

LE - 3EN1 -

- ÉDITO -

L'article L211-1 du code de l'éducation dispose que « L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »

A l'approche d'élections qui vont renouveler les exécutifs des collectivités de rattachement des collèges et des lycées, il nous a semblé pertinent de nous pencher sur cette « association » qui est née il y environ quatre décennies.

Alexandre Bérenger, Matthieu Coste-De-Bagneaux, Dominique Procureur, Jacques Sesboué, responsables académiques de l'AFAE



Olivier REY

Il est Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR). Il a auparavant été responsable de la veille scientifique de l'Institut français de l'éducation à Lyon.

Entre recherche d'efficacité et revitalisation démocratique

Au regard de la lente évolution de notre système éducatif, il est assez facile de relativiser la décentralisation mise en œuvre depuis une quarantaine d'années. Les acteurs politiques locaux ne dénoncent-ils pas souvent une administration éducative qui garde la fâcheuse habitude de décider seule de trop de sujets du quotidien des établissements scolaires ? L'étrange dispositif qui fait coexister recteurs et préfets ne témoigne-t-il pas de la place toujours singulière de l'éducation au sein de l'État ? Il serait pourtant erroné de considérer que

les transformations en la matière ne sont que de surface. Dans les années 1980, certains intellectuels rencontraient un certain écho en défendant l'idée d'une école¹ sanctuarisée, protégée du vacarme de la société derrière les murailles et les grilles des lycées napoléoniens. Aujourd'hui, ce discours est devenu relativement marginal même si la relation entre l'école et la société reste toujours une question controversée. Plus que le désir de retour mythique à l'âge d'or d'une éducation isolée du monde, ce qui altère la réflexion sur la décentralisation ce sont peut-être certaines

¹ Nous utiliserons dans ce texte l'expression « école » au sens générique du terme, et non pour qualifier les écoles primaires ou élémentaires, sauf lorsque cela est précisé.

confusions sur les objectifs qu'elle poursuit.

Une décentralisation-territorialisation, pour améliorer l'efficacité éducative

La création des dispositifs d'éducation prioritaire au début des années 1980 est souvent évoquée comme une rupture fondatrice. Le fait que le lancement des ZEP coïncide alors avec les premières grandes lois de décentralisation n'est pas étranger à cette représentation. L'importance de ce tournant officiel ne doit pas être sous-estimée : l'État reconnaissait ainsi que l'uniformité des procédures et des règlements n'assurait pas l'égalité et l'équité scolaires sur le territoire de la République. Il s'ouvre ainsi un chapitre concernant la territorialisation de l'école plus que la mise en place de politiques éducatives locales.

C'est une constante que nous allons retrouver jusqu'à nos jours : comment adapter l'école à son contexte pour la rendre plus efficace ? Comment mieux prendre en compte la diversité des élèves et de leur environnement pour améliorer les pratiques éducatives et le fonctionnement des institutions scolaires ?

Il n'est point besoin d'avoir parcouru de nombreuses recherches pour comprendre que les élèves, comme les enseignants, ne se défont pas de leurs affiliations sociales, économiques et culturelles quand ils franchissent le portail d'un établissement scolaire. Les acteurs éducatifs ont par conséquent de tous temps cherché à traduire au niveau local les règles nationales, pour mieux les acclimater. Les personnels du premier degré ont ainsi été certes des représentants de la République au plus profond des territoires, mais ils savaient déjà

prendre la mesure des spécificités locales pour adapter leur enseignement et la vie de leur école. La massification qui a progressivement gagné l'ensemble de l'enseignement secondaire, combinée à des évolutions à la fois dans la sociologie des populations scolaires et des attentes nouvelles au regard de l'éducation, ont par la suite déstabilisé une part de la culture scolaire et la place de l'institution éducative. On a pris conscience qu'une grande part de la réussite éducative reposait sur des acquis implicites, issus de la socialisation familiale, sur laquelle l'école n'avait qu'une influence modeste. Comment dès lors accompagner pédagogiquement des élèves issus de familles dans lesquelles ils seront les premiers à accéder par exemple au bac ? Comment assurer la promesse implicite d'ascension par l'école dans une société rongée par le chômage de masse ? Comment faire de la diversité interculturelle des élèves une ressource pour apprendre plutôt qu'un obstacle ? Si ces enjeux, parmi de nombreux autres, sont désormais mieux identifiés, les réponses à apporter sont encore largement incertaines.

De ce point de vue, l'engagement accru des collectivités territoriales dans la prise en charge des collèges et lycées, d'abord au niveau immobilier puis dans la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service, n'a pas apporté de solutions à ces nouveaux défis.

Si l'éducation a manifesté sa volonté de laisser plus de marge de manœuvre au niveau local, elle l'a fait en élargissant l'autonomie des EPLE, en renforçant leur pilotage par les chefs d'établissements et en valorisant les initiatives « de terrain » via des démarches de projet et des

relations plus contractuelles entre les établissements et leurs différents partenaires. Sachant que le ministère conserve le pilotage des fins et des moyens, ce qui est attendu des initiatives locales c'est une plus grande efficacité dans la réalisation des objectifs du système.

Aujourd'hui, le vaste chantier de l'évaluation des établissements qui a été lancé participe de cette volonté de mieux identifier la contribution particulière de chaque unité éducative à l'amélioration globale des apprentissages et de l'enseignement attendue au niveau national.

On constate ici le glissement entre la notion de décentralisation et celle d'autonomie. D'ailleurs, les deux termes sont souvent synonymes dans la littérature scientifique internationale. Peu de pays disposant d'une tradition de centralisation aussi forte que celle de la France, il est courant qu'on vise ailleurs l'autonomie des établissements, la participation des acteurs locaux étant acquise de longue date.

On comprend alors l'ambiguïté pouvant exister entre une décentralisation considérée comme une sorte de responsabilisation des acteurs locaux de l'éducation nationale et une décentralisation attendue comme un rapprochement entre l'école et les autres acteurs du territoire. Dans le premier cas, celui de la « territorialisation », c'est l'éducation qui continue à fonctionner pour l'essentiel en circuit fermé au sein de ses logiques propres, avec ses diplômes, ses personnels et ses programmes définis au niveau national. Dans le second cas, celui de la « politique éducative », c'est l'esquisse d'un projet qui accorde à d'autres agents que ceux de

l'administration éducative le pouvoir de peser sur le fonctionnement de l'école.

Une décentralisation démocratique pour revitaliser le projet éducatif ?

Peut-on sérieusement penser en France des « politiques éducatives locales », co-construites entre les acteurs de l'administration de l'éducation nationale et d'autres acteurs territoriaux ?

Il n'est pas l'objet de cet article de revenir sur les résultats contrastés des dernières réformes des rythmes scolaires, mais on peut en retenir que derrière l'expression de « projet éducatif territorial » (PEDT), beaucoup attendaient en fait un cadre pour définir de véritables politiques éducatives au niveau territorial. Certes le terme tel qu'il est défini dans l'article L551-1 du code de l'éducation cantonne expressément ce projet aux activités complémentaires et durant le « temps libre » de l'élève : le « noyau dur » de l'enseignement relève toujours des professionnels de l'éducation nationale. Néanmoins, on comprend bien, et c'est ce qui s'est passé dans certaines villes, que certains acteurs y ont vu un levier pour discuter de grands enjeux éducatifs dans un autre cadre que les concertations ou les cadres institutionnels organisés par le ministère en charge de l'éducation nationale.

On peut se demander, dans le prolongement de cette réflexion, si le nouveau dispositif des « Cités éducatives » ne relève pas fondamentalement du même mouvement, puisqu'il y est bien question de « co-construction », de place éminente réservée aux initiatives des collectivités locales, avec un État qui est représenté par toutes ses administrations (le

recteur est présent, mais aux côtés du préfet...).

Envisager des politiques éducatives locales, c'est-à-dire un « local » qui produit des politiques éducatives et n'est pas cantonné à apporter sa contribution à une politique décidée ailleurs, revient à se poser la question de l'intérêt éventuel de ce renversement de perspective.

On pourrait y voir un levier de renouveau démocratique, en mettant l'éducation comme objet de délibération et de mobilisation au cœur des communautés locales. Il est vrai que l'école est un des rares lieux dans lesquels se croise encore une grande partie de la population d'un territoire et que l'avenir de « ses » enfants est incontestablement un sujet qui intéresse tous les citoyens. Nous ne disposons pas, de ce point de vue en France, du terme équivalent à la « community » en anglais, à savoir la désignation de l'ensemble des acteurs d'un territoire. La « communauté éducative » est certes évoquée dans nos documents officiels, mais elle renvoie plus à une représentation un peu convenue qu'à une prise en compte d'une collectivité vivante et agissante mêlant les élèves, les personnels, les parents, les acteurs sociaux, les entreprises, les élus locaux, les associations, etc.

Il est devenu courant d'affirmer que les capacités d'agir accordées aux destinataires d'une action publique lui apportent une plus-value en termes d'acceptabilité comme d'efficacité.

Dans une société dont on souligne fréquemment le fort déficit de participation citoyenne, l'école pourrait-elle être un vecteur d'engagement démocratique ? Les professionnels de l'éducation pourraient-ils y trouver un surcroît de reconnaissance et de légitimité

dont ils disent manquer depuis quelques temps ?

Voici quelques questions passionnantes que peut encore nous poser la perspective d'un approfondissement de la décentralisation².

Une relation toujours à construire

A l'heure où ces lignes sont relues, le renouvellement des assemblées départementales et régionales est programmé pour les 20 et 27 juin 2021. Cette échéance nous offre une opportunité pour interroger la « coopération » entre les collectivités territoriales et les EPLE.

L'AFAE Normandie a donc pris l'initiative d'offrir un espace de réflexion à des acteurs de terrain de façon à essayer d'imaginer ce que pourraient idéalement être ces relations. Victor Hugo écrivait « L'effort du penseur, c'est de méditer utilement. Il y a la méditation perdue qui est rêverie, et la méditation féconde qui est incubation. Le vrai penseur couve. »

C'est dans cet esprit que cinq réunions (à Dieppe, Evreux, Granville, Le Havre et Rouen) se sont tenues autour de la question des relations qu'entretiennent les collectivités territoriales et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dans le cadre du service public d'éducation pour lequel les unes

² Pour aller plus loin :

Hélène Buisson-Fenet et Olivier Rey (dir.), *Éducation et territoire : inégalités ou diversité ?* Les entretiens Ferdinand Buisson, Lyon, ENS Éditions, 2020.

Olivier Rey, « Décentralisation et politiques éducatives », *Dossier d'actualité Veille et Analyses de l'IFÉ*, n° 83, ENS de Lyon, avril 2013.



**Dominique
PROCUREUR**

Il est Provisseur honoraire, responsable académique de l'AFAE, médiateur académique de L'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur

et les autres se sont relativement récemment (à peu près 40 ans) vu confier des responsabilités qui ont longtemps été l'apanage de l'État central.

Pour rendre compte des riches échanges que l'initiative de l'AFAE Normandie a permis, commençons par quelques constats avant d'évoquer les inquiétudes que certains changements peuvent faire naître et quelques pistes pour l'avenir. « C'est de cette incubation que sortent, à des heures voulues, les diverses formes du progrès destinées à s'envoler dans le grand possible humain, dans la réalité, dans la vie » poursuivait l'auteur des *Misérables*.

Des constats

Tout d'abord, il semble y avoir consensus sur le fait que les collectivités territoriales se sont effectivement impliquées. Les établissements en ont grandement bénéficié et le parc immobilier que l'État a légué a été considérablement rénové. Les personnels transférés ont bénéficié d'avantages financiers ou de promotions qu'ils n'auraient pas obtenus en demeurant dans le giron de l'État.

Toutefois, la double gestion des agents territoriaux par une autorité hiérarchique et une autorité fonctionnelle crée des situations parfois ambiguës. De la même manière, la question de savoir si l'implication des collectivités ne devient pas encombrante est parfois posée. La fourniture aux élèves d'équipements pour travailler a quelquefois des incidences sur le champ pédagogique. Les crédits pédagogiques des collectivités empiètent sur un domaine qui est censé être l'exclusivité de l'État. L'orientation, l'informatique ! A l'inverse, des missions pourraient être plus efficacement assurées

par les collectivités que par les EPLE.

D'une façon plus générale, la question qui est soulevée est celle de la concurrence qui s'instaure entre les objectifs nationaux et ceux des collectivités au lieu de la complémentarité attendue. L'EPLE n'est-il pas pris en étau entre ces deux entités ? Son autonomie, déjà relative, n'est-elle pas mise à mal ? L'adaptation aux réalités locales n'en souffre-t-elle pas ?

Les groupes de travail mis en place par les collectivités révèlent une volonté d'associer les EPLE même si la légitimité des groupes est questionnée. Mais, dans le même temps, la lisibilité des décisions qui sont prises n'est pas toujours assurée. Les conséquences, en termes de fonctionnement, de dotations en équipements ne semblent pas toujours anticipées. Cela est vraisemblablement, occasionnellement, à l'origine de complications relationnelles.

La présence des élus (aux conseils d'administration, en particulier) est le signe de l'intérêt porté à l'éducation mais celle-ci est loin d'être homogène sur tout le territoire. Elle n'est pas, par ailleurs, corrélée avec un accroissement de l'efficacité ou de la réactivité, la question du réel pouvoir de décision de ces représentants étant posée.

La qualité de la relation Recteur/Président de Région a des incidences sur le plan local. Le télescopage des consignes du Rectorat et des initiatives des collectivités en est l'une des traductions ; rétablir de la cohérence Rectorat – EPLE – Collectivités est une nécessité, s'en prendre au cloisonnement ou à la multiplication des interlocuteurs en est une autre. Cela vaut pour les compétences partagées comme le numérique

mais aussi lorsque les arbitrages portent à la fois sur le « matériel » octroyé par la collectivité et sur les ressources humaines gérées par l'État.

Le manque de cohérence entre les projets des EPLE et ceux des collectivités, qui ne sont pas toujours connus, ne favorise pas l'atteinte de l'objectif qui leur est commun. Les modalités du type « contrat d'objectifs » revêtissent un caractère trop formel pour répondre aux buts à atteindre. Mais quelle place l'EPLE est-il prêt à accorder à la collectivité ?

Les économies réalisées grâce aux appels d'offres nuisent à l'adaptation au terrain mais font faire des économies d'échelle. La démarche est légitime mais la logique du payeur ne doit pas toujours prendre le pas sur celle de l'opérateur car ces choix ne sont pas sans effet sur la pédagogie ou le climat scolaire.

Bien que non codifiées, les relations des EPLE avec le maire de la commune siège, qui reposent sur le principe de services réciproques, sont souvent satisfaisantes.

Des inquiétudes

Les éventuels nouveaux transferts occupent une place de choix au chapitre des inquiétudes qui alimentent la méfiance à l'égard des collectivités : la médecine scolaire aux départements ? Quid du transfert des gestionnaires qui transformerait profondément la relation Chef d'Etablissement – gestionnaire ? L'élargissement du périmètre des agences comptables et le rapprochement avec le trésor public aboutirait à une perte de proximité avec le terrain.

Le poids accru de la structure financière qui pourrait en découler fragiliserait la pédagogie.

Des pistes pour l'avenir

La coopération entre la collectivité territoriale et l'EPLE suppose un cadre commun, partagé. Quels sont les points de rencontre entre les objectifs poursuivis par la collectivité à l'échelle de son territoire et ceux de l'EPLE à l'échelle locale, au service des progrès des élèves ?

Les directions d'établissement doivent accepter le principe de contrôle *a posteriori* mais cela doit s'inscrire dans le cadre d'une relation de confiance qui respecte l'autonomie de l'EPLE.

Le projet d'établissement (qui n'est pas une pratique homogène) pourrait être une entrée pertinente pour définir une relation visant les progrès de l'unité d'enseignement. Le temps éducatif étant ce qu'il est, cela implique d'admettre que la mesure des effets de la politique inscrite dans les projets d'établissements est déconnectée des échéances électorales territoriales.

La place de la collectivité dans l'évaluation des établissements mérite d'être examinée. Il faut également se poser la question du temps que l'on se donne pour mener à bien le processus.

Les EPLE pourraient-ils s'appuyer sur un référent unique qui rendrait des visites régulières à l'établissement ? Les autorités académiques pourraient-elles désigner un relais des EPLE auprès des collectivités ? Le DASEN ? L'asymétrie de la relation Président – Chef d'établissement pourrait être une justification de cette implication du DASEN.

Un groupe de travail officiellement constitué (critères connus) pourrait compléter le dispositif. Des rencontres régulières rassemblant la

collectivité, le chef d'établissement et le gestionnaire permettraient de partager les contraintes respectives et les besoins du terrain mais aussi les actions à engager. Des groupes de travail auxquels serait présent un élu sont-ils utopiques ?

L'anticipation des dépenses dans une approche globale et un plan concerté constituerait un gage d'efficacité.

Une feuille de route concertée entre la collectivité et l'EPL permettrait de conforter l'adjoint-gestionnaire dans son positionnement à l'égard des agents de la collectivité. Elle éviterait les dissonances au sein des établissements dans la gestion quotidienne.

Dans la formation des personnels de direction, une présentation du fonctionnement des collectivités territoriales serait nécessaire.

Loin de nous l'idée d'avoir épuisé le sujet. Il s'agit d'une modeste contribution. Laissons à Victor Hugo les derniers mots de ce texte : « Approcher toujours, n'arriver jamais ; telle est la loi. La civilisation est une asymptote. »

La question de la décentralisation dans la revue de l'AFAE

La décentralisation, six ans après..., Actes du colloque 1992, Administration & éducation n°3, 1992

Administration & Éducation n° 103, 3^{ème} trimestre 2004

Administration & Éducation n° 117, mars 2008

Administration & Éducation n° 119, octobre 2008

Administration & Éducation n° 162, juin 2019