsabilités exercées librement dans le domaine éducatif par les collectivités territoriales aux autres compétences d'attribution accordées par le législateur reflète pourtant une réalité palpable : depuis un certain temps, les collectivités ont investi le champ de l'enseignement du premier degré, du second degré et du supérieur.

Il s'agit donc bien de savoir sous quelles formes s'exprimeront les actions éducatives des collectivités locales de la petite enfance à l'université dans un proche avenir ? Plus encore, quel type de partenariat financera les formations de l'enseignement général et professionnel ? Enfin, les dispositions prises par le législateur d'une intégration sociale par l'éducation et de la mise en place de dispositifs spéciaux à tous les échelons répondront-ils efficacement aux enjeux futurs ?

En l'absence de certitudes, il faut circonscrire la portée de l'action des autorités décentralisées en matière éducative aujourd'hui. Une correcte estimation des coûts et de la participation de chacun des acteurs dans le système éducatif est rendue nécessaire au moment où les attentes sociales sur l'école sont extrêmes. 1984 : projet loi sur l'enseignement libre ; 1993 : projet de loi de réforme de l'accès à l'enseignement supérieur ; 2005 : réforme contrat premier embauche dite « CPE » combattue par le milieu enseignant. Pour sa part, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités définitivement adoptée le 1er août 2007 pose d'autres fondations pour les universités françaises. La réforme globale pourtant indispensable paraît impossible.

En amont comme en aval, bien des crises se sont focalisées autour du système scolaire. Reste encore l'accès au marché du travail dont le débat demande à être tranché au plus vite quant à la justesse des mesures à mettre en place afin de résoudre l'important taux de chômage des jeunes actifs.

Historique des compétences éducatives : le socle de l'École républicaine

Domaine inaliénable d'affirmation de l'autorité depuis Charlemagne, la répartition des pouvoirs politiques et administratifs de la *Curia Regis puis* de l'État en matière éducative a été définitivement fixée sous sa forme moderne sous la IIIème république. Les représentants politiques d'alors s'attachèrent à former une élite tout en renforçant les institutions républicaines. Pour Léon Gambetta comme pour Jules Ferry, les fondements

de la structure scolaire demeuraient ceux de l'école obligatoire pour le plus grand nombre, et donc, d'une relative égalité des chances entre les citoyens. Le parlement entérinera la vision politique proposée en votant plusieurs lois qui feront date.

Tout d'abord, retenons la loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école qui, en son article 14, prévoit les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et d'acquisition du mobilier scolaire comme une dépense obligatoire pour les communes. Ensuite, la loi du 28 mars 1882[2], modifiée par la loi du 22 mars 1946[3] demande aux personnes responsables d'un enfant de plus de six ans, soit de le faire inscrire dans une école publique, soit de déclarer au Maire ou à l'inspecteur d'Académie qu'elles feront donner l'instruction au sein de la famille. Par la suite, dans le cadre de la charte municipale du 5 avril 1884 régissant les pouvoirs de municipalités, interviennent de nombreux textes attribuant des obligations nouvelles aux communes et aux départements. L'école obligatoire et gratuite entre alors parmi d'autres valeurs républicaines dans l'inconscient collectif des Français. Enfin, deux autres textes compléteront efficacement un dispositif souhaité par les républicains modérés épris de liberté et d'égalité. La loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire[4] régissant l'enseignement public et celle du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires interviendront. Notons que ce dernier texte peut être entendu comme une clef de voûte de l'instruction primaire publique et du traitement du personnel de ce service[5] puisqu'elle rend les dépenses éducatives obligatoires pour les communes.

« Ne pourrait-on pas retenir l'idée d'une représentation académique sous forme d'établissement public intégrant un conseil d'administration où les collectivités locales seraient parties prenantes ? Bref, une architecture administrative plus fonctionnelle et néanmoins consensuelle. »

Initialement aux côtés du notable et du clerc, l'instituteur tenait donc une place privilégiée dans une société en cours d'industrialisation. C'est ainsi une pyramide de textes qui fonde le socle de l'école républicaine moderne.

La globalisation, la déréglementation mais aussi les mutations sociales de la France remettent en cause la pertinence de ce modèle éducatif. Le législateur impose alors une politique décentralisée des structures éducatives.

La décentralisation en matière éducative : les controverses !

A priori, s'interroger sur la distribution initiale des compétences apparaît favorable pour une véritable lisibilité des pouvoirs transférés par l'État au cours du temps. Pourtant, les clefs de répartition retenues par le législateur suite à la première grande phase de décentralisation convenaient peu aux élus locaux. D'une part, le parc des établissements transférés paraissait vétuste. D'autre part, le processus complexe de transfert de compétences se déclinait en autant de décrets d'application qu'il y eut de point litigieux, obstruant de fait le dialogue nécessaire entre l'ancien propriétaire, à savoir l'État et les nouveaux récipiendaires, les collectivités locales. Particulièrement visée, la redistribution du pouvoir initial en matière éducative s'est donc déroulée avec une certaine confusion suite aux lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Plus récemment, une doctrine à l'unisson a avert des difficultés à prévoir suite à l'application de l'article 72 nouveau de la Constitution et des principes destinés à déterminer au niveau constitutionnel la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales dans le domaine de l'éducation[6]. En l'absence de clarification sur ce point, la controverse politique reprend le dessus[7].

La tâche est démesurée afin de circonscrire le système français d'administration de l'éducation. Plus de 1,3 million d'agents statutaires et contractuels (enseignants, personnels administratifs, techniques, d'encadrement et de surveillance) assurent leur mission respective auprès de 15 millions d'élèves et d'étudiants. Hiérarchique et pyramidale, l'administration scolaire et universitaire, soumise au ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, se doit d'établir des relations de bonne coordination avec les établissements d'enseignements dotés de la personnalité morale et l'autonomie que sont les collèges et les lycées (dénommés par la loi sous le sigle d'EPLE) et les universités. L'organisation administrative originelle reste complexe.

Ministres et ministres délégués, directions centrales, académies et recteurs, inspecteur d'académie (par analogie, le directeur des services départementaux de l'éducation nationale), président d'université, proviseur, principal, directeur d'école : autrement dit de multiples niveaux de décision concourent au fonctionnement des services publics d'enseignement en France.

En fait, l'État aurait tendance à transférer les missions d'exécution et les frais de gestion aux autorités locales, se réservant le droit de l'initiative et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ne pourrait-on pas retenir l'idée d'une représentation académique sous forme d'établissement public intégrant un conseil d'administration où les collectivités locales seraient parties prenantes ? Bref, une architecture administrative plus fonctionnelle et néanmoins consensuelle.

Si la Constitution révisée en 2003 impose à l'ensemble des acteurs administratifs une organisation administrative décentralisée, c'est bien la transposition du principe communautaire de subsidiarité en l'article 72 alinéa 2 précisant que : *« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »*, qui permet quelques audaces et la correcte application de ce principe en droit français. En premier lieu, une interprétation littérale de la Constitution liée à l'application du principe jurisprudentiel de l'intérêt local autorise la collectivité



Photo : D. / L.L

Ministres et ministres délégués, directions centrales, académies et recteurs, inspecteur d'académie (**par analogie, le directeur des services départementaux de l'Éducation nationale**), **président d'université, proviseur, principal,** directeur d'école ; autrement dit **de multiples niveaux de décision concourent au fonctionnement des services publics d'enseignement en France.**

territoriale concernée à entreprendre des projets au-delà des limites communes. En second lieu, l'entité territoriale peut aussi tenter une expérimentation pour un objet et une durée convenus (article 72 alinéa 4). Les équilibres traditionnellement établis sont donc délibérément rompus par le législateur sous l'observation attentive du préfet de département et du contribuable. Le contrôle financier des opérations menées et la jurisprudence du juge administratif et financier encadreront aussi les actions entreprises par les collectivités locales.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confirmé le choix de la décentralisation en matière éducative et permet aux collectivités de mener des actions en ce domaine. Si le principe général d'organisation ne varie pas, l'article L. 211-1 du code de l'éducation précise que : « l'éducation est un service public de l'État sous réserves des compétences attribuées aux collectivités territoriales ».

Parmi de nombreuses dispositions communes aux collectivités, la loi votée impose une transition difficile à travers deux modifications d'importance :

• les compétences attribuées aux collectivités locales associent ces dernières au développement de ce service public (article 75 de la loi). Il est crée un conseil territorial de l'éducation nationale sur le modèle des organismes paritaires composé de représentants de l'État, des départements et des régions qui peut être consulté par les autorités nationales « sur toutes les questions intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif », de même, « un rapport d'évaluation sur les politiques éducatives des collectivités territoriales » est demandé[8] (article 76).

De façon plus précise, pour les communes : la responsabilité de détermination de la carte scolaire, prérogative propre du maire en qualité d'agent de l'État[9], est transférée au Conseil municipal (article 80). Notons que ceci modifie fortement la nature et la portée de la décision prise car les opérations liées à la carte scolaire investissent dès lors le débat public[10]. De l'importance des effectifs accueillis, de l'implantation des écoles sur le territoire à la confrontation avec les choix de l'État (fermeture des classes par le rectorat) : les délibérations municipales prises au sujet de la carte scolaire sont devenues des enjeux locaux à part entière.

S'agissant des départements : si le Conseil général reste compétent pour la localisation, la capacité d'accueil, la sectorisation des collèges, le recrutement et le mode d'hébergement des élèves ; ils n'ont pas la compétence pour « l'inscription et la répartition des élèves » encore sous les « autorités compétentes de l'État ».

Tableau synthétique des compétences éducatives assurées par les collectivités décentralisées

	COMMUNES	GROUPEMENT de COMMUNES	DEPARTEMENT	REGIONS
Construction d'établissement	*Nouvelle école maternelle et primaire *Décision sur la carte scolaire	*si délégation des communes	*Nouveau collège	*Nouveaux lycées d'enseignement général ou d'enseignement professionnel *Nouvelle filière universitaire (participation au financement des programmes)
Rénovation d'établissement			Restauration et entretien des collèges au titre de loi 13/08/2004	
Equipement nouveau	*Ordinateur, périphérique, câblage maintenance			*Aide à l'installation NTIC *Pôle d'excellence *Pôle de compétitivité
Acquisition, entretien, renouvellement du matériel	*Livres (90% des commandes) *petits matériel pédagogique *budget photocopieuses			
Chauffage, barbourage, éclairage des salles				
Sécurité des bâtiments et abord	*Porte coupe feu, baraudage, toiture, *Signalisations extérieures, routiers (passage piéton, feu tricolore, dos d'âne) *Réglementation circulation aux abords des établissements			
Rémunération des agents du service	Agents d'entretien		ATOSS (1/01/06) Fonctionnaire d'état (idem) au 01/01/08 titulaire + contrat Droit Public + emplois aidés CES/CEC/CIN de droit privé	
Remunération et remplacement formation des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEN)	Obligatoirement protégés	Statutaire		
La traitement du péri-scolaire (emploi jeunes)			Soutien scolaire Animateur socio-éducatif Accompagnateurs éducatifs	
Le logement des Prof. des Ecoles	Obligatoire		Non	Non
Sécurité « à l'école »	Surveillance étude, cantine garderie extérieure L2112-2	Contrats locaux de sécurité pour zone de compétence	Conseil de prévention et de délinquance (en collaboration établissement/rectorat/préfecture)	
Restauration scolaire (non obligatoire)	*Régie directe *concession *affermage * sécurité /sanitaire *traçabilité alimentaire			
Transport	Tous projets pédagogiques	Tous projets pédagogiques	Transport scolaire à l'année	Transport scolaire lycée + desserte universitaire
Coût total/budget	20% à 30% du budget global		10 % en augmentation	5% en augmentation

Néanmoins, la responsabilité du département est étendue quant au fonctionnement des établissements dont il a la charge. Ainsi, le département assure l'accueil, l'entretien général et technique, la restauration, l'hébergement. À ce titre, il assume la gestion de 46 000 Tos depuis 2005[11].

Enfin, les collectivités régionales: les compétences relatives au fonctionnement et à l'entretien des établissements dont elles ont la charge sont amplifiées. À l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, les régions assument l'ensemble des charges non pédagogiques des établissements. De même, près de 48 000 agents Tos, majoritairement issus des lycées, sont transférés pour gestion aux collectivités régionales[12].

Le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités le 1er août 2007 est encore trop récent pour mesurer les effets des mesures retenues par le législateur. Nous devons tout de même observer que le schéma proposé repose sur la conclusion de contrats pluriannuels État/Universités, que la gestion de l'immobilier sera transférée par les universités, enfin que l'État accompagnera le passage par un budget pour l'enseignement supérieur et la recherche en augmentation de 1,8 milliard d'euros. Le processus engagé semble identique à celui appliqué lors des précédentes phases de décentralisation.

Le besoin scolaire et universitaire en question

L'estimation des coûts et la participation réelle des collectivités décentralisées à la progression du système éducatif doivent être mesurées avec précision à l'heure où l'on prie les écoles primaires et secondaires puis l'université de jouer un rôle d'intégration sociale. À défaut, les inégalités territoriales s'installeront rapidement et développeront nombre de situations disparates. Aujourd'hui, le financement des activités hors champ scolaire grève aussi le budget des collectivités locales. Mais, ces actions couvertes médiatiquement sont appréciées par la population.

À titre d'illustration pour une municipalité moyenne, bien que devenu indispensable, la mise en place d'appareils informatiques puis l'équipement d'une salle de classe à cet effet recommande des prises de décision budgétaires multiples tant en fonctionnement qu'en investissement. Telle la sécurisation du lieu par des portes blindées adaptées, et des barraudages aux fenêtres afin d'éviter le vol de ce matériel coûteux. De même, les ordinateurs devront être protégés par des logiciels spéciaux évitant la navigation sur des sites sensibles. La climatisation est utile afin d'éviter la dégradation du matériel acheté. Le paiement de l'abonnement Internet et la maintenance du matériel restent eux aussi supportés par les municipalités. Ces investissements sont lourds et non couverts par les dotations d'équipement puisque classés par le législateur en 2006 à l'égal du matériel pédagogique. La satisfaction des besoins éducatifs des nouvelles générations est autre pour les exécutifs concernés que le simple passage de la craie blanche à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Que penser alors de la correcte distribution des charges de l'école au sein des chapitres du budget municipal? Ces dernières se répartissent hors plan comptable général. Une autre difficulté ressort du simple fait que la question pédagogique de l'accès aux nouvelles technologies demeure

une source de dépenses importantes mais n'est aucunement traitée dans les critères de financements des opérations au titre des contrats éducatifs locaux (CEL) conclus par les collectivités communales.

Le transfert de compétences aux collectivités implique des compensations de crédits, sujet constitutionnellement garanti suite à la révision de 2003 précitée. Cependant, l'intervention des collectivités locales en matière éducative est libre. Elles font ce qu'elles veulent ou ce qu'elles peuvent selon les disponibilités budgétaires connues et les décisions politiques délibérées.

Écoles maternelles et primaires, collèges, lycées, universités, autant de dépenses d'investissement et de fonctionnement à intégrer de nos jours dans les dépenses des budgets locaux en fonction des nouveaux besoins à évaluer. De la sorte, on peut estimer le coût global de la politique éducative d'une collectivité pour l'enfance, le secondaire et l'étudiant. En conclusion, au regard du poids financier des compétences transférées aux collectivités locales ces dernières années, il devient de plus en plus difficile pour lesdites collectivités de faire face aux obligations nouvelles de financement[13]. C'est le pari à relever de nos jours car la formation adaptée et de haute qualité dès le plus jeune âge décide de l'avenir de l'élève, et plus tard, de son accession ou de son rejet du marché du travail. Du dialogue véritable État/Collectivités naîtra un développement efficace des politiques publiques d'éducation.

G. C.

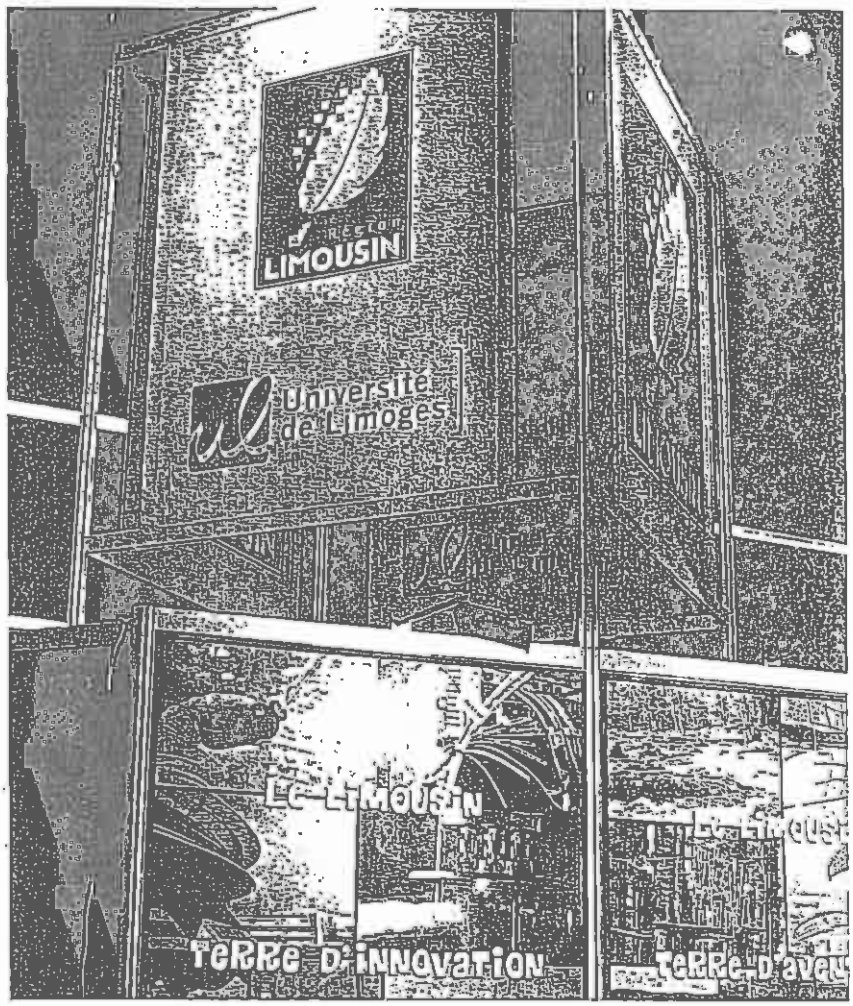


Photo : I.C

1. Plus de 100 000 fonctionnaires non enseignants ont été transféré aux collectivités locales dont 91000 techniciens, ouvriers et agents de service, 4800 conseillers d'orientations psychologues, 2700 assistantes sociales ou encore 1350 médecins scolaires. « *Éducation: la révolte des profs* », Dossiers et documents, Le Monde, juin 2003.

2. Loi du 28 mars 1882 qui rend l'enseignement primaire obligatoire et laïque. D.P.4.64

3. Loi n°46-1151 du 22 mars 1946.

4. Loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire. D.P.87.4.1.

5. D.P.90.4.35.

6. Texte de l'article 72 nouveau, extraits: « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa (alinéa 1). Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (alinéa 2). Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (alinéa 3). Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences (alinéa 4). »

7. « *Éducation: la révolte des profs* », préc.

8. Cependant, la création d'un véritable observatoire des politiques éducatives locales dotés de moyens conséquents n'est aucunement envisagée.

9. Au titre de la Loi du 28 mars 1882 qui rend l'enseignement primaire obligatoire et laïque. Précitée. D.P.4.64.

10. Il est symptomatique que chacun des candidats à l'élection présidentielle de 2007 ait été sommé par les électeurs de faire connaître leur proposition au sujet de la carte scolaire.

11. « Le département assure le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement mesures de service public de l'éducation nationale ». la surveillance des élèves n'est pas traitée par la loi.

12. Article L. 214-6-1 du code de l'éducation.

13. Cf. exemples récents de transfert de compétences loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales.

Comprendre la recomposition de la sphère éducative : l'émergence d'un nouvel ordre éducatif local ?

L'école et plus largement la sphère éducative[1] sont en proie à de nombreuses transformations politiques et institutionnelles qui se sont accélérées au cours de ces dernières années. L'accumulation de nombreuses politiques menées depuis le début des années 1980 (Zones d'Éducation Prioritaires, politiques d'autonomie pédagogique, déconcentration, décentralisation, politiques contractuelles) à différents niveaux (élémentaire, secondaire, supérieur) a contribué en France à l'émergence d'un *nouvel ordre éducatif local*. Quelles sont les modalités et les significations de ce déplacement ? Quelles en sont les implications politiques et pratiques ? Ces questions sont d'importance car ce mouvement est complexe, il est difficile en effet d'en construire une vision d'ensemble et d'en interpréter le sens.

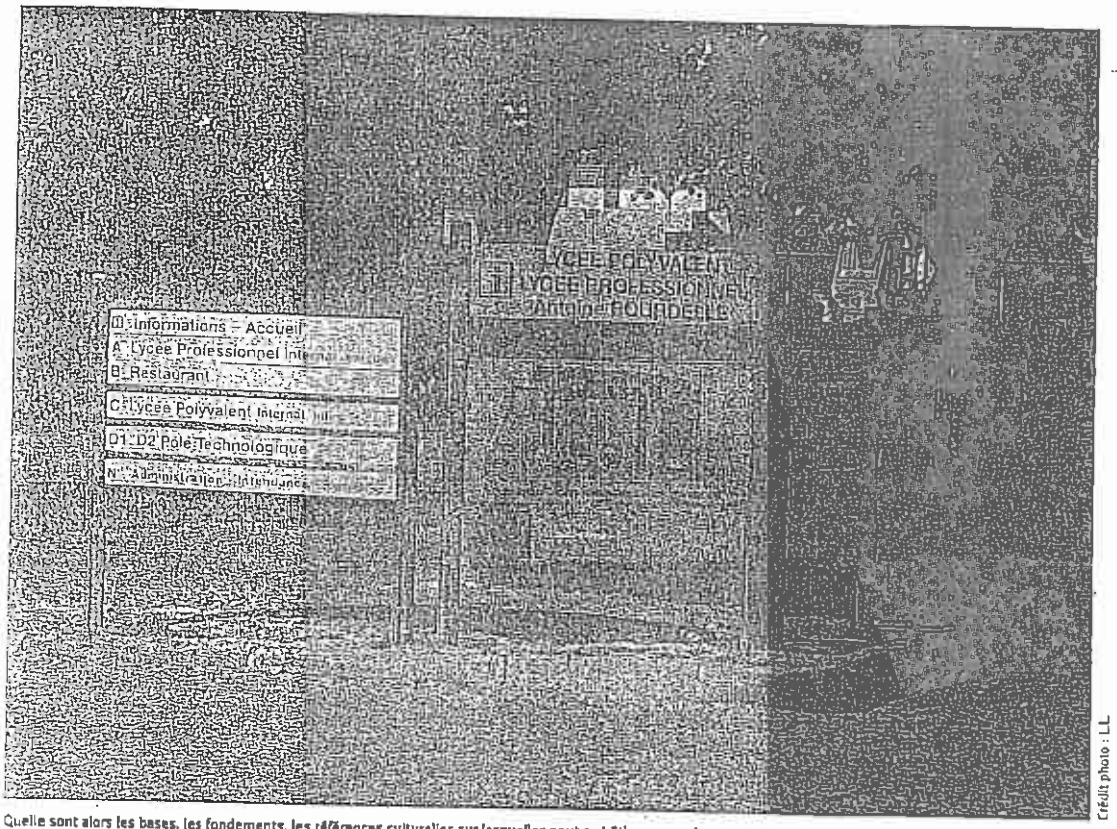
par
Choukri Ben Ayed,
UMR CNRS Mondes
et Dynamiques
des Sociétés
Université Jean-Monnet
Saint-Etienne

Comprendre et analyser l'émergence d'un nouvel ordre éducatif local

Pour comprendre la nature de ce nouvel ordre éducatif local, il est nécessaire selon nous d'adopter trois postures d'analyse. La première consiste à situer l'émergence de ce nouvel ordre éducatif local dans une dynamique historique et philosophique. La prégnance des enjeux institutionnels à court terme et la technicité croissante qui résulte de certaines politiques éducatives territoriales, appellent cette mise à distance. La question du déplacement du national vers le local doit être appréhendée sous l'angle des valeurs, des représentations, des modalités de (dé) construction des identités singulières et collectives et des modes d'appartenance. La seconde posture consiste à ne pas considérer *a priori* la territorialisation de l'action éducative comme une solution mais avant tout comme un problème, une mise en tension de la sphère éducative. Au-delà du consensus apparent, elle mobilise en effet des intérêts contradictoires du fait de la multiplicité des acteurs en présence. La territorialisation des politiques éducatives est par ailleurs un mouvement inachevé qui suscite pour de nombreux acteurs doutes et réticences. La troisième posture consiste à ne pas limiter l'analyse du nouvel ordre éducatif local aux seules politiques éducatives territoriales labellisées comme telles. Il est tout aussi important de partir des pratiques des acteurs en situation, d'étudier les conditions de recevabilité et de réception des dites politiques en contexte. Une part non négligeable des dynamiques éducatives locales se joue également à la marge des dispositifs institués et de façon souvent peu visible. Les modes d'articulation entre le prescrit et le réel, le dit et le non-dit introduisent ainsi un nouvel élément de complexité. À partir de ces trois postures d'analyse, l'article se propose de revisiter, sous forme synthétique, les acquis d'un ensemble de recherches consacrées à l'étude des relations entre éducation et territoire sur des terrains variés et étalés sur la durée[2].

Les enjeux de la spatialisation des problèmes éducatifs au delà de la technicité

Il peut apparaître comme un lieu commun de considérer que la spatialisation des problèmes éducatifs signe le déclin de ce que certains qualifient de « paradigme républicain » (Debarbieux et Vanier 2002). Il est néanmoins nécessaire de dépasser ce seul constat et d'en explorer plus attentivement les conséquences. Les valeurs incarnées par le « modèle républicain »[3] sont loin de pouvoir être considérées comme de simples reliques, des vestiges du passé, elles constituent encore des idéaux à atteindre. Mais voilà bien le problème : un modèle social ne peut-être considéré comme un patchwork, un puzzle dont on pourrait à loisir s'employer à déplacer les pièces sans que l'édifice d'ensemble s'en trouve fragilisé. L'école républicaine a ainsi constitué l'instrument majeur d'édification de la nation par la négation des spécificités locales, des pouvoirs intermédiaires ou encore des spécificités linguistiques et culturelles. Ce statut d'extra-territorialité de l'école républicaine était concomitant d'une certaine conception de l'éducation attachée à la sécularisation et à l'universalisme (Ben Ayed 2007). L'édification d'un espace scolaire national a



Crédit photo : LL

Quelle sont alors les bases, les fondements, les références culturelles sur lesquelles peut se bâtir ce nouvel ordre éducatif local ? Elles sont pour **le moins floues, constituées d'un mélange de références républicaines et nationales et de tentatives éparses et timides de construction d'un curriculum** local (patrimonial). **Celui-ci est encore bien étranger à l'école et encore trop souvent absent de la formation des enseignants. Si certains s'y emploient avec conviction, d'autres considèrent au contraire que l'un des fondements de leur identité professionnelle demeure la mise à distance du local et des pouvoirs intermédiaires.**

ainsi contribué à la production d'une appartenance commune, d'une communalisation attachée à l'État-nation qui résulte de la combinaison de frontières, de principes juridico-administratifs et d'une unité culturelle (Lorcerie 2003). L'école a ainsi été comme, le rappellent Debarbieux et Vanier, l'instrument de cette « pédagogie territoriale » (Debarbieux et Vanier 2002).

La déconstruction progressive de ce modèle politico-éducatif a abouti à une situation que l'on pourrait qualifier d'anomique au sens durkheimien. Peut-on en effet considérer que la montée en puissance du local contribue à la construction d'un nouveau modèle d'appartenance susceptible de se substituer à celui ancien incarné par l'État-nation ? Rien n'est moins sûr. Quelle sont alors les bases, les fondements, les références culturelles sur lesquelles peut se bâtir ce nouvel ordre éducatif local ? Elles sont pour le moins floues, constituées d'un mélange de références républicaines et nationales et de tentatives éparses et timides de construction d'un curriculum local (patrimonial). Celui-ci est encore bien étranger à l'école et encore trop souvent absent de la formation des enseignants. Si certains s'y emploient avec conviction, d'autres considèrent au contraire que l'un des fondements de leur identité professionnelle demeure la mise à distance du local et des pouvoirs intermédiaires[4]. Cette situation en demi-teinte n'est ni à mettre sur le compte d'un conservatisme, ou d'une mauvaise volonté de l'institution et des agents scolaires, mais s'explique par les conditions historiques d'émergence de ce nouvel ordre éducatif local, qu'il convient de ne pas occulter trop rapidement.

La re-localisation du scolaire au début des années 1980 n'a pas été pensée initialement dans une perspective durable et en lien avec une nouvelle doctrine ou philosophie politique. Elle s'expliquait avant tout par des raisons fonctionnelles sur un fond d'échec des politiques antérieures et de leur incapacité à juguler les inégalités scolaires et la fragmentation du système éducatif. Les compétences scolaires ont ainsi été imposées aux collectivités locales en les reléguant à un second rôle (principalement la gestion du bâti) et en veillant à les maintenir soigneusement à distance des enjeux scolaires nobles comme la pédagogie ou les programmes scolaires. L'État, tout en amorçant un processus de décentralisation, initiait également celui de la déconcentration administrative afin de conserver sur le local un pouvoir de contrôle et de normalisation. Le statut du local qui en découlait était ainsi pour le moins ambigu, assimilable à un espace politique par

défaut. On comprend alors mieux pourquoi aujourd'hui encore il est accompagné de rhétoriques molles (besoins locaux, adaptations locales...), ou froides (contractualisation, gouvernance, partenariat...). De surcroît les dispositifs qui ont émergé dans ce contexte sont souvent peu lisibles (notamment par les citoyens), et donnent le sentiment d'un empilement, d'un enchevêtrement complexe, y compris par ceux censés les promouvoir et les défendre (Dutercq 2000). Il n'est alors pas étonnant que la territorialisation des politiques éducatives suscite doutes et tensions que l'on peut tenter de sérier sans prétention à l'exhaustivité.

Place et rôle de l'État : entre désengagement et re-centralisation ?

La première tension renvoie à la question de l'État. La territorialisation des politiques éducatives est en France le produit d'une politique d'État (Charlot 1994). La question posée aujourd'hui concerne son rôle et sa place. Celle-ci est en effet bien souvent fluctuante, instable et parfois peu lisible. Si certains voient dans la territorialisation des politiques éducatives le signe d'une démission, d'un désengagement de l'État, la situation est en réalité beaucoup plus complexe. Pour la période récente, le désengagement de l'État est flagrant dans des domaines aussi variés que la carte scolaire, les moyens en poste d'enseignants, l'école maternelle ou encore l'université. Le pendant de ce désengagement est le report sur le niveau local de nouvelles missions et de la recherche de nouveaux financements. On observe ainsi un recours croissant à la sphère privée avec la création des fondations dans l'enseignement supérieur et l'adoption d'une législation favorable à l'enseignement privé pour l'ensemble des segments du système éducatif[5]. Au-delà de ces constats, ce désengagement est complexe à analyser car il n'est pas cantonné à la seule sphère éducative et n'est pas toujours la conséquence directe de la territorialisation des politiques éducatives. Il renvoie également à d'autres enjeux plus vastes, économiques notamment, et s'inscrit dans une réforme globale des politiques publiques.

« Le système politique français se singularise en effet par son hybridité, ni vraiment totalement centralisé, ni décentralisé. La situation actuelle est à ce titre particulièrement exemplaire, elle voit en effet la coexistence de la montée en puissance des gouvernements éducatifs locaux et d'un État central toujours prééminent. »

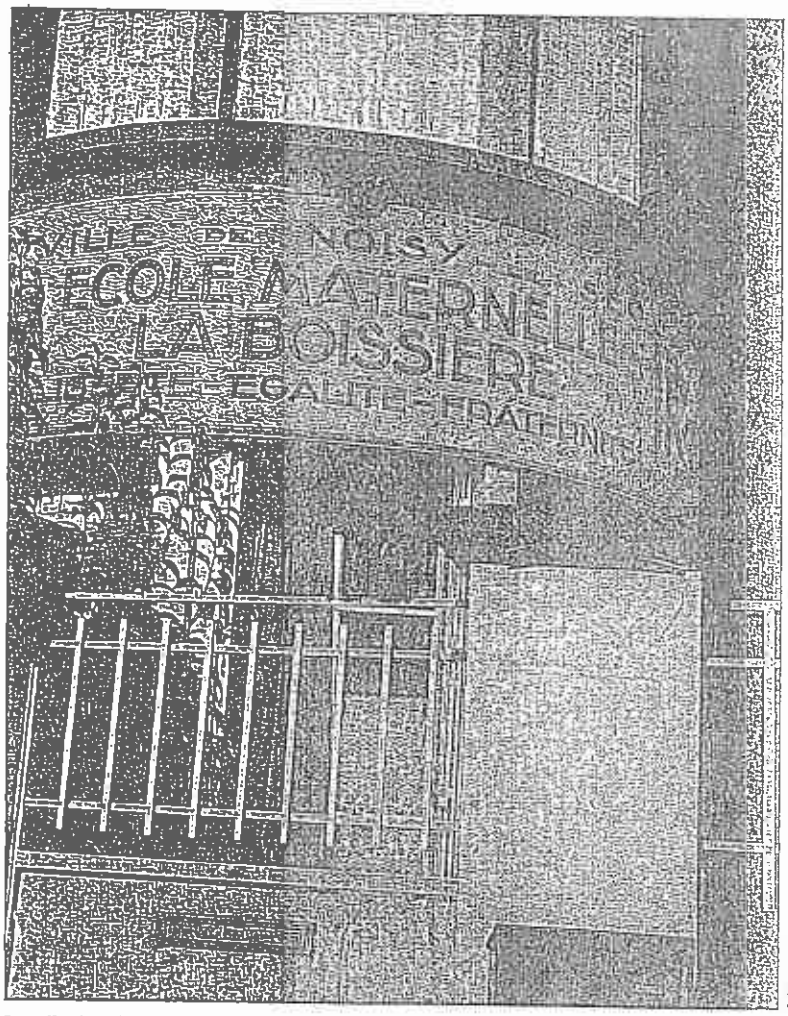
Ce mouvement de désengagement est par ailleurs contrebalancé par un retour en force de l'État dans des domaines où on ne l'attendait pas forcément : celui de la pédagogie (programmes de l'école élémentaire, aide individualisée...), ou de la vie quotidienne des établissements scolaires (suppression du samedi matin, semaine de quatre jours). Situation alors oh ! combien paradoxale, alors que l'État se désolidarise de la gestion d'un dispositif aussi emblématique de la planification étatique qu'est la carte scolaire, il ré-investit des domaines à la frontière de la liberté pédagogique des enseignants ou de la libre administration des collectivités locales[6]. Certains voient d'ailleurs dans ces évolutions le signe d'une re-centralisation des politiques éducatives. Ce pas de deux entre désengagement et re-centralisation n'est pas lié uniquement à une conjoncture politique particulière. Celle-ci ne fait qu'amplifier des rapports entre national et local qui n'ont jamais trouvé leur point d'équilibre. Le système politique français se singularise en effet par son hybridité, ni vraiment totalement centralisé, ni décentralisé (Fontaine et Hassenfeutel 2002). La situation actuelle est à ce titre particulièrement exemplaire, elle voit en effet la coexistence de la montée en puissance des gouvernements éducatifs locaux (communes, régions, départements, territoires prioritaires...) et d'un État central toujours prééminent..

Décentralisation et territorialisation éducative : du trop peu ou trop plein

Le pendant de cette hybridité est inévitablement l'entrée en concurrence des différentes instances éducatives. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner dans *Pouvoirs Locaux*[7] la façon dont les collectivités locales s'approprient à présent le domaine éducatif comme un vecteur essentiel de développement, d'innovation et d'affirmation de leur identité. Nous avions ainsi décrit comment la décentralisation éducative est passée d'une *logique fonctionnelle* (au service de l'État), à une *logique politique* (qui érige le territoire comme une finalité en soi). Nous nous étions surtout focalisés sur le niveau régional, mais ce mouvement est en réalité beaucoup plus large. Il concerne notamment le champ des politiques éducatives municipales qui ont atteint aujourd'hui, pour nombre d'entre elles, un certain niveau de consistance et de maturité. L'implication dans les PEL (Projets Éducatifs Locaux) a été largement encouragée par la création des contrats éducatifs locaux en 1998 et par l'affirmation de l'éducation comme « responsabilité partagée ». Ces PEL contribuent à densifier l'offre éducative sur les territoires et apportent une contribution non négligeable aux dynamiques locales[8]. Le volet éducatif des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (les Programmes de Réussite Éducative) constitue également un nouvel espace d'action pour l'affirmation des politiques éducatives locales.

Dans ce paysage déjà dense, il convient de ne pas négliger la contribution essentielle des départements. Au-delà de leur mission auprès des collèges, ils apportent une contribution essentielle à la gestion des structures d'accueil de la petite enfance en collaboration étroite avec les municipalités. Le développement récent des jardins d'enfant et l'apparition des jardins

d'éveil situent ces dispositifs à la frontière des crèches et de la pré-scolarisation et contribuent à redistribuer les cartes entre école et collectivités. Il faut ajouter à ces dispositifs, les initiatives prises par les échelons déconcentrés de l'État, (inspections académiques et Rectorats), pour promouvoir de nouvelles politiques éducatives territoriales : bassins de formation, carte des formations, management par projet... Dans nombre de textes officiels émanant de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, ces dispositifs sont considérés comme des éléments essentiels de la modernisation et de la rénovation du service public d'éducation. En matière de territorialisation des politiques éducatives, on peut donc conclure que l'on serait passé du trop peu au trop plein. Ces différentes politiques se croisent, se superposent, s'ignorent, ou entrent en concurrence et les dispositifs de régulation brillent encore trop souvent par leur absence.



Crédit photo : L.L.

En matière de territorialisation des politiques éducatives, on peut donc conclure que l'on serait passé du trop peu au trop plein. Ces différentes politiques se croisent, se superposent, s'ignorent, ou entrent en concurrence et les dispositifs de régulation brillent encore trop souvent par leur absence.

Territorialisation : la place du flou

Cette prolifération de dispositifs est source d'autres tensions car elle est génératrice de flou concernant la question épineuse du partage des responsabilités. En matière d'éducation, comme dans d'autres domaines, on constate en effet une propension de l'État à tabler sur les capacités d'adaptation et de mobilisation des acteurs locaux pour traiter les problèmes les plus complexes. Deux exemples étayent cette affirmation : celui du traitement de l'échec scolaire et celui de la mixité sociale à l'école. Au début des années 1980, le constat de l'échec scolaire massif a conduit Alain Savary à prendre une mesure originale : la création des Zones d'Éducation Prioritaires. Ce dispositif résultait de l'explication dominante de l'échec scolaire qui avait alors cours, renvoyant ses causes essentiellement aux carences du milieu local. L'échec scolaire a ainsi été construit comme une composante des problèmes urbains, son traitement était alors renvoyé à différents projets et partenariats locaux. Le même milieu local considéré comme carencé, était alors subitement transmué en ressource pour y puiser des solutions. Sans contester le bien fondé de cette explication, les chercheurs nuancent à présent sa portée en considérant que la lutte contre l'échec scolaire aurait nécessité des mesures bien plus ambitieuses. Des domaines aussi variés que la formation des enseignants, la réforme des programmes, l'étayage des pratiques pédagogiques ou l'accompagnement des équipes pédagogiques sont restés pratiquement en friche alors qu'ils relèvent essentiellement du niveau national.

Les ZEP sont par ailleurs tout à fait exemplaires de la territorialisation éducative « à la française » qui consiste en une dose d'adaptations locales mais dans un cadre fortement standardisé. Elles sont ainsi très éloignées des politiques de compensation[9], d'*affirmative action*, ou de déségrégation qui se sont développées en Angleterre et aux États-Unis au lendemain de la seconde guerre mondiale (Sabbagh 2004). Ces politiques reposent sur une base communautaire et sur une géographie prioritaire qui vise essentiellement les élèves issus des minorités ethniques. Selon les périodes, les coûts engagés dans ces dispositifs peuvent être considérables et donnent lieu à des restructurations très profondes de l'organisation scolaire locale : diversification du recrutement des enseignants et des élèves, formation des personnels éducatifs au multiculturalisme, création de centres ressources multiculturels, recrutement de responsables de la diversité culturelle dans les écoles, commissions locales chargées du contrôle et du suivi de ces dispositifs et des discriminations. Si les ZEP constituent en France une entorse au droit commun, elles n'ont donné lieu à aucune transformation structurelle de ce

type. Les travaux de l'Insee soulignent de plus que le surcoût financier des élèves en Zep est inférieur à 5 % et que ces moyens sont absorbés principalement par les primes accordées aux personnels qui y sont affectés (Bénabou, Kramarz et Prost 2004).

Le deuxième exemple concerne le problème de la mixité sociale à l'école et de la carte scolaire. Les recherches les plus installées dans la durée montrent comment en France, ce dispositif s'est progressivement avéré inadapté pour lutter contre les ségrégations scolaires du fait de l'importance des pratiques dérogatoires et de contournements (Broccolichi 1998, van Zanten 2001). La gestion de la carte scolaire est également exemplaire des rapports ambigus entre politique nationale et politique locale. Le problème de la sectorisation scolaire a en effet été posé d'emblée dans une opposition binaire entre libre choix de l'usager et impératifs de rationalisation de l'action publique scolaire de portée nationale. La sectorisation, qu'elle soit scolaire ou hospitalière, désigne avant tout un principe de découpage de l'espace en secteurs. Elle aurait pu à ce titre constituer le ferment d'une véritable politique éducative territoriale. Qu'en est-il réellement ? Si les lois de décentralisation confèrent aux collectivités locales un rôle accru dans la gestion de la carte scolaire, dans les faits la situation est plus complexe. Géraldine Geoffroy souligne dans une contribution récente les zones d'ombre du partage des compétences en matière de carte scolaire (Geoffroy 2008). Sa gestion est souvent conflictuelle et les élus locaux contraints d'instaurer un rapport de force avec l'administration scolaire pour faire entendre leur voix. Ces initiatives éparses nuisent à la construction d'une vision stratégique des territoires scolaires dans la mesure où les réponses apportées sont partielles. Plus inquiétant encore, les politiques d'aménagement et les politiques scolaires demeurent encore étanches et fonctionnent « en aveugle. »[10]. Cette réalité nuit à la cohérence territoriale et ne favorise pas les initiatives concertées en matière de mixité urbaine et scolaire.

Le Réseau Français des Villes Éducatrices plaidait ainsi depuis 2000, pour la constitution de commissions partenariales de dérogations, de commissions de sectorisation Éducation national/Villes, de commissions mixtes Éducation/Urbanisme au sein des Contrats de ville et pour une articulation entre sectorisation et Projet Éducatif Local. Le réseau souhaite ainsi : « *Inscrire la sectorisation et la mixité sociale dans une politique de long terme prenant en compte l'ensemble des composantes urbaines : habitat, transports, développement économique et culturel etc... Enfin dans un souci d'unité du service public, le Réseau Français des Villes Éducatrices affirme son attachement à voir les initiatives locales en matière de sectorisation scolaire s'inscrire dans le cadre d'un dispositif national. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de créer au plan national en y associant Éducation Nationale, Ministère de la Ville, Représentants des Collectivités et des Parents d'élèves, un observatoire des dispositifs et commissions mises en place au plan local* »[11]. Ces propositions sont restées sans suite et les cloisonnements ont perduré.

À l'occasion de travaux de recherche consacrés aux disparités territoriales d'éducation, nous avons pu également constater la forte segmentation des appareillages statistiques (urbaines et scolaires). Cette situation prive les acteurs locaux de toute lecture stratégique des articulations entre territoires urbains et scolaires et empêche la constitution d'indicateurs de mixité. Malgré quelques tentatives isolées de création d'observatoires des parcours scolaires locaux, à l'initiative de certaines communautés urbaines ou de conseils généraux, la mixité sociale à l'école peut être considérée en France comme une non-politique publique (Ben Ayed 2009a, c). Dès le début des années 1980, l'État, à défaut d'opter pour une refonte profonde de la sectorisation scolaire, a préféré jouer sur une variable d'ajustement qu'est le libre choix de l'école. En initiant des mesures d'assouplissement il a ainsi fait le choix d'une régulation des flux scolaires par la demande plutôt que par des évolutions sensibles de l'offre scolaire et d'aménagement des territoires, cantonnant les administrations et les collectivités locales à l'impuissance ou à agir sur des régulations à la marge. Imposer par le haut des mesures d'assouplissement, sans s'employer à redéfinir les champs de compétence au plan local et sans prévoir la création de nouvelles instances de pilotage, c'était condamner les territoires à la désorganisation et à la pression des usagers. Les mesures d'assouplissement de la carte scolaire se sont multipliées sans évaluation ou bilan d'ensemble et sans redéfinition du cadre réglementaire au niveau national (Ben Ayed 2009b). Durant une longue période, la sectorisation scolaire est demeurée une politique très floue et opaque, jusqu'à l'annonce de sa suppression à l'issue des élections présidentielles de 2007. Les conséquences des mesures transitoires d'assouplissement se font déjà sentir en termes d'institutionnalisation du marché scolaire et de déséquilibres démographiques entre les établissements scolaires[12].

Un nouvel ordre éducatif local aux marges des institutions ?

Comment les acteurs locaux perçoivent-ils la territorialisation des politiques éducatives ? En complément de l'article présenté dans un numéro précédent de *Pouvoirs Locaux* qui s'attachait à décrire les modalités d'interprétation de ces politiques par les décideurs locaux, nous présentons ici les principales conclusions qui résultent de recherches de terrains consacrés aux acteurs impliqués directement dans les dispositifs, ceux que Jacques Ion qualifie « d'agents du

front »[13] (Ion 1990). Il s'agit ici d'acteurs confrontés à des situations de crise urbaine et sociale (pauvreté, échec scolaire, ségrégations...). Les conclusions qui résultent de ces terrains sont pour le moins surprenantes. L'essentiel des activités des acteurs que nous avons observés se situe à la marge des dispositifs prescrits. Lorsque les acteurs locaux fondent réellement leurs actions sur une axiomatique de la proximité — adaptabilité, médiations, usager au centre de l'action publique — (Jaillet 2002), ils en viennent à déstabiliser un certain ordre politique local. Ils éprouvent ainsi l'insuffisance et les contradictions des dispositifs.

Ils découvrent à leurs dépens la complexité de la territorialisation et le caractère dérisoire des moyens mobilisés. Les enseignants formulent de nombreux griefs à l'endroit des lourdeurs administratives propres à l'Éducation nationale, y compris dans les territoires prioritaires. Ils soulignent l'insuffisance des espaces de concertation et de dialogue au sein de l'institution scolaire et avec les autres intervenants exerçant sur ces territoires. Ils contestent également l'absence de coordination et d'articulation entre les projets qu'ils mènent localement pour rétablir et réhabiliter certains espaces scolaires, et certaines décisions autoritaires prises par l'administration scolaire en matière de fermeture de classes, d'affectation des enseignants et plus largement de gestion des ressources humaines. Ils soulignent surtout leur isolement et le sentiment d'une indifférence à l'égard des efforts consentis. Les militants associatifs impliqués dans les dispositifs territoriaux s'estiment trop souvent à la merci de l'instabilité des cadres réglementaires et des changements incessants des modes de financements. Ils déplorent par ailleurs que les procédures de diagnostics locaux et d'évaluation soient trop souvent routinisées et quelles permettent difficilement d'appréhender la complexité des situations. Pour dire schématiquement, il s'institue un fossé entre un ordre éthique et moral porté par des « agents du front » et un ordre bureaucratique porté par les dispositifs territoriaux.

La territorialisation au pluriel

Si le propos concernant les effets et la mise en œuvre de la territorialisation de l'action éducative peut paraître sévère, c'est parce que cette politique apparaît comme inachevée. Il est incontestable en revanche qu'elle a déjà favorisé d'importantes transformations. Même si l'on peut regretter que les progrès ne soient pas plus rapides, on peut faire le constat que l'école aujourd'hui est plus ouverte sur son environnement institutionnel et politique et davantage disposée à dialoguer et collaborer avec différentes catégories d'acteurs car elle est confrontée à des problèmes inédits : démographie scolaire, mixité sociale, montée en puissance des usagers, articulations formation/emploi, contribution de l'éducation à l'aménagement du territoire... Comme le montre Offner, l'introduction du référent territorial dans l'action publique n'est jamais neutre : il fournit des raisons d'agir, des ressources, il met en scène une multitude d'acteurs, il redistribue les rôles et contribue à produire des objets institutionnels originaux. Offner met également en garde contre certaines limites ou dérives de la territorialisation lorsqu'elle tend vers l'activisme, la prolifération des dispositifs et lorsqu'elle contribue à la dilution des compétences et des responsabilités (Offner 2006). L'indétermination de l'action publique territorialisée est ainsi un classique des analyses sociologiques ou politologiques (Jeannot 2005).

Nos observations montrent ainsi qu'on assiste non pas à une territorialisation de l'action éducative mais à différentes formes parfois concurrentes qui reflètent le statut polysémique du territoire et de ses usages. Celui-ci peut être considéré comme un espace d'identification, de construction des normes sociales éducatives et culturelles, comme le produit d'une histoire sociale qui échappe partiellement à l'action institutionnelle. Il peut également être appréhendé comme un espace d'action collective, de mobilisation, ou de contestation. Enfin, il peut être appréhendé comme un sous-espace du jeu institutionnel et politique où se déploie l'action publique. Ce que mettent en exergue nos différentes enquêtes, c'est la difficulté à concevoir des médiations entre ces trois ordres de réalité. Le défi posé à l'action publique territoriale est donc d'être attentive à la complexité des dynamiques locales et au fond tout simplement de prendre le territoire au sérieux.

C.B.A.

Poursuivre la lecture

Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales, Choukri BEN AYED, Paris, PUF « Éducation et société », 2009

L'école apparaît aujourd'hui comme l'un des symboles les plus puissants de la crise du modèle républicain et de la transformation en profondeur des services publics. Si certains appréhendent ces processus du point de vue des logiques supranationales, cet ouvrage procède à partir de l'échelle locale. L'accumulation de politiques menées depuis le début des années 1980 (zones d'éducation prioritaires, autonomie pédagogique, déconcentration, décentralisation, territorialisation) a en effet contribué en France à l'émergence d'un nouvel ordre éducatif local. Quelles sont les modalités et les significations de ce déplacement ? Quelles sont ses implications politiques et idéologiques ? Quelles en sont les conséquences sur l'expérience des acteurs éducatifs, des enseignants, des élus locaux, des personnels d'encadrement, des militants associatifs, des élèves et des familles ? Ces questions sont abordées ici à partir de plusieurs entrées : la mixité sociale à l'école, les disparités territoriales d'éducation, les mobilisations éducatives locales, la décentralisation éducative.

Bibliographie

Ben Ayed C., (2009a), *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*, Paris, PUF « Éducation et société »

Ben Ayed C., (2009b), *Carte scolaire et marché scolaire*, Du temps Éditions

Ben Ayed C., (2009c), « La mixité sociale dans l'espace scolaire : une non-politique publique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (à paraître)

Ben Ayed C., (2008), « La décentralisation éducative entre jeux d'acteurs et conflits de légitimité », *Revue Pouvoirs locaux*, n°79 décembre

Ben Ayed C., (2007), « Entre universalisme et développement local : l'émergence d'une nouvelle école ? », *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, n°46, décembre

Bénabou R., Kramarz F. Prost C., (2004), « Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ? », *Revue Économie et statistique* n° 380

Broccolichi S. (1998), « Inégalités cumulatives, logique de marché et renforcement des ségrégations scolaires », *Ville École Intégration*, n°114

Charlot B., (dir.) (1994), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux* enjeux, Armand Colin

Daniel S., (2004), « Discrimination positive et désségrégation. Les catégories opératoires des politiques d'intégration aux États-Unis », *Sociétés contemporaines*, n°53

Debarbieux B. Vanier M., (dir.) (2002), *Ces territorialités qui se dessinent*, L'Aube, DATAR, Bibliothèque des territoires

Dutercq Y., (2000), *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris, PUF

Fontaine J. Hassenfeutel P., (dir.) (2002), *Entre changement(s) et recomposition(s) : une action publique hybride*, Presses Universitaires de Rennes

Geoffroy G., (2008), « Entre carte scolaire et politiques d'aménagement : un terreau pour la ségrégation scolaire », *Ville École Intégration Diversité*, n°155, décembre

Ion J., (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat

Jaulet M.C., (2002), « La proximité : une nouvelle axiomatique de l'action publique », in *La gestion urbaine de proximité : quel rôle pour l'Équipement ?* Conseil général des Ponts et Chaussées, Cahier n°5, février

Jeannot G., (2005), *Les métiers flous travail et action publique*, Toulouse, Octares

Lorcerie F., (dir) (2003), *L'école et le défi ethnique. Éducation et intégration*, Paris, ESF

Offner J.M., (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, Vol. 56/1

van Zanten A. (2001), *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF

1. Nous entendons par sphère éducative, l'ensemble des actions menées dans le domaine éducatif, au-delà de l'école, portées par Ministères (de la famille, de la ville, de la jeunesse et des sports), par les collectivités locales ou les réseaux associatifs.

2. Cet article prend appui sur l'ouvrage publié récemment C. Ben Ayed (2009), *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*, Paris, PUF « Éducation et société »

3. Nous mettons ici les guillemets car dans la littérature sociologique la notion de « modèle républicain » est largement discutée, considérée parfois comme un mythe ou masquant des inégalités et des hiérarchies entre les populations difficilement acceptables dans le contexte actuel.

4. Rappelons que cette situation concerne surtout l'enseignement général public. La situation est très différente si on la compare à celle de l'enseignement agricole et dans une moindre mesure celle de l'enseignement privé. La fonction d'animation et de développement territorial est une des missions essentielles de l'enseignement agricole. Il est pour cela doté d'un cadre législatif particulier (la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005). Les enseignements sont fortement articulés avec les enjeux de développement territorial, et sont dispensés en partie par des enseignants spécialisés (professeurs d'éducation socioculturelle). Les diplômes sont conçus dans des instances de concertation ouvertes sur l'environnement local (Ben Ayed 2007).

5. On peut citer notamment l'adoption le 10 décembre 2008 par le Sénat de l'adoption de la Loi Carle qui institue une obligation de financement sans accord préalable de la commune de résidence pour un élève inscrit dans une école privée.

6. Notamment pour les communes leurs compétences en matière de gestion du temps de l'enfant.

7. Ben Ayed C., (2008), « La décentralisation éducative entre jeux d'acteurs et conflits de légitimité », Revue *Pouvoirs locaux*, n°79 décembre 2008.

8. Dans les territoires ruraux ou intercommunaux qui ont particulièrement investi ce dispositif.

9. Les programmes de compensation visent à instaurer des interventions éducatives précoces notamment pour les élèves issus des minorités ethniques afin de corriger des déficits culturels censés faire obstacle à la réussite scolaire.

10. Géraldine Geoffroy montre en effet la difficulté à associer les représentations de l'Éducation nationale lors de l'élaboration des documents stratégiques d'urbanisme (SCOT, PLH et PLU). Les périmètres urbains sont ainsi bien souvent très différents des périmètres scolaires (Geoffroy 2008).

11. Extrait de « Sectorisation scolaire et Mixité Sociale : Enjeu politique majeur pour les projets éducatifs locaux », *Réseau Français des Villes Éducatrices*, mai 2000.

12. Voir notamment l'article publié par Nathalie Mons dans le journal *Le Monde* du 9 avril 2009, « Carte scolaire : trois quarts des collèges difficiles ont perdu des élèves ». Voir également le rapport des deux inspecteurs généraux de l'Éducation National, Jean Pierre Obin et Christian Peyroux publié en 2007, *Les nouvelles dispositions concernant la carte scolaire*, Rapport au Ministre de l'éducation nationale.

13. Ces recherches concernaient pour l'une une équipe d'enseignant d'une école primaire d'un quartier urbain en proie à des crises chroniques. L'autre concernait un collectif associatif œuvrant également dans différents quartiers urbains en crise et mettant en œuvre un ensemble de dispositifs éducatifs territorialisés : activités en faveur des jeunes, accompagnement scolaire, alphabétisation, lutte contre l'échec scolaire et divers dispositifs d'insertion... Pour plus d'informations se reporter à Ben Ayed 2009a.

Document N ° 6

Extrait du Rapport sénatorial d'information
"Faire confiance à l'intelligence territoriale"
de Y Krattinger et de J Gourault
déposé le 17 juin 2009

Consolider l'action des collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation

Dans le domaine de l'éducation, le bilan des derniers mouvements de décentralisation et de l'état actuel de la répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes apparaît comme globalement satisfaisant : une remise en question pourrait soulever plus de difficultés qu'elle n'en réglerait. Il est néanmoins encore possible d'aller plus loin dans la clarification des compétences.

Une compétence de l'Etat dont l'exercice est partagé avec les différents niveaux de collectivités

L'éducation constitue un **domaine d'exercice partagé des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales**, ces dernières étant « associées » au développement de ce service public national.

Le partage des compétences est organisé selon un principe en apparence simple : l'Etat est le responsable exclusif de l'organisation pédagogique des enseignements, il recrute et gère les personnels enseignants et d'encadrement notamment ; les collectivités territoriales ont la charge, principalement, de la **gestion des bâtiments scolaires** - la construction, l'équipement, l'entretien, et le fonctionnement des écoles pour les communes depuis les lois scolaires du dix-neuvième siècle, des collèges pour les départements et des lycées pour les régions depuis les lois de 1983 - ainsi que des personnels de services y exerçant leurs missions. Elles ont également développé, sur la base du cadre légal existant et/ou du volontarisme local, des activités et services complémentaires (restauration scolaire, internats, transports, activités périscolaires, aides aux élèves et aux familles, etc.).

En outre, les interventions des intercommunalités se développent (via un transfert de la compétence à un EPCI ou - le plus souvent - à un syndicat à vocation scolaire, ou bien sans que le cadre juridique soit véritablement formalisé), dans le cadre de regroupements pédagogiques permettant, en zone rurale notamment, de proposer aux familles une offre de services scolaires et périscolaires plus large et plus attractive.

Comme votre mission l'a souligné dans son rapport d'étape, **la décentralisation dans le domaine éducatif a permis d'améliorer de façon significative la qualité du service rendu** aux citoyens, illustrant la nécessité de rapprocher le niveau de prise de décision de la réalité du terrain.

Néanmoins, ainsi que l'a mis en évidence l'étude réalisée à la demande de la mission, cette forme de « segmentation » des responsabilités **contraint chaque niveau de collectivités à mobiliser des moyens et compétences similaires**, en matière de planification, d'expertise, de programmation des investissements et des équipements, de gestion technique des établissements, de gestion administrative des personnels techniciens, ouvriers et de service, d'équipes de réparation ou de maintenance, etc. Cette organisation, même si elle ne présente pas de dysfonctionnements majeurs, **ne favorise pas les mutualisations** au niveau d'un territoire. Notons toutefois, qu'à la faveur des nouveaux transferts intervenus sur le fondement de la loi du 13 août 2004, les départements et régions ont cherché à optimiser la gestion des personnels TOS, en mettant en place, par exemple, des « équipes mobiles » intervenant sur plusieurs établissements.

Par ailleurs, la coordination entre chaque niveau de collectivités territoriales et l'Etat peut apparaître insuffisante. Si les **collectivités financent près d'un quart de la dépense publique d'éducation**, elles ont souvent le sentiment de ne pas être suffisamment associées, par l'Etat, aux décisions dont elles auront à assumer les coûts, direct ou indirect.

La loi du 13 août 2004 a tenté de répondre à cette situation en instituant, au niveau national, un conseil territorial de l'éducation nationale. Cependant, les instances existant au niveau local ont un fonctionnement inadapté pour assurer cette fonction d'échange et de coordination. Or, certaines décisions prises - par exemple en matière d'ouverture ou de fermeture de classes dans le premier degré, de mise en place de la semaine de quatre jours ou des études surveillées après la classe - concernent non seulement les communes, mais également les départements, en raison de leur incidence directe sur l'organisation des transports scolaires.

Ce manque de coordination entraîne également des articulations insuffisantes et parfois des **chevauchements d'interventions** entre les dispositifs de l'Etat et ceux des collectivités, dans certains domaines comme l'action médico-sociale, l'information et l'orientation ou l'accompagnement éducatif. Enfin, **l'Etat continue de peser sur les compétences transférées** : il reste par exemple responsable de l'affectation des élèves alors que les communes pour les écoles, et les départements pour les collèges depuis la loi de 2004, sont chargés de la sectorisation.

Les pistes de clarification, dans le respect de l'expérience acquise par chacun des échelons territoriaux

Il ressort des travaux de la mission que le partage des compétences dans le domaine éducatif, même s'il ne favorise pas les mutualisations et la cohérence territoriale des interventions dans certains domaines, ne présente pas de problème majeur en termes de lisibilité et d'efficacité de l'action publique, chacun des niveaux assumant ses missions de façon satisfaisante.

Si l'attachement des maires à l'« école communale », premier service public de proximité, est ancien et viscéral, la décentralisation s'est désormais doublée d'une attention grandissante des conseils généraux et régionaux aux collèges et lycées, auxquels ils consacrent, respectivement, près de 8 % et 20 % de leur budget (soit environ 85 euros par habitant dans les deux cas).

Aussi, bien que l'idée de confier à un seul échelon la gestion des établissements d'enseignement secondaire ait pu être évoquée dans le débat public ou au cours des travaux de votre mission, celle-ci a constaté que **l'opportunité d'une redistribution des compétences suscitait des réserves et des interrogations, en raison de l'expérience acquise par chacun des niveaux de collectivités et du caractère incertain des gains en termes d'efficacité et d'efficience qu'il conviendrait d'en attendre**. Pour le président de l'Association des régions de France, un rapprochement de la gestion des collèges et lycées présenterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages et ne serait pas une source réelle d'économie. Selon M. Jean-Jack Queyranne, également entendu par la mission, la compétence des régions en matière de gestion des lycées est cohérente avec leurs attributions en direction des jeunes, en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Si elle a écarté toute « remise à plat » de la répartition des compétences dans un domaine qui a avant tout besoin de stabilité pour bien fonctionner, la mission a envisagé, néanmoins, des **voies de clarification** :
- Tout d'abord, dans le prolongement du transfert des personnels TOS des collèges et lycées aux départements et aux régions, le **transfert** à ces mêmes collectivités **des personnels d'intendance (les gestionnaires) chargés notamment de l'encadrement des TOS** et de la gestion « matérielle » dans les établissements scolaires contribuerait à renforcer la cohérence globale des domaines d'intervention décentralisés et permettrait d'assurer une plus grande continuité de la « chaîne hiérarchique ». Reste néanmoins que le chef d'établissement exerce également, en parallèle du président de l'exécutif local qui recrute et rémunère les personnels, une autorité « fonctionnelle » sur les agents exerçant au sein de l'établissement scolaire.

- En matière de **médecine scolaire**, la mission, tout en réaffirmant la responsabilité première de l'Etat dans ce domaine crucial, a proposé plus haut, dans l'analyse de la clarification des compétences en matière de santé, d'ouvrir une **possibilité d'expérimentation de l'exercice de la compétence par une collectivité territoriale volontaire**, dans un souci d'efficacité et afin d'assurer une meilleure coordination de ces actions avec les interventions des départements en matière de protection maternelle et infantile notamment.

- Enfin, s'agissant de l'**orientation**, votre mission relève que la **mission commune d'information du Sénat sur la politique en faveur des jeunes**, qui a présenté ses conclusions le 26 mai, a formulé des propositions afin de remédier à un besoin de coordination entre les différents acteurs et dispositifs dans ce domaine (qui relèvent de 22 réseaux différents). Elle a préconisé, d'une part, de poursuivre les avancées engagées en vue de la construction d'un service public de l'orientation et d'une « coordination locale » (sans en figer l'échelle géographique) ; elle a proposé, d'autre part, de généraliser les expériences locales réussies répondant à une logique de « guichet unique » pour simplifier les démarches d'orientation et « aiguiller » les jeunes vers les structures plus spécialisées, citant l'exemple des « plateformes régionales multiservices d'information » mises en place en Rhône-Alpes (Pôle Rhône-Alpes de l'orientation) ou Nord-Pas-de-Calais (Plateforme régionale d'information sur les métiers), en partenariat avec les régions et l'Etat notamment, et prenant appui sur le plan régional de développement des formations professionnelles.

Notice 5

Vers un pilotage partagé du système éducatif ?

Document N ° 7

Depuis une bonne vingtaine d'années, on assiste à un glissement progressif du centre de gravité du système éducatif, traditionnellement fort centralisé, du sommet (MEN et administration centrale) vers la base (les académies, les collectivités territoriales et les établissements scolaires et universitaires). S'opérant par étapes, ce glissement génère des tensions mais se poursuit inexorablement, non sans entraîner d'importantes conséquences sur les modes de fonctionnement et de pilotage du système. Le partage des compétences qui se dessine entre les collectivités territoriales et l'État dans l'enseignement du second degré ne s'inspire-t-il pas de celui de l'enseignement primaire, inscrit dans notre histoire depuis très longtemps ? Un « pilotage partagé » des établissements scolaires, et dans une moindre mesure des universités, se met en place, associant étroitement collectivités territoriales, autorités académiques et chefs d'établissement. À tel point que la répartition des compétences ne distingue plus radicalement la pédagogie de la gestion administrative, matérielle et financière des établissements.

Le pilotage du système éducatif emprunte des voies nouvelles, plus modernes et efficaces (pilotage par objectifs, contractualisation, évaluation) que les méthodes hiérarchiques et réglementaires habituelles. Cette évolution, outre qu'elle suscite des résistances de certains acteurs, soulève une quantité de questions, parmi lesquelles celle de l'autonomie des établissements ou celle des inégalités face à un service public national d'enseignement ne sont pas les moins complexes.

L'évolution générale du système éducatif

Les mutations d'une administration

Ses caractéristiques traditionnelles

Le système éducatif français s'est construit dans notre histoire sur un certain nombre de fondements.

- C'est d'abord un **système étatique** : l'éducation est une « affaire d'État »[1] dès le début du XIXe siècle. Pour les régimes successifs, il s'agit avant tout de contrôler les esprits au travers de l'enseignement (Napoléon Ier, Guizot...) et le conflit avec l'Église, dont l'État républicain (Jules Ferry) sort vainqueur, illustre cette attitude. Celle-ci a trouvé une traduction juridique dans la Constitution de 1946 (« L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ») et s'est poursuivie avec la « nationalisation » des établissements municipaux jusque dans les années 1970. La seule concession à cette tendance au « tout-État » réside dans l'école primaire, du seul point de vue de son entretien matériel.

- C'est ensuite un **système centralisé** et hiérarchique, héritage de l'empire napoléonien : il y a tout juste deux siècles (1806-1808), celui-ci réunit l'ensemble des établissements d'enseignement, depuis les écoles jusqu'aux facultés, dans une institution unique, l'Université ; le Grand Maître (qui deviendra le ministre de l'Instruction publique) possède tous les pouvoirs de réglementation et de nomination et il a autorité sur les recteurs, simples rouages d'exécution appelés à « gouverner » leur circonscription administrative, l'académie. Certes les formes de gouvernement ont évolué, notamment par la présence des grands conseils consultatifs auprès du ministre, dont le rôle n'a pas été négligeable, par la multiplication des procédures de concertation et par la montée en puissance des syndicats, mais les ressorts essentiels de la centralisation et de la hiérarchie subsistent jusqu'au début des années 1980, après un premier ébranlement en 1968, surtout sensible au niveau universitaire.

- Enfin, c'est un **système autonome**, en particulier par rapport aux pouvoirs locaux. N'oublions pas que les universités du Moyen Âge se sont construites contre les pouvoirs municipaux et ont alors obtenu à la fois leurs franchises et une tutelle lointaine, celle du Pape. Au XIXe siècle, la loi Falloux de 1850 a eu pour but de soumettre l'Université aux notables locaux (création d'académies départementales avec des « petits recteurs », et des établissements surveillés par les préfets et les évêques) et cette tentative de décentralisation s'est traduite par la révocation de centaines d'instituteurs, soupçonnés d'idées révolutionnaires... Dès 1852, Napoléon III rétablissait l'Université dans son autonomie à l'égard des pouvoirs locaux. Toutefois, la nomination des instituteurs resta longtemps un sujet de conflit, jusqu'à ce qu'une ordonnance de 1944 transfère la décision du préfet vers

1. C. Nique, *Comment l'école devint une affaire d'État*, Nathan, 1990.

l'autorité académique. De cette longue histoire d'une tendance autonomiste demeure encore aujourd'hui une disposition du statut des préfets excluant « l'action éducatrice, les personnels et les établissements qui y concourent » de leur autorité (v. Notice 4).

Ces caractéristiques historiques ont marqué profondément le fonctionnement du système et y ont développé une culture bien ancrée de la centralisation et de l'uniformité, frappant d'illégitimité toute intervention extérieure, plus spécialement dans le domaine pédagogique ; et elles ont longtemps résisté au changement, jusque dans la période récente. Mais pouvaient-elles perdurer alors que de profonds bouleversements se produisent dans l'administration du pays ?

Les transformations de l'administration territoriale

Sur ce point, l'évolution a conduit à accroître les libertés et les champs de compétence des collectivités territoriales, en deux étapes qualifiées aujourd'hui d'acte I (1982/1986) et II (2004) de la décentralisation[2]. Deux facteurs sont ici déterminants. D'une part, la montée en puissance des régions, devenues collectivités territoriales de plein exercice en quelques décennies (1975, 1982, 2003/2004), est impressionnante. On peut imaginer que celle-ci va se poursuivre, sur le modèle des pays européens qui presque tous connaissent des entités plus grandes et plus puissantes (régionalisation et fédéralisme). D'autre part, la relance de l'intercommunalité (1999), qui connaît un réel succès, est en train de fédérer le tissu des communes, particulièrement dense en France, en « communautés de communes » (89 % des communes au 1er janvier 2006).

Bien évidemment, ces évolutions ont des incidences fortes sur l'administration d'État : transferts de compétences vers les collectivités, déconcentration auprès des représentants locaux de l'État, émergence récente d'un « vrai » préfet de région (2004) ayant autorité sur les préfets de département, par exemple. Pour sa part, l'intercommunalité ne va-t-elle pas conduire un jour à transférer la gestion de l'école, enfermée dans le cadre communal depuis Guizot (1833), vers le niveau intercommunal et, peut-être, à l'ériger en établissement public sur le modèle des EPLE du second degré (art. 86, loi du 13 août 2004)[3] ?

État et collectivités, une dialectique renouvelée

Les difficultés de l'État dans la gestion de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale est devenue gigantesque (12 millions d'élèves, 2 millions d'étudiants, 1 300 000 agents) et l'État n'est plus en mesure de gérer la première administration française dans de bonnes conditions, pour un certain nombre de raisons.

- En premier lieu, du fait de la **transformation du public scolaire** : l'augmentation massive du nombre des élèves due à la demande sociale et à la volonté politique (objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat) s'accompagne d'une extrême hétérogénéité du public scolaire, d'un accroissement des inégalités entre établissements et, d'une façon générale, de difficultés d'un nombre grandissant d'élèves face à la culture scolaire traditionnelle (v. Notices 18 et 19). Les solutions à ces difficultés peuvent-elles résider dans des réglementations nationales et uniformes, auxquelles le pays est habitué et attaché ? Ou bien plutôt ne doivent-elles pas être laissées à l'initiative des académies et des établissements, mieux à même que l'administration centrale d'inventer et d'ajuster les dispositifs pédagogiques aux caractéristiques propres de leurs élèves ? C'est cette seconde voie qui peu à peu se fraye un chemin, ouvrant des marges de liberté et d'autonomie aux responsables locaux ; la gestion nationale cède partiellement le pas à une gestion de proximité.
- Par ailleurs, en raison de l'**affaiblissement de l'État** : c'est une donnée nouvelle, qui n'est pas spécifique à l'Éducation nationale. Un fait est certain : la décentralisation et la construction de l'Europe réduisent le périmètre d'action de l'État. À ce premier facteur s'ajoute le libéralisme ambiant, à Bruxelles comme à Paris, qui conduit à privilégier l'initiative locale et la concurrence, au détriment des réglementations et de l'omniprésence de l'État. Autre facteur : du fait de ses difficultés budgétaires et de sa paupérisation croissante, l'État cède à la tentation de confier un certain nombre de charges aux collectivités territoriales... Dans l'Éducation nationale, de plus, depuis plusieurs années, l'État est miné par l'impuissance des ministres à définir des politiques claires et à imposer des réformes, même indispensables[4]. L'histoire récente n'est-elle pas émaillée de renoncements face aux résistances, voire de départs de ministres face aux manifestations et aux révoltes ? En tout cas, cet affaiblissement du niveau central conduit à déplacer le pouvoir de décision au niveau local : c'est toute l'évolution que l'on observe avec la décentralisation, qui s'est opérée dans l'Éducation nationale de façon originale, par l'alliance de trois modalités.

Modalités de la décentralisation de l'Éducation

La décentralisation territoriale

Pour l'essentiel, les actes I et II de la décentralisation portent sur l'enseignement secondaire. Même si certains pans envisagés ont été abandonnés en cours de route en 2004 (transferts des missions d'information et d'orientation et de santé scolaire, avec les personnels accomplissant ces missions), sont confiées aux collectivités un certain nombre de tâches essentielles : planification (schéma prévisionnel des formations, puis PRDF (v. Notice 15) ; co-pilotage de la carte des formations professionnelles ; sectorisation des collèges), construction et entretien,

2. Voir M. Bonnard (coord.), *Les collectivités territoriales*, 3e éd., coll. « Les Notices », La Documentation française, 2005.

3. B. Toulemonde, « Adieu l'école communale d'antan ? L'établissement public d'enseignement primaire arrive... », *Actualité juridique droit administratif*, 2004, p. 1673. V. aussi Notice 10.

4. Dernier épisode en date, la consultation nationale et le rapport de la Commission du débat sur l'École, dont les suites ont suscité une grande déception. C. Thélot, *Débattre pour réformer : l'exemple de l'école*, Dunod, 2005.

missions d'accueil et de restauration, gestion des personnels TOS (v. Notice 4) des collèges et des lycées. Jusqu'à présent, cette décentralisation a été très bénéfique aux établissements scolaires, les collectivités faisant incontestablement plus, mieux et plus vite que l'État.

La déconcentration

Le niveau académique, échelon traditionnellement vaste et fort (contrairement aux autres administrations, centrées sur le département), a été le réceptacle naturel d'une déconcentration massive de pouvoirs de décision : ensemble de l'offre de formation (ouvertures et fermetures d'établissements, filières, sections, options, classes, y compris les BTS, à la seule exception des CPGE) ; ensemble des moyens en postes et en heures d'enseignement des premier et second degrés, alloués globalement par l'administration centrale et répartis librement par les recteurs au sein de leur académie. En matière de gestion des personnels, la déconcentration est plus lente, face à la résistance des organisations syndicales : elle est donc totale pour certaines catégories d'agents (B et C), partielle pour les enseignants et les personnels de catégorie A, tout en se poursuivant graduellement. Au total, les rectorats et, dans une moindre mesure, les inspections académiques sont devenus des organismes puissants et des interlocuteurs valables dans leur dialogue avec les collectivités[5].

L'autonomie des établissements (décentralisation « fonctionnelle »)

Celle-ci se traduit par l'octroi de la personnalité morale (ce sont des établissements publics), accompagnée d'organes propres de gestion (au moins en partie issus de l'élection), d'une liste de compétences et d'un budget. Notons que les écoles primaires ne possèdent pas la personnalité morale et sont donc de simples services communaux, gérés sans aucune autonomie (sous réserve de l'existence, dans certaines communes, d'une caisse des écoles) : elles dépendent donc étroitement des décisions du conseil municipal pour tout ce qui concerne leur gestion matérielle. Relevons également que la notion d'autonomie n'a pas la valeur juridique de la « libre administration des collectivités territoriales » qui, elle, est protégée par la Constitution (art. 34 et 72) : de ce fait, en ce qui concerne les établissements scolaires et universitaires, l'autonomie apparaît comme résiduelle – à savoir qu'elle est bornée par ce que les textes législatifs et réglementaires au mieux, les circulaires au pire, veulent bien laisser aux établissements.

Les universités ont ouvert le chemin (d'ailleurs tardivement par rapport aux autres pays) avec la loi Edgar Faure de 1968, complétée par la loi Savary de 1984 (v. Notice 14), toujours en vigueur, qui en a fait des EPSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel). En dépit des principes affirmés par la loi, les marges d'autonomie restent cependant étroites. Certes les universités possèdent un président et des organes de gestion élus librement, cooptent largement leurs professeurs, et possèdent des facultés d'initiative sur le plan pédagogique, mais elles restent enfermées dans des carcans statutaires et réglementaires (statuts des personnels ; libre accès des étudiants) et sous une forte dépendance financière de l'État. Souffrant de la concurrence des grandes écoles, elles peinent à rivaliser avec les grandes universités étrangères. Le renforcement de leur autonomie, indispensable, est donc à l'ordre du jour, quoique plusieurs projets aient jusqu'à présent échoué : meilleure organisation de la « gouvernance » et de l'administration, budget global (incluant les dépenses de personnels), accroissement des ressources propres (notamment, la question des droits d'inscription), dévolution entière de leur patrimoine, etc., promettent d'âpres débats.

Pour leur part, les collèges et les lycées ont été érigés en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) en 1985; ils sont dotés d'un conseil d'administration (CA), d'un budget et d'un certain nombre de compétences propres. Cette volonté de donner aux établissements des marges de liberté et d'initiative pour qu'ils puissent mieux répondre aux besoins de leurs élèves n'a pas atteint son plein effet : le résultat est mitigé, faute pour les établissements scolaires de pouvoir ou de vouloir exercer des responsabilités. Diverses raisons expliquent cette situation.

- D'abord, l'EPLE possède une **architecture baroque** : son statut est hybride, fruit des compromis du début des années 1980. Établissement public local qui en réalité gère un service public national, l'enseignement, objet de règlementations nationales et dispensé par des fonctionnaires d'État ; chef d'établissement (v. Notice 8) qui est un agent double, sinon triple, représentant de l'État, représentant de l'établissement (en tant qu'exécutif du CA), recevant désormais des directives de la collectivité territoriale pour l'exercice de ses compétences, de surcroît président du CA...
- À cela s'ajoute **une autonomie problématique** : le statut de 1985 énonce une série de compétences propres relatives à son organisation pédagogique, à son budget et à son règlement intérieur. Depuis lors, des mesures ont été prises pour accroître les marges de liberté des EPLE : allocation des moyens d'enseignement sous forme globale (la fameuse dotation horaire globale ou DHG), institution des projets d'établissement destinés à mobiliser la communauté éducative sur des objectifs de progrès éventuellement contractualisés avec l'autorité académique, instauration de plages de liberté dans l'accomplissement des programmes ou dans les horaires (TPE, IDD...). Mais l'exercice de l'autonomie reste limité, les marges de liberté ne sont pas exploitées, car plusieurs types de contraintes pèsent sur les établissements : le poids de règlementations et des circulaires, souvent foisonnantes (ex : en matière de statuts des personnels ou de droits des élèves) ; la dépendance à l'égard des services académiques, moins sur le plan juridique où pourtant la tutelle s'apparente, dans le domaine pédagogique, à un pouvoir hiérarchique, que sur le plan pratique (allocation des moyens, nomination et gestion des personnels, affectation des élèves...) ; enfin, les pesanteurs historiques et culturelles, qui se traduisent par des difficultés à opérer des choix et à assumer des responsabilités. N'est-il pas plus confortable, en somme, de renvoyer aux échelons supérieurs la responsabilité de

5. À tel point que l'idée a été émise (pour être assez rapidement écartée) d'ériger les services académiques en établissements publics, gérés par un CA dans lequel les collectivités auraient leur part de sièges, disposant d'une certaine autonomie de gestion et d'un budget propre.

décisions susceptibles de provoquer des discussions, voire des oppositions au sein de l'établissement ?

Ne convient-il pas pourtant de renforcer cette autonomie ? En matière de gestion des personnels, par exemple, où les EPLE n'ont aucune autonomie, le fait de leur confier depuis 2003 le soin de recruter et de gérer des assistants d'éducation (qui remplacent les surveillants MI-SE[6] gérés auparavant par le rectorat) est de nature à les aider à mieux assumer leurs missions (par le profilage des postes par exemple) ; de même la consultation du chef d'établissement (et plus seulement de l'inspecteur pédagogique), conduit à émettre un avis sur l'avancement des enseignants aux plus hauts échelons de leur carrière (hors classe), est de nature à mieux asseoir son autorité sur les personnels. En matière budgétaire, l'essentiel des dépenses de l'établissement – les dépenses de personnel, qui représentent entre 80 et 90 % des coûts de fonctionnement – échappent actuellement à tout regard de la communauté éducative : le vote du budget ne porte que sur la subvention de la collectivité territoriale et sur quelques crédits d'État (manuels scolaires, fonds sociaux...). Comment donner aux EPLE, sur ce point, au moins l'information (la notification des dépenses de personnels a été effectuée dans les académies qui ont expérimenté la LOLF, et pourrait être étendue à toutes les académies), mieux encore éventuellement des possibilités d'action (par exemple, comme suggéré en 2006 par un audit de l'Inspection générale des Finances et de l'IGAENR, sur les décharges de service, qui, d'automatiques, pourraient être discutées et accordées par l'EPLE lui-même) ?

Les nouveaux modes de pilotage

Lentement mais sûrement, l'administration de l'Éducation nationale tend à se décloisonner et à agir de concert avec les autres administrations d'État, et notamment avec le préfet (qui, nous l'avons vu, n'a pas juridiquement autorité sur « l'action éducatrice ») : les politiques interministérielles (par ex., celles de la ville depuis plusieurs années, de la cohésion sociale avec son volet « réussite scolaire », de l'accueil des handicapés...) se multiplient et exigent une action coordonnée des services de l'État, y compris ceux de l'Éducation nationale, sous la houlette de son représentant, le préfet.

Parallèlement, la décentralisation implique le travail en commun des autorités académiques avec les élus locaux, comme cela se fait depuis longtemps dans l'enseignement primaire. Le travail conjoint, indispensable depuis 1983 et plus encore depuis 2004, n'engage-t-il pas à un mariage, sinon d'amour, du moins de raison, et que l'on pourrait qualifier de pilotage partagé, les collectivités territoriales et les autorités académiques conjuguant leur action pour subvenir aux besoins des établissements scolaires dans l'accomplissement de leur mission ?

Lentement mais sûrement se mettent aussi en place de nouveaux modes de pilotage, qui ne se substituent pas totalement aux modes anciens de commandement (règlements et circulaires, hiérarchie), qui subsistent encore, quoique leur efficacité soit de nos jours remise en question. Ces nouveaux modes de pilotage, qui s'inspirent des méthodes de management conduites notamment dans le cadre de la modernisation de l'État, se traduisent dans trois éléments, assez étroitement liés.

- **Le pilotage par objectifs** : la technique des « projets d'établissement » est née au début des années 1980, à l'occasion de la « rénovation des collèges » ; elle a été généralisée depuis 1989, puis étendue aux académies elles-mêmes en 1998, confirmée en 2005 (C. éduc. art. L. 400-1). Le succès est, pour le moins, variable. Les communautés éducatives peinent souvent à établir un diagnostic approfondi de leurs atouts et de leurs faiblesses et à se mobiliser sur des objectifs de progrès. La loi Fillon du 23 avril 2005 relance le processus en le joignant à la contractualisation.
- **La contractualisation**[7] : bien connue des collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État (contrats de plan, contrats de ville, etc.), dans l'Éducation nationale, elle a d'abord pris corps, dans l'enseignement supérieur, au début des années 1990 ; en dépit de faiblesses et de difficultés, elle constitue une évolution majeure pour les universités, dans l'exercice de leurs responsabilités et dans la maîtrise de leurs moyens[8]. Dans l'enseignement scolaire, le processus a débuté entre le ministère et les académies, sur la base de leur projet, en 1998 ; il s'étend désormais aux relations entre services académiques et EPLE, sous la forme de « contrats d'objectifs » généralisés par la loi Fillon (C. éduc. art. L 421-4). Certes, on est ici plus en face d'une méthode de management que d'un contrat au sens juridique du terme, mais cette méthode a précisément pour objet de substituer aux liens hiérarchiques et unilatéraux habituels des relations fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs. Notons que la contractualisation gagne aussi du terrain entre les collectivités et les rectorats (convention annuelle relative à la carte des formations professionnelles, en application du PRDF, v. *infra*) et les EPLE (conventions relatives à l'exercice des compétences respectives[9], v. *infra*).
- **L'évaluation et les résultats**[10] : la logique de l'évaluation et du pilotage par les résultats s'introduit progressivement, non sans résistances, dans un système peu habitué à cette culture (sauf pour les élèves et étudiants). La création d'une direction du MEN consacrée à l'évaluation et à la prospective (1986) a permis d'avancer dans trois domaines. En premier lieu, l'analyse des résultats globaux du système fournit aux acteurs et au public par le biais de travaux et publications, des éléments de réflexion de grande qualité. En second lieu, les établissements eux-mêmes sont destinataires d'indicateurs de résultats qui, au-delà des résultats bruts aux examens, qui n'ont pas grande signification pédagogique, s'efforcent de cerner la « valeur ajoutée » apportée par les lycées et collèges. À ces éléments statistiques s'ajoutent des évaluations

6. Maîtres d'internat et surveillants d'externat.

7. « La contractualisation », *Administration et éducation*, n° 4, 2004.

8. C. Musselin, *La longue marche des universités françaises*, PUF, 2001.

9. Dans certains cas, les collectivités territoriales et les autorités académiques envisagent de joindre en un seul document le contrat d'objectifs passé avec l'autorité académique (après information de la collectivité, dit la loi) avec la convention liant l'EPLE à la collectivité pour l'exercice des compétences respectives de chacun.

10. « Piloter par les résultats ? », *Administration et éducation*, n° 2, 2003.

effectuées par des organismes tels que le Comité national d'évaluation dans l'enseignement supérieur, et, surtout par les corps d'inspection : les inspections générales ont été réorientées dans leur travail sur l'évaluation de l'enseignement dans les académies, et leurs rapports sont rendus publics, à raison de quatre ou cinq chaque année, tandis que, à l'initiative des recteurs, les corps d'inspection territoriaux se sont lancés dans des audits ou inspections croisées des lycées et collèges. Enfin, des évaluations de masse ont été mises en place à certains niveaux du cursus scolaire (CE2 et 6e, CE1 à la rentrée 2006) pour aider les professeurs à situer leurs élèves et à les aider à progresser : force est de constater que ces évaluations ne sont pas pleinement exploitées et ont parfois été abandonnées (en 5e et en 2de). Toutefois, cette logique reste à l'œuvre et tend à s'accentuer, sous l'effet soit d'enquêtes internationales (enquêtes PISA), soit de mesures qui tendent à conférer une obligation de résultats aux établissements scolaires : tel est le cas de l'instauration du « socle commun » (v. p. 93) nécessaire à tout élève et, dans certains secteurs, de l'introduction d'une évaluation des élèves par les compétences acquises (par ex. : langues vivantes).

Ces nouvelles méthodes d'administration ont fait une entrée remarquée, depuis quelques années, dans l'Éducation nationale. La LOLF (2001) accentue cette évolution : définition de programmes et d'actions, globalisation des moyens (budget opérationnel de programme, au niveau national et au niveau de chaque académie), mesure des résultats (projet annuel de performances, national et académique ; batteries d'indicateurs), compte rendu (rapport annuel de performances, national et académique) sont ses maîtres-mots, et ceux-ci ont des incidences directes dès 2006, année d'application intégrale de ce nouveau dispositif dans les académies et, pour partie, dans les établissements scolaires.

État et collectivités : une ligne de partage évolutive ?

Le partage des compétences entre l'État et les collectivités est marqué par un certain nombre de traits : évolutif, il implique un étroit travail en commun[11].

Un partage ni fixe, ni clair ?

Théoriquement, la ligne de partage des compétences entre État et collectivités est clairement déterminée par les textes : l'article L. 211-1 du Code de l'éducation trace cette ligne. En réalité, les choses ne sont pas si claires.

D'une part, cette ligne de partage évolue avec le temps : entre l'acte I et l'acte II de la décentralisation, de nouveaux pans de compétences ont basculé vers les collectivités. En outre, des textes particuliers, dont ce n'est pas l'objet principal, comportent parfois des dispositions de nature décentralisatrice : tel fut le cas de la loi quinquennale sur l'emploi qui en 1993 crée le PRDF et en confie la réalisation aux régions ; tout récemment, la loi Fillon sur l'éducation, en 2005, prévoit que désormais, l'enseignement des langues régionales fait l'objet d'une convention entre l'État et la région (C. éduc. art. L. 312-10).

D'autre part, les dispositions juridiques sont parfois peu explicites, notamment en matière de prise en charge des personnels (sont de la compétence de l'État les « personnels qui relèvent de sa responsabilité », dit la loi...). Dans certains cas, des marges de jeu sont explicitement prévues : des activités complémentaires de l'enseignement peuvent être organisées et financées dans les établissements scolaires par les collectivités territoriales (C.éduc. art. L. 216-1) : études du soir, sorties scolaires ; les collectivités peuvent aussi utiliser les locaux et les équipements scolaires, dans certaines conditions, en dehors du temps scolaire (C.éduc. art. L. 212-15).

Enfin et surtout, les textes ne constituent nullement un rempart infranchissable. Qui peut empêcher l'État et les collectivités de prendre d'un commun accord des initiatives qui modifient la ligne de partage ? L'enseignement supérieur n'est-il pas l'exemple même d'une compétence exclusive de l'État, en réalité partagée à l'occasion de contrats passés avec les régions, parfois associées aux départements et aux communes ? Depuis près de vingt ans, on assiste dans ce secteur à une sorte de « décentralisation conventionnelle » (schémas U2000 et U3M, contrats de plan, désormais qualifiés de contrat de projets). Dans le second degré, on ne saurait établir de liste tant les initiatives sont nombreuses : manuels scolaires des lycéens, stages de formation à l'étranger, etc.

Condamnés à travailler ensemble ?

Lorsque l'on détaille les compétences transférées, on observe aisément que leur mise en œuvre exige une étroite coopération des collectivités et de l'État. Loin de découper des blocs de compétence distincts, la décentralisation imbrique les éléments dans un écheveau de compétences croisées : la cohérence d'ensemble implique coordination, travail en commun, entente entre les acteurs dans la quasi-totalité des cas.

- **Le schéma prévisionnel des formations des lycées et des collèges** : n'est-ce pas un système de poupées russes, dont l'emboîtement est subordonné à l'accord des collectivités, des autorités académiques et du préfet au fur et à mesure de sa traduction concrète en extensions ou constructions de collèges et de lycées ?
- **La sectorisation des collèges** : celle-ci n'implique-t-elle pas un travail commun sur les prévisions d'effectifs, les implantations de filières de formation, le réseau des transports scolaires ?
- **Le PRDF** : il s'est enrichi au fil du temps pour couvrir désormais l'ensemble de la formation professionnelle initiale des jeunes (Éducation nationale, agriculture, santé, apprentissage...) et continue des adultes et salariés (offre de formation, AFPA, VAE...), les formations sanitaires, sociales et artistiques, ainsi que la coordination de l'in-

11. J.-L. Gousseau, *Les collectivités territoriales et l'éducation*, Les éditions du Moniteur, 2006.

formation et de l'orientation. Ses modalités d'élaboration doivent être étroitement concertées avec l'ensemble des services de l'État, ainsi d'ailleurs qu'avec le monde économique. Quant à son application, du moins en ce qui concerne l'enseignement professionnel, n'est-elle pas désormais confiée conjointement, par convention, à la région et au recteur d'académie, en liaison avec les établissements scolaires, à tel point que l'on peut certainement parler de « co-pilotage » (v. Notice 13) ?

• **La prise en charge des EPLE par les collectivités de rattachement** : elle est désormais complète sur la plan matériel : propriété des locaux, construction et entretien ; dépenses de fonctionnement, à l'exception des « dépenses pédagogiques à la charge de l'État » (dont la liste, fixée en 1985, est devenue inadaptée) ; accueil, restauration et hébergement. La question des personnels a suscité des controverses à l'occasion de l'acte II : les personnels d'administration, d'enseignement, d'orientation et de surveillance restent à la charge de l'État ; en revanche les TOS sont dorénavant gérés par les collectivités, tout en demeurant membres de la communauté éducative et, à ce titre, placés sous l'autorité fonctionnelle des chefs d'établissement. Le basculement de près de 100 000 agents vers la FPT n'est pas sans poser quantité de problèmes statutaires, financiers, pratiques, en voie de résolution... Parmi ceux-ci, comment nouer les relations entre EPLE et collectivités de rattachement ? La loi prévoit que la collectivité s'adresse directement aux chefs d'établissement et leur fixe les objectifs d'utilisation des moyens et des personnels, qui se traduisent dans une convention liant l'une et les autres (C. éduc. art. L 421-23) ; celle-ci sera nécessairement le fruit d'un travail conjoint. En tout état de cause, ne voit-on pas là poindre une nouvelle situation des chefs d'établissement ? Peu à peu ne deviennent-ils pas sujets à une double « tutelle » ou « hiérarchie », les instructions données par la collectivité (à propos du budget, de l'entretien ou des TOS) s'ajoutant à celles, classiques, provenant de l'autorité académique, avec un chef d'établissement chargé des les appliquer et de rendre compte ? Ne voit-on pas là aussi émerger de nouveaux modes de relations, reposant aussi sur la convention ou le contrat ?

• **La prise en charge des établissements d'enseignement privés** : le principe de parité posé par la loi Debré de 1959 (v. Notice 16) implique que les établissements sous contrat d'association sont pris en charge dans les mêmes conditions que les EPLE. Cette obligation ne porte que sur l'externat simple, à l'exclusion de la restauration et de l'hébergement, et sur les dépenses de fonctionnement matériel (hormis les investissements). Elle se traduit par des « forfaits d'externat » : au forfait représentatif des dépenses de fonctionnement matériel versé depuis 1986 par les départements et les régions, parfois sujet à contestation[12], s'ajoutera désormais, en lieu et place de l'État, un forfait représentatif des dépenses de personnels TOS. Dans ce secteur aussi, ne voit-on pas s'installer des relations de plus en plus étroites de concertation entre les représentants des établissements privés et les collectivités ?

En somme, la décentralisation met en place un système de répartition de compétences que l'on peut qualifier de « partagées » : leur mise en œuvre exige la collaboration des responsables à tous les niveaux avec, parmi ceux-ci, désormais, les chefs d'établissement.

On le voit, l'État n'est plus seul maître à bord de l'Éducation nationale ; les collectivités sont désormais fortement impliquées dans le fonctionnement du système éducatif, et il est probable que ce mouvement se poursuivra au cours des prochaines décennies. Sans aller jusqu'à prétendre que « l'école de la République est maintenant aux mains des régions »[13]... même s'il est vrai que la responsabilité politique de l'enseignement tend à être elle aussi partagée. Les usagers ne manquent pas de percevoir ce phénomène et de demander aux collectivités ce qu'ils ne parviennent pas à obtenir de l'État ; de leur côté les élus, consacrant des budgets de plus en plus importants à l'éducation et à la formation, construisent de véritables « politiques éducatives », mais attendent aussi en retour du système éducatif qu'il améliore ses performances, étant amenés à en rendre compte auprès des électeurs. À la méthode du pilotage central des réformes, parachutées du sommet par le MEN, tendent à se substituer peu à peu des changements, certes contrastées sur le territoire, à l'initiative des collectivités et des établissements eux-mêmes. N'y a-t-il pas là un puissant facteur de modernisation et d'amélioration du service public ?

Bernard Toulemonde

12. Conseil d'État, *OGEC du Sacré-Cœur*, 11 février 2005, *AJDA* 2005 p. 546, et *RFDA* 2005, p. 548, concl. Glaser, à propos du montant du forfait départemental et de la mission de l'expert désigné par le juge des référés.

13. J. Auxiette, président du conseil régional Pays de la Loire, *La Lettre de l'éducation*, 4 octobre 2004

Document N ° 8

Politiques éducatives

L'art de la décision

LES PRISES DE DÉCISIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉDUCATIVE S'APPUIENT SUR UN CERTAIN NOMBRE D'ARGUMENTS. MAIS SANS RÉEL GAGE DE RÉUSSITE ABSOLUE POUR NOTRE SYSTÈME ÉDUCATIF.

LE SYSTÈME FRANÇAIS S'EST DOTÉ D'UNE MULTITUDE D'INSTRUMENTS PERMETTANT MESURES D'EFFICACITÉ ET COMPARAISONS

CFA
Centre de formation d'apprentis
LP
Lycée professionnel
Staps
Sciences et techniques des activités physiques et sportives

A en croire les commentaires plus ou moins acerbes que suscitent la plupart des réformes pédagogiques, on pourrait croire que les ministres, quelle que soit leur appartenance politique, ne brillent pas par leur connaissance des enjeux, ni par celle du terrain. L'impression est si forte qu'on est amené à se demander sur la base de quels arguments et de quelle analyse les décisions sont prises.

Il est possible de distinguer trois types de références prises en compte : scientifique, économique et politique.

Les références scientifiques

La dernière décennie du XX[e] siècle a été marquée par l'explosion de la prise en compte de données scientifiques dans le domaine de l'éducation et ce, de façons très différentes. Sur le plan général, dès 1985, le Collège de France était interrogé par le président de la République, François Mitterrand, et remettait à celui-ci un rapport sur l'état de l'école. Il s'interrogeait en particulier sur le caractère trop peu évolutif des programmes d'enseignement qui, de son point de vue, ne suivaient pas suffisamment les évolutions scientifiques tant sur le plan des contenus que sur celui des méthodes liées aux travaux menés en didactique et plus généralement en sciences de l'éducation. Cette alerte a donc permis de faire évoluer la méthode d'élaboration des programmes d'enseignement, en y associant systématiquement des professeurs d'université issus des différents champs disciplinaires.

Sur le plan des structures et des organisations, le système français s'est doté progressivement d'une multitude d'instruments permettant les mesures d'efficacité et les comparaisons, donnant ainsi des outils de pilotage aux responsables administratifs et pédagogiques.

Même si les instruments existent, il n'est pas sûr que l'ensemble des acteurs se les soient véritablement appropriés. En faisant abstraction d'un certain manque de formation sur la question des objectifs et des indicateurs, c'est la notion même de performance qui suscite des réserves ou des hostilités de la part des professionnels de l'éducation. Ceux-ci rappellent souvent qu'une part fondamentale de la réussite des élèves se trouve entre les mains de ceux-ci et qu'eux-mêmes ne peuvent donc être considérés comme responsables de tout…

À l'inverse, souvent les utilisateurs ou les observateurs de l'école n'hésitent pas à dire que, précisément, la principale qualité qu'on attend d'un système d'enseignement est de susciter la curiosité et donc la motivation et l'adhésion des élèves…

Le renforcement de la prise en compte de références scientifiques est donc incontestable ; pour autant, il ne semble pas avoir amélioré la qualité et l'efficacité de notre système éducatif.

Les références économiques

La mission du système éducatif est de permettre à chaque jeune scolarisé dans les différents établissements d'enseignement, de s'insérer socialement dans la société française. Cela passe par la maîtrise de différents apprentissages fondamentaux tels que la lecture ou l'écriture, mais aussi par la reconnaissance d'un patrimoine culturel largement inspiré d'une tradition judéo-chrétienne.

Face à ces principes hautement respectables et nécessaires, il est vain de penser qu'en se contentant de les respecter, l'école a rempli son contrat vis-à-vis des jeunes. Il y a bien sûr aussi une mission liée à l'insertion des jeunes dans une réalité économique française et peut-être européenne. L'école prépare à l'exercice d'un métier : cette affirmation est clairement prise en compte dans les formations professionnelles (CFA ou LP), moins dans les lycées d'enseignement général et technologique et pratiquement pas

dans la scolarité obligatoire (école élémentaire et collège).
Fort de cette certitude que l'école a un lien avec le monde économique, on imagine bien que les réalités économiques ont une influence sur les décisions éducatives. Par exemple, dans la conception des diplômes professionnels, l'évolution des outils et le recours à l'informatique ont bien sûr complètement transformé les métiers du secrétariat ou de la comptabilité : il aurait été impossible que l'école ne prenne pas en compte ces évolutions.
C'est pour des raisons du même ordre qu'on cherche depuis de nombreuses années à rééquilibrer les formations entre le secteur des services et celui de la production. Le système ne peut pas continuer à préparer à des diplômes dont on sait que, pour un grand nombre de leurs titulaires, ils seront synonymes de chômage. En faisant cela, le système n'est pas au service des agents économiques, mais plutôt elle assume le mieux possible sa responsabilité vis-à-vis de l'insertion des jeunes.
C'est entre autres pour cela que l'éducation nationale peut refuser l'ouverture de classes, même s'il y a un nombre suffisant de demandes, parce que l'inspecteur d'académie ou le recteur préfère ne pas engager des jeunes dans une voie au bout de laquelle les perspectives d'emploi sont très aléatoires. A contrario, on a vu à l'université, où il n'y a pas de véritable numerus clausus, toute une période où un nombre exorbitant d'étudiants allaient en Staps et se retrouvaient au chômage avec un diplôme de niveau bac +2, 3 ou 4.
Il faut toutefois noter que l'exercice consistant à se caler le mieux possible sur l'évolution des marchés de l'emploi et sur l'évolution des métiers est particulièrement délicat et qu'il reste donc malgré tout assez aléatoire : il est de plus en plus difficile de faire des prévisions économiques à deux ou trois ans, or c'est le délai minimum pour mettre en place une nouvelle formation ou faire évoluer une ancienne.
Les réalités économiques existent, mais le système éducatif ne les intègre véritablement qu'à retardement.

Les références politiques

Si l'on considère les évolutions du système sur le court terme, on peut avoir l'impression que l'appartenance politique des gouvernements a une influence forte sur les décisions. Dès lors qu'on regarde moins les détails mais plutôt les grandes tendances, le constat est plutôt celui d'une véritable continuité. Par exemple, les débats récents sur les programmes de l'école élémentaire seront vite oubliés ; au contraire, on peut voir une constance dans les discours sur le nécessaire développement des technologies de l'information et de la communication depuis plus de vingt ans.[1]
Les références politiques sont donc d'un autre ordre. En reprenant l'origine du mot politique (la vie de la cité), la question de l'opportunité politique est toujours posée. Par exemple, quand les infirmières souhaitent voir reconnaître leur formation au niveau bac + 3, c'est-à-dire licence, cela signifie un changement de classement dans les grilles indiciaires et ensuite la possibilité que tous les autres métiers dans une situation proche fassent des demandes analogues : ce qui pourrait être acceptable pour une catégorie devient beaucoup plus délicat si l'on considère l'ensemble : dès lors, c'est bien l'opportunité dans le contexte politique général qui va intervenir en dernier lieu dans la prise de décision.
La prise de décision est fondée sur une succession d'expertises d'ordre pédagogique et économique, mais revient en bout de course au politique, c'est-à-dire au ministre qui est membre du pouvoir exécutif. C'est heureux, et il serait sans doute dangereux que le ministre renonce à assumer cette responsabilité, en se réfugiant derrière la pseudo-objectivité des experts.

Dominique Raulin

LE SYSTÈME NE PEUT CONTINUER À PRÉPARER DES DIPLÔMES DONT ON SAIT QU'ILS SERONT SYNONYMES DE CHÔMAGE

1 Depuis 1985, il y a eu quatre ministres appartenant à des gouvernements de gauche, et six à des gouvernements de droite

Document N ° 9

Ecole : les inégalités entre les communes se creusent

publié le 17 décembre 2008 sur Localtis.info, le site du pôle d'information des collectivités locales de la Caisse des Dépôts et Consignations

Faute d'une définition des responsabilités entre Etat et commune, on ne sait qui doit financer quoi, avertit un rapport de la Cour des comptes.

"Il y a désormais autant d'écoles différentes que de communes", a constaté en préambule Philippe Séguin lors de la présentation du rapport de la Cour des comptes "Les communes et l'école de la République", le 16 décembre. L'enquête de la Cour et de quatorze chambres régionales des comptes a porté sur 14 académies et 150 collectivités avec pour objectif l'examen de la gestion de l'école par les communes et l'articulation de leurs initiatives avec celles de l'Etat. L'école, premier des services publics (avec 6,6 millions d'élèves et 350.000 enseignants) est "une compétence de base de la commune, mais elle a la particularité d'être une politique publique partagée avec l'Etat, dont le contenu et les modalités d'exercice ont beaucoup évolué", indique le rapport. L'Etat finance 60% des dépenses liées à l'école, les collectivités 40%, "mais les frontières entre ces deux acteurs se sont obscurcies avec la décentralisation et la montée en puissance de nouveaux enjeux éducatifs".

Qui fait quoi ?

Le partage des compétences entre la commune (prenant en charge la construction des écoles et le fonctionnement du matériel) et l'Etat (responsable de la fixation des programmes et du recrutement des enseignants) a été fortement modifié. Faute d'une définition précise des responsabilités de chacun, "la question du 'qui fait quoi' ne peut plus recevoir de réponse définitive", s'est inquiété le premier président de la Cour des comptes. "En conséquence, les inégalités se creusent sans que l'on puisse précisément les mesurer, ni, a fortiori, les corriger."

A titre d'exemple, l'Etat n'a pas tranché sur le caractère obligatoire ou non de l'acquisition par les communes, du matériel informatique à usage pédagogique. "Dans quelle catégorie classer l'ordinateur, ses logiciels, sa connexion au réseau ?", s'interroge le rapport. Conséquence tout aussi grave, a noté Philippe Séguin, les résultats de "ce flou juridique sont de grandes disparités d'équipement entre communes". Ainsi l'enquête a montré que les dotations pour les fournitures varient du simple au double : de 31 euros à 64 euros par élève. "C'est dire que l'école est 'plus ou moins' gratuite selon le lieu où l'on habite." Le même constat, "préoccupant" selon le président, s'applique aux dispositifs péri et extra scolaires et à l'accompagnement éducatif, relevant du libre choix des commune et non pas d'une obligation légale. Les prestations offertes varient en fonction des moyens dont disposent les communes et des décisions des élus. "Dans ces conditions, peut-on encore parler d'égalité des chances !", s'est exclamé Philippe Séguin résumant par deux termes le triptyque école / Etat / commune : inégalité et fragilité.

Carte scolaire : inégalité par confusion

Les responsabilités "s'entremêlent" dans la gestion de la carte scolaire, également source d'inégalité. Le président a pointé une "certaine confusion" dans les objectifs poursuivis (aménagement du territoire ? aide aux élèves en difficulté ?) et dans les responsabilités respectives communes / Etat. Le rapport insiste sur les difficultés pour les communes à établir la liste des élèves à scolariser ou les sous-dotations

d'enseignants pour certaines zones en difficulté. Autre problème, la question de l'affectation des élèves dans les écoles qui relève de la responsabilité propre des communes. L'enquête montre "qu'un quart des communes n'ont pas mis en place de sectorisation et deux cinquièmes ne l'ont pas formalisée comme le veut la réglementation. Une large place est laissée au pragmatisme et aux dérogations, ce qui constitue autant d'atteintes au principe d'égalité."

Fragilité institutionnelle

Bien que les communes engagent des dépenses importantes en faveur de l'école, le rapport note que la plupart "n'ont pas su définir de politique éducative claire et lisible [...]. Cette politique légitimement présentée comme prioritaire est en fait très souvent sous-administrée". "Nous sommes convaincus que ces difficultés viennent avant tout d'une grande fragilité institutionnelle", a reconnu Philippe Séguin. La situation n'est guère satisfaisante du côté de l'Etat puisqu'aujourd'hui 4.200 postes de directeurs d'école sont vacants et près de 70% des écoles de deux à quatre classes n'ont pas de directeurs.

Résoudre le problème global de la direction des écoles, pousser à son terme la logique de la décentralisation, c'est-à-dire que "les communes se dotent d'une organisation administratives et comptable adéquate" sont quelques-unes des préconisations du rapport. La Cour des comptes recommande en résumé que les collectivités fournissent les informations nécessaires à l'analyse des différentes politiques éducatives ; la mise en place d'outils méthodologique et comptables permettant d'évaluer plus rigoureusement les différentes composantes de la dépense scolaire, pour pallier le "flou budgétaire et comptable qui entoure les politique éducatives des communes". Elle souhaite également que soit clarifiée la répartition des compétences en matière d'accompagnement de la scolarité et appelle à une répartition plus équitable des ressources au niveau intercommunal et national. "Les récentes réformes (comme le service minimum d'accueil) auraient mérité une plus grande concertation avec les communes pour une meilleure prise en compte des spécificités et de l'organisation locales", a estimé le président pour qui le rôle de l'Etat "est moins d'imposer des politiques que d'intervenir, lorsque nécessaire, dans un rôle de péréquation et d'harmonisation". C'est là "le coeur du sujet", a conclu Philippe Séguin, ajoutant non sans malice : "Bien que le travail de la Cour s'inscrive dans le temps long, ce rapport est au coeur de l'actualité et des préoccupations du temps présent."

Catherine Ficat

Document N ° 10

L'éducation, un axe structurant des politiques municipales

publié le 09 novembre 2009 sur Localtis.info, le site du pôle d'information des collectivités locales de la Caisse des Dépôts et Consignations

L'éducation reste un champ prioritaire de l'action municipale, confirme une étude de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (Andev). Les sujets de préoccupation ont évolué au fil des réformes : Epep, rythmes scolaires, accueil des deux-trois ans... Et les maires attendent plus que jamais une meilleure lisibilité entre Education nationale et politiques éducatives locales, souligne la nouvelle présidente de l'Andev, Anne-Sophie Benoit.

"97% des maires considèrent l'éducation comme un axe majeur de leur politique municipale." Tel est le premier enseignement de l'étude comparée des politiques éducatives 2001-2008 que vient de publier l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (Andev), en partenariat avec l'Association des maires de France (AMF). "On est là sur une tendance de fond, durable", souligne le rapport, sachant qu'en 2001 déjà, 96% des maires interrogés répondaient de façon identique.

L'affirmation de cette priorité se traduit bien par un effort budgétaire important : selon les chiffres du ministère de l'Education nationale, les collectivités, tous niveaux confondus, assurent près de 23% des dépenses nationales d'éducation et cette part est en progression (elle était de 21,3% en 2006 et de 19,9% en 2005).

Les nouveaux sujets de préoccupation de ces maires ? Mise en place du service minimum d'accueil, "suppression du samedi", mesures sur l'accompagnement éducatif, constitution d'établissements publics d'enseignement primaire (Epep)... "Le regard des maires se porte sur toutes les mesures instaurées par Xavier Darcos", explique à Localtis Anne-Sophie Benoit, nouvelle présidente de l'Andev, élue le 21 octobre dernier.

La restauration scolaire

La restauration scolaire est le premier poste de dépenses dans le budget éducation du bloc communal. 26% des maires indiquent qu'ils y consacreront un développement important durant la mandature en cours (2008-2014) et 71% qu'ils maintiendront l'effort mis en oeuvre lors du précédent mandat. En 2001, les statistiques étaient très proches.

Dans ce domaine de la restauration, "dès lors que des changements sont envisagés, ils peuvent avoir de lourdes conséquences en termes budgétaires", souligne l'Andev. Les interventions portent en effet notamment sur les locaux (travaux concernant la cuisine, rénovation, voire construction, de bâtiments...) et nécessitent des programmes pluriannuels.

Les décisions de court terme concernent par exemple "la composition des menus ou les tarifs", mais "compte tenu du nombre de convives et de jours de scolarité, les sommes en jeu peuvent rapidement atteindre des montants importants". Plus de la moitié (58%) des maires interrogés pensent modifier les tarifs du restaurant scolaire, soit en procédant à des hausses (49%), soit en les ajustant aux ressources des familles. Très peu (4% seulement) se disent favorables la mise en place de la gratuité pour la restauration scolaire.

L'accueil des enfants âgés de deux à trois ans en maternelle

Les termes du débat sur l'accueil des enfants âgés de deux à trois ans en maternelle ont changé entre 2001 et 2008. L'étude observe en effet que les maires craignent aujourd'hui une remise en question de la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

L'appel à projets pour expérimenter les jardins d'éveil lancé en mai dernier par Nadine Morano (lire nos articles ci-contre) continue à susciter la polémique, confirme Anne-Sophie Benoit. "Le ministère de l'Education nationale, qui s'intéresse peu à la portée des études scientifiques lorsqu'il s'agit de remise en cause des rythmes scolaires, s'appuie en revanche sur certaines d'entre elles dès lors qu'il s'agit de remettre en question la scolarisation des deux-trois ans. Ces études ne font pour autant pas consensus.

Toutes, cependant, montrent l'importance de la scolarisation pour les élèves les plus en difficulté. Or, si celle-ci reste encore prioritaire dans les écoles de ZEP, ce sont plutôt les enfants vivant en milieu rural ou dans les villes moyennes qui sont scolarisés à l'âge de deux ans", a commenté Claudine Paillard - précédente présidente de l'Andev - lors de la présentation de l'enquête.

Les établissements publics d'enseignement primaire

L'étude souligne une montée de l'opposition des élus, voire une "radicalisation", concernant le dossier des établissements publics d'enseignement primaire (Epep). En 2001, 32% des maires se déclaraient opposés à l'idée d'attribuer une personnalité morale à l'établissement d'enseignement du premier degré. Ce taux est passé à 43% en 2008.

Il faut dire qu'entretemps, le Parlement a donné un cadre législatif à l'Epep : l'article 86 de la loi du 13 août 2004 a ouvert la possibilité pour une commune, plusieurs communes, un ou plusieurs EPCI, de mettre en place une organisation et une gestion mutualisées des moyens, après avis des conseils des écoles concernés et accord de l'Etat. Or, en raison des oppositions des différents acteurs de l'éducation (syndicats d'enseignants, associations de parents d'élèves, associations d'élus locaux...), deux projets de décrets ont successivement dû être abandonnés. Résultat : aucun décret d'application n'a jusqu'ici vu le jour. "Nous travaillons sur un projet de rédaction avec l'AMF", annonce d'ailleurs à Localtis la présidente de l'Andev.

Selon l'enquête, les associations d'élus locaux redoutent principalement quatre choses. Tout d'abord, le risque d'affecter le lien entre les écoles et les communes : les élus craignent "qu'avec la mise en place systématique des Epep puisse exister un risque de regroupement contraint des écoles et un glissement de la compétence communale". Les maires sont également hostiles aux coûts supplémentaires que les Epep pourraient engendrer. Ils appréhendent en outre de nouvelles fermetures de classes et d'écoles, en raison de "la mutualisation des moyens entre écoles d'une même commune ou entre écoles de communes voisines".

Enfin, selon eux, la mise en oeuvre expérimentale "remet en cause les prérogatives des communes en matière de financement, de fonctionnement et d'entretien des écoles publiques, qui se trouveront alors transférées aux Epep". Sans compter que "le statut des directeurs d'école n'est toujours pas résolu", ajoute Anne-Sophie Benoit.

Pour un renforcement des moyens

Sur le plan des évolutions majeures souhaitées dans le champ de l'éducation, en 2008, le renforcement des moyens vient en première position. Le rapport rappelant à ce titre que l'éducation est le premier employeur de la ville (agents municipaux au service des écoles : Asem, agents d'entretien, animateurs sportifs ; agents municipaux dans les services de la petite enfance).

Les autres souhaits concernent l'amélioration des partenariats et la clarification des rôles de chacun. Le fait que cette problématique arrive en deuxième position semble "montrer que le partage des compétences et des responsabilités, notamment entre les collectivités locales et l'Etat, sur la question éducative est toujours loin d'être tranché", analysent les auteurs. "Les maires ont ainsi des interrogations sur la poursuite des dispositifs de réussite éducative", constate à titre d'exemple la présidente de l'Andev.

Celle-ci confirme également que les élus jugent prioritaires les questions liées à la suppression de la classe le samedi matin - "qui a été prise sans concertation avec les communes" -, au périscolaire ou encore au patrimoine (construction, rénovation, entretien). "Il va falloir trouver cohérence et lisibilité", conclut-elle.

Catherine Ficat

Document N °11

Réforme de la carte scolaire

La Cour des comptes met en garde contre la création de "ghettos scolaires"

publié le 10 novembre 2009 sur Localtis.info, le site du pôle d'information des collectivités locales de la Caisse des Dépôts et Consignations

Un rapport de la Cour des comptes présenté le 3 novembre devant la commission des finances du Sénat estime que l'assouplissement de la carte scolaire aboutit, deux années après son entrée en vigueur, à une perte significative d'élèves au sein des collèges Ambition Réussite qui engendre un risque de "ghettos scolaires". Un constat qui va à l'encontre de la volonté gouvernementale de favoriser par cet assouplissement le principe d'égalité des chances et de diversité sociale au sein des établissements scolaires. Le rapport, qui porte sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'Education nationale dans les quartiers sensibles, relève que dans 186 des 254 collèges concernés par le réseau Ambition Réussite, certains ont perdu en 2008 jusqu'à 10% de leurs élèves. Interrogé sur ces chiffres, le ministre de l'Education nationale a certes confirmé une perte moyenne de 7% d'élèves mais, loin d'être inquiet, il a souligné que "de l'autre côté, nous avons 50 collèges qui ont vu augmenter leurs effectifs". Si l'assouplissement de la carte scolaire semble satisfaire les parents rassurés de pouvoir inscrire leurs enfants dans un établissement indépendant de leur lieu de résidence et ainsi mettre ouvertement fin au chemin de croix "d'évitement de la carte scolaire", le rapport met de son côté l'accent sur un processus qui risque d'accélérer la ségrégation sociale dans les écoles ainsi désertées. Une désaffection qui pourrait engendrer, faute d'effectifs, la fermeture de certains établissements dans les quartiers prioritaires.
Suite à cette enquête, la fédération syndicale Unsa - Education a publié un communiqué demandant au ministère de l'Education nationale "de jouer carte sur table" concernant un "assouplissement qui, présenté comme la possibilité de faire choisir les établissements par les familles, se traduit par des régressions sensibles en matière de mixité sociale et scolaire".
L'Unsa-Education, comme les autres syndicats d'enseignement scolaire, réclame une large concertation sur le sujet. Si Luc Chatel se dit "sensible aux propositions des syndicats" et prêt à les rencontrer et à discuter, il a néanmoins souligné sur France Info ce mardi 10 novembre sa volonté d'aller "jusqu'au bout de l'assouplissement de la carte scolaire".

Le réseau Ambition - Réussite

Créés après les émeutes de 2005, le réseau Ambition - Réussite concerne les établissements les plus en difficulté du système d'éducation prioritaire et a pour objectif d'améliorer la performance scolaire et la réussite des élèves en difficulté en leur apportant, à travers la création de petits groupes, la mise en place d'études accompagnées, une aide supplémentaire, significative et personnalisé

Sandrine Toussaint

Document N ° 12

Politiques éducatives et Education nationale : y verra-t-on plus clair en 2010 ?

publié le 23 décembre 200 sur Localtis.info, le site du pôle d'information des collectivités locales de la Caisse des Dépôts et Consignations

Certes, avec 60,8 milliards d'euros, l'Education nationale demeure le premier budget de l'Etat, néanmoins, les collectivités, tous niveaux confondus, assurent près de 23% des dépenses nationales d'éducation. Et, selon les chiffres fournis par le ministère, cette part est en progression. Une étude de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère, "L'état de l'école", a confirmé cette tendance.

Concernant le primaire, les communes l'ont rappelé à travers une enquête de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (Andev), l'éducation est toujours un champ prioritaire de l'action municipale. "97% des maires considèrent l'éducation comme un axe majeur de leur politique municipale", indique l'étude comparée des politiques éducatives 2001-2008. D'autant que l'éducation est le premier employeur de la ville de par ses agents municipaux au service des écoles : Asem, agents d'entretien, animateurs sportifs ; agents municipaux dans les services de la petite enfance. Pourtant, si la rentrée scolaire 2009 s'est globalement bien passée, les maires attendent plus que jamais une meilleure lisibilité entre Education nationale et politiques éducatives locales.

Service minimum d'accueil, rythmes scolaires, forfait communal, carte scolaire : des avancées mais tout n'est pas réglé

La question du service minimum d'accueil (SMA) est un cas emblématique. En mai 2009, Xavier Darcos, alors ministre de l'Education nationale, avait annoncé, devant le comité directeur de l'AMF, une convention cadre sur le sujet. En novembre, lors du Congrès des maires, Jean-François Barnier, maire du Chambon-Feugerolles (42) et président de l'association des maires de la Loire, a rappelé quant à lui l'absence de concertation avec les communes et la précipitation de la mise en place du SMA. "Les choses n'ont guère évolué", avait-il estimé, soulignant également le flou total sur la responsabilité pénale du maire. "Le texte est en cours de fabrication", lui a répondu le directeur général de l'enseignement scolaire, à suivre donc en 2010.

Loin d'être terminés, les débats sur la question des rythmes scolaires, semaine de quatre jours, de quatre jours et demi... Le ministre de l'Education nationale, Luc Chatel, a rappelé, le 10 septembre lors d'un déplacement à Evreux consacré à la scolarisation des enfants handicapés, que c'est aux conseils d'école de décider Même s'il ne satisfait pas tous les maires, le sujet du forfait communal a franchi une étape puisque la loi Carle visant à "garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence" a été adoptée le 28 septembre.

Pour 2010 reste également à revenir sur le chantier de la carte scolaire après la mise en garde de la Cour des comptes. Dans un rapport du 3 novembre, celle-ci estime en effet que l'assouplissement de la carte scolaire conduit, deux années après son entrée en vigueur, à un risque de "ghettos scolaires". Luc Chatel a annoncé la semaine suivante l'ouverture de discussions sur ce dossier. Une évaluation de la réforme doit lui être remise dans les prochaines semaines. Début 2010.

Des inquiétudes dans le supérieur

Deux mesures concernent le numérique pour l'enseignement. Le premier vise les écoles rurales, il s'agit du plan Ecole numérique rurale (ENR). Lancé en mars 2009, ce plan avait pour objectif d'équiper en matériel informatique 5.000 écoles situées dans des communes de moins de 2.000 habitants. 50 millions d'euros avaient été débloqués dans le cadre du plan de relance. L'AMRF, partenaire de l'opération, ayant reçu plus de 8.000 dossiers, a demandé un deuxième plan ENR. Le 30 novembre 2009, Luc Chatel et Patrick Devedjian, le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, ont annoncé un redéploiement de 17 millions d'euros sur le plan de relance. Par ailleurs, le Premier ministre a confié à Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines et maire d'Elancourt, une mission sur la promotion des technologies dans l'enseignement. "Je suis frappé que chacun se renvoie la balle concernant la responsabilité de l'entretien et de la maintenance des matériels entre les régions, les départements, les villes. [...] Cela entraîne des dysfonctionnements", a pour sa part déclaré le ministre de l'Education. Encore un rapport attendu début 2010.

Du côté de l'enseignement supérieur, la réaction la plus marquante vient certainement de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) qui redoute les conséquences des réformes récentes. "Près de 90% des maires et des présidents de communautés interrogés déclarent être inquiets du maintien de certaines formations post-baccalauréat dans leurs collectivités", en particulier les IUT et les IUFM, indique une enquête de la FMVM. Inquiétudes que résume l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (Anacej) à travers sa pétition "Compétence jeunesse ? J'ai besoin d'y voir clair". L'Anacej estime qu'il faudrait un chef de file au niveau local en matière de jeunesse. "La jeunesse est particulièrement marquée par une multiplicité d'interventions publiques : Etat, régions, départements, intercommunalités et communes agissent [mais] certains territoires restent vierges de toute politique réelle".

Catherine Ficat

Document N °13

Présentation de l'étude comparée des politiques éducatives municipales 2001 / 2008

par Claudine PAILLARD, Présidente de l'ANDEV

Octobre 2009

Une analyse des volets éducation des programmes municipaux désormais inscrite dans la durée

Le travail de comparaison entre l'enquête conduite en 2001 à l'occasion de notre congrès de Reims et celle réalisée après les élections municipales de 2008 est une première pour notre association. Ce travail de mise en perspective est à l'image de notre action. Il ne s'agit pas seulement pour nous d'échanger régulièrement autour de nos pratiques professionnelles, de réagir sur l'actualité, mais bien d'ancrer nos réflexions dans la durée et de prendre du champ par rapport à l'analyse du quotidien afin d'observer et porter au niveau national les questions éducatives locales.

En 2001, deux enquêtes conduites en partenariat avec l'Association des Maires de France (AMF) avaient été effectuées. L'une s'adressant aux directeurs d'éducation dans laquelle il leur était demandé de décrire les programmes électoraux des équipes municipales élues. L'autre était destinée à être renseignée directement par les élus et portait sur l'analyse de leurs projets de mandat pour l'éducation. Ce travail innovant avait permis de mettre en avant des lignes de force de l'action municipale, mais aussi les clivages selon les catégories de communes.

Au vu de l'intérêt de cette enquête, nous avons souhaité en 2008 renouveler celle-ci, selon les mêmes principes, et toujours en partenariat avec l'AMF.

De 2001à 2008 : une détérioration du rapport entre pouvoirs local et national ?

L'enquête de 2008 a été réalisée dans un contexte particulier qui interrogeait très fortement le rapport entre le local et le national dans le traitement des questions éducatives. En effet, qu'il s'agisse de la mise en place du service minimum d'accueil (SMA), des décisions prises sur le calendrier scolaire avec la « suppression du samedi », des mesures sur l'accompagnement éducatif ou bien encore des projets sur la constitution d'Établissements Publics d'Enseignement Primaire (EPEP), les communes se sont trouvées remises en question dans leur investissement éducatif locale et ce après des années de construction et de portage de Projets Éducatif Locaux.

C'est pourquoi, nous avons décidé de débattre à chaud et collectivement des résultats de cette enquête lors d'une journée à Lille en janvier 2009, en réunissant de nombreux acteurs de l'éducation, bien au-delà de notre propre réseau. Cette journée s'inscrivait dans l'esprit de « l'appel de Rennes » et des assises de l'éducation visant à développer le travail entre les réseaux.

En ouvrant ainsi le plus largement possible les débats nous visons à nous décentrer de nos logiques de fonctionnement habituelles et en sens inverse à mieux les faire comprendre et partager par les autres acteurs de la « sphère Éducation ». Il s'agit

aussi surtout, forts de cette réflexion collective et confortés dans nos analyses, d'être en mesure d'effectuer des propositions plutôt que de rester en position de défense face aux multiples réformes qui nous interrogent.

Un contexte en évolution et des comparaisons difficiles

Afin de permettre les comparaisons 2001-2008, nous avons souhaité que le questionnaire de 2008 s'inspire très largement de celui de 2001. Cependant, lorsqu'avec Alain Thirel (secrétaire national de l'association chargé de ce dossier), nous avons élaboré celui-ci nous avons pu mesurer combien pendant la durée de la mandature 2001-2008, les questionnements avaient pu évoluer. L'informatique en est naturellement un exemple, mais aussi l'apparition de politiques éducatives spécifiques comme la réussite éducative ou des thématiques émergentes comme le développement durable. Surtout, certains thèmes très peu d'actualité en 2001 étaient en 2008 devenus dominants dans les débats (ex. aménagement des rythmes).

De ce fait et afin de questionner les élus sur leurs nouveaux centres d'intérêt, tout en ne rallongeant pas un questionnaire déjà fastidieux, certains aspects abordés en 2001, et décalés des problématiques d'aujourd'hui, ont du être remises abandonnées

En revanche, des questions nouvelles ont été posées. Ainsi, toute une partie de l'enquête 2008 résiste à l'analyse comparative (les questions sur le calendrier scolaire et l'aménagement des rythmes notamment) et n'apparaît donc pas dans le présent rapport.

Par ailleurs, l'enquête de 2008 a été conçue dans sa forme pour pouvoir désormais être effectuée à chaque nouveau mandat et analysée facilement grâce à l'apport d'un bureau d'étude (JCA développement). Celui-ci a écarté certaines analyses effectuées précédemment et qui, prenant en compte de trop petits échantillons de communes n'étaient pas statistiquement significatifs.

Enfin, contrairement à 2001, l'AMF n'a pas souhaité que la couleur politique soit demandée aux élus répondants. Les clivages politiques ne peuvent ainsi en 2008 être analysés.

L'ensemble de ces éléments, nous le savions, rendait d'emblée l'analyse comparative difficile et ces limites sont soulignées à plusieurs reprises par Georges Pham Minh dans ses commentaires. Nous le remercions sincèrement de s'être ainsi attelé à cette tâche difficile.

L'intérêt des équipes municipales pour l'Éducation ne faiblit pas

Ce qui frappe d'emblée dans les résultats c'est bien l'importance que continue de prendre l'éducation : 97 % des maires considèrent l'éducation comme un axe majeur de leur politique municipale. Ils étaient 96 % en 2001. On est donc bien là sur une tendance de fond, durable.

Même en considérant que les communes qui répondent à ce type de questionnaire sont particulièrement intéressées par ce secteur, ce résultat atteste, quoiqu'il en soit, que l'éducation si elle est utile à la nation tout entière, est bien fortement un sujet d'intérêt local et qu'elle constitue même désormais un axe structurant des politiques municipales.

Ce constat est valable quelle que soit la tendance politique des municipalités. En revanche, la taille démographique des collectivités a une réelle incidence sur la nature, les modalités, et quelquefois l'ampleur de l'engagement.

Pourtant, au regard des compétences obligatoires de la commune sur le premier degré, la proportion de population d'une commune directement concernée par cette question est faible : les familles qui ont des enfants scolarisés en école maternelle et élémentaire représentent à peu près et seulement 10 % à 15 % des ménages d'une commune. Si les élus locaux considèrent l'éducation comme une priorité c'est donc que leur visée va bien au-delà des seuls enfants et familles concernés.

L'affirmation de cette priorité se traduit par une prévision d'effort budgétaire important. Cet effort budgétaire que les élus décrivent est confirmé d'ailleurs par les chiffres publiés par le Ministère de l'Éducation Nationale dans « L'état de l'école en 2007 ». Ils indiquent que les collectivités tous niveaux confondus assurent près de 23 % des dépenses nationales d'éducation et que cette part est en progression puisqu'elle était de 21,3 % en 2006 et 19,9 % en 2005.

Dans le premier degré, c'est selon ce document, environ 40 % de la dépense d'éducation qui est financée par les collectivités territoriales. Et, encore, ce pourcentage ne concerne que ce qui est directement rattaché à la sphère scolaire.

On ne peut donc plus en douter : les communes s'intéressent à l'éducation et elles contribuent largement à la financer. Il ne s'agit pas là d'un effet de mode mais bien d'un effet structurel. Dés lors, on ne peut s'étonner qu'elles renâclent lorsqu'elles doivent mettre en oeuvre, ou subir les conséquences de décisions dont les fondements leur échappe, et sur lesquelles elles n'ont pas été associées.

Vers 2014 : la co-éducation en mouvement ?

Il serait bien périlleux de dresser le paysage en 2014, au moment où nos jeunes collègues assureront la continuité de l'ANDEV et demanderont aux élus leurs projets en matière d'éducation.

Alors, un peu de politique fiction. En 2014, les politiques éducatives locales seront une compétence intercommunale. Les plus importants des regroupements intercommunaux assureront non seulement le fonctionnement du premier degré mais disposeront aussi des compétences actuellement détenues par les conseils généraux pour les collèges.

Les intercommunalités bénéficieront ainsi d'une vision globale du système éducatif sur leur bassin d'éducation facilitant de fait les liens entre les différents niveaux de scolarité.

Par exemple, les tarifs de restauration seront désormais cohérents entre le CM2 et la 6ème, et les ordinateurs seront pourvus du même Espace Numérique de Travail (et bien évidemment du même coup, la question des charges intercommunales ne se posera plus...).

De même, la politique jeunesse et l'action éducative conduite dans les EPLE auront des visées complémentaires... Enfin et bien évidemment, la question des charges intercommunales ne se posera plus. Tout du moins, elle sera levée sur le territoire concerné.

Parallèlement, chaque intercommunalité se dotera d'un Projet Éducatif Territorial (PET), document de référence aussi essentiel que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Les instances de travail du PET réuniront l'ensemble des acteurs des temps de l'enfant et du jeune autour d'objectifs et de moyens d'actions financés.

Afin d'ancrer les questions éducatives dans la proximité et considérant que « l'Éducation, c'est l'affaire de tous », chaque quartier ou commune de l'intercommunalité sera dotée d'une Commission Éducation, instance participative du PET, force de proposition et de développement de celui-ci. Les associations y auront une large place.

Les Autorités Académiques participeront activement à ces instances. Les IEN auront désormais des circonscriptions renforcées avec des missions d'animation et de management sur leur territoire d'intervention. Ils seront les interlocuteurs privilégiés de ces lieux de concertation de proximité.

Les directeurs d'écoles, désormais investis statutairement d'un rôle de responsable de l'équipe éducative de leur école (regroupant alors le plus souvent la maternelle et l'élémentaire en école primaire), disposeront du temps nécessaire pour la concertation avec les partenaires. Ils faciliteront l'articulation avec le temps éducatif du midi désormais plus large, du fait de l'aménagement de la semaine scolaire sur 9 demi journées.

Ils seront missionnés pour développer les relations individuelles et collectives avec les parents, ce qui leur prendra du temps, car le conseil d'école se réunit désormais tous les mois et dispose de compétences élargies. De ce fait, l'ordre du jour est moins souvent centré sur les questions « d'intendance ».

Les enseignants disposent eux aussi d'heures de concertation leur permettant de recevoir chaque enfant individuellement et régulièrement avec ses parents.

En maternelle, l'ASEM est présente à l'entretien et donne son point de vue. Dans les classes de tout petits, il y a désormais en plus de l'enseignant et de l'ASEM une éducatrice de jeune enfant dont le poste est financé par la CAF. Tous les parents qui le souhaitent peuvent ainsi inscrire leur enfant de 2/3 ans dans de bonnes conditions.

Pour les plus grands, les objectifs scolaires du trimestre sont discutés en fonction du parcours de chacun. Si des difficultés se présentent malgré l'intervention du RASED et que la famille est d'accord, un lien est effectué avec les équipes de réussite éducative pour une approche pluridisciplinaire désormais considérée comme une méthode de travail habituelle.

Les objectifs de l'école sont de plus en plus recentrés sur le bien-être de l'enfant, la bienveillance éducative est mise en avant, sur le temps scolaire mais aussi sur ses autres temps d'accueil collectif (matin, midi, soir, mercredi et vacances).

En 2014, les directeurs d'éducation et cadre d'éducation des collectivités locales, bien qu'agissant maintenant au niveau intercommunal, se sentent moins stressés. Ils ont régulièrement des stages de formation avec les directeurs d'école et les IEN. De fait, leurs échanges avec l'Éducation Nationale sont le plus souvent sereins et ils peuvent exercer pleinement leurs missions de conseils auprès de leurs élus.

En 2014, cinq ans après le congrès de la CIOTAT portant sur la coéducation, la commission permanente de l'ANDEV, a décidé de choisir comme thème de son congrès : « Éducation : développement des politiques territoriales et renforcement de la cohérence nationale, un pari gagnant ».